

El Salvador

Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)

Informe final, versión 10 de mayo de 2009



Cliente: Oficina Europea de Cooperación EuropeAid (AidCo)

ECORYS Nederland BV

Esther Palacio Blasco
Willem Cornelissen
Hernán Pflücker
Bruno Giussani

Rotterdam,

Este consorcio está compuesto por los miembros siguientes:



Nombre	
Empresa líder	
ECOR YS, Países Bajos	2AC Associes Audit et Conseil, Francia
SOFRECO, Francia	ACE Advantage Consulting Europe, Suecia
Altair Asesor es, España	CESO-CI C onsultores Internacionais, Portugal
International Bureau of Fiscal Documentation, Países Bajos	Roca Junyent Advocats , España
CASE Centre for Social and Economic Research, Polonia	Mokoro, R ei no U ni do
Synthesis European Studies, Research and Strateg y, Grecia	CERDI-AUR EDI, Francia

ECOR YS Nederland BV

P.O. Box 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

The Netherlands

T +31 (0) 10 453 88 00

F +31 (0) 10 453 07 68

E netherlands@ecor ys.com

W www.ecor ys.com

Registration no. 24316726

ECOR YS Macro & Sector Policies

T +31 (0) 10 453 87 53

F +31 (0) 10 452 36 60

MONEDA Y TASA DE CAMBIO

Dólares de los Estados Unidos (US\$)

Código ISO : USD

Euro 1 = US\$ 1,3322¹

(US\$ 1 = Euro 0,7506)

AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

¹ Fuente: Tipo de cambio oficial del Banco Central Europeo (BCE) a fecha de 6 de mayo de 2009.

Índice

Prefacio	5
Lista de abreviaturas	6
Evaluación resumida	9
1 Introducción	16
2 Información de antecedentes sobre el país	21
2.1 Descripción de la situación económica del país	21
2.2 Descripción de los resultados presupuestarios	23
2.3 Descripción del marco jurídico e institucional de GFP	27
3 Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP	35
3.1 Credibilidad del presupuesto	35
3.2 Transparencia y alcance	42
3.3 Presupuestación basada en políticas	56
3.4 Certeza y control de la ejecución presupuestaria	61
3.5 Contabilidad, registro e información	87
3.6 Examen y auditoría externos	96
3.7 Prácticas de donantes	104
4 Proceso de reforma del sector público	109
4.1 Descripción general de las reformas recientes y en curso	109
4.2 Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas	111
Anexo 1 Datos para el cálculo de los indicadores	112
Anexo 2 Calificación detallada	120
Anexo 3 Resumen de las fuentes	121
Anexo 4 Efectos del desempeño en material de GFP	127
Anexo 5 Bibliografía	131

Prefacio

El presente informe de Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas (PEFA) para la República de El Salvador es el resultado del trabajo realizado desde el 15 de febrero de 2009 por el equipo de consultores compuesto por Esther Palacio (Jefa del Equipo), Willem Cornelissen, Hernán Pflücker y Bruno Giussani.

Esta evaluación está financiada por la Comisión Europea y ejecutada por ECORYS Nederland BV, empresa líder del Macro Group Consortium. Los autores del informe son los únicos responsables de su contenido. Este informe no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista de la Comisión Europea, del Gobierno de El Salvador o del Secretariado PEFA, los cuales emitieron sus comentarios a la versión preliminar del informe.

Los consultores expresan sus agradecimientos a las autoridades, los funcionarios y el personal de las entidades públicas, a los representantes de organismos internacionales y a todas las personas que han contribuido a la realización de esta evaluación por su disponibilidad y su colaboración constructiva. Los trabajos preparatorios impulsados por la Comisión Europea, la orientación recibida del grupo de donantes de ayuda presupuestaria y la asistencia, acompañamiento y colaboración permanentes por parte del Gobierno de El Salvador y en especial de la Dirección de Política Económica y Fiscal, han sido determinantes para lograr los objetivos de la misión.

Lista de abreviaturas

ACE	Asociación Comunal para la Educación
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AidCo	Oficina europea de cooperación, EuropeAid
AFI	(Ley orgánica de) Administración Financiera del Estado
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CAUCA	Comisión Aduanera de Centro América
CCR	Corte de Cuentas de la República
CCUT	Cuenta Corriente Única del Tesoro
CDE	Consejo Directivo Escolar
CE	Comisión Europea
CECE	Consejo Educativo Católico Escolar
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CFAP	Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (en inglés: COFOG)
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONIP	Comisión Nacional de Inversión Pública
DET	Declaración electrónica tributaria
DGCG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGA	Dirección General de Aduanas
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGT	Dirección General de Tesorería
DGICP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DINAFI	Dirección Nacional de Administración Financiera
DPEF	Dirección de Política Económica y Fiscal
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
FISDL	Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social (de los Municipios)
FOMILENIO	Fondo del Milenio (<i>Corporación de la Cuenta Reto del Milenio</i>)
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
ID-GFP	Indicador de Desempeño del marco de medición de la Gestión de Finanzas Públicas
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (<i>International Organisation of Supreme Audit Institutes</i>)
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad Pública
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LETES	Letras del Tesoro comercializados en la bolsa
LNB	Lotería Nacional de Beneficencia
M US\$	Millones de Dólares de los Estados Unidos
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (GFS)
MDO	Ministerios, Departamentos y Organismos
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
MODDIV	Módulo de Divulgación (de Compras)
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NIT	Número de Identificación Tributaria
NTCI	Normas Técnicas de Control Interno
NTCIE	Normas Técnicas de Control Interno Específicas (por entidad)
OCDE (CAD)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Comité de Asistencia al Desarrollo)
ODA	Ayuda al Desarrollo Oficial (<i>Official Development Assistance</i>)
OLACEFS	Organización de América Latina y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PAPES	Programa de Alivio a la Pobreza de El Salvador
PEFA	Marco de referencia para la medición del desempeño de la GFP « Gasto público y rendición de cuentas » (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PEP	Programación de la Ejecución Presupuestaria
PIB	Producto Interior Bruto
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SAFIMU	Sistema de Administración Financiera Integrado Municipal
SICGE	Sistema de Contabilidad General de los Entes
SIGADE	Sistema de Información Gerencial de la Administración de la Deuda
SIGFP	Sistema de Información Gerencial de las Finanzas Públicas
SITEP	Sistema Integrado del Tesoro Público
SIRH	Sistema de Información de Recursos Humanos
SMU	Salario Mínimo Urbano
SPNF	Sector Público No-Financiero

TAIA	Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas
TDR	Términos de Referencia
TLC DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, la República Dominicana y Centroamérica (<i>Dominican Republic - Central America Free Trade Agreement</i>)
UACI	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional
UASP	Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto
UFI	Unidad Financiera Institucional
UNAC	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (<i>United Nations Conference for Trade and Development</i>)
URHI	Unidad de Recursos Humanos Institucional
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

Evaluación resumida

Esta evaluación resumida presenta un cuadro integrado y estratégico del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (GFP) en El Salvador, así como la influencia que puede tener este sistema para respaldar la disciplina fiscal, la asignación estratégica de recursos y la eficiente prestación de servicios. También se examina la incidencia del proceso de reformas en la mejora de dicho sistema.

i) Evaluación integrada del desempeño de la GFP

La evaluación detallada de cada uno de los indicadores que componen el marco de referencia para la medición del desempeño (PEFA) permite concluir que El Salvador cuenta con un sólido sistema de GFP. Como se resume a continuación, el nivel de desempeño es elevado en la mayoría de las dimensiones fundamentales identificadas en el PEFA. No obstante, se han detectado debilidades en algunas áreas que inciden sobre la calidad global del sistema.

Credibilidad del presupuesto

El presupuesto votado se ejecuta prácticamente en su totalidad siendo las tasas de ejecución muy elevadas y se dan muy pocas reasignaciones presupuestarias entre entidades administrativas. Sin embargo, la credibilidad del presupuesto se ve afectada por la incorporación de ampliaciones presupuestarias durante el ejercicio que resultan en un aumento significativo del gasto aprobado inicialmente. Aunque la recaudación de ingresos internos permite cubrir las estimaciones iniciales, las previsiones del ingreso interno están muy por debajo de los valores reales. El origen de esta subestimación del ingreso está relacionado con las limitaciones que presenta el marco fiscal (efectos imprevistos), pero también con prácticas derivadas de disposiciones legales que, entre otras cosas, facultan al ejecutivo para reforzar las asignaciones de gasto con montos percibidos en exceso de las estimaciones de ingresos.

El Ministerio de Hacienda (MH) tiene un doble incentivo para realizar previsiones conservadoras del ingreso interno: no sólo se evita incurrir en un déficit presupuestario, sino que además aumenta su intervención en la afectación de los recursos públicos. Esta práctica influye negativamente sobre algunas de las restantes dimensiones del desempeño de la GFP en El Salvador. En primer lugar, la mayor parte de la desviación del gasto real agregado escapa a la aprobación *ex-ante* del poder legislativo. En segundo lugar, al tener previsiones tan ajustadas, se genera un recorte del espacio fiscal necesario para sustentar las estrategias sectoriales. Por último, la ejecución presupuestaria queda en ocasiones condicionada a que se aprueben estas partidas adicionales.

Universalidad y transparencia

El presupuesto se formula de forma transparente y la información que requiere la Asamblea Legislativa para su escrutinio y valoración se presenta de forma completa y coherente entre sí, elaborada sobre la base de las clasificaciones presupuestarias administrativa y económica. Esta información está también disponible de forma oportuna para la consulta por parte del público. Los informes fiscales regulares cubren la totalidad de los ingresos y gastos programados y ejecutados por parte del gobierno central y facilitan la supervisión del riesgo fiscal que generan las instituciones descentralizadas, las entidades públicas y los gobiernos subnacionales. Las transferencias públicas intergubernamentales se realizan con previsibilidad y de acuerdo a fórmulas claras para la asignación de los recursos disponibles entre todas las municipalidades. Existe una práctica *ad-hoc* de transparencia y acceso público a la información, a pesar de no haber una norma específica para el efecto que defina con claridad qué se debe publicar, en qué plazos y a través de qué medios. Cabe destacar que la gestión de diferentes tipos de presupuesto de forma simultánea, aunque es legal, no es una buena práctica dado que puede generar incentivos para incrementar la utilización de mecanismos de asignación de recursos extra-presupuestarios y limita la transparencia a efectos del escrutinio legislativo del presupuesto.

Proceso presupuestario basado en políticas

El marco normativo aplicable a la formulación presupuestaria es claro, completo y detallado y el presupuesto se aprueba siempre antes del inicio del ejercicio al que se refiere. Sin embargo, los elementos de este marco normativo son puestos en conocimiento de las instituciones de modo extemporáneo, lo que reduce los plazos que éstas tienen para realizar una adecuada preparación presupuestal.

El presupuesto responde a las estrategias y directivas de gasto impuestas por el Plan de Gobierno y por el MH, las cuales están vinculadas con los objetivos fiscales globales y con criterios estratégicos y generales de gasto. De esta manera, el presupuesto es un instrumento de aplicación de políticas del gobierno y del MH; no así de las políticas institucionales o sectoriales, que en general no están desarrolladas o presentan un desarrollo incipiente.

Certeza y control de la ejecución presupuestaria

En El Salvador se aplica el principio de ‘centralización normativa y descentralización operativa’, por el cual cada entidad pública o institución autónoma es responsable de la ejecución presupuestaria, respetando la normatividad correspondiente. En lo que se refiere a las partidas aprobadas inicialmente en la ley de presupuesto, las normas que rigen la ejecución presupuestaria y la supervisión ejercida por el MH garantizan una ejecución ordenada y previsible. Sin embargo, la aprobación de la Política de Ahorro del Sector Público a principios del ejercicio fiscal introduce un sesgo importante y reduce el escaso margen de maniobra que tienen las instituciones para ejecutar su presupuesto. Esta política, que tenía un carácter coyuntural al momento de su introducción, se ha convertido en una medida estructural de austeridad en el gasto público. Cabe destacar que no está ligada a problemas de recaudación y que podría ser previsible si se introdujera en el proceso de preparación presupuestaria.

Las reformas tributarias de los últimos años se han mostrado eficaces y han generado un crecimiento acelerado de los ingresos del Estado. Este efecto imprevisto ha contribuido en la subestimación del ingreso mencionada anteriormente que ha conllevado la fijación de techos presupuestarios subestimados de gasto y la posterior asignación discrecional de los ingresos adicionales por el MH. Debido a que las asignaciones adicionales de recursos no son previsible por las instituciones, ni en oportunidad ni en monto, el beneficio que éstas pueden aportar en la provisión de servicios a la comunidad queda limitado.

Los procedimientos para el control interno de la ejecución presupuestaria están definidos con precisión para cada uno de los subprocesos, como son los procesos del pago de gastos del servicio a la deuda, de la nómina y de las adquisiciones de bienes y servicios. Además, la normatividad aplicable a estos procesos conlleva, de por sí, un uso razonable de los fondos públicos². La mayoría de las entidades ejecutoras de presupuesto cuentan con normas técnicas de control interno especializadas, aprobadas por la Corte de Cuentas de la República (CCR). Esta descentralización de la ejecución presupuestal se ha combinado con un sistema integrado de administración financiera (SAFI) de amplia cobertura, que ha permitido automatizar la mayoría de las operaciones. Aunque en términos formales no han sido diseñados con fines de control, varios sub-registros como son los registros de la nómina y de las adquisiciones públicas, facilitan en la práctica un control por parte del MH.

La auditoría interna está descentralizada y cuenta con reglamentos y procesos modernos. La importancia de esta función varía por entidad o institución autónoma y depende, en gran medida, del presupuesto que cada una de ellas decide asignar a su propia unidad de auditoría. Por lo general, la verificación interna se limita al control financiero. La auditoría interna también brinda información oportuna a la entidad respecto a aspectos de eficiencia, facilitando la introducción de determinados ajustes orientados a mejorar su gestión. Los informes de la auditoría interna son de circulación limitada (titular de la institución y CCR) por lo que no suponen un insumo relevante para la revisión y el mejoramiento permanentes de los sistemas de gestión financiera y de prestación de servicios públicos.

Contabilidad, registro e información

El modelo operacional aplicado por el gobierno da autonomía a la gestión desconcentrada y descentralizada, cediendo la responsabilidad total de ésta y de su registro a sus ejecutores. Paralelamente, el sistema establece una permanente y estrecha supervisión del MH sobre los registros presupuestario y contable, sobre la administración de las cuentas bancarias institucionales y sobre algunos aspectos de la decisión del gasto. Este modelo organizativo promueve la continuidad del flujo de información, haciendo posible la preparación oportuna de reportes consolidados de las finanzas del gobierno o dificultando la formación de saldos inutilizados en la caja fiscal. Sin embargo, la supervisión ejercida por el MH tiende a generar una percepción de control previo que en realidad no se da, por lo que no asegura la calidad de la información durante el ejercicio. Los informes de

² Entre otros ejemplos cabe citar los siguientes: el nivel de integración del registro de personal y de la nómina hace casi imposible la existencia de empleados ficticios, la centralización del proceso de endeudamiento público mejora el control de la deuda y la designación en la ley de la competencia abierta como método preferido para las adquisiciones públicas contribuye a transparentar los procesos de contratación.

auditoría corroboran este hecho al identificar diversos errores de gestión y registro que son resueltos a fin del año.

Todas las entidades del gobierno someten mensualmente al MH sus estados contables, presupuestarios y de avance físico, los cuales son consolidados por esta institución en informes presupuestarios y contables mensuales o trimestrales. De esta manera, las autoridades institucionales y de Hacienda pueden hacer el seguimiento de la ejecución presupuestal y pueden verificar la consistencia del gasto con las estrategias del gobierno. Asimismo, todas las autoridades cuentan con información razonablemente buena para hacer el seguimiento y control de la gestión y para la toma de decisiones.

Examen y auditoría externos

El control interno, la auditoría interna y la auditoría externa forman parte de un mismo sistema integrado (Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública). La CCR cumple con su papel de ente rector de este sistema. La normatividad vigente refleja los estándares internacionales y el acatamiento a las leyes, normas y procedimientos es elevado en todo el sistema. La ley atribuye a la CCR un mandato relativamente amplio para controlar la implementación presupuestaria pero, en la práctica, su enfoque se centra en verificar el cumplimiento a la normatividad y el manejo financiero por parte de servidores públicos y apenas se realizan auditorías sobre la eficacia de la gestión. Los informes de las auditorías pueden comprender información judicial, conllevando que su circulación sea limitada o tardía dado que su difusión sólo es posible una vez terminados los procesos correctivos. A pesar de que existe una oficina de auditoría ciudadana que facilita un servicio de denuncias para su investigación por parte de la Corte, ésta no emite ‘boletines para la prensa’ de sus principales hallazgos. La Asamblea Legislativa tiene el derecho de solicitar los informes, pero sólo lo hace en casos excepcionales. Como consecuencia de su limitada difusión, por lo general los informes y recomendaciones emitidos por la CCR no generan mucho debate, ni contribuyen significativamente al mejoramiento de la eficacia operativa en la gestión financiera para asegurar una óptima prestación de los servicios públicos.

La Constitución otorga a la Asamblea Legislativa una función esencialmente legislativa. En la práctica, el escrutinio legislativo del proyecto de ley de presupuesto anual es de alcance limitado. A parte de las razones políticas que puedan influir en ello, los diputados tienen una visión global restringida como consecuencia del desglose del presupuesto nacional en varios presupuestos distintos. El poder ejecutivo entrega la política presupuestaria para el año entrante de forma tardía y ésta no llega a discutirse en el pleno de la Asamblea. El examen del proyecto de ley de presupuesto se beneficia del funcionamiento de una comisión especializada que recibe apoyo técnico de una unidad de análisis. Aunque se celebran audiencias con los ministros de las carteras principales para que expongan sus presupuestos con mayor detalle, se trata de exposiciones que no conllevan negociaciones. Salvo excepciones, no se genera un debate en el seno de la Asamblea respecto a la asignación estratégica de recursos públicos.

Las funciones de la Asamblea Legislativa contemplan pocas tareas de fiscalización al ejecutivo. Una de estas atribuciones es el examen del Informe de la Gestión Financiera del Estado. Para llevarla a cabo, la Asamblea solicita el dictamen de la CCR sobre el informe. Este dictamen destaca sólo el proceso de consolidación de los datos y no se

pronuncia sobre la veracidad de las cifras. En base al mismo, la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto debiera formular su recomendación ante el pleno de la Asamblea, pero durante los últimos cinco años la Asamblea ha aprobado el informe sin contar con la recomendación por parte de la Comisión y sin debate alguno sobre el informe mismo. Respecto a otras formas de fiscalización del ejecutivo, la Comisión de Hacienda apenas hace uso de los informes de auditoría externa recibidos por la Asamblea (que ya de por sí son muy pocos). Para poder llamar a un ministro se requiere de la mayoría de los miembros de la Comisión, siendo difícil de obtener cuando el propósito de la audiencia tiene por objeto la fiscalización de la gestión. La Asamblea Legislativa no utiliza los informes de la CCR para formular recomendaciones al ejecutivo, ni como insumo para iniciativas de ley. En términos generales, no existe una estructura (ni una cultura) para discutir los resultados de las auditorías externas de gestión.

ii) Evaluación del impacto de las fallas de la GFP³

Disciplina fiscal agregada

Las políticas fiscal y de gasto del gobierno están enfocadas en mantener la disciplina fiscal agregada, lo que se refleja en el instrumental del sistema de gestión de las finanzas públicas. Entre los elementos del sistema salvadoreño de GFP que contribuyen al logro de este resultado, cabe destacar la ausencia de gastos extra-presupuestarios, los reducidos atrasos de pagos así como los buenos niveles de ingresos internos recaudados anualmente, significativamente superiores a los niveles presupuestados. Los criterios de transparencia en la gestión, las normas de ejecución presupuestaria y de manejo del flujo de caja y las metas fiscales que sirven de base para la contratación de deuda pública, son también elementos importantes que influyen de manera positiva sobre la disciplina fiscal agregada. Además, la centralización de los registros de todas las operaciones financieras de la administración pública y los mecanismos establecidos de control y auditoría, brindan una fuente de información de gran utilidad para supervisar el respeto de este objetivo fiscal. Cabe sin embargo destacar que, aunque los riesgos fiscales están bien controlados, no se consolidan en informes regulares para tener un panorama completo y hacer frente a posibles situaciones de crisis.

Asignación estratégica de recursos

Las políticas de disciplina y austeridad fiscal del gobierno, los compromisos sociales adquiridos por éste como parte del proceso de pacificación y las necesidades de desarrollo en sectores específicos priorizados en el Plan de Gobierno y vinculados a la provisión de servicios básicos a la población, son elementos gravitantes para la definición de las políticas presupuestarias y de gasto. Por este motivo, la ejecución presupuestaria no genera impactos fiscales negativos y permite la asignación de recursos a sectores o actividades priorizadas. Sin embargo, esta situación no permite a las demás instituciones del Estado preparar estrategias sectoriales y planes operativos, por la muy limitada asignación de recursos que reciben. Así tenemos que en el 2008, cerca del 70% del presupuesto se distribuyó sólo en 4 instituciones/sectores (Hacienda, Educación, Salud, Seguridad Pública). En general, las instituciones han ajustado su capacidad operativa a la

³ Para más detalles referirse al cuadro del anexo 4.

disponibilidad presupuestal, lo cual les permite operar con recursos reducidos, pero limita su capacidad de respuesta en la provisión de servicios a la comunidad.

Eficiente prestación de servicios

La descentralización administrativa que caracteriza la gestión de las finanzas públicas en El Salvador, ha buscado favorecer la prestación de los servicios públicos⁴. Sin embargo, todavía existen debilidades que afectan la eficiencia del sistema:

- Por lo general, los ministerios cabeza de sector carecen de políticas y estrategias sectoriales documentadas para mejorar la provisión de servicios públicos, así como de instrumentos para evaluar de forma regular su impacto sobre la población. Adicionalmente, no disponen de los fondos necesarios para implementar las iniciativas sectoriales propuestas⁵, aspecto que restringe en la práctica las posibilidades de prestar los servicios públicos de forma eficiente.
- Las modificaciones presupuestarias, tanto para reforzar como para reducir el presupuesto originalmente votado, disminuyen la capacidad para optimizar los recursos públicos dirigidos a mejorar la provisión de servicios.
- A pesar de que la administración financiera y la gestión de los recursos públicos están sujetas a auditoría (interna y externa), procesos que contribuyen a mejorar la eficiencia operativa, su impacto es todavía limitado para mejorar la calidad o la cantidad de los servicios proporcionados. Las entidades encargadas de realizar estos controles no cuentan con los recursos (financieros, humanos y técnicos) para cumplir adecuadamente con esta función y, por ende, las instituciones públicas no disponen de un análisis global y sistemático de la eficiencia con que se prestan los servicios. Es más, en los casos en que existen estos resultados (por ejemplo el análisis de valor por dinero que realiza la CCR), los mismos no se difunden adecuadamente, reduciendo su valía para efectos de retroalimentación de la calidad de los servicios públicos.

iii) Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

El proceso de modernización y reforma del Estado emprendido en El Salvador en los últimos diez años, que incluye acciones significativas para mejorar la gestión de las finanzas públicas, ha sido ejecutado con éxito debido a la voluntad política empeñada por las autoridades, la apropiación de sus objetivos por parte de las instituciones públicas y el respaldo activo de la sociedad civil organizada. Los resultados se reflejan claramente en la presente evaluación PEFA.

Sin embargo, este proceso de reformas está en un momento de cierre, quedando algunas actividades pendientes o por completar. Las nuevas iniciativas que se están proponiendo requieren de un marco estratégico y un nuevo liderazgo institucional para orientar su organización, priorización y futura implementación. La evaluación PEFA realizada puede servir para definir este nuevo marco estratégico y para reconducir el diálogo con la cooperación internacional sobre cómo mejorar la gestión de las finanzas públicas.

⁴ Por ejemplo, en el sector de educación, la descentralización administrativa abarca incluso la transferencia de recursos públicos a las comunidades para la gestión de los servicios de educación parvularia, básica y media. A pesar de no existir datos que permitan confirmar una mejora en la calidad del servicio, se ha logrado una administración mejor controlada y una mayor cobertura educativa (cantidad).

⁵ Por ejemplo, el Ministerio de Salud propone programas de vacunación que no puede implementar por falta de presupuesto.

Cuadro 0.1 El conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel en materia de GFP en El Salvador

	A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto	Puntaje
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	C
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	B
ID-3	Desviaciones de los Ingresos totales comparadas con el presupuesto original	A
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	B
	B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia	
ID-5	Clasificación del presupuesto	C
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	A
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	B+
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	C+
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	B
	C. CICLO PRESUPUESTARIO	
	C i) Presupuestación basada en políticas	
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	C+
	C ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria	
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	B+
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	B+
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	A
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	C+
	C iii) Contabilidad, registro e informes	
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	B
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	B+
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A
	C iv) Escrutinio y auditoría externa	
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	C+
ID-27	Escrutinio legislativo de la Ley de presupuesto anual	C+
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D
	D. PRÁCTICAS DE DONANTES	
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	D
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D

1 Introducción

El objetivo de esta introducción consiste en facilitar la comprensión del contexto propio de El Salvador, describir el proceso y la metodología de elaboración del informe PEFA⁶ y determinar el alcance de la evaluación de la GFP.

Objetivo del informe

El presente informe se ha elaborado a petición del Gobierno de El Salvador. El interés de aplicar el marco de referencia para la medición del desempeño de la GFP -haciendo uso de la metodología PEFA- surgió como fruto del diálogo mantenido con el grupo de donantes de apoyo presupuestario para asuntos relacionados con este instrumento financiero y la GFP.⁷

Después de un periodo de intensas reformas y de fuerte modernización de las finanzas públicas, la presente evaluación ofrece a las autoridades y funcionarios salvadoreños una línea de base y referencia del alto nivel de desempeño alcanzado y permite el monitoreo de la GFP en el país. Además, habiéndose concretado la mayoría de las iniciativas iniciadas en un pasado, esta evaluación podría nutrir la reflexión y gestar una visión estratégica en torno a un nuevo proceso de reformas que ayude al Gobierno a mejorar la calidad de su GFP.

En un contexto marcado por la voluntad internacional de mejorar la efectividad de la ayuda oficial al desarrollo (ODA), los donantes representados en El Salvador tienen un interés creciente en canalizar su ayuda a través de instrumentos fiduciarios como son el apoyo presupuestario y/o acompañar los esfuerzos del Gobierno para mejorar la GFP. En este sentido, desean disponer de estudios que permitan conocer la realidad del marco presupuestario y de las finanzas públicas del país. En el caso de la Comisión Europea (CE), donante que suministra actualmente apoyo presupuestario directo, este informe es de especial importancia para verificar el respeto de las condiciones generales de desembolso vinculadas a la GFP de su programa en curso y determinar la elegibilidad del país a nuevos programas. Además, permite alimentar y actualizar el diálogo entre el Gobierno y los donantes en el área de la GFP y facilita el apoyo coordinado del grupo de apoyo presupuestario a la estrategia de reformas de finanzas públicas liderada por las autoridades nacionales.

⁶ Este informe se denomina informe de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (ID-GFP).

⁷ Este grupo se creó en octubre de 2008 y está compuesto por la Comisión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo.

Proceso de preparación del informe

La evaluación PEFA fue financiada y conducida por la CE, en colaboración conjunta con el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Por parte del Gobierno, el liderazgo de la misión fue asumida por la Dirección de Políticas Económica y Fiscal (DPEF), entidad que a finales de 2008 condujo la auto-evaluación de la GFP basada en los ejercicios fiscales 2005-2007 siguiendo esta misma metodología⁸. De esta manera, el proceso fue iniciado y recibió la orientación constante del núcleo formado por el grupo de apoyo presupuestario y la DPEF (en adelante, núcleo PEFA).

Los donantes del grupo de apoyo presupuestario jugaron un papel decisivo en la formulación de los términos de referencia (TDR), la organización de las actividades preliminares, la facilitación del acceso a las autoridades salvadoreñas y a la comunidad de donantes y la supervisión del conjunto del proceso. Cabe destacar la especial contribución de la CE y del BM en estas actividades, habiendo este último designado dos especialistas⁹ para el seguimiento de la misión.

La activa participación de la DPEF en los preparativos de la misión y su permanente acompañamiento durante la fase de terreno fueron esenciales para la elaboración del presente informe. Esta Dirección prestó un excelente apoyo logístico que hizo posible, no sólo la organización de la mayoría de las reuniones, sino la plena participación (podría decirse dedicación) de los altos funcionarios y sus equipos. Además, la DPEF asistió a casi todas las sesiones de trabajo, esencialmente las realizadas con la administración pública, lo que fue de gran utilidad para ambas partes. Por un lado, los consultores se beneficiaron de la experiencia acumulada durante el ejercicio de auto-evaluación PEFA dirigido por la DPEF y, por otro, el personal de esta Dirección pudo ampliar su capacitación en la aplicación de esta metodología para conducir futuras evaluaciones del desempeño de la GFP.

El proceso de preparación del informe empezó con una fase preparatoria que transcurrió del 15 de febrero al 1 de marzo de 2009. En esta primera etapa, la CE inició el contacto entre el núcleo PEFA y la jefa de misión. A partir de las orientaciones e informaciones recibidas, los expertos entregaron una propuesta de plan de trabajo que incluía el calendario, los principales interlocutores del ejercicio, una programación preliminar de reuniones y una lista de documentación complementaria. También se prepararon unos “temas de conversación” que recogían -para cada interlocutor identificado- las principales cuestiones que querían ser abordadas durante las reuniones.

La segunda fase del trabajo estuvo marcada por la misión de terreno en El Salvador que visitó San Salvador entre el 2 de marzo y el 2 de abril de 2009. Esta etapa se inició con tres sesiones introductorias (en los días 3 y 4 de marzo) donde se hicieron las presentaciones oficiales con la CE, el grupo de apoyo presupuestario y la DPEF, en este

⁸ Esta auto-evaluación estuvo suscitada por un requisito de la CE para acceder al desembolso del apoyo presupuestario. El ejercicio se prolongó durante un mes y asoció esencialmente a las direcciones y unidades del MH. En él se aplicó el Marco PEFA, pero no las orientaciones y las aclaraciones dadas por el Secretariado PEFA. La auto-evaluación no llegó a aprobarse internamente de forma oficial, pero sirvió para movilizar los recursos de la CE.

⁹ Los especialistas designados por el BM fueron Antonio Blasco y Fabienne Mroczka. Estos expertos participaron en la elaboración de los TDR y en varias reuniones.

orden secuencial. Las reuniones de *briefing* sirvieron para presentar los resultados esperados de la misión, los elementos de contexto a tener en cuenta y los resultados de la auto-evaluación PEFA (2008) y para ultimar los preparativos relacionados con la organización logística.

Durante la primera semana (el 6 de marzo) se celebró un taller de trabajo con funcionarios y técnicos de la administración pública y con los donantes del apoyo presupuestario (30 participantes). Por parte del Gobierno estaban representadas varias direcciones y unidades del Ministerio de Hacienda y unidades financieras institucionales de los ministerios encargados de las carteras de salud, educación y obras públicas. El taller duró todo un día y permitió introducir y aplicar el marco de referencia para la medición del desempeño (marco PEFA). El 11 de marzo, en la mañana, se celebró una sesión informativa sobre el enfoque consolidado de apoyo a las reformas de la GFP, donde también se presentaron el marco y el informe PEFA (45 participantes).

El trabajo de campo realizado a lo largo de toda esta fase se concentró en obtener las informaciones y evidencias necesarias para tratar los indicadores que sustentan la evaluación (presentados en la sección 3), a partir de numerosas reuniones. Los resultados preliminares de la misión fueron presentados ante el Gobierno (funcionarios del Ministerio de Hacienda y de los tres ministerios de línea citados) y los donantes (grupo de apoyo presupuestario) el 30 de marzo y ante los responsables de la Corte de Cuentas de la República (CCR) el 31 de marzo. La fase de terreno en El Salvador se cerró con la firma de la ayuda a memoria entregada por el equipo. Estos mismos resultados fueron presentados el 3 de abril a los representantes de la Oficina Europea de Cooperación (AidCo), en la sede de la CE en Bruselas.

La fase de redacción tuvo lugar entre el 6 y el 19 de abril de 2009. Los consultores utilizaron estas dos semanas para terminar de procesar las informaciones obtenidas y completar la redacción de un primer borrador del informe PEFA. Esta versión preliminar recibió los comentarios del gobierno (centralizados por la DPEF), de los donantes (CE y BM) y del Secretariado PEFA. Durante la fase de finalización que concluyó el 10 de mayo, se integraron los comentarios recibidos en una versión final del informe.

Metodología de preparación del informe

La metodología seguida ha consistido en varios componentes (algunos de los cuales ya han sido mencionados), que se desarrollaron según la secuencia siguiente:

- Inicialmente se consideraron los elementos centrales a evaluar para cada indicador y dimensión, de acuerdo a la metodología PEFA, y se hizo un reparto de tareas entre el equipo. También se examinaron los datos y documentos existentes sobre la GFP en El Salvador, a partir de las informaciones preliminares recibidas por medio de la CE y de otras informaciones recogidas en diversos portales de internet. Estas labores permitieron preparar el plan de trabajo (calendario, identificación de interlocutores, agenda preliminar y listado de documentación) y los temas de conversación.
- Adicionalmente, se consideraron y analizaron en profundidad los resultados del estudio de auto-evaluación de la GFP sobre los ejercicios 2005-2007, los cuales arrojaron elementos de gran interés.
- La recolección de la información y evidencia necesaria sobre los temas de evaluación se realizó esencialmente durante la misión de terreno, a partir de: (i) la organización

de una sesión informativa y de un taller de formación con los principales interlocutores para familiarizarlos con el ejercicio; (ii) la celebración de reuniones con autoridades y funcionarios de las instituciones públicas (asociando distintos niveles: directores, subdirectores y técnicos) y con representantes de los donantes y de la sociedad civil; (iii) la realización de varias consultas en aplicaciones informáticas de la administración; (iv) la recopilación de estadísticas y datos necesarios relativos al ejercicio fiscal 2006 en adelante; (v) la aplicación de chequeos de consistencia cruzando datos de diferentes fuentes y (vii) la organización de algunas ‘entrevistas de control’ (al final del trabajo de campo) con fines de sondear la solidez de la información obtenida .

- El análisis y la evaluación de la información recogida se llevaron a cabo mediante la aplicación de las tres herramientas siguientes: (i) el marco de evaluación PEFA, (ii) las orientaciones sobre el alcance de la evaluación y las fuentes de información requerida y (iii) las aclaraciones publicadas por el Secretariado PEFA. Primero se asignó un puntaje a cada dimensión (según una escala A, B, C o D). El puntaje de cada indicador se calculó combinando los puntajes de sus dimensiones, a través de los métodos de clasificación M1 ó M2 (obteniendo puntajes según una escala A, B+, B, C+, C, D+ y D). La evidencia que respalda las calificaciones de los 28+3 indicadores fue objeto de redacción detallada y permitió realizar la evaluación integrada del desempeño de la GFP.

Cabe destacar que se ha trabajado esencialmente con datos de los ejercicios presupuestarios programados y ejecutados 2006, 2007 y 2008. El Informe de la Gestión Financiera del Estado de 2008 todavía no estaba finalizado/publicado en el momento de la evaluación (marzo 2009) pero se obtuvieron datos preliminares. También se utilizaron datos relativos al ejercicio presupuestario en curso (2009), sobre todo en lo que se refiere a la planificación y preparación presupuestarias.

Alcance de la evaluación según lo previsto en el informe

La presente evaluación se ha centrado en las operaciones del gobierno central. Únicamente en el análisis de algunos indicadores (ID-8, ID-9, ID-23), se ha incluido información sobre otros niveles del sector público no financiero (SPNF), como son las municipalidades y las empresas públicas. El ejercicio PEFA no examina el sector público financiero.

Tomando como referencia la definición del sector público incluida en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional de 2001, para efectos de este informe se considera que el gobierno central en El Salvador incluye las instituciones descentralizadas. De esta manera, las operaciones del gobierno central no sólo integran el grupo central de 24 entidades que constituyen una unidad institucional única (apelación utilizada en El Salvador), sino también las 86 instituciones descentralizadas adscritas a ellas, con entidad jurídica separada y considerable autonomía. Esta terminología se precisa en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1 Composición del sector público en El Salvador



En El Salvador, la GFP a nivel del gobierno central abarca el 87% del gasto público. La evaluación PEFA contempla una parte muy elevada del monto que mueven las finanzas públicas salvadoreñas y tiene, por ende, un gran alcance (ver cuadro 1.2).

Cuadro 1.2 Distribución del gasto real agregado entre las entidades del sector público, 2007

Instituciones	Nº de entidades ¹⁰	Gasto público agregado	
		en millones US\$	en %
Gobierno central (incluyendo transferencias y excluyendo instituciones descentralizadas) ¹¹	24	3.258,2	65%
Instituciones descentralizadas (sin incluir las transferencias recibidas del gobierno central) ¹²	86	1.104,2	22%
Total gasto gobierno central	110	4.362,4	87%
Empresas Públicas	4	456,6	9%
Total gasto sector público (sin municipalidades)		4.818,9	
Municipalidades (sin transferencias del Gobierno Central) ¹³	262	200,6	4%
Total gasto sector público		5.019,6	100%

Fuente: Informes de la Gestión Financiera del Estado y Municipal de 2007 y cálculos propios de la misión.

¹⁰ Según la agrupación operacional seguida en la Ley de Presupuesto General del Estado.

¹¹ Se incluyen el Órgano Legislativo (1), el Órgano Judicial (1), el Órgano Ejecutivo (13 ramos o ministerios y la Presidencia de la República), el Ministerio Público (3) y Otras Instituciones tales como la CCR (5).

¹² En esta categoría se incluyen 2 instituciones financieras que intervienen en el área del fomento de la vivienda en El Salvador.

¹³ La cifra relativa al gasto agregado de las municipalidades contiene únicamente los gastos financiados por recursos propios de las 236 municipalidades que cumplieron con la obligación legal de remitir información a la DGCG en 2007. Su cálculo se ha hecho sustrayendo al gasto devengado total (US\$ 368,2 millones) las transferencias corrientes y de capital recibidas del sector público (US\$ 167,7 millones).

2 Información de antecedentes sobre el país

Esta sección tiene un carácter descriptivo y proporciona información general sobre la República de El Salvador y las características fundamentales de su sistema de GFP. Su objetivo es facilitar la comprensión de la evaluación PEFA (sección 3 y evaluación resumida) y del contexto de las reformas en curso (sección 4). La información utilizada procede de análisis preexistentes sobre la situación económica del país y las políticas fiscal y de gasto, de diversas disposiciones legales y de otros documentos pertinentes.

2.1 Descripción de la situación económica del país

*Contexto del país*¹⁴

El Salvador es un país de 6,9 millones de habitantes (2007)¹⁵ y 21.040 km² ubicado en América Central sobre el océano Pacífico entre Guatemala y Honduras. Es la tercera economía de la región con un producto interno bruto (PIB) cercano a US\$ 20.000 millones (2007), aunque muestra un desempeño moderado en los últimos años con un crecimiento promedio de 2,6% entre 1997 y 2007. Los años 2006, 2007 y 2008 mostraron una mejor dinámica con tasas de crecimiento anual del PIB superiores a esta media (crecimiento promedio del 4,2%), sustentados en una mayor diversificación de su economía, un creciente flujo de inversión extranjera y una coyuntura favorable de precios internacionales. La recuperación en la actividad económica vino acompañada de una mejora de los ingresos fiscales y una disminución del déficit fiscal del sector público no financiero, que se redujo a 2% del PIB en 2007. Por otro lado, los niveles de inflación se han mantenido controlados por debajo de un dígito, oscilando entre 4% y 5% anual entre 2005 y 2007, pero mostrando una pequeña aceleración en 2008, cuando alcanza un cifra del 5,5%.

Un ingreso por habitante de US\$ 2.850 (2007)¹⁶ ubica a El Salvador como una economía de renta media. Sin embargo, el crecimiento del ingreso per cápita ha sido módico entre 1997-2007, alcanzando un promedio anual de 1,1%. Esta tendencia positiva se ha fortalecido en los últimos tres años con tasas en exceso de 2,5%, resultado que ha tenido un impacto modesto en los niveles de pobreza, reduciendo su incidencia de 41% en 2004 a 37% en 2007. Otros indicadores de desarrollo muestran en 2007 una esperanza de vida de 72 años, niveles de mortalidad infantil de 22 por cada mil nacidos vivos, una matriculación escolar primaria bruta de 114% (112% para niñas y 116% para niños), una

¹⁴ La información recogida en esta sección proviene de publicaciones preparadas por el Ministerio de Hacienda, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2009) y el Banco Mundial (BM, 2009).

¹⁵ Según informaciones de la CE, los censos de 2007 arrojarían un conjunto demográfico de 5,7 millones de habitantes.

¹⁶ Esto equivale a la Renta Nacional Bruta (*Gross National Income*) calculada según el método Atlas en US\$ corrientes (Fuente: Banco Mundial, www.worldbank.org).

tasa de analfabetismo de 19% y una cobertura de acceso a fuentes de agua potable del 84% de la población.

La economía de El Salvador está fuertemente ligada al sector de servicios, que representa un 60,3% del PIB en 2007, seguida por el sector industrial con 29% y el sector agropecuario con 10,7%. El sector terciario ha estado creciendo de manera significativa de la mano del desarrollo del turismo y de las inversiones realizadas para mejorar la infraestructura necesaria para abastecer este crecimiento. El importante flujo de remesas (alrededor de 18% del PIB) recibidas de la comunidad salvadoreña radicada en los Estados Unidos también ha servido para dinamizar este sector. Por otro lado, la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos (DR-CAFTA) ha contribuido al desarrollo del sector industrial manufacturero, particularmente en la producción de maquila. Las exportaciones de café, azúcar y otros productos no tradicionales se han incrementado, pero menos que las importaciones de bienes y servicios. El resultado neto es un balance comercial negativo equivalente al 20% del PIB en 2007.

La tendencia de crecimiento de la economía de El Salvador seguida hasta 2007 ha mostrado marcados signos de desaceleración a finales de 2008 y principios del 2009. La crisis financiera mundial y la disminución en la cotización de los precios internacionales para la canasta exportadora del país, además de la disminución de los recursos disponibles para mantener los niveles de inversión privada han mostrado ya un impacto en los ingresos públicos. Se calcula que este año 2009, la tasa de crecimiento del PIB no llegue a 2%, con el consecuente efecto sobre el empleo y el consumo interno. En este contexto, el nuevo gobierno¹⁷ podría afrontar un deterioro aún mayor en la economía internacional, lo que previsiblemente conllevaría políticas preventivas que eviten la propagación del impacto deflacionario externo y mantengan un ritmo razonable de crecimiento económico.

Programa global de reforma del sector público

El programa global de reforma del sector público no figura en ningún documento específico pero, en la práctica, se ha desarrollado en cuatro áreas: i) el fortalecimiento del sistema democrático, con reformas orientadas a mejorar los sistemas judicial y legislativo, además de la organización del Estado, ii) la vigencia plena del estado de derecho, con reformas dirigidas a garantizar la independencia de poderes, el acceso a la justicia y la aplicación de mecanismos alternos de solución de disputas, iii) el desarrollo y ampliación de los mercados, con reformas encaminadas a crear nuevos marcos regulatorios, promocionar la competencia y diversificar la oferta de productos y servicios, y iv) la eficiencia de la gestión pública, con reformas iniciadas para focalizar la lucha contra pobreza y mejorar la provisión de servicios públicos. Este proceso de reformas tuvo su origen en los acuerdos de paz firmados en 1992 para dar fin al conflicto armado interno y se han llevado adelante con relativo éxito. Sin embargo, el proceso se encuentra al final de un ciclo y requiere de un nuevo escenario de concertación político y social para la construcción de una estrategia que permita enfrentar los desafíos pendientes.

¹⁷ El 1 de junio de 2009 asumirá el gobierno el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), partido político ganador de las elecciones presidenciales realizadas el 15 de marzo de 2009.

Fundamentos de las reformas de GFP

Las transformaciones relacionadas con la eficiencia de la gestión pública encaradas a partir de la segunda mitad de los años 90, incluyeron varias reformas en materia de administración financiera del Estado. Estas reformas se llevaron adelante con un fuerte respaldo político y se internalizaron en el Ministerio de Hacienda. La reforma tributaria, la integración de los sistemas de administración financiera, la aplicación de nuevos sistemas de compras públicas, entre otros procesos, se llevaron adelante con el objetivo de mejorar las recaudaciones del Estado, controlar la ejecución de recursos y focalizar el gasto público. El resultado de estas reformas se muestra en la creciente disciplina fiscal existente, pero tiene su contrapunto en el escaso espacio fiscal que ha quedado para generar nuevas iniciativas de política que permitan ampliar o mejorar la calidad de los servicios públicos. Esta es una de las principales contradicciones pendientes de resolver.

2.2 Descripción de los resultados presupuestarios

Desempeño fiscal

El Salvador, luego de un largo periodo de guerra interna (1980-1992) quedó en una situación económica y social muy compleja que requirió de un manejo fiscal muy prudente, enmarcado dentro de un proceso de reconstrucción del país. Pocos años después, los desastres naturales originados por el huracán Mitch (1999) y el terremoto del 2001 generaron una nueva situación de crisis y de emergencia nacional. Así, el gobierno, desde el inicio del presente siglo debió enfrentar una situación de emergencia y de reconstrucción del país, producto de la guerra y de los desastres naturales, que no sólo minaron su potencial de ingresos tributarios, sino que generaron un crecimiento acelerado de la deuda externa.

La situación fiscal en estos años fue inestable, y requirió que el gobierno implementara políticas gubernamentales muy prudentes y procesos de reforma intensivos, destinados a potenciar el ingreso tributario y propiciar la estabilización macroeconómica del país. Es así como, en el año 2004, el gobierno intensificó su proceso de reformas al sistema tributario que impactaron rápida y favorablemente en la recaudación tributaria. También se inició un proceso de racionalización del gasto público que redujo el tamaño del aparato estatal, se implantaron políticas de austeridad del gasto y se congelaron los salarios. Además, se llevó a cabo la reforma del sistema de pensiones transfiriéndolo al sistema privado y, se orientó una parte muy importante del gasto público a favorecer el desarrollo de sectores estratégicos, estableciendo prioridades claras de desarrollo de mediano plazo.

Estos procesos produjeron resultados tangibles en el corto plazo tal como se muestra en el cuadro 2.1. La mejora de los ingresos fiscales se refleja en los valores crecientes de los ingresos propios en relación al PIB. En particular, la revisión de las cifras de ingresos de los últimos siete años muestra como éstos aumentaron desde US\$ 1.599 millones en 2001 hasta US\$ 3.191 millones en 2008¹⁸. El impuesto a la renta fue el que mayor incremento tuvo (233%), demostrando la eficacia de la reforma tributaria implementada. Por su parte, el gasto se fue manteniendo en proporciones relativamente estables hasta que, en el año 2008, sufrió un brusco incremento por los efectos de alza de precios de los combustibles.

¹⁸ Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

La proporción tanto del déficit fiscal como del déficit agregado se ha reducido, y la del flujo neto de financiamiento se ha mantenido en niveles ajustados, sin mostrar incrementos notables originados por la crisis internacional.

Cuadro 2.1 Ejecución del Presupuesto del gobierno central (como porcentaje del PIB)

Presupuesto del gobierno central	2006	2007	2008
Ingreso agregado	14,6	15,1	15,4
- Ingreso propio	14,5	15,0	15,3
- Donaciones	0,1	0,1	0,1
Total del gasto	15,3	15,4	15,7
Gasto no relacionado con intereses	12,9	13,0	13,4
Gasto relacionado con intereses	2,4	2,4	2,3
Déficit agregado (incluidas donaciones)	-0,6	-0,3	-0,3
Financiamiento neto	0,6	0,3	0,3
- externo	2,3	-0,7	0,2
- interno	-1,7	1,0	0,1

Fuente: La DPEF del Ministerio de Hacienda.

Por el lado de la deuda (ver cuadro 2.2), aunque la deuda externa pública ha crecido sólo un 2,5% en los últimos tres años, la deuda pública interna lo ha hecho en un 45%. Esto es debido principalmente a que la deuda pública interna generada por el sector público financiero se duplicó en dicho periodo como consecuencia de la incorporación a ésta de los fideicomisos de Obligaciones Previsionales y de Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad que representan más de 350 millones de dólares por año¹⁹.

Cuadro 2.2 Estado resumido de la Deuda Pública (en US\$ millones)

Deuda Pública	2006	2007	2008 ²⁰
1. Deuda Pública Total	8.359,2	8.638,7	9.707,6
1.1. Sector público no financiero	7.402,1	7.447,2	7.903,6
1.2. Sector público financiero	860,9	1.130,5	1.478,7
1.3. Banco Central de Reserva	96,2	61,0	325,3
2. Deuda Externa Pública	5.692,6	5.444,3	5.837,3
2.1. Sector público no financiero	5.398,0	5.281,0	5.409,6
2.2. Sector público financiero	198,4	102,3	102,5
2.3. Banco Central de Reserva	96,2	61	325,3
3. Deuda Interna Pública	2.666,6	3.194,4	3.870,3
3.1. Sector público no financiero	2.004,1	2.166,2	2.494,0
3.2. Sector público financiero	662,5	1.028,2	1.376,2

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Asignación de recursos

¹⁹ Fuente: FUSADES, Informe Trimestral de Coyuntura.

²⁰ Información preliminar.

El Plan de Gobierno 2004-2009 ha sido la base estratégica para la definición de las prioridades del gobierno y por ende para la asignación de los recursos presupuestarios. El Plan marcó claramente la estrategia de desarrollo sobre la base de seis prioridades nacionales: a) desarrollo social, donde entre otros aspectos se priorizan actividades específicas de los sectores de educación y salud; b) administración de justicia y seguridad ciudadana, que entre otros aspectos prioriza el fortalecimiento del sistema judicial y de los instrumentos que permitan reducir la violencia y el crimen organizado, así como el fortalecimiento de los procesos participativos de prevención y mitigación de desastres; c) apoyo al desarrollo económico, priorizando entre otros aspectos la promoción de tratados de libre comercio, el fortalecimiento de los sectores agropecuario y vial, así como el apoyo a la microempresa y a los programas de reducción de la pobreza (FOMILENIO); d) conducción administrativa, priorizando entre otros aspectos el fortalecimiento de la gestión de ingresos y la rendición de cuentas del sector público; e) deuda pública y obligaciones generales del estado, priorizando el cumplimiento de las obligaciones del Estado; y, f) producción empresarial pública, donde se prioriza el impulso de los puertos y aeropuertos del país, así como la mejora en la provisión de servicios públicos básicos (electricidad, agua y desagüe). El Plan de Gobierno 2004-2009 responde así a retos sociales, económicos y fiscales impostergables del gobierno.

Este Plan de Gobierno debió implementarse en un entorno de estrictas políticas de disciplina, austeridad y ahorro fiscal, por lo que la asignación de recursos presupuestarios para las instituciones estuvo sujeta a limitaciones importantes. El Ministerio de Hacienda, en su necesidad de respetar las políticas fiscales y las prioridades establecidas en el Plan de Gobierno, efectuó la distribución de los recursos del Estado mediante la fijación de techos presupuestales (no necesariamente coordinados con las instituciones). En este entorno operacional, el Plan de Gobierno se convirtió en la única fuente estratégica para todo el gobierno, desincentivando las iniciativas institucionales o sectoriales y propiciando la formulación de presupuestos inerciales basados en disponibilidades presupuestarias y no en las necesidades u objetivos sectoriales o institucionales. Este hecho, aunque permitió alcanzar los objetivos fiscales, debilitó la planificación estratégica de las instituciones, especialmente la de los sectores no prioritarios.

El cuadro 2.3 muestra cómo en los últimos tres años el gasto corriente ha crecido en desmedro del gasto de capital, la proporción del gasto salarial en el presupuesto total de gasto ha decrecido constantemente²¹ y cómo se ha potenciado la gestión descentralizada (a través de transferencias), propiciando así una gestión más cercana al objetivo del gasto. Un aspecto de este cuadro que resulta importante resaltar, es el hecho de que el gasto de capital durante los últimos tres años fue decreciente, reflejando las limitaciones para contratar nuevo endeudamiento, impuestas por el Gobierno y la Asamblea Legislativa, lo cual impactó directamente en los programas de inversión pública que quedaron mayormente reducidos a la culminación de los programas existentes.

²¹ En los últimos años la preocupación del gobierno en el gasto salarial ha sido constante. Así, se han dado reajustes al salario mínimo urbano y se han decretado periódicamente aumentos salariales en el sector público. Sin embargo, dado que el crecimiento del gasto ha sido mayor que el crecimiento salarial, la incidencia salarial dentro del presupuesto global ha decrecido.

Cuadro 2.3 Resumen de las asignaciones presupuestarias reales, por categorías de clasificación económica (como porcentaje del total del gasto)²²

Categorías de la clasificación económica	2006	2007	2008
Gasto corriente	81,4	82,5	83,5
- Sueldos y salarios	29,2	28,2	27,8
- Bienes y servicios	12,1	12,5	13,0
- Pagos de intereses	15,7	15,9	14,6
- Transferencias	24,4	25,9	28,1
Gastos de capital	19,2	17,9	16,7
- Inversión Bruta	8,6	5,8	6,7
- Transferencias de capital	10,6	12,1	10,0
- Concesión neta de préstamos	-0,6	-0,4	-0,2

Fuente: La DPEF del Ministerio de Hacienda.

El efecto de las políticas de priorización del gasto establecidas en el Plan de Gobierno, se aprecia claramente en el cuadro 2.4, donde se ve cómo la incidencia de los presupuestos de los ramos de educación, salud, agricultura, seguridad pública y justicia, y economía, ha sido creciente, y cómo la incidencia del ramo de hacienda (decisión centralizada) ha disminuido en el mismo periodo.

Cuadro 2.4 Resumen de las asignaciones presupuestarias reales, por sectores (como porcentaje del total del gasto)²³

Categorías de la clasificación institucional	2006	2007	2008
Órgano Legislativo	0,7	0,8	0,9
Corte de Cuentas de la República	0,7	0,8	0,8
Tribunal Supremo Electoral	0,5	0,6	0,7
Tribunal Servicio Civil	0,0	0,0	0,0
Presidencia de la República	3,3	3,4	3,1
Tribunal de Ética Gubernamental	0,0	0,0	0,0
Ramo de Hacienda	37,4	32,0	30,6
Relaciones Exteriores	1,1	1,2	1,3
Defensa Nacional	3,6	3,9	3,6
Consejo Nacional de la Judicatura	0,1	0,1	0,1
Órgano Judicial	4,8	5,3	5,3
Fiscalía General de la República	0,7	0,9	1,2
Procuraduría General de la República	0,6	0,5	0,6
Procuraduría Derechos Humanos	0,1	0,1	0,2
Ramo de Gobernación	1,6	1,8	0,4
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	5,4	6,2	8,7
Ramo de Educación	16,8	18,5	18,8
Ramo de Salud Pública	9,2	10,8	10,6
Ramo de Trabajo y Previsión Social	0,2	0,3	0,3

²² Valores calculados sobre los registros del pagado (no del devengado). Esto es aceptado por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI de 1986, por lo que las cifras cumplen con los estándares internacionales y permiten hacer comparaciones con las estadísticas financieras mundiales.

²³ Idem (valores calculados sobre los registros del pagado).

Ramo de Economía	4,0	4,6	4,8
Ramo de Agricultura y Ganadería	1,3	1,5	1,7
Ramo de Obras Públicas	6,7	5,2	5,4
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0,7	0,6	0,4
Ramo de Turismo	0,2	0,5	0,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: La DPEF del Ministerio de Hacienda.

Información adicional

Un aspecto adicional que ha influido negativamente en la gestión presupuestaria de las instituciones, es el reducido control que éstas tienen sobre su presupuesto, lo cual es originado, no sólo por la asignación de techos presupuestarios insuficientes, sino también por las repetidas modificaciones a la disponibilidad de sus recursos presupuestarios. Por un lado, debido a la subestimación inicial de ingresos por el gobierno, se establecen techos presupuestarios bajos, para luego, mediante asignaciones presupuestarias posteriores y normalmente discrecionales al Ministerio de Hacienda, aumentar la disponibilidad institucional de recursos propiciando la ejecución de gastos no planificados. Por otro lado, durante la ejecución presupuestal se aprueba una política de austeridad y ahorro que genera congelamiento de fondos y restricciones al gasto y afecta los planes y programas en desarrollo por las instituciones. Los indicadores ID-1, ID-2 y ID-16 descritos en la sección 3 del presente documento, muestran la magnitud de estas modificaciones.

2.3 Descripción del marco jurídico e institucional de GFP

Marco jurídico de GFP

El sistema de GFP de El Salvador está regulado por un marco jurídico moderno, que se caracteriza por cubrir los aspectos esenciales del ciclo presupuestario de forma clara e integrada.

La Constitución de la República dedica un capítulo a la hacienda pública y enmarca aspectos fundamentales relativos a la preparación y ejecución presupuestaria, las adquisiciones públicas, los tributos, la deuda pública, el control externo, el escrutinio legislativo y la descentralización.

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI) es de suma importancia para la GFP porque norma y armoniza la gestión financiera del sector público y establece el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) que comprende los subsistemas de presupuesto, inversión y crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental, además del aplicativo informático del mismo nombre. La cobertura institucional de esta ley abarca a las instituciones centralizadas y descentralizadas del gobierno, las empresas estatales de carácter autónomo, y las demás entidades que costean sus operaciones con fondos públicos. Las municipalidades sólo están sujetas a la Ley AFI en lo que concierne a la normativa y obligaciones de registro de la contabilidad gubernamental.

La Ley de la Corte de Cuentas de la República (Ley de la CCR) establece el Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública que es un sistema de control integrado para el control interno, la auditoría interna y el control externo. Son también de especial relevancia la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y el Código Tributario. Además, otras leyes, decretos, reglamentos, normas y manuales complementan este marco jurídico. Los más importantes que han sido consultados durante el ejercicio son presentados en el cuadro 2.5.

Cuadro 2.5 Marco legal de referencia de la GFP en El Salvador

Marco jurídico en vigor
<p>General</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República de El Salvador. Decreto Legislativo nº 38, del 15 de diciembre de 1983.
<p>Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI). Decreto Legislativo nº 516, del 23 de noviembre de 1995. • Reglamento de la Ley AFI. Decreto Ejecutivo nº 82, del 16 de agosto de 1996. • Leyes de Presupuesto General del Estado 2006 a 2009. • Manual técnico del SAFI. Diciembre 2002. • Manual de procesos para la ejecución presupuestaria. Diciembre 2003. • Manual de clasificación para las transacciones financieras del sector público. Mayo 2008. • Manual de organización para las Unidades Financieras Institucionales (UFIs). Enero 2001. • Norma de formulación presupuestaria. Ejercicio fiscal 2009.
<p>Adquisiciones y contrataciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y la región (DR-CAFTA), ratificado por la Asamblea Legislativa el 17 de diciembre de 2004. • Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP). Decreto Legislativo nº 868, del 5 de abril de 2000. • Reglamento de la LACAP. Decreto Ejecutivo nº 98, del 20 de octubre de 2005.
<p>Administración tributaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Código Tributario. Decreto Legislativo nº 230, del 14 de diciembre del 2000. • Código Aduanero Unificado Centroamericano (CAUCA). • Ley de Impuesto a la Renta, Decreto Legislativo nº 134, del 21 de diciembre de 1991, y Ley del IVA, Decreto Legislativo nº 296, del 24 de julio de 1992, como principales impuestos por su monto de recaudación. • Ley del Registro y Control de Contribuyentes. Decreto Legislativo nº 79, del 22 de agosto de 1972. • Ley Orgánica de la DGII. Decreto Legislativo nº 451, del 22 de febrero de 1990.
<p>Control y Auditoría</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de la Corte de Cuentas de la República. Decreto Legislativo nº 438, del 31 de agosto de 1995. • Normas Técnicas de Control Interno. Decreto nº 4 de 2004. • Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE), Decreto nº 2 de 2006. • Normas de Auditoría Gubernamental. Decreto nº 5 de 1983. • Manual para la Auditoría Gubernamental. Decreto nº 2006.
<p>Escrutinio legislativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamento interno de la Asamblea Legislativa. Decreto nº 756 del 2005.
<p>Descentralización</p>

- Código Municipal. Decreto Legislativo nº 274, del 31 de enero de 1986.
- Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (Ley FODES). Decreto Legislativo nº 74, del 8 de septiembre de 1988.
- Reglamento de la Ley FODES. Decreto Ejecutivo nº 35, del 25 de marzo de 1998.
- Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal. Decreto Legislativo nº 930, del 21 de diciembre de 2005.

Marco institucional de GFP

En El Salvador, la gestión del gasto público se efectúa esencialmente a nivel del gobierno central (donde se incluyen las instituciones descentralizadas). Existen cuatro empresas públicas y otro nivel de gobierno formado por las municipalidades que también toman parte en la GFP del país. Considerando las transferencias que les entrega el gobierno central y que éstos reciben (es decir, contabilizándolas en ambas partes), el gobierno central gestiona alrededor del 84% del gasto agregado en 2007, las empresas públicas el 9% y las municipalidades únicamente el 7%.

Los gobiernos locales autónomos, están regidos por Concejos Municipales elegidos por voto popular y con facultades para decretar su propio presupuesto de ingresos y gastos. Adicionalmente a los recursos propios, el presupuesto municipal incluye recursos de transferencias incondicionales del gobierno central que se reglamentan a través de la ley del FODES y representan alrededor del 50% de los ingresos municipales totales. Las municipalidades no deben rendir cuentas de su utilización ante el gobierno central pero tienen obligación de remitirle periódicamente información financiero/contable sobre el conjunto de sus ingresos y gastos.

Las cuatro empresas públicas no financieras son entidades estatales de carácter autónomo que obtienen ingresos por la venta de servicios (dos de las cuales reciben además transferencias del gobierno central). Todas ellas tienen obligación de reportar información financiera regularmente a la Contabilidad Gubernamental. Estas empresas son:

- la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA);
- la Lotería Nacional de Beneficencia (LNB);
- la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y
- la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA).

El grupo de instituciones descentralizadas no empresariales está formado por 86 entidades jurídicas autónomas que operan como subordinadas a una de las 24 instituciones del gobierno central, por lo que se considera forman parte del mismo. Estas instituciones pueden financiarse con recursos del Fondo General de la Nación, con recursos propios generados por su gestión, con préstamos externos e internos y con donaciones. Sus recursos figuran consignados en los presupuestos especiales de las instituciones que forman parte de la Ley de Presupuesto General del Estado, en presupuestos extraordinarios aprobados por el órgano legislativo y, en algunas ocasiones, en presupuestos institucionales votados conforme a sus propios estatutos²⁴.

²⁴ Hay 20 instituciones descentralizadas extra-presupuestarias.

Los diferentes poderes de gobierno están claramente establecidos en la Constitución. Los órganos fundamentales son el legislativo, el ejecutivo y el judicial y sus atribuciones son indelegables. El órgano legislativo lo conforma la Asamblea Legislativa compuesta por diputados electos y con la atribución principal de legislar. El órgano ejecutivo lo integran el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes, existiendo además un Consejo de Ministros. La Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y otros tribunales integran el órgano judicial a quien corresponde exclusivamente la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

En el ámbito de la GFP, la Asamblea Legislativa tiene competencia para decretar impuestos, tasas y otras contribuciones, aprobar el presupuesto de ingresos y gastos de la administración pública y sus reformas, aprobar su propio presupuesto e incorporarlo al Presupuesto General, autorizar y aprobar los contratos para contraer deuda pública, aprobar el informe de labores del ejecutivo y supervisar la Cuenta Pública. Por su parte, el órgano ejecutivo elabora el plan general del gobierno, prepara y somete a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto de ingresos y gastos, el Informe de la Gestión Financiera del Estado y el informe de labores de la administración pública y vela por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos.

El Ministerio de Hacienda (MH), asume la dirección y coordinación de las finanzas públicas y juega, por ende, un papel principal en la GFP. Es quien propone las políticas financiera y presupuestaria y asegura el equilibrio de las finanzas públicas. Como ente rector del SAFI, dirige, supervisa y coordina los cuatro subsistemas que componen el sistema, con el apoyo esencial de las direcciones generales siguientes:

- La Dirección General del Presupuesto (DGP) lidera el proceso de preparación presupuestaria. Durante la fase de ejecución, su labor se centra en normar, planificar, asesorar, dirigir, hacer el seguimiento y evaluar el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del gobierno central;
- La Dirección General de Tesorería (DGT) centraliza la disponibilidad de los fondos públicos y -basándose en el presupuesto de efectivo y los requerimientos de fondos recibidos- transfiere los recursos necesarios a las tesorerías institucionales para efectuar los pagos;
- La Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) prepara las políticas de inversión y endeudamiento público, dirige las operaciones de endeudamiento, coordina la administración de la deuda y programa y supervisa la inversión pública;
- La Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito y elabora el Informe de la Gestión Financiera del Estado.

Otras direcciones y estructuras del MH de suma importancia para la GFP son:

- La Dirección Nacional de Administración Financiera (DINAFI), que coordina las cuatro direcciones citadas anteriormente en torno al SAFI;
- La Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF) que, entre otras cosas, prepara el marco fiscal de mediano plazo;
- La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA) que componen las administraciones de ingresos y llevan las cuentas de avalúos y

- La Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC) de la administración pública, que emite anualmente la política que en esta materia deben seguir las instituciones, diseña y coordina el sistema de adquisiciones y contrataciones (llamado Comprasal), desarrolla la normativa necesaria y presta asesoramiento a nivel institucional.

En El Salvador, los ministerios técnicos y demás instituciones tienen amplias responsabilidades en materia de GFP. Son considerados como unidades ejecutoras y tienen a su cargo las operaciones financieras en el proceso administrativo, pudiendo además contribuir en las tareas normativas bajo la supervisión del MH. Es importante destacar la estructura institucional siguiente, en cada una de ellas:

- La Unidad Financiera Institucional (UFI) es responsable de la gestión financiera de la entidad y realiza todas las actividades relacionadas a las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental. Aunque depende directamente del Titular de la institución, tienen obligación de presentar información financiera regular a las direcciones generales del MH responsables de los subsistemas del SAFI;
- La Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI) realiza todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios;
- La Unidad de Auditoría Interna realiza auditorías periódicas en el ámbito de la institución. Esta unidad depende funcionalmente de la entidad fiscalizadora superior;
- La Unidad de Recursos Humanos Institucional (URHI) se ocupa del nombramiento y manejo del personal de la institución.

La fiscalización de la hacienda pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular, está a cargo de la Corte de Cuentas de la República (CCR) que constitucionalmente es un organismo independiente del poder ejecutivo. Entre otras atribuciones, la CCR vigila la recaudación, examina la Cuenta Pública, informa de las irregularidades comprobadas en el manejo de los bienes y fondos públicos y fiscaliza la gestión económica de las instituciones y empresas estatales.

Considerando esta organización institucional, el cuadro siguiente (2.6) resume la intervención de las principales entidades en las distintas fases del ciclo presupuestario.

Cuadro 2.6 Marco institucional de GFP en El Salvador

Entidades	Preparación proyecto de presupuesto	Aprobación proyecto de presupuesto	Ejecución presupuesto	Control interno	Control externo
1. Asamblea Legislativa		X			X
2. Consejo de Ministros	X		X		
3. Ministerio de Hacienda	X		X	X	
4. Ministerios de línea (Ramos)	X		X	X	
5. Instituciones descentralizadas	X		X	X	
6. Corte de Cuentas de la República					X

Fuente: Administración pública de El Salvador.

Atributos esenciales del sistema de GFP

La administración financiera en El Salvador está organizada según un enfoque moderno que se fundamenta en la aplicación de la teoría general de sistemas a la administración, lo que permite desarrollar procesos de gestión conjunta mediante la integración de funciones, procedimientos, registros e información relativos a los ingresos y gastos públicos. De esta manera, el SAFI consiste en un conjunto de subsistemas con operaciones centralizadas y descentralizadas, debidamente interrelacionados e integrados entre sí con el apoyo de sistemas computarizados. Este sistema está estrechamente relacionado con el Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública, que establece la Ley de la CCR.

Esta organización permite a las instituciones y entidades del sector público disponer de un conjunto de principios, normas, organizaciones, programación, dirección y coordinación de los procedimientos de presupuesto, inversión y crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental. Además, las instancias de dirección reciben un flujo de información de suma importancia para respaldar el proceso de toma de decisiones.

La característica básica del SAFI -y el principal atributo del sistema de GFP en El Salvador- es la centralización normativa y descentralización operativa. La centralización normativa le compete al MH y la descentralización operativa implica que la responsabilidad de las operaciones financieras en el proceso administrativo, la tienen las unidades ejecutoras.

También es importante destacar que en El Salvador existen distintos tipos de presupuesto. A pesar de que no hay una consolidación de todos ellos, sí existe información real consolidada (en términos de ejecución de gastos e ingresos). El Sistema de Contabilidad (constituido por principios, normas y procedimientos) es uno solo para todo el sector público y municipal pero se ejecuta a través de varias aplicaciones informáticas. Para una mayor claridad de la evaluación que se presenta en la sección 3, se han añadido dos apartados a esta subsección donde se presentan los tipos de presupuesto que componen el presupuesto anual del gobierno central y los diferentes aplicativos utilizados para reportar la información financiera a la Contabilidad Gubernamental.

Relación de presupuestos y entidades ejecutoras

La Constitución de El Salvador establece que la hacienda pública se regirá por un presupuesto ordinario y, cuando así se requiera, también se podrá aprobar un presupuesto extraordinario para la administración de los gastos que por necesidad sean plurianuales.

El presupuesto ordinario para una gestión fiscal específica está compuesto por dos tipos de presupuestos:

- El presupuesto general del Estado comprende el presupuesto de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, además de las entidades autónomas de carácter nacional. Se financia con recursos ordinarios del fondo general e incluye las transferencias de recursos públicos que las entidades del gobierno central trasladan a las instituciones descentralizadas y empresas públicas sobre las que tienen tuición.
- Los presupuestos especiales son los presupuestos de cada una de las instituciones descentralizadas y empresas públicas que reciben recursos ordinarios vía

transferencias del gobierno central. Los presupuestos especiales se financian con estas transferencias y con los recursos propios que generan las propias instituciones.

La ley del presupuesto que se presenta anualmente a la Asamblea Legislativa para su escrutinio, valoración y posterior aprobación es la agregación (no consolidación) del presupuesto general del Estado y los presupuestos especiales. Esta ley, una vez aprobada, se convierte en la herramienta para la gestión de los recursos públicos en todas las instituciones del Estado.

El presupuesto extraordinario es aquel que puede crearse a propuesta del MH, para casos especiales o por exigencias derivadas del financiamiento, para proyectos de inversión, obras de interés público o administrativo, y para la consolidación o conversión de la deuda pública. Se financia con recursos extraordinarios. El presupuesto extraordinario se aprueba también en la Asamblea Legislativa, pero por su naturaleza no tiene una temporalidad específica.

Es también posible la existencia de presupuestos extraordinarios institucionales que son presupuestos plurianuales que se administran al interior de una institución particular y para un caso específico y se financian con recursos de transferencias públicas determinadas o donaciones privadas.

En resumen, el presupuesto anual del SPNF de El Salvador es la suma del presupuesto ordinario y la parte del presupuesto extraordinario (general o institucional) que se programa y ejecuta dentro de la gestión fiscal correspondiente.

Relación de aplicaciones informáticas y entidades ejecutoras

Todas las entidades del SPNF reportan información financiera a la Contabilidad Gubernamental, pero a través de diferentes aplicativos informáticos: el propio sistema SAFI, el SICGE u otro aprobado por el Ministerio de Hacienda²⁵. El cuadro 2.7 muestra una desagregación de la ley AFI, por tipo de institución y cobertura de los sistemas informáticos utilizados.

Cuadro 2.7 Desagregación Institucional de la ley AFI, 2007

Agrupación Institucional	Número de Instituciones	SAFI	%	SICGE u otro	%
Instituciones centralizadas	24	24	100	--	--
Instituciones descentralizadas	86	65	76	21	24
Empresas públicas (EP)	4	2	50	2	50
Total - gobierno central y EP	114	91	80	23	20
Municipalidades	262	--	--	262	100
Total - gobierno subnacional	262	--	--	262	100

Fuente: DGCG y cálculos de la misión.

²⁵ En la actualidad existen cuatro instituciones que llevan y reportan la contabilidad vía sistemas propios, aprobados por el Ministerio de Hacienda. Aquí se debe también considerar al SAFI Municipal (SAFIMU) que se aplica en 12 municipalidades como proyecto piloto.

Como se aprecia en los datos anteriores, la cobertura SAFI es elevada a nivel de las instituciones del gobierno central, abarcando a todas las 24 instituciones centralizadas, al 76% de las 86 instituciones descentralizadas y a la mitad de las empresas públicas. Dejando al margen las municipalidades, un 96% del gasto público es ejecutado mediante el sistema integrado SAFI.

Las municipalidades, por su parte, no tienen cobertura SAFI y reportan su información financiero/contable a través del SICGE. Adicionalmente y de acuerdo a los registros de la Contabilidad Gubernamental, sólo 236 (90%) del total de gobiernos locales reportaron sus datos al final del ejercicio presupuestario 2007²⁶.

²⁶ Informe de la Gestión Presupuestaria y Financiera del Sector Municipal, 2007 (no publicado).

3 Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP

El objetivo de este capítulo es proporcionar una evaluación de los elementos esenciales del sistema de GFP, a partir de los indicadores de alto nivel del marco de referencia para la medición del desempeño PEFA. El análisis incluye la evaluación pormenorizada de cada dimensión, los puntajes asignados a cada una de ellas y a los indicadores²⁷ y una mención de las reformas introducidas recientemente o en curso para mejorar el desempeño de la GFP²⁸.

3.1 Credibilidad del presupuesto

ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

Este indicador mide la credibilidad del gasto global presupuestado en los ejercicios 2006, 2007 y 2008 a partir de las desviaciones entre los valores agregados del gasto votado y del gasto real. Su cálculo se centra en datos del gasto primario²⁹ del gobierno central extraídos del sistema gerencial de la aplicación SAFI, debidamente conciliados con las Leyes de Presupuesto y los Informes de la Gestión Financiera del Estado (ver anexo 1)³⁰.

(i) *Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado.* En el periodo 2006-2008, el gasto primario real agregado del gobierno central se ha desviado en un 8%, 16% y 11% respectivamente con respecto al gasto presupuestado (ver cuadro 3.1). Es decir, en más de uno de los tres últimos años, la desviación ha sido superior al 10%, superándose al umbral del 15% únicamente en 2007.

²⁷ El puntaje corresponde a una escala ordinal de cuatro puntos, de la A (mejor desempeño) a la D, con posibilidad de calificaciones intermedias identificadas con el símbolo +. El marco de referencia (PEFA, 2005) contiene información detallada sobre el calibrado y la metodología de calificación.

²⁸ Se trata de reformas no captadas por los indicadores, o que aún no han influido sobre el desempeño de la GFP o sobre cuya influencia se carece de pruebas.

²⁹ De acuerdo a la metodología PEFA, se han eliminado del análisis todos los pagos del servicio de la deuda y los gastos en proyectos financiados mediante préstamos y donaciones, dado que el gobierno tiene escaso control sobre ellos.

³⁰ Los datos del gobierno central utilizados para el cálculo de este indicador son los relativos al presupuesto general del Estado, que incluye el presupuesto ordinario del gobierno central y las transferencias a las instituciones descentralizadas. Para efectos de su conciliación con el indicador ID-2 no se han tomado datos de los presupuestos especiales de las instituciones descentralizadas ni del presupuesto extraordinario plurianual.

Cuadro 3.1 Desviación de la ejecución presupuestaria del gasto primario agregado en porcentaje del gasto votado (en millones US\$)

	2006	2007	2008
Gasto primario presupuestado (votado)	2.398,4	2.062,9	2.538,5
Gasto primario real (devengado) ³¹	2.597,9	2.401,3	2.816,9
Diferencia (US dólares)	199,5	338,4	278,5
Desviación (en % del gasto presupuestado)	8,3%	16,4%	11,0%

Fuente: Cálculos de la misión sobre los datos del gobierno central facilitados por:

- MH / DINAFI - Sistema de Información Gerencial de las Finanzas Públicas - Cubo Ejecución Presupuestaria
- MH / DGP - Ley de Presupuesto General del Estado (años 2006, 2007 y 2008)
- MH / DGC G - Informe de la Gestión Financiera del Estado (años 2006 y 2007) y datos preliminares de 2008.

Las diferencias entre el presupuesto original y el gasto ejecutado acusan un promedio del 11,9% en el periodo analizado y se explican esencialmente por aumentos en los presupuestos inicialmente aprobados. Esta situación refleja las limitaciones del marco fiscal utilizado en la programación presupuestaria, el cuál ha subestimado los ingresos fiscales (ver ID-3) y se ha visto afectado por situaciones imprevistas tales como fenómenos naturales o una difícil coyuntura internacional³².

En el transcurso de estos ejercicios fiscales se incorporaron ampliaciones a través de varios decretos legislativos y ejecutivos que aumentaron los montos presupuestarios en una media de 11,3%. Las modificaciones introducidas mediante acuerdo ejecutivo han sido de mayor importancia (ver ID-27) y están sustentadas en el articulado de las leyes presupuestarias, por el cual se autoriza al ejecutivo a reforzar las asignaciones de gastos con los montos percibidos en exceso de las estimaciones de ingresos,³³ y en la ley AFI y su reglamento³⁴.

Las modificaciones introducidas tuvieron como causas principales factores externos que llevaron al gobierno a adoptar una política para atender las necesidades coyunturales de la población más necesitada. En 2006 se aprobaron gastos adicionales para financiar obras de mitigación por los daños de la tormenta Stan que tuvo lugar en octubre de 2005. Desde finales de 2007 y durante todo el 2008, el gobierno implementó un conjunto de medidas para atender los efectos adversos del incremento sostenido en los precios del petróleo y sus derivados, de los alimentos y de las materias primas que afectaron el gasto de manera directa y atenuaron el impacto de tales *shocks* en la economía de las familias salvadoreñas. Entre estas medidas, cabe mencionar las siguientes: la introducción de subsidios relativos al gas licuado, a la energía eléctrica y al transporte público colectivo, la ampliación del subsidio por maternidad al 100% del salario cotizante en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), la ampliación de las deducciones de educación y salud en el impuesto sobre la renta, el incremento en las asignaciones del programa “Alimentación escolar” y el aumento de la asignación del programa “Semilla mejorada”.

³¹ Los gastos reales se han extraído de los informes financieros del gobierno que consideran valores devengados.

³² El precio del petróleo en el mercado internacional llegó a duplicar los pronósticos publicados por instituciones tales como el FMI o la EIA.

³³ Artículo 6 de las Leyes de Presupuesto General del Estado de los años 2006, 2007 y 2008.

³⁴ Artículo 45 de la ley AFI y artículos 59 y 63 de su reglamento.

Estas desviaciones del gasto total no impactaron negativamente la posibilidad de realizar el gasto conforme a los enunciados de política y planes de trabajo, dado que fueron financiadas mediante la generación de ingresos adicionales a los presupuestados (ver ID-3 y ID-16). De hecho, las modificaciones también permitieron financiar incrementos en las asignaciones de los sectores de seguridad nacional, salud y educación y de varios proyectos de inversión prioritarios, en conformidad con los objetivos del plan de gobierno³⁵.

Además, hay que subrayar que estas diferencias observadas en el gasto real agregado no esconden dificultades en la ejecución presupuestaria porque las tasas de ejecución presupuestaria en El Salvador son muy elevadas (alcanzan un promedio de 98,3%)³⁶. Es importante tener esto en cuenta, dado que bajos niveles de ejecución presupuestaria podrían compensar los créditos suplementarios introducidos por los incrementos presupuestarios y mejorar el puntaje sin que ello indicara un mayor desempeño.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-1	C	Método de calificación M1
(i)	C	El gasto primario real se ha desviado respectivamente un 8%, 16% y 11% con respecto al gasto presupuestado en el periodo 2006-2008.

ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

Este indicador mide la credibilidad de la composición del gasto presupuestado en los ejercicios 2006, 2007 y 2008 a partir de las desviaciones observadas entre los valores del gasto votado y del gasto real de los principales rubros de la clasificación administrativa, que no tengan su explicación en la variación del nivel global del gasto analizada en ID-1. Su cálculo también se centra en datos del gasto primario del gobierno central, extraídos del sistema gerencial de la aplicación SAFI y debidamente conciliados con las Leyes de Presupuesto y los Informes de la Gestión Financiera del Estado (ver anexo 1)³⁷.

(i) Grado en que la varianza en la composición de gasto primario haya superado la desviación global del gasto primario (tal como se define en ID-1) en los tres últimos años. La varianza en la composición administrativa del gasto³⁸ ha superado la desviación

³⁵ Informes de la Gestión Financiera del Estado.

³⁶ El grado de ejecución del gasto (corriente y de inversión) en relación al presupuesto modificado es de 97,9%, 98,3% y 98,5% respectivamente en 2006, 2007 y 2008.

³⁷ Los datos del gobierno central utilizados para el cálculo de este indicador son los relativos al presupuesto general del Estado, que incluye el presupuesto ordinario del gobierno central y las transferencias a las instituciones descentralizadas. No se han tomado datos de los presupuestos especiales de las instituciones descentralizadas ni del presupuesto extraordinario plurianual porque estos datos no pueden generarse a través del sistema gerencial del SAFI y su cálculo sería extremadamente complicado. Esta elección no debiera influir en el análisis dado que (i) no tendría sentido hacer reasignaciones de las partidas de gasto financiadas mediante los recursos propios de las instituciones descentralizadas, menos aún entre instituciones de distinto ramo (de hecho, las asignaciones de los presupuestos especiales son intransferibles de una institución a otra) y (ii) el presupuesto extraordinario plurianual incluye proyectos de inversión generalmente con financiación exterior que se excluyen del cálculo de los gastos primarios.

³⁸ La varianza se ha calculado como la suma de las desviaciones en valor absoluto entre el gasto real presupuestado y el original de los rubros de la clasificación administrativa, en porcentaje del gasto presupuestado. (Fuente: Marco de referencia para la medición del desempeño PEFA, junio 2005, página 18).

global del gasto primario en 5,5%, 0,9% y 0,7% respectivamente en el periodo 2006-2008 (ver cuadro 3.2). Estos datos muestran que la diferencia se ha reducido drásticamente a partir de 2007 y que sólo en 2006 se llegó a superar ligeramente el umbral crítico del 5%.

Cuadro 3.2 Diferencias entre las desviaciones de la ejecución presupuestaria del gasto primario global del gobierno central y de su composición en porcentaje del gasto presupuestado originalmente

	2006	2007	2008
Desviación global del gasto primario (a)	8,3%	16,4%	11,0%
Varianza en la composición del gasto primario (b)	13,8%	17,3%	11,7%
Grado en que la varianza en la composición supera la desviación global del gasto primario (b) - (a)	5,5%	0,9%	0,7%

Fuente: misma fuente que para el cuadro 3.1.

El hecho de que la varianza en la composición del gasto apenas supere la desviación global del gasto primario deja entrever que el presupuesto ordinario del gobierno central es un enunciado útil para implementar el plan de gobierno, a nivel de cada uno de los sectores. Las modificaciones presupuestarias que se realizan entre ramos en el transcurso del ejercicio presupuestario son de menor importancia y se justifican para lograr una gestión expedita del gasto público (ver ID-16).

Al margen de las transferencias entre asignaciones de distintos organismos administrativos que pueden ser introducidas por la Asamblea Legislativa y que raramente se dan³⁹, el MH tiene la facultad de introducir determinados ajustes para cubrir necesidades prioritarias. En la práctica, en el primer trimestre de cada año se aprueba la Política de Ahorro del Sector Público que permite generar economías sobre el rubro de bienes y servicios de cada entidad. Posteriormente, el MH redistribuye estas economías para cubrir otros gastos. Estas economías representaron el 0,4% del gasto total devengado en 2008 y fueron por lo general reintegradas en las mismas instituciones para cubrir aumentos salariales. Por otra parte, las reglas que rigen el proceso de ejecución presupuestaria permiten a la DGP congelar mensual y trimestralmente -dependiendo del tipo de gasto- los saldos programados no utilizados por las entidades ejecutoras y reorientarlos para cubrir necesidades prioritarias definidas por el MH, o para generar ahorro corriente y contribuir a la reducción del déficit⁴⁰. Los reajustes introducidos por esta vía fueron también mínimos⁴¹.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-2	B	Método de calificación M1
(i)	B	La varianza en la composición administrativa del gasto ha superado la desviación global del gasto primario en 5,5%, 0,9% y 0,7% respectivamente en el periodo 2006-2008.

³⁹ Informes de gestión de los ejercicios 2006 y 2007 y comunicación de la DGCG.

⁴⁰ Artículo 2 de las Leyes de Presupuesto General del Estado de los años 2006, 2007 y 2008 y punto 5 de los Lineamientos específicos para el proceso de ejecución presupuestaria de esos mismos ejercicios fiscales.

⁴¹ Información corroborada con varios ministerios de línea e instituciones descentralizadas.

ID-3 *Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado*

Este indicador mide el grado en que la recaudación real de ingresos internos permite cubrir las estimaciones que sirvieron para definir las asignaciones de gastos en el presupuesto original de los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008. Para su cálculo se han usado los datos del gobierno central que figuran en las correspondientes leyes de presupuesto general del Estado (ingresos estimados) e informes de gestión y datos de la DGCG⁴² (ingresos recaudados) (ver anexo 1)⁴³. Se han observado algunos problemas menores de conciliación de estos datos con los disponibles en el aplicativo SAFI y en la DGT, sin relevancia para el análisis. También se ha constatado que los ingresos estimados del gobierno central que figuran en el Informe de la Gestión Financiera del Estado integran las modificaciones de ingresos intervenidas en el transcurso del ejercicio, por lo que difieren de los inscritos en la Ley de Presupuesto.

(i) *Recaudación real de ingresos internos en comparación con las estimaciones de los mismos que figuran en el presupuesto original aprobado.* La recaudación real de ingresos internos ha llegado al 112% de las estimaciones en 2006, 110% en 2007 y 107% en 2008, permitiendo siempre la total cobertura de las mismas (ver cuadro 3.3).

Cuadro 3.3 *Recaudación real de ingresos internos en porcentaje de los ingresos internos presupuestados*

	2006	2007	2008
Tasa de ejecución de los ingresos internos	112%	110%	107%

Fuente: Cálculos de la misión a partir de los datos de las Leyes Generales de Presupuesto del Estado (ingresos estimados), de los Informes de la Gestión Financiera del Estado de los años 2006 y 2007 y de la DGCG (ingresos recaudados).

Los resultados obtenidos muestran un sostenido nivel de cumplimiento, sobrepasándose los valores presupuestados en un 110% en promedio. Este comportamiento se explica esencialmente por el nivel de crecimiento económico de los últimos tres años, a una tasa media anual del 4,2%, y por los efectos de las reformas tributarias aprobadas a finales de 2004 que han permitido mejorar la eficacia recaudatoria y ampliar la base tributaria. Otros factores que podrían haber jugado en la subestimación del ingreso están relacionados con la existencia de asignaciones presupuestarias vinculadas por ley a las previsiones de ingresos internos, como son las transferencias a los municipios y el presupuesto del órgano judicial⁴⁴. Además, la posibilidad que la ley brinda al ejecutivo para reforzar a lo largo del ejercicio las asignaciones del gasto con los montos percibidos en exceso de las estimaciones de ingresos⁴⁵ (ver ID-1 y ID-27) crea un incentivo adicional para realizar previsiones conservadoras de los ingresos internos que eviten incurrir en un déficit presupuestario.

⁴² En el momento de la evaluación (marzo 2009), el informe de la gestión de 2008 todavía no estaba publicado.

⁴³ Al igual que en los indicadores ID-1 y ID-2, los datos del gobierno central utilizados para el cálculo de este indicador son los relativos al presupuesto general del Estado que incluye el presupuesto ordinario del gobierno central y las transferencias a las instituciones descentralizadas.

⁴⁴ Artículos 1 de la ley FODES y 172 de la Constitución.

⁴⁵ Artículo 6 de las Leyes de Presupuesto General del Estado de los años 2006, 2007 y 2008 y artículos 45 de la ley AFI y 59 y 63 de su reglamento.

A pesar del alto desempeño de este indicador, el hecho de que los pronósticos hayan estado por debajo de los valores ejecutados a lo largo de los tres últimos años interroga la calidad de las previsiones del ingreso interno y, de alguna manera, resta credibilidad al presupuesto.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-3	A	Método de calificación M1
(i)	A	La recaudación real de ingresos internos ha superado las estimaciones iniciales en un 112%, 110% y 107% respectivamente en el periodo 2006-2008.

ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

Este indicador mide el nivel de importancia de los atrasos de pagos del gobierno central al cierre de los ejercicios 2006 a 2008 y la disponibilidad de datos para efectuar su seguimiento en la actualidad. Los atrasos de pagos son obligaciones no atendidas a su debido momento y en las cuáles la administración pública está en mora. Su interés reside en que constituyen una modalidad de financiación no transparente y restan credibilidad al presupuesto.

La legislación en vigor en El Salvador no define el concepto de atrasos de pago de manera que el SAFI y sus procedimientos sólo están orientados a hacer el seguimiento del conjunto de obligaciones por pagar, estén o no en mora. La práctica local es que se genera un atraso de pago pasados 30 días de la recepción de la factura -salvo que se hayan pactado otras condiciones con el proveedor- y que se incurre en mora automática cuando se trata del pago de la nómina o de intereses de la deuda.

A efectos de poder calcular este indicador, el análisis se realiza tomando como base las obligaciones pendientes de pago del gobierno central. De esta manera, se obtiene una medida aproximativa por exceso dado que no todas ellas constituyen atrasos de pagos. Los datos utilizados han sido extraídos de la Cuenta Pública manejada por la DGCG.

(i) *Saldo de los atrasos de pagos de gastos y toda variación reciente de ese saldo.* En el periodo 2006 a 2008, no se han constatado atrasos en los pagos de la nómina ni del servicio de la deuda. En este mismo periodo, el saldo de la cuenta “acreedores monetarios por pagar de años anteriores”⁴⁶ al cierre de cada ejercicio se ha mantenido a un nivel constante del 1% sobre el total de gastos anuales devengados. Además, el saldo total de las obligaciones pendientes de pago del gobierno central al cierre del ejercicio -que se compone de este stock arrastrado de años anteriores y de los saldos de las cuentas “acreedores monetarios pendientes de pago”⁴⁷ y “provisiones por acreedores monetarios”⁴⁸ - se ha mantenido a un nivel inferior al 10% del total del gasto, apurándose

⁴⁶ Esta cuenta refleja todos los gastos devengados y no pagados de años anteriores y podría incluir operaciones que están en litigio.

⁴⁷ Esta cuenta refleja todas las operaciones devengadas contablemente que están pendientes de pago a fin de año, bien porque todavía se esté tramitando el requerimiento de fondos con la DGT o bien porque, habiéndose recibido los fondos a nivel de las UFIs, todavía no se haya entregado el pago a los proveedores o contratistas.

⁴⁸ Esta cuenta refleja obligaciones reales del gobierno central (se ha recibido el bien o servicio) que no han podido ser devengadas contablemente -ni tampoco pagadas- al cierre del ejercicio y cuya provisión ha sido autorizada excepcionalmente por el MH.

prácticamente en los primeros meses del año siguiente (ver anexo 1). Los datos relativos al cierre de 2007 muestran un saldo de obligaciones por pagar del 7% que se redujo al 5,7% a fin de enero de 2008, 4,9% a fin de febrero y 2,7% a fin de marzo⁴⁹. Teniendo en cuenta que no todas estas obligaciones pendientes de pago constituyen atrasos, puede afirmarse que el saldo de los mismos es bajo.

Con la introducción de la nueva normativa y los procedimientos y aplicaciones que acompañan a la ley AFI, se logró reducir el saldo de atrasos de pagos hasta niveles mínimos⁵⁰. El sistema de administración financiera de El Salvador responsabiliza a las unidades ejecutoras de su gestión financiera y les obliga a programar la ejecución presupuestaria y a dotarse de un presupuesto de efectivo. Para efectuar los pagos, la UFI de cada unidad ejecutora realiza un requerimiento de fondos específico a la DGT y una vez recibe los fondos sólo puede utilizarlos en el pago de esas obligaciones. Por otra parte, el MH está autorizado por el poder legislativo para emitir deuda flotante a fin de cubrir deficiencias temporales de ingresos⁵¹. Durante el periodo analizado, se ha recurrido a la emisión de LETES (Letras del Tesoro) por un monto inferior al límite legal de 40% de los ingresos corrientes, lo que ha permitido solventar las dificultades de liquidez y afrontar regularmente el pago de las obligaciones sustraídas.

Sin embargo, cabe anticipar que esta situación podría deteriorarse en el transcurso del ejercicio 2009. Aunque el saldo preliminar de obligaciones de pago al cierre del ejercicio 2008 (8%) se mantenía en niveles similares a los de 2007 y que un análisis de la evolución de este saldo en los primeros meses de 2009 sería todavía muy prematuro, la administración ha manifestado que existen tensiones de tesorería no cubiertas y un aumento de las obligaciones de pago en relación a años anteriores⁵².

(ii) *Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.* Cada entidad ejecutora genera datos sobre sus obligaciones pendientes de pago a través de procedimientos de rutina. Como parte del procedimiento para el devengado de egresos y registro contable, el área de tesorería registra en el auxiliar de obligaciones por pagar de la aplicación informática SAFI los datos contenidos en los documentos probatorios que respaldan la adquisición del bien o servicio⁵³. Aunque no se introduce la fecha de vencimiento de la obligación, sí se incluyen otros datos relativos al proveedor y su factura o a la planilla que permiten hacer el seguimiento en relación a una fecha probable de pago. Este módulo auxiliar permite generar informes de seguimiento de las obligaciones pendientes de pago a un nivel detallado (por proveedor, por fecha de registro de la factura, por fecha en que se hizo el requerimiento de pagos, por fecha probable de pago, etc.). De esta manera, las instituciones tienen controladas las obligaciones de mayor antigüedad por proveedores y facturas y pueden conocer el saldo aproximado (por exceso) de sus atrasos de pagos en todo momento. Sin embargo, el nivel de datos generado y su periodicidad dependen del uso que le quiera dar cada una de ellas. Estas

⁴⁹ No se ha podido hacer este cálculo con los datos de 2008 y principios de 2009 porque en el momento de la misión (marzo 2009) todavía no eran definitivos.

⁵⁰ Estas informaciones están corroboradas por el MH, varios ministerios de línea (Educación, Salud y Obras Públicas) y la Cámara de Comercio.

⁵¹ Artículos 227 de la Constitución y 7 de las Leyes de Presupuesto General del Estado de los años 2006 a 2008.

⁵² Comunicaciones de los Ministerios de Hacienda, Educación, Obras Públicas y Salud y de la Cámara de Comercio.

⁵³ Manual de procesos para la ejecución presupuestaria. MH, diciembre de 2003.

informaciones no se consolidan a través del MH para brindar un saldo agregado y detallado de las obligaciones pendientes de pago del gobierno central.

Cabe destacar que, una vez se ha hecho el requerimiento de fondos a la DGT y en tanto en cuanto no se ha materializado el pago, el módulo de obligaciones pendientes de pago del SAFI no permite realizar un seguimiento pormenorizado de las distintas etapas del proceso de pagos. Para ello, la mayoría de entidades ejecutoras lleva un registro paralelo de los requerimientos de fondos pendientes de recibir transferencia de la DGT, informaciones que completan posteriormente mediante el módulo auxiliar de bancos del SAFI.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-4	B	Método de calificación M1
(i)	B	Una aproximación del saldo de atrasos de pagos (utilizando los saldos y movimientos de las cuentas de obligaciones pendientes de pago) permite acotarlos a un orden de magnitud del 2,7% del gasto total en 2007. El saldo de las obligaciones pendientes de pago de años anteriores es inferior al 1% en el periodo 2006-2008. En los últimos años, se ha logrado reducir el saldo de atrasos de pagos.
(ii)	B	Cada entidad ejecutora genera datos sobre sus obligaciones pendientes de pago a través de procedimientos de rutina pero éstos no se agregan a nivel del gobierno central y pueden no ser completos.

3.2 Transparencia y alcance

ID-5 Clasificación del presupuesto

El presente indicador evalúa la solidez del sistema de clasificación presupuestaria utilizado para realizar el seguimiento del gasto público del gobierno central, a partir de la revisión de los documentos de la gestión fiscal 2008, último ejercicio presupuestario finalizado al momento de la evaluación.

El marco legal para la formulación, ejecución, evaluación e información del presupuesto está dado por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (ley AFI)⁵⁴. Sobre esta base, el Ministerio de Hacienda elabora anualmente el documento de Política Presupuestaria, instrumento jurídico que contiene “*las normas, métodos y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuesto en cada entidad*”⁵⁵. Entre las normas definidas está el Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público⁵⁶, el cual instituye los siguientes clasificadores presupuestarios:

- el clasificador presupuestario de ingresos y gastos,
- la clasificación económica de ingresos y gastos,
- la clasificación institucional por áreas de gestión para fines presupuestarios,
- la clasificación por fuentes y usos de los recursos públicos,
- la clasificación geográfica para fines presupuestarios.

⁵⁴ Decreto legislativo 516 de fecha 23 de noviembre de 1995, su reglamento y modificaciones posteriores.

⁵⁵ Artículo 29 de la ley AFI.

⁵⁶ El clasificador vigente es el manual de clasificación de las transacciones financieras del sector público de 2007.

(i) *El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución, e información del presupuesto del gobierno central.* La formulación, ejecución, evaluación e información del presupuesto se basa principalmente en clasificadores institucionales y económicos que producen documentación uniforme para ingresos y gastos, además de identificar claramente los gastos recurrentes y los gastos de capital. Esta clasificación es compatible con las normas del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (MEFP, 1986).

La clasificación funcional, denominada áreas de gestión en la documentación presupuestaria, presenta siete categorías: i) conducción administrativa, ii) administración de justicia y seguridad ciudadana, iii) desarrollo social, iv) apoyo al desarrollo económico, v) deuda pública, vi) obligaciones generales del Estado y vii) producción empresarial pública. Esta clasificación es una agregación de la clasificación institucional y no tiene una desagregación sub-funcional o programática conforme con las normas de Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP) de las Naciones Unidas.

Finalmente, los clasificadores presupuestarios están correctamente alineados con el catálogo de cuentas de la contabilidad gubernamental y los procedimientos informáticos del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) permiten vincular automáticamente los registros presupuestarios y contables.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-5	C	Método de calificación M1
(i)	C	La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa y económica compatibles con las normas EFP. La clasificación por áreas de gestión no tiene una desagregación sub-funcional conforme con las normas CFAP.

Reformas. El Ministerio de Hacienda está en proceso de preparación de la adecuación de los clasificadores presupuestarios a las normas internacionales definidas en el MEFP 2001. Adicionalmente, se ha podido constatar que el Ministerio de Educación ha iniciado la aplicación de un sistema de presupuesto por resultados para la gestión del Plan Nacional de Educación 2021, que incluye una clasificación programática. Al momento de la evaluación su operación era todavía incipiente.

ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria.

La documentación de respaldo al proyecto de presupuesto anual que se presenta al poder legislativo para su aprobación debe brindar la información suficiente para su adecuada valoración y escrutinio. En este sentido, el presente indicador evalúa en qué medida la información que acompaña al proyecto de presupuesto o que está disponible a través de publicaciones oficiales o que se envía de forma regular a la Asamblea Legislativa permite cumplir con este objetivo. Para efectos de esta evaluación se toma como referencia el presupuesto general del Estado de la gestión fiscal 2009, conjuntamente con los presupuestos especiales correspondientes, último proyecto de presupuesto enviado a la Asamblea Legislativa para su valoración.

i) Proporción de la información contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central. En concordancia con lo dispuesto por la ley AFI y su reglamento⁵⁷, el proyecto de ley de presupuesto de 2009 fue remitido a la Asamblea Legislativa en septiembre de 2008 acompañado del mensaje del proyecto de presupuesto y la ley de salarios, además de la documentación presupuestaria siguiente:

- la situación financiera del gobierno central al principio del ejercicio corriente y la calculada al final,
- las cifras reales sobre la ejecución de los presupuestos del ejercicio anterior,
- la cifra de los gastos efectivamente realizados, los compromisos pendientes y la estimación del total de rentas y de gastos relativos al ejercicio corriente,
- el equilibrio entre los ingresos y gastos proyectados.

Esta información se presenta en los mismos formatos que el proyecto de presupuesto 2009, que además es coherente con años anteriores.

El mensaje del proyecto de presupuesto define los objetivos gubernamentales para el ejercicio fiscal correspondiente sobre la base de una evaluación del contexto macroeconómico que sustenta las proyecciones de ingreso y gastos, en especial de los escenarios de crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de inflación y el déficit fiscal⁵⁸. Por su lado, el documento de proyecto de presupuesto presenta una desagregación institucional, económica y por áreas de gestión de los ingresos y gastos proyectados, entre los que se puede identificar la información referente al financiamiento del déficit fiscal y el servicio programado de la deuda pública. La información del saldo de la deuda pública vigente se publica en informes del Ministerio de Hacienda.

El informe de la gestión financiera del Estado, que presenta la información sobre los activos financieros para el ejercicio anterior, no se incluye en la documentación que se remite a la Asamblea Legislativa con el proyecto de presupuesto, porque es información que se envía anualmente y de forma oficial para su evaluación.

Las prioridades nacionales, incluidas las nuevas iniciativas de política fiscal, económica, social y productiva, están reflejadas en el mensaje del proyecto de presupuesto, pero éstas no incluyen estimaciones del impacto que tienen sobre la generación de ingresos o la determinación del gasto corriente o de inversión. Se debe notar, sin embargo, que en el proceso de escrutinio del proyecto de presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa, es práctica que los ministros responsables de los ramos sean invitados a sustentar sus presupuestos institucionales ante la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto.

Finalmente, como parte del ejercicio de valoración del presupuesto general del Estado y de los presupuestos especiales de las instituciones descentralizadas, la Asamblea Legislativa tiene la potestad de solicitar información adicional o complementaria al Ministerio de Hacienda y otras instituciones vinculadas para sustentar mejor el análisis que realiza. La información solicitada se reporta a la Asamblea Legislativa, aunque no

⁵⁷ Artículo 37 de la ley AFI y 48 de su reglamento.

⁵⁸ No se incluye proyecciones del tipo de cambio por efecto de que la moneda de curso legal en El Salvador es el dólar de los Estados Unidos de América.

siempre a satisfacción de los parlamentarios involucrados en la evaluación presupuestaria⁵⁹.

El cuadro siguiente (3.4) resume y puntualiza el cumplimiento de los componentes requeridos por la metodología para evaluar la suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria:

Cuadro 3.4 Información contenida en la documentación presupuestaria para el ejercicio 2009

Requisito Documental	Cumple	Documento
1. Supuestos macroeconómicos, que incluyen por lo menos estimaciones de crecimiento agregado, inflación y tipo de cambio.	SI	Mensaje del proyecto de presupuesto 2009, documento que acompaña al proyecto de presupuesto.
2. Superávit (déficit) fiscal.	SI	Mensaje del proyecto de presupuesto 2009, documento que acompaña al proyecto de presupuesto.
3. Financiamiento del déficit o destino del superávit.	SI	Documento del proyecto de presupuesto 2009.
4. Saldo de la deuda pública.	NO	La información sobre el saldo de la deuda pública no se incluye en la documentación presupuestaria, pero está disponible en documentos oficiales, elaborados regularmente por el Ministerio de Hacienda.
5. Activos financieros.	SI	Informe de la Gestión Financiera del Estado, para el ejercicio presupuestario anterior (2007), documento que se remite formalmente en su versión final a la Asamblea Legislativa para su aprobación.
6. Resultados del ejercicio del presupuesto anterior (2007).	SI	Documento que acompaña al proyecto de presupuesto. También está disponible en los informes trimestrales de ejecución del presupuesto, que se remiten de forma regular a la Asamblea Legislativa.
7. Resultados del ejercicio del presupuesto corriente (2008).	SI	Documento que acompaña al proyecto de presupuesto. También está disponible en los informes trimestrales de ejecución del presupuesto, que se remiten de forma regular a la Asamblea Legislativa.
8. Datos presupuestarios resumidos correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de la clasificación utilizada.	SI	Mensaje del proyecto de presupuesto (anexos), sumarios del proyecto de presupuesto 2007, 2008 y 2009 disponibles en el portal informático del Ministerio de Hacienda: www.mh.gob.sv .
9. Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de política.	NO	Esta explicación está disponible en el mensaje del proyecto de presupuesto, pero sin una cuantificación de su impacto sobre el presupuesto.

⁵⁹ Por lo general, los titulares de estas instituciones presentan un documento en Powerpoint y no se genera un diálogo sobre el impacto presupuestal de las políticas públicas (ver ID-27).

En resumen, los documentos que acompañan la remisión del proyecto de ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2009 cumplen con 7 de los 9 criterios exigidos por la metodología para el cumplimiento del indicador de suficiencia documentaria.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-6	A	Método de calificación M1
(i)	A	La documentación del presupuesto de 2009 cubre 7 de los 9 parámetros de referencia de la información.

ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales

El presente indicador evalúa la magnitud de las operaciones extra-presupuestarias, definidas como las operaciones gubernamentales que no se incluyen en la ley anual del presupuesto y no se reportan en otros informes fiscales regulares. El alcance de la evaluación es el presupuesto del gobierno central para el año 2007, incluidas las instituciones descentralizadas y los proyectos financiados por donantes.

La Constitución de El Salvador establece que la hacienda pública deberá regirse por un presupuesto general del Estado aprobado de forma anual por la Asamblea Legislativa⁶⁰, pero que para efectos de comprometer gasto plurianual se podrá votar también un presupuesto extraordinario⁶¹. Adicionalmente, la Constitución prohíbe comprometer o abonar recursos públicos sin un crédito presupuestario aprobado⁶². En conformidad con el mandato constitucional, la ley AFI define el presupuesto del sector público no financiero como la suma del presupuesto general del Estado, los presupuestos extraordinarios y los presupuestos especiales. Por su parte, el reglamento de la ley AFI⁶³ aclara que:

- El **presupuesto general del Estado** comprende el presupuesto de los órganos legislativo y judicial, además de las unidades primarias del órgano ejecutivo (14 ministerios), el Ministerio Público⁶⁴, la Corte de Cuentas de la República, el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Supremo del Servicio Civil, el Tribunal de Ética Gubernamental y el Consejo Nacional de la Judicatura. Se financia con recursos ordinarios del fondo general.
- Los **presupuestos especiales** están constituidos por los presupuestos de las instituciones descentralizadas no empresariales y de las empresas públicas no financieras. Estos presupuestos incluyen los recursos por transferencias del presupuesto general del Estado y la recaudación de recursos propios de estas instituciones.
- El **presupuesto extraordinario** es aquel que puede crearse a propuesta del Ministerio de Hacienda, para casos especiales o por exigencias derivadas del financiamiento, para proyectos de inversión, obras de interés público o

⁶⁰ Artículo 227 de la Constitución de la República de El Salvador.

⁶¹ Artículo 228 de la Constitución de la República de El Salvador.

⁶² Artículo 228 de la Constitución de la República de El Salvador.

⁶³ Artículo 36 del Reglamento de la ley AFI.

⁶⁴ Incluye la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

administrativo, y para la consolidación o conversión de la deuda pública. Se financia con recursos extraordinarios.

El presupuesto general del Estado y los presupuestos especiales se votan anualmente en la Asamblea Legislativa de forma conjunta, pero no consolidada, antes del inicio del año fiscal correspondiente y por intermedio de la Ley de presupuesto. El presupuesto extraordinario se aprueba también en la Asamblea Legislativa, pero por su naturaleza no tiene una temporalidad específica.

Para efectos de la evaluación que nos ocupa, se debe también tomar en cuenta la clasificación operacional de los recursos fiscales expuesta en el manual técnico del SAFI⁶⁵ que identifica -adicionalmente a los presupuestos definidos en el párrafo anterior- los siguientes recursos extra-presupuestarios, los mismos que se presentan al ejecutivo, pero que no requieren aprobación de la Asamblea Legislativa:

- Los recursos de **actividades especiales** que provienen de la venta de productos y prestación de servicios, producidos o comercializados por las instituciones del gobierno central, cuyos ingresos se generan de actividades debidamente legalizadas, que no forman parte de la naturaleza o razón de ser de dichas instituciones.
- Los recursos de **carácter extraordinario institucional** que están constituidos por las transferencias o donaciones administradas directamente por las instituciones.

Estos recursos no se suman efectivamente al presupuesto general del Estado o los presupuestos especiales, pero sí se programan, se reportan y se registran en el Informe de la Gestión Financiera del Estado y son administrados de acuerdo a la normativa vigente para la utilización de recursos públicos, en sujeción al mandato de universalidad del presupuesto expresado en el manual SAFI⁶⁶, que instruye “*incorporar al presupuesto todo lo que es materia de él, es decir, no deben quedar fondos e instituciones públicos expresados en forma extra-presupuestaria*”.

Para completar los elementos necesarios para el análisis del presente indicador es necesario establecer también que existen 20 instituciones públicas descentralizadas que no son parte de la ley anual del presupuesto. Estas son instituciones públicas cuya ley de creación, votada por la Asamblea Legislativa, les permite aprobar sus presupuestos institucionales con arreglo a sus propios estatutos (ver anexo 1).

Con el fin de sintetizar la exposición anterior, el cuadro siguiente muestra las categorías de las operaciones gubernamentales que no están incluidas en la ley de presupuesto anual 2007, como porcentaje del total del gasto real consolidado del sector público⁶⁷:

⁶⁵ Acuerdo Ejecutivo 1355 de fecha 19 de diciembre de 2002 y modificaciones posteriores, Título X - Identificaciones y Codificaciones Generales, apartado A.

⁶⁶ Título V, apartado B4.

⁶⁷ Se ha trabajado con los datos del ejercicio 2007 porque, en el momento del análisis (marzo 2009), todavía no se disponía del Informe de la Gestión Financiera del Estado 2008.

Cuadro 3.5 Operaciones gubernamentales extra-presupuestarias, 2007

Operaciones gubernamentales extra-presupuestarias	Valor en US\$ millones	%
Gastos de actividades especiales	36,1	0,8
Gastos extraordinarios institucionales	182,4	3,8
Gastos de presupuestos especiales (no incluidos en la ley de presupuesto 2007)	498,5	10,3
Gasto Ordinario total del sector público	4.818,9	100%

Fuente: Informe de Gestión Financiera del Estado 2007.

i) Nivel del gasto extra presupuestario (distinto de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales. El cuadro anterior muestra que los únicos gastos que se manejan fuera de las leyes presupuestarias alcanzan combinados un porcentaje de 14,9% del total del gasto real consolidado del sector público durante el año 2007. Sin embargo, estas operaciones no pueden considerarse extra-presupuestarias en la medida en que los recursos son aprobados y utilizados de acuerdo a la normativa vigente, se reportan y registran en la contabilidad gubernamental y están auditados por la CCR.

ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales. La información sobre los ingresos y los gastos de los programas y proyectos financiados por las agencias de cooperación internacional mediante créditos y donaciones acordados por el Estado se incluye de forma explícita en el presupuesto general del Estado, los presupuestos extraordinarios y los presupuestos especiales de las instituciones descentralizadas. Los recursos que mediante donaciones externas o de privados son administrados por las instituciones del gobierno central y no han sido acordados por el Estado, se inscriben en los presupuestos institucionales extraordinarios. Todos estos recursos se reportan y registran en la contabilidad gubernamental⁶⁸ y son auditados por la CCR.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-7	A	Método de calificación M1
(i)	A	Los gastos extra presupuestarios están todos declarados en informes fiscales.
(ii)	A	Los informes fiscales y los estados financieros cubren todas las actividades del gobierno central, incluyendo los programas y proyectos financiados por la comunidad internacional.

ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

El presente indicador busca establecer cuán transparentes son las relaciones fiscales entre el gobierno central y los 262 gobiernos locales o municipalidades de El Salvador, tomando como base las normas de asignación horizontal de las transferencias, condicionales e incondicionales, que realiza el gobierno central y que se incorporan al presupuesto de las municipalidades. Para efectos de esta evaluación se utilizará la

⁶⁸ Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2007.

información existente en la contabilidad gubernamental sobre la gestión financiera municipal para el año 2007, último ejercicio contable finalizado y disponible.

El marco legal para la descentralización en El Salvador emana de la Constitución que define la creación de gobiernos locales autónomos, regidos por Concejos Municipales elegidos por voto popular y con facultades para decretar su propio presupuesto de ingresos y gastos. El código municipal⁶⁹ - en su conjunto - establece los principios y criterios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas, decretando además que sus ingresos propios⁷⁰ se generarán principalmente como producto de: i) el cobro de impuestos locales, tasas y contribuciones, ii) las penas y sanciones pecuniarias impuestas por la autoridad municipal, iii) los intereses y recargos de los créditos municipales, iv) la administración de servicios públicos, v) las subvenciones, donaciones o legados, y vi) los créditos o empréstitos que obtenga.

Adicionalmente a los recursos propios, el presupuesto municipal incluye recursos de transferencias incondicionales del gobierno central que se reglamentan a través de la ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES)⁷¹. Los recursos FODES están determinados como una transferencia anual equivalente al 7% de los ingresos corrientes netos votados por la Asamblea Legislativa y se administran a través del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). Del total de estos recursos, cada año se descuenta un monto fijo de US\$ 1.714.285,71 que se destina en partes iguales a financiar los costos operativos del ISDEM, del Fondo de Inversión Social de Desarrollo Local (FISDL) y de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), que son instituciones públicas descentralizadas encargadas de apoyar la inversión y el fortalecimiento municipal. El monto remanente del FODES se distribuye entre los 262 gobiernos locales bajo una fórmula legalmente establecida, definiendo que el 25% puede utilizarse para gastos de funcionamiento y el restante 75% para financiar la inversión pública municipal. Los recursos FODES representan alrededor del 50% de los ingresos municipales totales, pero son muy significativos para las municipalidades más pequeñas.

Otros recursos públicos, provenientes de asignaciones gubernamentales, así como de créditos y donaciones de la cooperación internacional, se destinan específicamente a la inversión municipal (transferencias condicionales), pero no se inscriben en el presupuesto de los gobiernos locales. Estos recursos se canalizan y ejecutan principalmente a través del FISDL u otras instituciones ejecutoras del gobierno central, por lo que no se consideran relevantes para el análisis que se desarrolla a continuación.

i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos subnacionales, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestadas y reales). Los recursos del FODES se distribuyen entre los 262 gobiernos locales de acuerdo a la siguiente fórmula:

- 50% de la asignación total por población,

⁶⁹ Decreto Legislativo 274 del 31 de enero de 1986, reglamento y modificaciones posteriores.

⁷⁰ Artículo 63 del Código Municipal.

⁷¹ Decreto Legislativo 74 del 8 de septiembre de 1988, reglamento y modificaciones posteriores (Artículo 1).

- 25% de la asignación total por equidad (lo mismo a los 262 municipios),
- 20% de la asignación total por índice de pobreza,
- 5% de la asignación total por extensión territorial.

La aplicación de esta fórmula se realiza de forma transparente sobre la base de datos oficiales existentes, incluido el índice de pobreza - que se genera a partir de los resultados del censo nacional que identifica rangos de población con diferentes niveles de necesidades básicas insatisfechas. Además, la asignación del FODES por municipio es pública y puede seguirse año a año en el portal informático del ISDEM. Los desembolsos se realizan en doce cuotas mensuales de febrero a diciembre, mes en el que se entregan dos cuotas juntas. Las transferencias mensuales a las municipalidades deben realizarse como máximo hasta diez días después de que son recibidas por el ISDEM, caso contrario los gobiernos locales pueden demandar judicialmente a esta institución⁷².

ii) Puntual suministro de información confiable a los gobiernos subnacionales sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio. El ISDEM elabora anualmente una estimación de los recursos del FODES asignado a cada una de las municipalidades sobre la base de las proyecciones de ingreso definidas por el Ministerio de Hacienda para el ejercicio fiscal siguiente, que de acuerdo a las normas de formulación presupuestaria se conocen formalmente en la última semana de mayo junto con la asignación de techos presupuestarios. La estimación de la asignación FODES por municipalidad, definida en función a la fórmula legal, está disponible en el portal informático de la institución⁷³.

Una vez que el presupuesto ha sido votado por la Asamblea Legislativa y se conoce la cifra real de los ingresos corrientes presupuestados, el ISDEM emite un comunicado oficial escrito e individual para cada municipalidad, informando sobre la asignación final del FODES para el gobierno local. Esta asignación se incorpora o ajusta en los presupuestos municipales que posteriormente son presentados por el Concejo Municipal correspondiente para su aprobación e implementación en el ejercicio fiscal.

iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales. Por efecto de la autonomía municipal, los presupuestos de los gobiernos locales aprobados por el Concejo Municipal no se envían a la Asamblea Legislativa, ni se consolidan en la ley anual del presupuesto. Tampoco son conocidos *ex-ante* por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, por mandato de la ley AFI⁷⁴, las municipalidades están en la obligación de remitir mensualmente a la Contabilidad Gubernamental la información financiero/contable requerida para su incorporación en el Informe de la Gestión Presupuestaria y Financiera del Sector Municipal, que se elabora anualmente y dentro de los seis meses después de finalizado el ejercicio.

Esta documentación es remitida por un número significativo de municipalidades en formatos consistentes con la información del gobierno central a través del Sistema de

⁷² Artículo 7, Ley FODES.

⁷³ Portal informático www.isdem.gob.sv.

⁷⁴ Artículos 2 y 111 de la ley AFI.

Contabilidad General de los Entes (SICGE), aunque sólo de forma regular a partir de la promulgación de la ley reguladora de endeudamiento público municipal⁷⁵, la cual establece que los índices de solvencia y capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales para la adquisición de nuevos créditos se calcularán sobre la base de la información existente en los sistemas de contabilidad pública del Estado.

El Informe de la Gestión Presupuestaria y Financiera del Sector Municipal de 2007⁷⁶ consolida los ingresos y gastos devengados (financiados tanto por transferencias FODES como por recursos propios) de 236 gobiernos municipales⁷⁷ que cumplieron con la obligación legal de remitir información a la Contabilidad Gubernamental. Sin embargo, como no se conocen los ingresos y los gastos devengados del total de las municipalidades, es difícil calcular la cobertura del informe sobre la base de la proporción del gasto reportado con relación al gasto total municipal. Para salvar esta limitación y contar con una estimación de la cobertura municipal de la Contabilidad Gubernamental, se ha calculado la relación de los ingresos devengados y reportados por concepto de transferencias FODES como porcentaje del total de las transferencias efectivamente realizadas por el gobierno central. La información se incluye en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.6 Transferencias FODES reportadas, 2007

Transferencias FODES	US\$ millones	Porcentaje
Presupuestadas totales	183,5	
Devengadas reportadas	167,6	91,3%

Fuente: Informe de Gestión Financiera del Estado 2007 y cálculos propios de la misión.

En 2007, las municipalidades recibieron transferencias del FODES por valor de US\$ 183,5 millones e informaron a la Contabilidad Gubernamental de ingresos devengados por US\$ 167,6 millones por este concepto, lo que establece una cobertura aproximada del 91,3% para la información municipal que se consolida en el informe de la gestión financiera del Estado.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-8	B+	Método de calificación M2
(i)	A	La asignación horizontal del FODES se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas. Esta información es pública.
(ii)	A	El ISDEM proporciona a los gobiernos locales información confiable sobre las asignaciones que han de transferirse antes de que inicien sus procesos de presupuestación detallados.
(iii)	C	Se recoge información fiscal únicamente <i>ex-post</i> de los gastos financiados tanto por transferencias FODES como por recursos propios de los gobiernos locales, en una proporción aproximada equivalente al 91% de estas transferencias. Estos datos son compatibles con la información fiscal del gobierno central y se consolidan en informes anuales dentro de los seis meses siguientes al ejercicio finalizado, pero no se publican.

⁷⁵ Decreto Legislativo 930 de fecha 21 de diciembre de 2005, Artículos 7 y 8.

⁷⁶ Este informe se prepara independientemente del Informe de la Gestión Financiera del Estado, no es oficial y no se publica.

⁷⁷ Este número representa el 90% del total de municipalidades existentes en El Salvador.

Reformas. La Contabilidad Gubernamental ha mejorado la cobertura del informe de gestión municipal a 255 municipalidades en 2008. Adicionalmente, esta oficina ha iniciado un ejercicio piloto para ampliar la cobertura del SAFI hacia las municipalidades a través del aplicativo informático SAFI Municipal (SAFIMU). Este aplicativo se encuentra en operación en 12 municipalidades, pero aún no cuenta con el marco regulatorio necesario.

ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

La supervisión del riesgo fiscal agregado se evalúa a partir de la calidad del seguimiento que efectúa el gobierno central sobre las operaciones financieras que realizan las entidades públicas fuera de su ámbito directo de control y que tienen consecuencias sobre la posición fiscal global del sector público, en particular las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y los gobiernos subnacionales. El periodo de análisis cubre la gestión fiscal 2007, último ejercicio fiscal contable finalizado y con informe de gestión aprobado disponible para la misión al momento de la evaluación.

El marco para la supervisión del riesgo fiscal en El Salvador está dado por la ley AFI cuya cobertura institucional abarca a las instituciones centralizadas y descentralizadas del gobierno, las empresas estatales de carácter autónomo, y las demás entidades que costean sus operaciones con fondos públicos. Las municipalidades sólo están sujetas a la Ley AFI en lo que concierne a la normativa y obligaciones de registro de la contabilidad gubernamental. Están explícitamente excluidos del alcance de esta ley el Banco Central de Reserva (BCR) y los bancos de propiedad estatal: el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) y el Instituto de Garantía de Depósitos⁷⁸.

En consecuencia, el universo de instituciones públicas sujetas a la supervisión del riesgo fiscal por parte del Ministerio de Hacienda está dado por aquellas entidades que reportan información financiera a la Contabilidad Gubernamental (ver sección 2.3, cuadro 2.7). Como se aprecia en estos datos, la cobertura SAFI es elevada a nivel de las instituciones del gobierno central, abarcando al 100% de las 24 instituciones centralizadas, al 76% de las 86 instituciones descentralizadas y al 50% de las empresas públicas. Las municipalidades, por su parte, no tienen cobertura SAFI y reportan su información financiero/contable a través del SICGE. Adicionalmente y de acuerdo a los registros de la Contabilidad Gubernamental, sólo 236 (90%) del total de gobiernos locales reportaron sus datos al final del ejercicio presupuestario 2007⁷⁹.

i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los principales organismos públicos autónomos y de las empresas públicas. Todas las instituciones descentralizadas, incluidas las empresas públicas, presentan al gobierno central informes fiscales de forma mensual, que se consolidan y evalúan de forma trimestral. Asimismo, todas reportan su contabilidad cada mes: 76% lo hacen a través del sistema integrado

⁷⁸ Artículo 2, ley AFI. La banca estatal está supervisada por el BCR, a través de la Superintendencia del Sistema Financiero.

⁷⁹ Informe de la Gestión Presupuestaria y Financiera del Sector Municipal, 2007 (no publicado).

SAFI y el resto por medio del SICGE u otro sistema contable calificado. Esta información es auditada semestralmente por auditores externos y se consolida anualmente en el Informe de la Gestión Financiera del Estado, que se publica a los tres meses de finalizada la gestión fiscal.

Por otro lado, las instituciones descentralizadas, al igual que las empresas públicas, no contratan créditos oficiales sin autorización expresa o aval del gobierno central⁸⁰ o solicitan préstamos comerciales sin una comunicación formal al MH⁸¹, por lo menos de forma trimestral. Esta información es consolidada en informes sobre la deuda pública y es evaluada regularmente por las autoridades nacionales.

Si bien es cierto que no se elabora un documento que incluye específicamente un análisis periódico del riesgo fiscal, existe suficiente información que se entrega regularmente y se consolida y analiza al interior del MH para realizar una adecuada supervisión de la situación fiscal y financiera de las instituciones descentralizadas y las empresas públicas.

ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos subnacionales. Los gobiernos locales están requeridos por la ley a remitir de forma mensual y anual sus estados financieros a la Contabilidad Gubernamental (vía el SICGE). La observación de esta obligación es alta, pero todavía existen problemas con la gestión de los plazos definidos por la ley y la Contabilidad Gubernamental (ver ID-8). El gobierno central consolida anualmente las informaciones recibidas sin llegar a publicarlas formalmente, aunque sí se remite - a petición - a diferentes entidades y organismos que le dan seguimiento a la gestión financiera municipal. Por otro lado, la autonomía presupuestaria de la que gozan constitucionalmente las municipalidades limita el seguimiento que el MH puede realizar de la ejecución del presupuesto local.

El riesgo fiscal derivado del incumplimiento de obligaciones de deuda contraída por las municipalidades se ha reducido significativamente desde la promulgación de la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, que establece los requisitos de calificación que deben obtener los gobiernos locales para contratar deuda pública⁸². La Contabilidad Gubernamental emite esta calificación para todas las municipalidades que hayan reportado sus operaciones crediticias de forma regular y cuente con sus registros contables actualizados en el Ministerio de Hacienda⁸³. La categorización definida establece la solvencia y capacidad de endeudamiento con que cuentan las municipalidades en ese momento⁸⁴. Finalmente, la deuda municipal global se registra, se consolida y se informa de su situación anualmente a la Asamblea Legislativa⁸⁵. Esta es una responsabilidad del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Es importante también destacar que en aquellos casos en que las municipalidades contraen créditos con aval del Estado, el Ministerio de Hacienda retiene la cuota parte que

⁸⁰ Artículos 87 a 89, ley AFI.

⁸¹ Artículo 90, ley AFI y 148, reglamento de la ley AFI.

⁸² Decreto Legislativo 930 de fecha 21 de diciembre de 2005.

⁸³ En 2007 se trata del 90% de las municipalidades (ver ID-8).

⁸⁴ Artículo 6, Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal.

⁸⁵ Artículo 9, Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal.

corresponde al servicio de la deuda de las transferencias del FODES. Este mecanismo también puede ser utilizado en los casos en que el incumplimiento de pago de las deudas contraídas por los gobiernos locales con organismos internacionales afecte los desembolsos de otros créditos al Estado.

A pesar de que en los últimos años el Ministerio de Hacienda ha mejorado notablemente su capacidad de supervisión de la situación financiero/contable de los gobiernos locales, la información que generan las municipalidades es todavía débil en términos de cobertura y calidad. Adicionalmente, existe un potencial peligro de incumplimiento de las obligaciones financieras contratadas⁸⁶ que genera un riesgo considerable para la posición fiscal global. En este escenario, la ausencia de un informe específico sobre el riesgo fiscal que generan los gobiernos locales reduce la efectividad del seguimiento que realiza el Ministerio de Hacienda.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-9	C+	Método de calificación M1
(i)	A	Todas las instituciones descentralizadas, incluyendo las empresas públicas, presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos semestralmente, así como cuentas auditadas anuales. El gobierno central consolida esta información en el Informe de la Gestión Financiera del Estado y hace un análisis que le permite supervisar el riesgo fiscal.
(ii)	C	Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal de la mayoría de las municipalidades, pero no se elabora un panorama consolidado que se utilice para evaluar el riesgo fiscal.

ID- 10 Acceso del público a información fiscal clave

El presente indicador evalúa el acceso público a la información fiscal clave del gobierno central, tanto en términos de la disponibilidad de la misma, como en términos de las condiciones de calidad, integralidad y oportunidad en la que se hace pública. La información analizada corresponde al ejercicio fiscal 2008.

El Salvador no cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información pública que establezca, de forma general, la información que debe publicarse, defina las condiciones, los plazos y los medios para su publicación y designe a los responsables de hacerlo. Sin embargo, existe una práctica institucional que promueve la transparencia en el sector público a través de la publicación de la información que se presume pública o de utilidad para la sociedad civil o los grupos de interés que la representan. El principal medio de difusión de esta información son los portales informáticos de las instituciones públicas⁸⁷, pero también se utilizan los medios de prensa, principalmente el Diario Oficial, los documentos impresos y las campañas educativas.

⁸⁶ Durante la misión la municipalidad de San Salvador incumplió el pago de una cuota de un crédito contratado con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) afectando los desembolsos de otros créditos al Estado.

⁸⁷ El Salvador no tiene un portal informático del Estado que consolide la información pública disponible en las diferentes entidades nacionales y genere accesos hacia los portales institucionales de interés público. Sin embargo, sí cuenta con un portal que informa sobre los diferentes servicios que brinda el Estado y todas las instituciones públicas del gobierno central y la mayoría de las instituciones descentralizadas cuenta con un portal informático propio.

i) Número de los elementos de acceso público a la información arriba mencionados que se utilizan (para que un elemento sea tenido en cuenta en la evaluación debe cumplir todas las especificaciones del parámetro de información). El cuadro siguiente resume, para efectos de esta evaluación, la disponibilidad pública de los informes fiscales clave:

Cuadro 3.7 Elementos esenciales para medir el acceso a la información pública

Elementos de información esenciales	Grado de cumplimiento según disponibilidad, medios y plazos
<p>1. Documentación sobre el presupuesto anual: El público puede obtener un conjunto completo de documentos a través de medios apropiados cuando el proyecto de presupuesto se presenta al poder legislativo.</p>	<p>SI. El proyecto de presupuesto para el año fiscal 2009 se presentó a la Asamblea Legislativa en fecha 30 de septiembre de 2008 y se aprobó en fecha 26 de noviembre de 2008. El Diario Oficial publicó la ley aprobada (conjuntamente con la Ley de Salarios 2009) en fecha 23 de diciembre de 2009. El proyecto de presupuesto y los documentos que lo acompañan estaban disponibles en el portal informático del MH (www.mh.gob.sv), inmediatamente después de su presentación oficial. Este portal también incluye información presupuestaria de años anteriores en formatos compatibles para una fácil comparación y seguimiento.</p>
<p>2. Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio: Los informes se ponen sistemáticamente a disposición del público a través de medios apropiados, dentro del mes siguiente a la fecha en que estén completos.</p>	<p>NO. El MH elabora informes trimestrales de seguimiento a la ejecución presupuestaria para uso interno y para conocimiento de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, estos documentos no se encuentran publicados sino en un breve resumen ejecutivo en el portal informático del MH (www.mh.gob.sv). Los informes publicados son: (i) el Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de los Gastos (carácter mensual) y (ii) el Boletín Económico (periodicidad trimestral) que incluye un resumen del Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central de cada trimestre.</p>
<p>3. Estados financieros de cierre de ejercicio: Están a disposición del público por medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría.</p>	<p>SI. El informe de la gestión financiera del Estado se elabora de forma anual dentro de los tres meses siguientes a la finalización del ejercicio presupuestario y se remite a la Asamblea Legislativa para su evaluación. Una vez remitido a ésta y sin perjuicio de la auditoría que realizará la Corte de Cuentas a su contenido, el informe se hace público en el portal del MH (www.mh.gob.sv). Al momento de la evaluación, el último informe de la gestión financiera del Estado publicado correspondía al año fiscal 2007, aunque también están publicados los informes de años anteriores. Estos documentos, no incluyen el consolidado de la información contable municipal, que se recopila anualmente pero no se publica.</p>
<p>4. Informes de auditoría externa: Todos los informes sobre las operaciones consolidadas</p>	<p>NO. Los informes de auditoría externa elaborados por la Corte de</p>

del gobierno central se ponen a disposición del público por medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría.	Cuentas sobre las operaciones consolidadas del gobierno central son documentos públicos en tanto no se encuentren en litigio administrativo o judicial y son accesibles al público sólo a través de solicitud escrita. No se publican de forma abierta.
5. Adjudicaciones de contratos: La adjudicación de todos los contratos cuyo valor super el equivalente de aproximadamente US\$100.000 se publica, por lo menos trimestralmente, a través de medios apropiados.	SI. La información sobre convocatorias para la adquisición y contratación de bienes y servicios del sector público se consolida y se publica en el módulo informático de divulgación (MODDIV) del sistema de adquisiciones y contrataciones conocido como Comprasal (http://www.comprasal.gob.sv). Este sistema todavía no publica los resultados de las convocatorias, pero todas las adjudicaciones se divulgan de forma regular a través de medios escritos nacionales y los portales institucionales de las entidades del gobierno central y las instituciones descentralizadas, en cumplimiento de la LACAP (artículos 48 y 57).
6. Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios: Por lo menos una vez por año se hace pública la información a través de medios apropiados, o se proporciona a quien la solicite, en relación con unidades de servicios primarios con cobertura nacional en no menos de dos sectores (por ejemplo, colegios elementales o clínicas de salud primarias).	NO. Esta información existe, pero no se consolida para el total de unidades de servicios primario (en salud y educación) y tampoco está disponible para el acceso del público de forma inmediata.

Como se observa en el cuadro anterior, el gobierno pone a disposición del público tres de los seis tipos de información requerida en los plazos previstos y mediante medios apropiados de acceso público.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-10	B	Método de calificación M1
(i)	B	El gobierno no pone a disposición del público tres de los seis tipos de información esencial requerida.

3.3 Presupuestación basada en políticas

ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

Este indicador evalúa el proceso de formulación y aprobación presupuestal, el cual está regulado por diversos documentos emitidos por el Ministerio de Hacienda. Todas las entidades presupuestarias del gobierno central, incluidas las entidades autónomas o descentralizadas, preparan sus presupuestos institucionales en los términos establecidos por el Ministerio de Hacienda, quien finalmente los consolida y somete para aprobación de la Asamblea Legislativa. El periodo de referencia tomado para evaluar este indicador es el presupuesto del ejercicio fiscal 2009. Además, para el análisis de la dimensión (iii), también se han tenido en cuenta los presupuestos de los ejercicios fiscales 2007 y 2008.

(i) *Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo.* El calendario presupuestario es claro y completo, abarcando desde la divulgación de la Política Presupuestaria hasta la presentación del Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa. El calendario propone plazos adecuados para que las entidades puedan formular su presupuesto y se respete la fecha constitucional de presentación a la Asamblea. Sin embargo, el calendario no se cumple adecuadamente. La Política Presupuestaria⁸⁸ debe ser aprobada por el Consejo de Ministros “a más tardar dentro de la segunda quincena de abril” pero esto no se da. En el año 2008 ésta se aprobó recién el 5 de mayo. El calendario presupuestario establecía que la documentación para formular el presupuesto se entregaría dentro de la primera quincena de mayo, debiendo las instituciones presentar sus propuestas presupuestarias al Ministerio de Hacienda antes del 16 de julio, lo que dejaba ocho o más semanas a las instituciones para la preparación del presupuesto. Sin embargo, las Normas de Formulación Presupuestaria se emitieron recién el 24 de junio y las circulares de techos presupuestarios fueron emitidas el 24 de junio en el caso del gasto corriente y el 27 de junio para el gasto de capital. De esta manera, las instituciones contaron sólo con tres semanas para preparar su presupuesto. Lo que sí se ha respetado en la práctica es la fecha de entrega del proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa (ver ID-27).

Las directrices presupuestarias que sirvieron para la formulación del presupuesto 2009, fueron las siguientes según mostrado en el cuadro 3.8:

Cuadro 3.8 Documentación para la formulación presupuestal, ejercicio 2009

Documento	Contenido	Fecha límite establecida	Fecha de emisión
Política Presupuestaria	Aspectos generales de la política presupuestaria y fiscal, y el calendario presupuestario	15 abril 2008	5 mayo 2008
Norma de Formulación Presupuestaria	Restricciones para el uso de fondos y regulaciones generales para formular el gasto corriente y de capital para todas las instituciones presupuestarias	15 mayo 2008	24 de junio 2008
Circular de Techo Presupuestario para el gasto corriente	Límite global de gasto corriente autorizado para cada institución y asignación específica de parte de dicho techo presupuestario en diversas partidas pre-fijadas por el Ministerio de Hacienda	15 mayo 2008	24 de junio 2008
Circular de Techo Presupuestario para el gasto de capital	Límite global de gasto de capital autorizado para cada institución y asignación específica de parte de dicho techo presupuestario en diversas partidas pre-fijadas por el MH	15 mayo 2008	27 de junio 2008

Fuente: Ministerio de Hacienda.

⁸⁸ Art. 28 de Ley A FI.

Adicionalmente y tal como se discute en el ID-16, el Gobierno emite anualmente su Política de Ahorro del Sector Público” y los Lineamientos Específicos para la Ejecución Presupuestaria, pudiendo ambos alterar la disponibilidad de los fondos presupuestarios. El contenido de esta política es previsible pero se emite cuando las instituciones ya han concluido la preparación de su presupuesto institucional e iniciado el proceso de ejecución.

(ii) *Directrices sobre la preparación de los documentos presupuestarios.* La Política Presupuestaria, aun que aprobada por el Consejo de Ministros, contiene sólo criterios generales de la política y el calendario presupuestario. Los techos presupuestarios, así como todos los procedimientos y normas aplicables a la formulación del nuevo presupuesto son definidos por el Ministerio de Hacienda en documentos específicos. En el primer caso, el MH emitió tardíamente (ver cuadro 3.9) y envió a cada entidad las Circulares de Techo Presupuestario (de gasto corriente y de gasto de capital) conteniendo los límites de gasto para los principales rubros presupuestarios; y, en el segundo caso, el MH emitió y distribuyó también tardíamente a las entidades, la Norma de Formulación Presupuestaria (ver cuadro 3.9). En la aprobación de estos documentos no participó el Consejo de Ministros, limitando la participación del Gabinete en la etapa de formulación presupuestal.

(iii) *Puntual aprobación del presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa.* Los presupuestos de los tres últimos años fueron aprobados por la Asamblea Legislativa en las fechas mostradas en el cuadro 3.9. En todos los casos, se aprobaron (y publicaron en el Diario Oficial) antes de la apertura del ejercicio presupuestal.

Cuadro 3.9 Fechas de aprobación de los presupuestos anuales

Presupuesto	Fecha de aprobación
2007	29 noviembre 2006
2008	13 diciembre 2007
2009	26 noviembre 2008

Fuente: Leyes de presupuesto.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-11	B	Método de calificación M2
(i)	C	Existe un calendario presupuestario anual claro, pero en el último presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa (2009) algunos aspectos de éste se cumplieron con cierto retraso, por lo que las instituciones sólo contar con tres semanas para preparar su presupuesto.
(ii)	C	La Política Presupuestaria aprobada por el Gabinete no contiene los techos presupuestarios, los cuales son definidos por el Ministerio de Hacienda y comunicados a las instituciones mediante circulares específicas para cada entidad. La no intervención del Gabinete en la fase de aprobación de los techos presupuestarios reduce la posibilidad de que éste introduzca ajustes en las estimaciones presupuestarias.
(iii)	A	La Asamblea Legislativa aprobó los presupuestos de los años 2007, 2008 y 2009 antes de la apertura del ejercicio.

ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación

Este indicador evalúa la medida en que las proyecciones fiscales y presupuestarias, analizadas bajo una perspectiva multianual, se vinculan con las políticas de gasto y presupuesto, a fin de facilitar el mejor desempeño macroeconómico, de promover una mayor disciplina y responsabilidad fiscal entre las distintas instituciones y niveles de gobierno, y de conciliar los objetivos del gasto público con la disponibilidad esperada de recursos financieros. La ley AFI asigna al Ministerio de Hacienda la responsabilidad de preparar una programación financiera, pero no establece criterios de planificación fiscal dentro de una perspectiva plurianual.

(i) Preparación de provisiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales

La Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda analiza periódicamente el comportamiento fiscal, dentro un marco de tiempos plurianual y rotatorio que puede abarcar hasta 8 años, generando el documento denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo, siendo su última versión la correspondiente al periodo 2008-2014. En él no se hace un análisis por categorías funcionales o económicas, aunque sí se hace la proyección de los presupuestos globales del gobierno y sus resultados en diversos (4) escenarios fiscales. Este documento sirve como punto de partida para la discusión y definición de las políticas presupuestarias del año y para la estimación preliminar de los techos presupuestarios institucionales, pero no necesariamente constituye el criterio definitorio de éstas, por lo que no resulta clara su vinculación con el presupuesto.

En el cuadro 3.10 se adjunta a modo de comparación la información aprobada para el presupuesto 2009 y la información que, sobre ese mismo año, se utilizó en el Marco Fiscal. Desgraciadamente la desagregación de cifras utilizada en el Marco Fiscal es totalmente diferente de la presupuestal, por lo que no permite la comparación entre sus respectivos valores. Las diferencias entre las cifras presupuestarias y las del Marco Fiscal no son explicadas, y dado que no se hace un análisis institucional, funcional o económico del gasto, no es posible verificar el vínculo entre las cifras presupuestarias y las del Marco Fiscal.

Cuadro 3.10 Comparación entre los datos del presupuesto aprobado y las cifras utilizadas por el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2008-2014

Rubro	Presupuesto 2009	Marco Fiscal			
		Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
Presupuesto Total	3,627.8	3,586.1	3,572.6	3,586.1	3,567.1
Remuneraciones	1,161.4	1,692.7	1,681.2	1,692.7	1,675.1

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2008-2014 y Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2009.

(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda. El periodo de referencia para el análisis de esta dimensión son los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008. Aunque no hay una política gubernamental que establezca la necesidad de realizar estudios de sostenibilidad de la deuda periódicamente, éstos se han realizado en algunas oportunidades con objetivos diversos. El último análisis que cubrió tanto los aspectos de la deuda externa como los de la deuda interna, fue realizado en el año 2008 por el Banco Mundial como parte de su proceso de revisión y análisis para el otorgamiento de un nuevo préstamo recientemente aprobado. Dicho análisis fue aceptado por el gobierno y

forma parte de la documentación del contrato de préstamo aceptado y suscrito por el gobierno con el Banco Mundial, Anualmente, como parte del análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo mencionado en la dimensión anterior, se hace un análisis del estado de la deuda que permite, entre otros aspectos, identificar criterios que ayuden a establecer las políticas de endeudamiento para el nuevo proyecto de presupuesto.

(iii) *Existencia de estrategias sectoriales con determinación de costos.* El periodo de referencia para tratar esta dimensión es el presupuesto del ejercicio fiscal 2008. El Plan de Gobierno 2004-2009 ha sido la base para la elaboración de posibles estrategias de los ministerios de línea, aunque éstas no siempre fueron formuladas o costeadas y en ocasiones quedaron sin ser oficializadas por las instituciones. No se tiene conocimiento de la existencia de algún Plan que reemplace o extienda la vigencia de este Plan de Gobierno a fechas posteriores al 2009, por lo que el presupuesto 2010, actualmente en proceso de formulación, no parece estarse formulando en base a lineamientos estratégicos de mediano plazo. Sin embargo, dado que el nuevo gobierno asumirá el mando el primero de junio, es previsible que las instituciones reciban algunos lineamientos estratégicos propuestos por el nuevo gobierno, antes de concluir su proceso de formulación.

En general, los aspectos de planificación estratégica no están desarrollados, ni sectorial ni institucionalmente, aunque existe un esfuerzo por parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia para tratar de coordinar las iniciativas de desarrollo del Gobierno. Las evidencias recibidas permiten confirmar que el único sector gubernamental que cuenta con estrategias sectoriales valorizadas es el de educación, representando alrededor del 25% del gasto primario. El Ministerio de Educación tiene un plan estratégico valorizado de largo plazo (PLAN 2021), el cual propone metas anuales y costos consolidados para los diversos objetivos sectoriales. Esto facilita su priorización dentro de los planes de gobierno y permite tenerlos en cuenta en las proyecciones fiscales, posibilitando así una mejor asignación de recursos para el sector.

(iv) *Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones de gasto futuro.* El periodo de referencia para tratar esta dimensión es el presupuesto del ejercicio fiscal 2008. La falta de una visión institucional y sectorial de alcance plurianual, así como, la debilidad o carencia de estrategias sectoriales, y la reducida injerencia que tienen las instituciones en la determinación por el Ministerio de Hacienda de sus techos presupuestarios, hace poco probable que éstas puedan hacer proyecciones presupuestarias que incluyan los costos operativos de sus nuevas inversiones. Sin embargo, las cifras del gasto futuro originado por la operación y mantenimiento de las nuevas inversiones sí se calculan.

Aunque no es posible afirmar que las inversiones responden siempre a estrategias sectoriales, el proceso de aprobación de éstas tiene en cuenta algunos elementos que permiten establecer su prioridad o conveniencia. La aprobación de los procesos de inversión se realiza en varias etapas. Primero, la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP), evalúa el análisis de pre-inversión y emite una opinión favorable. Luego, es necesaria una confirmación de la conveniencia de la inversión por la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP). Finalmente, la programación del gasto en la ejecución debe ser compatible con la política y techos presupuestarios durante todo su periodo de ejecución.

Los análisis de pre-inversión, requisito primario para la aprobación de las inversiones por la DGICP, contienen los cálculos de gasto recurrente necesarios para su posterior operación y mantenimiento⁸⁹. Aunque el procedimiento está normado y funciona bien al momento de la pre-inversión, durante la operación, luego de concluido el proceso de inversión, la aplicación de las provisiones presupuestarias para la operación no siempre está disponible o no está bajo el control de la institución beneficiada con la inversión. Por ejemplo, las inversiones en caminos son ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas, pero son mantenidas y reparadas por FOVIAL, siendo que esta última institución tiene un presupuesto global proveniente de una tasa a los combustibles que no cambia por efecto de mayores obras. En el Ministerio de Salud, se ha dado el caso de un hospital (Cojutepeque) que fue remodelado y ampliado, mientras que la posterior obtención de fondos para su presupuesto operativo fue muy difícil y el monto asignado finalmente fue muy inferior al requerido.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-12	C+	Método de calificación M2
(i)	C	No existe un vínculo claro entre las estimaciones plurianuales y los topes presupuestarios anuales máximos. No se explican las posibles diferencias.
(ii)	B	El Banco Mundial hizo un análisis de sostenibilidad de la deuda interna y externa en el 2008, aceptado por el Gobierno.
(iii)	C	Muy pocas entidades cuentan con estrategias sectoriales de mediano plazo. Exceptuando al Ministerio de Educación (que abarca alrededor del 25% del gasto primario), los demás ministerios de línea no cuentan con estrategias sectoriales costeadas y vinculadas con las previsiones fiscales.
(iv)	C	Las inversiones no siempre se basan en estrategias sectoriales y solo en algunos casos se tienen en cuenta asignaciones presupuestarias para su operación o mantenimiento.

Reformas. La Secretaría Técnica de la Presidencia está desarrollando un programa piloto de presupuestación por resultados en cuatro entidades del gobierno central (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Agricultura). Sólo el Ministerio de Educación está en condición de hacer un seguimiento adecuado de sus metas y resultados, los cuales están definidos en su PLAN 2021. Las demás entidades están todavía en una fase preliminar y, en muchos casos, la definición de sus metas y resultados es aún incipiente. La Secretaría Técnica de la Presidencia tiene previsto continuar con la implementación del sistema de presupuestación por resultados, para lo cual el gobierno cuenta aún con el apoyo del BID.

3.4 Certeza y control de la ejecución presupuestaria

ID-13 *Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente*

Este indicador evalúa cuán claras, completas y comprensibles resultan en la actualidad las obligaciones tributarias para el contribuyente, qué facilidades le proporciona el sistema

⁸⁹ Esto se encuentra explícitamente mencionado en el documento Guía Técnica para Elaborar Estudios de Inversión Pública y en el Informe de Opinión Técnica sobre la inversión, ambos emitidos por la DGICP.

para poder cumplirlas y si las opciones que le ofrece el sistema para reclamar o apelar los fallos o sanciones que se le impongan son adecuadas y le aseguran un tratamiento justo y equitativo.

(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios. La reforma tributaria iniciada en el año 2000 e intensificada en los años 2004 y 2005, se orientó a simplificar y aclarar el marco tributario y los procedimientos administrativos involucrados. Entre otros aspectos la reforma incluyó los siguientes:

- Una reforma de la ley de impuesto a la renta, que normó de una manera más estricta las deducciones permitidas, estableció una tasa fija para tasar la ganancia de capital, mejoró las disposiciones relativas a la documentación legal y a la forma de comprobar los costos y gastos, eliminó la depreciación acelerada y fijó techos para las donaciones deducibles.
- Una reforma de la ley del IVA, que normó de una manera más estricta y eficiente las deducciones y adaptó la ley al dinamismo de la economía global.
- Una revisión del Código Tributario, que le dotó de mejores instrumentos de control tributario y permitió establecer reglas y procedimientos claros que fijan las responsabilidades del contribuyente y limitan la discrecionalidad de los funcionarios.
- Una Ley de simplificación aduanera, que estableció procedimientos expeditos para la verificación de valores declarados y fijó los plazos para la duración de los procesos administrativos.
- Una modificación de la Ley de Bancos e intermediarios financieros, que mejoró el control tributario sobre las cuentas.
- Una mejora de los Códigos Penal y Procesal, que fortaleció su tratamiento en casos de defraudación al fisco y evasión tributaria.

Así, ahora se cuenta con un marco legal claro y simple con un reducido número de tributos y libre de discrecionalidades. El continuo incremento en la recaudación en la mayoría de los tributos, así como el crecimiento, también continuo, de la base de contribuyentes durante los últimos años, son en parte resultado de la calidad y claridad de la normativa tributaria, que ha permitido aumentar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria.

Los procesos aduaneros, debido al sistema de integración aduanera centroamericano (CAUCA), están regidos en todos los casos por normas internacionales de aplicación regional y ampliamente aceptadas por administradores y usuarios.

En resumen, los Códigos Tributario (normativa local) y Aduanero (normativa regional CAUCA), definen claramente las obligaciones y derechos del contribuyente en cuanto al cumplimiento de las leyes y procedimientos tributarios y aduaneros, así como las obligaciones y derechos de la DGII, Tesorería Nacional y DGA en los mismos procesos. Estos códigos fijan también claramente las sanciones y procedimientos administrativos aplicables para cada caso.

(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria. Aunque los contribuyentes tienen información completa y exhaustiva sobre pasivos tributarios y sobre los procedimientos administrativos de los principales tributos, la falta de conocimientos sobre procedimientos

simplificados para pequeños contribuyentes, así como la carencia de campañas de divulgación, no permite catalogarlos como de fácil utilización en todos los casos y suponen una debilidad del sistema tributario actual. El procedimiento aduanero, por su parte, tiene elementos simplificados y cuenta con difusión adecuada, pero por su carácter específico y menores montos de recaudación, no resulta suficiente para afectar la calificación de la dimensión.

Hay procedimientos diversos (declaración electrónica, ventanillas bancarias, etc.) para facilitar la declaración y pago de los tributos que son fácilmente interpretados y utilizados por los contribuyentes mejor capacitados o con mayor disponibilidad de recursos, tal es el caso de los grandes y medianos contribuyentes o los contribuyentes de rentas altas. Sin embargo, los contribuyentes pequeños y de menores recursos no cuentan con procedimientos simplificados que faciliten el entendimiento y declaración de sus obligaciones tributarias, debiendo éstos utilizar los mismos procedimientos aplicables a los grandes contribuyentes. Por otra parte, hay campañas de educación tributaria a nivel escolar, existen centros de información tributaria distribuidos en las principales ciudades del país y se cuenta con servicios telefónicos de asistencia gratuita al contribuyente. Sin embargo, no se realizan campañas masivas orientadas a mejorar el cumplimiento tributario del contribuyente actual, ni a fortalecer la imagen y a favorecer el acercamiento institucional hacia el contribuyente.

(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios. El contribuyente cuenta con mecanismos adecuados, permanentes y debidamente institucionalizados para el reclamo o la apelación de fallos tributarios, pero en algunos casos los procesos resultan muy prolongados y las decisiones inoportunas o extemporáneas.

Existen mecanismos internos a la DGII y la DGA para admitir y analizar los reclamos y apelaciones de los contribuyentes en vía administrativa de primera instancia. En el Ministerio de Hacienda se cuenta con el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas (TAIIA) que actúa como una segunda instancia en vía administrativa para resolver los reclamos y apelaciones del contribuyente. Existe un tercer nivel de apelación, pero de carácter contencioso, proporcionado por el Organismo Judicial a través de sus juzgados ordinarios. Finalmente, existe un último nivel de apelación constituido por la Corte Suprema de Justicia. Aunque en todos los niveles el proceso es transparente y se tratan los casos con aparente imparcialidad y justicia, fuera del ámbito de la DGII, de la DGA y del Ministerio de Hacienda la duración de los procesos puede resultar excesiva restando eficacia al proceso de recaudación o sanción. En estos últimos casos además, el seguimiento resulta muy complejo dado que los tribunales de justicia sólo informan sobre el estado de los casos cuando el fallo se produce, lo que puede ocurrir luego de varios meses.

Aunque podría identificarse al TAIIA como una entidad asociada a la DGII y a la DGA por su presencia dentro de la organización del Ministerio de Hacienda, esto queda desvirtuado por la estadística de fallos, que aunque muestra un reducido número de casos sometidos a su instancia en los años 2008 y 2009, muestra también la existencia de fallos adversos a las direcciones de ingresos.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-13	B	Método de calificación M2
(i)	A	Los principales tributos cuentan con definiciones y procedimientos claros y exhaustivos. La discrecionalidad de instituciones y funcionarios está estrictamente restringida.
(ii)	C	Se cuenta con información completa, actualizada y exhaustiva de fácil acceso sobre pasivos tributarios y procedimientos administrativos, pero no hay campañas masivas de educación para los contribuyentes, ni hay procedimientos simplificados para los pequeños contribuyentes (éstos sólo resultan de fácil aplicación para los grandes y medianos contribuyentes).
(iii)	B	Aunque existe un sistema de recursos en materia tributaria para los contribuyentes, estos mecanismos no son en todos los casos eficientes ni posibilitan un adecuado seguimiento de sus fallos.

Reformas. USAID está desarrollando un programa de modernización de la administración tributaria que se espera culmine el presente año. El proyecto ha permitido potenciar diversas áreas de la administración tributaria, tales como, la cuenta de los contribuyentes y diversos procesos de valoración y fiscalización. Ha permitido también fortalecer el marco legal del sistema tributario, revisando y modificando diversos aspectos de las leyes tributarias existentes. Aunque es posible que muchas de estas reformas ya estén aportando beneficios, deben esperarse beneficios adicionales en el corto plazo. De momento no hay un plan oficial para dar continuidad a estas reformas.

ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva

Este indicador evalúa, en su estado operativo actual, la calidad del registro de contribuyentes, así como la eficacia disuasiva, tanto del sistema de sanciones como del sistema de fiscalización al contribuyente.

(i) *Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes.* Existe un registro único de contribuyentes⁹⁰ que cuenta con procedimientos informáticos y normativos que facilitan y promueven su actualización permanentemente. La obligatoriedad del registro para todos los contribuyentes está establecida en el Código Tributario⁹¹. Cada contribuyente recibe al registrarse un documento de identidad tributaria que contiene, entre otros elementos identificadores, su código único de identidad tributaria que es de carácter permanente e intransferible. El documento contiene además todos los datos vigentes de identificación y localización del contribuyente. La obligatoriedad de mantener actualizada la información del registro y del documento de identidad tributaria, recae explícitamente en el contribuyente⁹². Las sanciones aplicables por la omisión al registro o por la demora o no actualización de la información del registro o de la tarjeta de contribuyente están establecidas claramente en el Código Tributario⁹³.

⁹⁰ Establecido por Decreto Ley nº 79 del 22 de agosto de 1972. Ley NIT (Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes al Fisco).

⁹¹ Artículo 24 del Código Tributario.

⁹² Artículos 33, 86 y 87 del Código Tributario.

⁹³ Artículo 235 del Código Tributario.

El registro de contribuyentes, aunque no está vinculado directamente con otros registros gubernamentales (existen vínculos directos con algunos registros públicos tal como ocurre con el de las licencias de vehículos, pero éstos son administrados por la DGII por lo que no pueden ser considerados como registros externos), cuenta con procedimientos indirectos para efectos de su control. La DGII emite un certificado de solvencia del contribuyente que es requisito indispensable para realizar algunas gestiones con el Estado, así como para hacer gestiones con los registros públicos, y con el sistema bancario, lo cual promueve la actualización de la información del contribuyente y su inscripción en el registro. Este certificado puede ser obtenido electrónicamente e inmediatamente, si la entidad interesada hace la consulta por internet a la DGII, pero este procedimiento no es automático ni obligatorio, por lo que no puede ser considerado como vínculo directo. A pesar de estos controles, el registro contiene una base de contribuyentes algo reducida (509.000 en febrero 2009), demostrando la existencia de niveles importantes de omisión al registro. Sin embargo, hay que mencionar el esfuerzo continuo de ampliación de la base de contribuyentes realizado por la DGII, que se refleja en el crecimiento sostenido del número de contribuyentes registrados, a una tasa anual superior al 10% durante los últimos 5 años.

(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y declaración. El sistema de sanciones en vigor es en general adecuado y eficaz para los contribuyentes registrados en cuanto a sus montos y aplicabilidad, lo cual estaría respaldado por el monto insignificante de los atrasos y omisiones detectadas en las declaraciones de estos contribuyentes. Sin embargo, la eficacia de las sanciones puede verse reducida por el sistema de apelaciones cuando pasa al sistema judicial y por los bajos resultados en la cobranza de las sanciones.

El Código Tributario describe en detalle el régimen sancionador y establece claramente las infracciones tributarias y las modalidades de incumplimiento que son penalizadas, las responsabilidades del contribuyente respecto a éstas y las sanciones aplicables para cada caso⁹⁴. La eficacia disuasiva del sistema de sanciones siendo razonable para los contribuyentes registrados, no lo es tanto para reducir los niveles de omisión al registro. En algunos casos, hay desproporción entre las sanciones, lo cual podría ser un desincentivo para registrarse. Así por ejemplo, la multa es tres veces menor por no registrarse que por no actualizar oportunamente la dirección del contribuyente en el registro. Aunque el Código Tributario aprobado en diciembre 2000 debe ser actualizado a la nueva realidad monetaria del país (en algunos casos sigue haciendo referencia al Colón), su poder disuasivo no parece ser alterado por esta debilidad.

(iii) Planificación y control de programas de auditoría e investigación de fraude tributario. El sistema de auditorías tributarias operativo se basa en planes anuales documentados y generados por criterios de evaluación de riesgos. Estos programas cubren todo el ámbito nacional y se enfocan en los dos principales tributos autoliquidados (renta e IVA) y en las diferentes categorías de contribuyentes (grandes, medianos y pequeños). La DGII cuenta con recursos suficientes de planta (unos 350 auditores) y externos (más de 600 estudiantes ad-honorem) que a través de diferentes programas y

⁹⁴ El capítulo VIII del Código Tributario.

modalidades de auditoría posibilitan el cumplimiento de los planes establecidos, habiendo superado en el 2008 la cifra de 33.000 casos analizados.

Desde hace algunos años, la Unidad de Programación y Evaluación Tributaria (UPET) de la DGII ha implementado con éxito programas especiales de auditoría utilizando numerosos equipos de auditores ad-honorem que operan en las diversas regiones del país. Las auditorías realizadas por estos auditores son principalmente sobre aspectos formales, no pudiendo ser consideradas como auditorías tributarias integrales. Aunque no hay una política para la programación rutinaria de auditorías conjuntas con la DGA, éstas se hacen eventualmente. La DGA tiene también planes de auditoría que cumplen de manera adecuada.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-14	B	Método de calificación M2
(i)	C	Existe un registro único de contribuyentes sujeto a diversos controles y vinculado indirectamente con algunos sistemas públicos y financieros de registro o gestión.
(ii)	B	El sistema de sanciones es en general adecuado, pero no siempre resulta eficaz y disuasivo para controlar la omisión al registro.
(iii)	A	Se cuenta con planes anuales de auditoría documentados y basados en criterios de evaluación de riesgos para todos los principales tributos autoliquidados (renta e IVA).

Reformas. USAID, como parte del programa de modernización de la administración tributaria, ha apoyado los esfuerzos de la DGII orientados a potenciar el registro de los contribuyentes, la cuenta de los contribuyentes y diversos procesos de valoración y fiscalización. De momento no hay un plan oficial para dar continuidad a estas reformas.

ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos

Este indicador evalúa cuán eficaz es el sistema de ingresos para recaudar los fondos provenientes de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y ponerlos a disposición de la Tesorería, incluyendo aquellos fondos que provienen de atrasos e infracciones debidamente acotados y en proceso de cobranza, apelación o disputa. Se evalúa también si las diferencias entre los montos acotados y los montos recuperados son explicadas.

(i) *El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos cobrados.* La eficacia de la recaudación de los atrasos tributarios es bastante baja: de un global de US\$ 59,6 millones acotado para cobranza entre los años 2006 a 2008, sólo se ha cobrado US\$ 26,3 millones, es decir menos del 45%. Sin embargo, como los montos tributarios en cobranza no resultan significativos (inferiores al 0,79% de la recaudación tributaria total en 2008), el impacto negativo de esta debilidad sobre la eficacia de la recaudación resulta despreciable.

La Dirección General de Tesorería (DGT) es el único ente recaudador del Estado, por lo que su gestión de cobranza no se circunscribe sólo a la cobranza de obligaciones tributarias, sino que abarca toda la gama de tasas y servicios de carácter no tributario, cuyo monto resulta muy superior. Así, por ejemplo durante los años 2004 a 2008 el total

cobrado por la DGT por obligaciones tributarias pendientes de pago fue de US\$ 53,2 millones, mientras que la cobranza de las obligaciones no tributarias pendientes de pago recuperadas por la DGT ascendió a la suma de US\$ 128,7 millones.

(ii) *Eficacia de la transferencia de la recaudación a la tesorería.* Dado que la Tesorería es oficialmente el ente recaudador y depositario de todos los fondos del Estado, la totalidad de los ingresos del Estado -sean estos tributarios o no- son depositados íntegra y directamente en cuentas de la DGT, sin la intermediación de otras agencias gubernamentales.

La DGT ejecuta el proceso de recaudación tributaria en tres modalidades:

- mediante ventanillas propias de recaudación ubicadas principalmente en las oficinas aduaneras distribuidas en el territorio nacional y en la oficina principal de la DGII en San Salvador (cerca del 10% de la recaudación fue realizada por este método en el año 2008);
- mediante oficinas del sistema bancario (más del 85% de la recaudación fue realizada por este método en el año 2008), el cual diariamente reporta la recaudación (y cualquier otro ingreso del Estado) y transfiere los fondos correspondientes a las cuentas de la DGT (el sistema bancario tiene acordada una retención de hasta cinco días calendarios de los fondos recaudados antes de su entrega a la DGT, pero también paga una tasa de interés diaria por los fondos del Tesoro depositados en sus cuentas corrientes) y
- mediante el sistema P@GOES, que provee diversos instrumentos para realizar cualquier tipo de pago al Estado vía Internet lo que permite el depósito directo en las cuentas de la DGT, aplicando cargos electrónicos directos al medio de pago de preferencia del contribuyente (algo más del 5% de la recaudación fue realizada por este método en el año 2008, y su uso es cada vez más difundido).

(iii) *Frecuencia de realización de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.* Actualmente, la reconciliación de todas las cuentas de tributos acotados, con las cuentas de recaudación y cobranzas tributarias realizadas o en proceso, se hace de modo continuo y centralizado en la Tesorería. Esto es posible porque la recaudación y las cobranzas de los atrasos y otras obligaciones tributarias acotadas a los contribuyentes son responsabilidad única de la DGT. La recuperación de adeudos tributarios en proceso de apelación o litigio está también bajo su responsabilidad dado que es ésta quien hace el seguimiento y/o que solicita los procedimientos contenciosos de cobranza. Así, la DGT tiene completamente identificados todos y cada uno de los procesos pendientes de cobro. La DGT reporta, al menos mensualmente, el estado de las cobranzas a las oficinas de ingresos internos (DGII y DGA), a fin de que éstas mantengan actualizados sus registros y la cuenta de los contribuyentes, y de esta manera puedan también conciliar la información proporcionada por la DGT con la de sus avalúos.

Los montos aun en cobranza por la DGT, aunque no son muy significativos respecto a la recaudación global, podrían no contar en todos los casos con una definición clara de cuan cobrables resultan, principalmente debido a que las instancias judiciales no emiten informes periódicos de estado, sino únicamente al producirse el fallo del tribunal. De esta

manera, pueden pasar meses sin tener información sobre el estado y/o vigencia de la deuda. Sin embargo, estos casos son muy escasos y están completamente identificados.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-15	B+	Método de calificación M1
(i)	A	El monto de atrasos tributarios es inferior al 1% de la recaudación total en 2008.
(ii)	B	La DGT ingresa directamente alrededor del 15% de los recursos recaudados. El resto del ingreso diario captado por el sistema bancario se transfiere a la Tesorería dentro de la semana de haberse recibido (oscila entre 1 y 5 días).
(iii)	A	La reconciliación completa de los ingresos acotados con los ingresos recibidos se hace al menos mensualmente, quedando claras y explicadas las diferencias existentes.

ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

Este indicador evalúa el grado de previsibilidad de la ejecución presupuestaria a partir de elementos tales como el nivel de disponibilidad de fondos, la existencia de restricciones para comprometer gasto o la importancia de las reasignaciones presupuestarias que se dan a lo largo del ejercicio.

Durante la ejecución presupuestaria, las entidades e instituciones sujetas a la Ley AFI aplican el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos para movilizar los recursos presupuestados en función de los objetivos y metas establecidos en el presupuesto aprobado. Para este fin, se realiza la Programación de la Ejecución Presupuestaria (PEP), que compatibiliza los flujos de ingresos, egresos y financiamiento con el avance físico y financiero del presupuesto. Cabe recordar que la descentralización operativa que caracteriza el SAFI implica que la responsabilidad de las operaciones financieras en el proceso administrativo, la tienen las unidades ejecutoras⁹⁵.

(i) *Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja.* El subsistema de tesorería que integra el SAFI, tiene como objetivo esencial mantener la liquidez del Tesoro Público mediante una adecuada programación financiera con el fin de facilitar la ejecución del gasto público aprobado y preservar el equilibrio de las finanzas públicas⁹⁶.

Para cumplir con este objetivo, la DGT elabora cada año el presupuesto de efectivo del Tesoro Público sobre la base de los presupuestos de efectivo institucionales que plasman en forma mensualizada los pagos previstos para todo el ejercicio (considerando la fecha probable de pago). Teniendo en cuenta las proyecciones de ingresos, este instrumento permite determinar los requerimientos del financiamiento de la caja fiscal. El presupuesto de efectivo se evalúa y ajusta mensualmente (en un plazo máximo de diez días después de finalizado el mes), sobre la base de las entradas reales de ingresos (reportadas por el

⁹⁵ Artículos 11 y 39 de la ley AFI.

⁹⁶ Artículos 61 de la ley AFI y 74 de su reglamento.

sistema bancario y las tres colecturías) y las salidas de fondos efectuadas para atender los requerimientos de pagos, pudiendo servir así para la toma de decisiones⁹⁷.

Con base a este presupuesto de efectivo mensual, la DGT programa y da seguimiento diario al flujo de caja para la ejecución de las operaciones de tesorería, asegurando el control de la liquidez de la caja fiscal⁹⁸. Existe un comité de caja compuesto por las divisiones de la programación financiera y de egresos de la DGT que se reúne 2 veces por semana para hacer el seguimiento de la programación de caja e introducir los ajustes necesarios según el nivel de liquidez.

(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los Ministerios, Departamentos y Organismos (MDO) sobre topes máximos y compromisos de gastos⁹⁹. Una vez se ha aprobado la Ley de Presupuesto General del Estado y se han autorizado los créditos presupuestarios para el ejercicio, cada institución elabora la programación de la ejecución física y financiera de sus presupuestos. Se trata de un requisito previo para que la DGP de inicio a la movilización de los recursos asignados y se puedan empezar a comprometer los gastos. Las PEP se elaboran al inicio del año y reflejan las estimaciones de los compromisos mensuales de cada institución en función de las metas y propósitos definidos en sus planes de trabajo, programas de compras, calendarización de pagos de obras, proyectos de inversión y de deuda pública. Con base a esta programación, se autorizan los límites mensuales para contraer compromisos de egresos con cargo a los créditos presupuestarios de todo el año¹⁰⁰. De esta manera, las unidades ejecutoras están en condiciones de planificar y comprometer gastos conforme a sus asignaciones presupuestarias desde el inicio de la gestión.

(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO¹⁰¹. La mayoría de estos ajustes presupuestarios se introducen mediante acuerdo ejecutivo del MH y consisten tanto en refuerzos de las asignaciones iniciales como en cambios en la composición inicial del gasto. Las modificaciones aprobadas por decreto legislativo son menos frecuentes y de menor cuantía y se refieren casi exclusivamente a aumentos presupuestarios (ver ID-1 y ID-27). A continuación se analizan los ajustes introducidos por el ejecutivo a nivel del MH.

En primer lugar están las modificaciones que se hacen en el marco del seguimiento de la programación presupuestaria. Las UFIs están fuertemente condicionadas a los PEP y sólo pueden introducir determinados ajustes. Si no respetan los plazos de ejecución

⁹⁷ Artículos 74 y 88 del reglamento de la ley AFI y manual técnico del SAFI (apartado C.2.4).

⁹⁸ Artículo 89 del reglamento de la ley AFI.

⁹⁹ El reglamento de la ley AFI (artículo 57-b) define el compromiso de egresos como toda afectación preventiva del crédito presupuestario originada por un acto administrativo debidamente documentado, mediante el cual la autoridad componente decide la realización de un gasto presupuestario y se identifica la persona natural o jurídica con quién se establece la relación que da origen al compromiso, así como los bienes y servicios a recibir o, en su caso, los gastos sin contraprestación.

¹⁰⁰ Artículos 41 de la ley AFI y 52 de su reglamento, manual de procesos para la ejecución presupuestaria y comunicaciones del MH y de las UFIs de los ministerios de Educación, Salud y Obras Públicas.

¹⁰¹ Estos ajustes están regulados en los artículos 229 de la Constitución, 45 de la ley AFI y 59 a 63 del reglamento de la ley AFI.

presupuestaria previstos se arriesgan a perder las asignaciones presupuestarias no utilizadas¹⁰². La DGP compara mensual y trimestralmente lo programado con lo ejecutado y realiza los congelamientos que considera oportunos (se exceptúan gastos considerados de alta prioridad), pudiendo afectar estos recursos para cubrir necesidades prioritarias de otras instituciones. La decisión es interna al MH y se toma en la reunión semanal de directores, sobre la base de las solicitudes de gasto que las entidades ejecutoras envían desde el inicio del ejercicio presupuestario. Este mecanismo de seguimiento, de control y de ajuste de la ejecución presupuestaria está debidamente normado¹⁰³ y permite mejorar la eficiencia del gasto¹⁰⁴. Al final de la gestión, los ajustes introducidos por esta vía, son de poca importancia¹⁰⁵.

Además, el MH tiene la facultad de reforzar los gastos presupuestarios con los montos percibidos en exceso de las estimaciones de las distintas fuentes de ingresos¹⁰⁶. En el ejercicio 2008, estas modificaciones incrementales se han traducido en 25 acuerdos ejecutivos, repartidos a lo largo del ejercicio entre los meses de febrero y diciembre, sin que ninguno de ellos llegara a ser un ajuste significativo¹⁰⁷. Cabe destacar que -al igual que en el caso anterior- el MH decide unilateralmente la afectación de esos recursos, a partir del conjunto de solicitudes de gasto adicional recibidas de las entidades ejecutoras

Por último, el MH viene introduciendo una serie de modificaciones en las asignaciones presupuestarias de las instituciones en el marco de la Política de Ahorro del Sector Público. En 2008, esta política congeló el 10% de las asignaciones votadas en el rubro 54 “adquisiciones de bienes y servicios” destinados para gastos corrientes y financiados con el fondo general¹⁰⁸ y, en 2009, el porcentaje se ha elevado al 15%. Teniendo en cuenta el estrecho margen de maniobra que tienen los presupuestos de las entidades ejecutoras, este ajuste anual sí es significativo. Con el propósito de no afectar gastos críticos para el desarrollo de la gestión institucional, el MH ofrece un plazo de una semana a las entidades ejecutoras para que indiquen las unidades presupuestarias y líneas de trabajo en las cuales prefieren aplicar los congelamientos. En este sentido puede afirmarse que el ajuste es bastante transparente.

Sin embargo, la realización de la Política de Ahorro del Sector Público resulta poco previsible para las instituciones. Aunque el mandato para su emisión se encuentra establecido en la Ley de Presupuesto de cada año y es conocido desde que el proyecto es presentado a la Asamblea Legislativa, las instituciones sólo conocen el porcentaje del ajuste cuando ya están ejecutando sus PEP y quedan obligadas de darle cumplimiento con

¹⁰² Por utilizadas se entiende comprometidas y devengadas.

¹⁰³ Lineamientos específicos para el proceso de ejecución presupuestaria de los ejercicios financieros fiscales 2006 a 2008, aprobados en enero de cada año por un despacho ministerial y siendo el objeto de las circulares SAFI n° 01/2006, 01/2007 y 02/2008 (numerales 5, 7, 8 y 9). Lineamientos para la programación mensualizada y ejecución de la inversión pública en los años 2006 a 2008 aprobados en enero de cada año por un despacho ministerial y siendo el objeto de las circulares SAFI n° 02/2006, 02/2007 y 03/2008 (numerales IV-6 y V-4 y 6).

¹⁰⁴ Las tasas de ejecución presupuestarias (gastos corrientes y de inversión) de los últimos tres años (2006-2008) son superiores al 98%.

¹⁰⁵ Información corroborada con los ministerios de línea Educación, Salud y Obras Públicas. Según lo establecido en la Ley General de Presupuesto del Estado (artículo 2), estos recursos transitan por la unidad presupuestaria 10 “provisión para atender gastos imprevistos” incluida en el ramo de Hacienda.

¹⁰⁶ Artículo 8 de las Leyes Generales de Presupuesto del Estado de los años 2006 a 2008.

¹⁰⁷ Todos ellos fueron incrementales e inferiores al 0,5% del gasto devengado en 2008.

¹⁰⁸ A excepción de los gastos financiados con recursos del fideicomiso para inversión en educación, paz social y seguridad ciudadana.

efectos retroactivos¹⁰⁹. Además, esta política de ahorro podría ser previsible dado que se empieza a elaborar antes de concluir el proceso de preparación presupuestaria¹¹⁰. No parece lógico introducirla mediante una modificación presupuestaria del ejecutivo en el primer mes del año, recién aprobada la Ley General de Presupuesto del Estado por la Asamblea Legislativa, menos aún cuando se están aprobando refuerzos presupuestarios por mayores partidas.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-16	B+	Método de calificación M1
(i)	A	La DGT prepara el presupuesto de efectivo del Tesoro Público para el ejercicio fiscal y lo actualiza mensualmente sobre la base del flujo de caja real (ingresos y pagos del Fondo General).
(ii)	A	Cada institución elabora su propia PEP al inicio del año que sirve para autorizar los límites mensuales de sus compromisos de gastos, conforme a los créditos presupuestarios asignados para el ejercicio.
(iii)	B	En los últimos años, el MH ha introducido un ajuste significativo en las asignaciones presupuestarias de la mayoría de las instituciones. Este ajuste se ha introducido en el primer trimestre del año, mediante la publicación de la Política de Ahorro del Sector Público, cuando las instituciones ya estaban ejecutando su PEP. Aunque se trata de un ajuste transparente que permite a las entidades ejecutoras identificar los rubros sujetos a congelamiento, ha tenido un carácter poco previsible.

ID-17 Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías

El análisis del presente indicador está orientado a establecer la capacidad de los sistemas de gestión financiera pública para manejar con precisión y oportunidad su disponibilidad de recursos financieros y la gestión fiscal global. En lo que respecta a la deuda, en este indicador se hace referencia a la deuda directa y garantizada por el gobierno central.

(i) *Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda.* A finales de 2008, la deuda del gobierno central se componía de deuda de mediano y largo plazo externa (67%) e interna (25%) y de deuda a corto plazo formada por LETES (7%). La deuda de mediano y largo plazo está contraída esencialmente en US\$ (85%), a tasas fijas (67%), a tipos que oscilan entre el 3 y el 8% (72%), con inversionistas y multilaterales (respectivamente 44 y 35%) y a largo plazo (38% con vencimientos respectivamente de 11-20 años y mayores de 20 años)¹¹¹. El gobierno central responde al pago de esta deuda sin incurrir en mora.

Los procesos relativos al endeudamiento público se regulan en el subsistema de inversión y crédito público del SAFI¹¹². La DGICP es el ente encargado de este subsistema y debe, entre otras cosas, supervisar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la deuda,

¹⁰⁹ En 2009, la Política de Ahorro del Sector Público se ha publicado en el diario oficial el 22 de febrero y sólo se ha informado a las instituciones de su obligado cumplimiento el 18 de marzo.

¹¹⁰ En 2008, esta política se aprobó el 28 de enero.

¹¹¹ Perfil deuda sector público no financiero. DGICP, diciembre 2008.

¹¹² Artículos 82 de la Ley AFI y 121 de su reglamento.

mantener su registro actualizado y administrar su servicio¹¹³. En la práctica, se lleva un registro completo y unificado de todos los préstamos de deuda externa e interna contratada y garantizada que se va actualizando diariamente¹¹⁴. En él se incluyen los datos del acreedor, las condiciones financieras, los montos contratados, los desembolsos previstos, el perfil de vencimiento, los pagos realizados al vencimiento del compromiso (capital, intereses y comisiones) y los tipos de cambio aplicables cada día.

Esta base de datos de la deuda pública se administra mediante un sistema informático denominado Sistema de Información Gerencial de la Administración de la Deuda (SIGADE, versión 5.3) que incluye mecanismos de registro y de control de calidad permanentes que permiten validar internamente todos los meses las cifras registradas¹¹⁵. Los últimos informes de auditoría no han destacado entre sus hallazgos fallas en relación a la integridad de los datos del registro de la deuda¹¹⁶. Durante el último trimestre del 2008, se realizó la validación de toda la base de datos de la deuda externa con apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

Actualmente, no hay un ejercicio rutinario de conciliación del registro. El Banco Central de Reserva (BCR) canaliza los pagos de la deuda y actúa como intermediario entre los inversores y el MH. Su registro se alimenta con datos administrativos procedentes del SIGADE (la DGICP remite mensualmente los saldos por préstamo). De esta manera, el ejercicio de conciliación de los desembolsos y pagos de la deuda externa e interna que realizan mensualmente el BCR y la DGICP no permite conciliar el registro de la deuda del gobierno central y verificar la integridad de las cifras. En este contexto, la conciliación con los acreedores resulta crucial para garantizar la calidad de los datos. Sin embargo, tampoco se realizan conciliaciones de forma oficial y de modo completo y rutinario con los acreedores, siendo el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) el único acreedor que remite el listado de todos sus préstamos para estos fines¹¹⁷.

A pesar de ello, existen medios de validación de datos y conciliaciones interinstitucionales que aseguran los registros de la deuda. Antes de efectuar la gestión de los pagos, la DGICP verifica los saldos deudores contenidos en las facturas de los acreedores con los saldos registrados en el SIGADE¹¹⁸. Como los vencimientos son de periodicidad semestral o inferior, en la práctica esto implica una reconciliación del registro por lo menos semestral. Con algunos acreedores multilaterales (BID y BIRF, que representan más del 25% de la deuda del gobierno central) se realizan conciliaciones mensuales vía electrónica que permiten verificar los saldos y movimientos de cada uno de los préstamos a fin de que los registros del SIGADE estén acorde con la información de

¹¹³ Artículos 85 (incisos f, h e i) y 94 de la ley AFI.

¹¹⁴ También se lleva un expediente físico por préstamo.

¹¹⁵ Consiste en puntos de control desarrollados internamente donde se comparan los pagos, desembolsos, tipos de cambio y factores de ajustes procesados en SIGADE con los movimientos de deuda pública generados en el mes. Un resultado de éste control, es el informe mensual de movimiento de saldos de la deuda pública interna, externa y garantizada del gobierno central.

¹¹⁶ El examen a la gestión de la DGICP que cubre el periodo de septiembre de 2006 a mayo de 2008 destaca únicamente que en el estado de cuenta del préstamo BID-192 del SIGADE se encontró error al registrar la comisión pagada. Resumen del informe de auditoría interna del MH del 17 de septiembre de 2008 (RE F. UAI-59 1/2008).

¹¹⁷ El BCIE remite electrónicamente en forma mensual, a partir del mes de noviembre de 2008, los estados de cuenta que contiene los saldos deudores por préstamo, mismos que se concilian en el SIGADE mensualmente.

¹¹⁸ En todas las facturas los acreedores muestran el saldo deudor del préstamo en cada uno de los vencimientos, el cual es validado por el responsable del préstamo. Comunicación de la DGICP.

dichos organismos¹¹⁹. También se hacen algunas conciliaciones *ad-hoc* con los acreedores a la demanda de éstos. Adicionalmente, la DGICP remite a la Dirección Financiera el reporte de movimientos de los saldos por préstamos y desembolsos de la deuda pública en los primeros diez días hábiles de cada mes y, en caso de existir diferencias, éstas son conciliadas por ambas direcciones.

El sistema SIGADE permite, entre otras cosas, el cálculo automático de tablas de amortización de préstamos, la selección de una variedad de informes personalizados y la producción de estadísticas. La DGICP presenta mensualmente los informes y estadísticas siguientes¹²⁰:

- El Informe de Perfil de la Deuda: tiene carácter público¹²¹ e incluye información resumida sobre el comportamiento del saldo y el servicio de la deuda del SPNF, la estructura de la deuda de mediano y largo plazo (por tipo de acreedor, por tasas vigentes y por plazos efectivos de vencimiento) y los desembolsos de financiamiento (por ejecutor).
- Informes de gestión para uso interno tales como: a) el informe del servicio de la deuda externa e interna con el detalle de los pagos por préstamos autorizados por la DGICP y cancelados al acreedor por el BCR, b) el informe de desembolsos que contiene los desembolsos por préstamo, unidad ejecutora y proyecto y c) el informe de seguimiento de la ejecución presupuestaria de la deuda externa e interna.
- Informes estadísticos para uso interno tales como: a) los saldos de la deuda del SPNF de mediano y largo plazo, en el cual se detalla la deuda externa e interna por tipo de acreedor y referencia del préstamo, por unidad ejecutora, por proyecto, por condiciones financieras y saldo deudor y b) el informe de movimientos de saldos de la deuda pública externa e interna, que contiene los movimientos de los pagos, desembolsos y saldo por préstamos.

Adicionalmente, el Departamento de Estadísticas Financieras y Fiscales del BCR elabora algunas estadísticas sobre la deuda con periodicidad mensual, trimestral y anual, en base a informaciones del SIGADE facilitados por la DGICP. Estas estadísticas abarcan, entre otras cosas, el saldo, el servicio y los desembolsos/colocaciones de la deuda externa e interna del gobierno central¹²².

(ii) *Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno.* Todos los ingresos de la hacienda pública forman un solo fondo que se afecta de manera general para satisfacer el pago de las necesidades y obligaciones del Estado¹²³. El subsistema de tesorería se caracteriza por la centralización de la recaudación de los recursos públicos en este Fondo General a la orden de la DGT y la descentralización de los pagos a nivel de cada una de las entidades ejecutoras¹²⁴. El modelo de gestión establece la existencia de cuentas

¹¹⁹ Tanto los estados publicados en la página *extranet* del BID como las cifras publicadas por el BIRF en su página *Client Connection* permiten visualizar vía electrónica el campo del saldo deudor de cada préstamo al tercer día hábil del siguiente mes. Comunicación de la DGICP.

¹²⁰ Todos estos informes están incluidos en las metas mensuales del plan de trabajo de la DGICP.

¹²¹ Este informe está disponible y se presenta para uso interno dentro de los 3 meses posteriores al fin del mes. Sin embargo, el último informe publicado en la página web del MH en marzo de 2009 databa de agosto de 2008, a pesar de que la misión pudo obtener en esa misma fecha el perfil de la deuda del mes de diciembre de 2008.

¹²² Boletín estadístico mensual, revista trimestral e indicadores estadísticos plurianuales (www.bcr.gob.sv).

¹²³ Artículo 224 de la Constitución.

¹²⁴ Artículo 62 de la Ley AFI.

bancarias centralizadas en la Cuenta Corriente Única del Tesoro (CCUT), donde se integran la cuenta principal administrada por la DGT (en el BCR) y cuentas bancarias “subsidiarias” descentralizadas en las instituciones, las cuales siendo autorizadas, solicitadas y supervisadas por la DGT, son administradas por las entidades (en bancos comerciales). Estas cuentas subsidiarias permiten captar las transferencias de la DGT en respuesta de los requerimientos de fondos de cada institución y alimentar sendas cuentas específicas para el pago de bienes y servicios y de remuneraciones, que pueden llegar a desglosarse en otros niveles de cuenta en función del grado de complejidad de la entidad. Existen además dos cuentas excepcionales que son la cuenta de fondos ajenos en custodia y la cuenta de inversiones, administradas por la DGT (en el BCR). Sólo se exceptúan de la CCUT las cuentas corrientes cuyo origen está ligado a convenios internacionales del país¹²⁵.

La DGT realiza la supervisión de todas estas cuentas mediante un sistema de seguimiento de saldos que permite el acceso remoto al registro bancario de cada cuenta y mediante la recepción de los originales de los estados de cuenta emitidos por los bancos (la institución recibe copia de estos estados). Los saldos de caja se calculan diariamente y se consolidan hasta el nivel de cuentas de las instituciones “bienes y servicios” y “remuneraciones”. Las cuentas bancarias de las instituciones a un nivel mayor de desglose se calculan y consolidan semanalmente.

(iii) *Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías.* A diferencia de lo que sucede en otros subsistemas de la administración, las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público (deuda directa y garantizada) están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización¹²⁶. El MH formula con ayuda de la DGICP la Política de Endeudamiento Público, en base a proyecciones fiscales de mediano plazo que toman en cuenta las necesidades prioritarias de inversión y financiación y la capacidad de cumplir con el servicio de la deuda pública¹²⁷. La política actualmente en vigor cubre el periodo 2004-2009 y considera niveles prudenciales de endeudamiento con una tendencia decreciente, a fin de cumplir con los parámetros de solvencia internacionales. Durante los últimos ejercicios fiscales se ha logrado respetar el nivel de endeudamiento acordado en esta política: las metas fiscales proyectaban una deuda del SPNF en relación al PIB de 39,5% en 2007 y 38,7% en 2008, habiendo sido ésta de 36,4% y 35,4% respectivamente¹²⁸.

Compete a la Asamblea Legislativa decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública, ya sea interna o externa y directa o garantizada¹²⁹. Todos los préstamos y garantías a mediano y largo plazo del gobierno central siguen el mismo proceso de autorización y aprobación, en dos etapas¹³⁰. Inicialmente la Asamblea Legislativa aprueba por mayoría simple la autorización de la firma del contrato de préstamo propuesto por el ejecutivo, en base a un informe elaborado por la DGICP y que contiene los principales

¹²⁵ Artículo 70 de la Ley AFI.

¹²⁶ Artículo 83 de la Ley AFI.

¹²⁷ Artículos 84 y 85 de la Ley AFI.

¹²⁸ Informaciones extraídas de la Política de Endeudamiento Público (2004-2009) y del Perfil de la Deuda (diciembre 2008).

¹²⁹ Artículos 131, inciso 12, y 148 de la Constitución.

¹³⁰ En la primera etapa se emite el Decreto Legislativo de autorización para suscribir el contrato de préstamo y, en la segunda, el Decreto Legislativo de aprobación del contrato de préstamo.

elementos de la solicitud iniciada por la entidad beneficiaria¹³¹. En una segunda etapa, la Asamblea aprueba por mayoría calificada el contrato de préstamo. En lo que respecta a la deuda a corto plazo, el gobierno central puede emitir letras del Tesoro a través de la DGT para remediar deficiencias temporales de ingresos, hasta un nivel máximo que se fija en la Ley de Presupuesto General del Estado¹³². Este tope máximo se ha venido estableciendo en 40% de los ingresos corrientes y se respeta en la práctica.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-17	B	Método de calificación M2
(i)	C	El registro completo de la deuda interna y externa se lleva a cabo en el sistema SIGADE pero los datos sólo se reconcilian conforme se van realizando los pagos, es decir, 2 veces al año. Mensualmente se prepara un perfil de la deuda e informes de gestión y estadísticos para uso interno.
(ii)	B	La cuenta única del Tesoro centraliza todas las cuentas controladas por la Tesorería, a excepción de las cuentas corrientes aprobadas por convenio con los donantes. La mayoría de los saldos bancarios de la cuenta única se consolidan diariamente, pero los saldos de determinadas cuentas institucionales sólo se consolidan semanalmente.
(iii)	A	La DGICP autoriza las propuestas sometidas a la autorización y aprobación de la Asamblea Legislativa para contraer préstamos y otorgar garantías, según la Política de Endeudamiento Público (2004-2009).

Reformas. A partir de mayo de 2009 se van a iniciar conciliaciones trimestrales con los acreedores de los saldos de los préstamos externos y de la deuda interna contratada. Debido al volumen de los préstamos externos y al costo operativo, las conciliaciones de saldos se han planificado realizarlas de forma trimestral. Respecto a la deuda interna, se va a empezar con la conciliación del 86% en el mes de junio y, a partir de octubre de 2009 -mes en que se tiene programado finalizar la validación de la base de datos del SIGADE- se incluirá en la conciliación el 14% restante.

Actualmente se está implementando con apoyo del BM un proyecto de fortalecimiento institucional de la DGICP que incluye el diseño de una estrategia de administración de la deuda pública. También se está elaborando con apoyo del BID y de la UNCTAD un diagnóstico sobre la interfaz SIGADE - SAFI para interrelacionar el subsistema de crédito público con el resto de los subsistemas del SAFI (presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental). Está en proceso una auditoría integral de la deuda, dirigida por la CCR.

ID-18 Eficacia de los controles de la nómina

En El Salvador, el gasto de la nómina representa aproximadamente el 7% del PIB o el 40% del gasto público¹³³. La eficacia en el control de la nómina es un componente de

¹³¹ En conformidad con el artículo 88 de la Ley AFI, este informe contiene un resumen de la descripción del proyecto, las condiciones financieras del crédito, los organismos que intervienen en la ejecución del proyecto, el análisis financiero de la entidad beneficiaria del crédito, su capacidad de endeudamiento, los requerimientos de aporte local y su incidencia presupuestaria.

¹³² Artículos 227 de la Constitución, 97 de la Ley AFI y 9 de la Ley de Presupuesto General del Estado 2009.

¹³³ Informe del FMI realizado en el marco del Artículo IV, enero 2009.

mayor importancia en la gestión de finanzas públicas. Este indicador sólo se refiere a la nómina de empleados públicos, sin contar los trabajadores ocasionales y las prestaciones discrecionales cuyo control se evalúa en ID-20.

La Constitución de la República establece la carrera administrativa¹³⁴. La Ley de Servicio Civil de 1961 regula el servicio civil y, en especial, las condiciones de ingreso a la administración, las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud y los traslados, suspensiones y cesantías. La antigüedad de esta ley ha producido la emisión de normas múltiples, a veces dando lugar a ambigüedades. Conforme al principio de ‘normatividad centralizada e implementación descentralizada’, cada entidad pública o institución autónoma es responsable para el nombramiento y el manejo de su personal, respetando la normatividad correspondiente. Casi cada entidad o institución autónoma cuenta con su Unidad de Recursos Humanos Institucional (URHI). En total existen 150 URHIs en 85 instituciones, representado aproximadamente el 95% del total de las entidades públicas e instituciones autónomas. Los ministerios de ramo de mayor envergadura cuentan con varias URHIs¹³⁵.

Con el afán de combinar el manejo de recursos humanos descentralizado con una planificación fiscal y presupuestación centralizadas, el Ministerio de Hacienda ha venido implantando un Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH) desde 1994, que se ha automatizado completamente durante los últimos años. En la actualidad, el SIRH es una base de datos única que permite vincular los siguientes componentes principales: la estructura organizativa de la entidad; el manual de puestos tipo; la administración de puestos de trabajo, siendo el archivo personal del servidor público (fichas, códigos tributarios, características bio-digitales); el control de la presencia (mediante registro bio-digital); el movimiento de personal y la administración de pagos a empleados (la planilla). Este último módulo está vinculado directamente con el SAFI.

(i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina. La base de datos registra prácticamente el 95% de la nómina total del sector público y contempla el cruce automático de la existencia (o creación) de la plaza, las características ‘tipo’ correspondientes a esa plaza, las características del funcionario que ocupa (o va a ocupar) el puesto y sus datos respecto a retenciones, etc. Este conjunto de datos se cruza con la planilla de pagos y toda la conciliación está ‘en línea’. Quedan aparte del SIRH algunas entidades que gozan de independencia constitucional (como son la CCR y la Asamblea Legislativa, aunque esta última sí introduce datos de planilla en el SIRH) y algunas empresas públicas. El personal cuyo sueldo proviene de la cooperación internacional también queda afuera de este sistema, pero se trata de pocos funcionarios.

(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina. Los cambios se introducen al SIRH al momento de producirse, o por lo menos mensualmente (al inicio del mes) con fines de la elaboración de la planilla de pagos. Los ajustes retroactivos son mínimos (menor al 3%) y se limitan mayormente a las tres situaciones siguientes: personal que se ha incorporado durante el mes, pero posterior a la introducción de cambios en el SIRH; cambios retroactivos en la remuneración (o

¹³⁴ Artículo 219 de la Constitución, 1983.

¹³⁵ En el ramo Educación, por ejemplo, hay 15 URHIs.

bonificaciones otorgadas) y desfases introducidos cuando personal interino ocupa plazas¹³⁶.

(iii) *Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina.* La facultad de introducir cambios en los registros del SIRH está restringida a funcionarios de la URHI, seleccionados específicamente para esta tarea. El SIRH mismo genera registros -de forma permanente- de todos los cambios introducidos (por URHI y por computadora).

(iv) *Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.* Anualmente, los registros de la nómina (y la introducción de los cambios) son sujetos a control tanto por parte de la auditoría interna como por parte de la CCR en casi la totalidad de las entidades e instituciones autónomas. En el caso de las auditorías internas, el control sobre los cambios introducidos en la nómina forma parte de las acciones rutinarias (por lo general semestralmente). En algunas instituciones autónomas de menor envergadura, la auditoría externa se efectúa cada dos años, pero cubriendo dos años fiscales a la vez. De acuerdo a la CCR, no se han detectado casos de trabajadores ficticios durante los últimos años.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-18	A	Método de calificación M1
(i)	A	La base de datos (SIRH) vincula las plazas existentes (o nuevas introducidas) con sus requisitos específicos, el registro de personal (con expedientes) y la planilla de pagos. El sistema cubre alrededor del 95% del total de las entidades públicas e instituciones autónomas.
(ii)	A	Se realiza el registro de cambios por lo mínimo mensualmente. El sistema mismo registra automáticamente todos los cambios introducidos por la entidad. Los ajustes retroactivos son mínimos y se deben a circunstancias excepcionales.
(iii)	A	La introducción de cambios esta restringida a personal autorizado y el sistema registra todos los cambios introducidos.
(iv)	A	El control de la nómina está sujeto a auditoría tanto interna como por parte de la CCR -por lo menos anualmente- en prácticamente todas las entidades e instituciones autónomas.

ID-19 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones

Este indicador se centra en la calidad y la transparencia del marco reglamentario de las adquisiciones públicas. Su importancia en El Salvador reside en que alrededor del 20% del gasto presupuestado del gobierno central¹³⁷ está destinado a la adquisición de bienes y servicios¹³⁸. El marco reglamentario está dado esencialmente por la Constitución, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y la región (DR-CAFTA)¹³⁹ y la Ley de

¹³⁶ Por ejemplo, en caso de ausencia prolongada por enfermedad o estudios en el exterior del servidor público.

¹³⁷ Incluye entidades autónomas y hospitales.

¹³⁸ Ley General de Presupuesto del Estado de 2009.

¹³⁹ *Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement*, en sus siglas en inglés. Este tratado fue firmado por los países el 5 de agosto de 2004, ratificado por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 17 de diciembre de 2004 y publicado en el Diario Oficial el 25 de enero de 2005.

Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)¹⁴⁰ y su reglamento¹⁴¹, en este orden jerárquico. La LACAP y su reglamento se aplican a todas las instituciones que manejan fondos públicos (inclusive las municipalidades)¹⁴². Sin embargo, el DR-CAFTA sólo se aplica a las compras de varias instituciones y transacciones, a partir de ciertos montos contractuales¹⁴³.

El dispositivo institucional relativo a las adquisiciones y contrataciones de la administración pública¹⁴⁴ también se rige por el principio rector de centralización normativa y descentralización operativa. Este dispositivo consiste en la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC) dependiente del MH y una red de 384 Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI) estrechamente interrelacionadas con las UFIs de cada entidad y responsables de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios. Anualmente, la UNAC elabora la política de compras que deben cumplir las instituciones que integran el órgano ejecutivo (los órganos judicial y legislativo, así como las municipalidades deben elaborar la suya propia) y las UACI la programación de las adquisiciones y contrataciones (Plan Anual de Compras). Se está desarrollando un sistema de adquisiciones y contrataciones (Comprasal) que de momento cuenta con los módulos de divulgación y de licitaciones en fase de contratación de su desarrollo y producción¹⁴⁵.

(i) Evidencias del uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral). La Constitución establece claramente la licitación pública como método preferido para la contratación de obras o la adquisición de bienes muebles mediante fondos públicos¹⁴⁶. La licitación o concurso público (por invitación o no)¹⁴⁷ son las formas previstas en la ley para adjudicar los contratos superiores a determinados montos en condiciones de competencia abierta¹⁴⁸. Estos montos están definidos en términos de salarios mínimos urbanos (SMU) que se actualizan mediante decreto ejecutivo¹⁴⁹. De acuerdo a la legislación en vigor, este umbral se establece en 80 SMU (equivalentes a US\$ 16.608)¹⁵⁰. Las pequeñas adquisiciones que no sobrepasen este

¹⁴⁰ Decreto 868 del órgano legislativo del 5 de abril del 2000.

¹⁴¹ Decreto 98 del órgano ejecutivo del 20 de octubre de 2005.

¹⁴² Artículo 2 de la LACAP.

¹⁴³ Capítulo 9, Anexo 9.1.2 (b) (i) del DR-CAFTA. Deben aplicar este tratado 11 ministerios, 25 municipalidades y 58 instituciones descentralizadas, salvo para los objetos de contratación siguientes: alimentos, bebidas, tabaco, textiles, prendas de vestir y productos de cuero, para algunos ministerios y entidades específicamente identificadas.

¹⁴⁴ Artículos 6 a 12 y 16 de la LACAP.

¹⁴⁵ Hay 4 módulos diseñados en fase de prueba: mesa de ayuda, gestión por resultado, registro de controversia y control de garantías y se está lanzando la licitación para diseñar 22 módulos más.

¹⁴⁶ Artículo 234 de la Constitución.

¹⁴⁷ La licitación o concurso público por invitación se considera una forma de contratación en condiciones de competencia abierta dado que la única diferencia con la licitación o concurso público es que se invita a cuatro o más oferentes. Esta invitación es pública y no es limitativa, de manera que cualquier interesado puede ofertar aunque no haya sido invitado.

¹⁴⁸ Artículo 39 de la LACAP.

¹⁴⁹ Artículos 40 y 41 de la LACAP.

¹⁵⁰ Para contratar obras, bienes y servicios debe hacerse una licitación pública por invitación cuando el valor de la adquisición está comprendido entre 80 y 635 SMU (equivalentes a US\$ 16.608 y US\$ 131.826) y una licitación pública cuando el monto excede este último umbral. Sólo para adquisiciones inferiores a 80 SMU puede aplicarse la libre gestión. Cuando se trata de contratar consultores, el método de concurso público por invitación debe utilizarse para contratos a partir de 80 SMU y hasta 200 SMU (equivalentes a US\$ 16.608 y US\$ 41.520) y el de concurso público, cuando el monto del contrato

umbral pueden realizarse aplicando el método de la libre gestión, menos competitivo. Por otra parte, todos los procesos de adquisición que se desarrollan con base a las normas dispuestas en el DR-CAFTA deben aplicar la licitación abierta. A nivel central, el umbral se establece a US\$ 67.826 para bienes y servicios y US\$ 7.443.000 para obras públicas¹⁵¹.

Existen datos acerca del método utilizado para la adjudicación de los contratos públicos del gobierno central que están en una misma base de datos, se alimentan por las entidades ejecutoras y permiten generar estadísticas. Todos estos datos están en línea gracias al módulo de divulgación (MODDIV) de Comprasal y son suficientemente precisos. Por una parte, el área de coordinación tecnológica concilia diariamente las publicaciones de convocatorias de licitación aparecidas en los periódicos oficiales con los datos que figuran en esta base de datos y no se han detectado desviaciones importantes en lo que se refiere a las licitaciones del gobierno central¹⁵². Además, el valor presupuestado para la adquisición de bienes y servicios en 2008 está muy próximo al valor real de las adjudicaciones reportadas en esta base¹⁵³.

Los resultados comparativos de las convocatorias del gobierno central publicadas en Comprasal durante el periodo 2006 a 2008 muestran que más del 99% de los contratos (en número) cuyo valor se encuentra por encima de los umbrales mencionados anteriormente, se adjudican en condiciones de competencia abierta (ver cuadro 3.11). Este porcentaje es todavía mayor si el análisis se hace tomando en cuenta el valor (en US\$) de los contratos públicos adjudicados.

Cuadro 3.11 Contratos adjudicados en el periodo 2006-2008 por forma de contratación

Forma de contratación	Nº de contratos adjudicados		
	2006	2007	2008
Licitaciones (a)	1.365	1.590	1.650
Contratación directa (b)	7	15	7
Libre gestión	3.097	3.657	1.861
Total	4.469	5.262	3.518
Porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral (a) / (a+b)	99,5%	99,1%	99,6%

Fuente: Información publicada en MODDIV de Comprasal¹⁵⁴ (UNAC) y cálculos de la misión.

La ley hace una prohibición expresa y penaliza el fraccionamiento¹⁵⁵. En la práctica, la casi totalidad de adquisiciones del gobierno central se tramitan mediante la licitación:

supera los 200SMJ. Decreto ejecutivo n° 135 del 19 de diciembre de 2008 publicado en el Diario Oficial n° 241, tomo 381, el 22 de diciembre de 2008 y en vigencia a partir del 1 de enero de 2009.

¹⁵¹ El umbral para la adquisición de bienes y servicios por las instituciones descentralizadas se establece en US\$ 250.000 o US\$ 595.000, según los casos. Cuando se trata de la contratación de obras, el umbral no varía (US\$7.443.000). Capítulo 9, Anexo 9.1.2 (b) (i) Sección II del DR-CAFTA.

¹⁵² Estos datos son menos precisos en lo que se refiere a la adjudicación de los contratos públicos de las municipalidades y a la forma de adquisición por libre gestión.

¹⁵³ El total del presupuesto modificado del gobierno central (incluidos hospitales y entidades autónomas) para la adquisición de bienes y servicios en 2008 era del orden de US\$ 802 millones (siendo el presupuesto inicialmente votado de US\$ 729 millones) y el valor total de las adjudicaciones reportadas ese mismo año en Comprasal fue de US\$ 742 millones.

¹⁵⁴ Incluye todos los tipos institucionales: gobierno central, autónomas, empresas públicas y hospitales. No ha sido posible sustraer los datos relativos a las 4 empresas públicas, las cuales adjudicaron un total de 93 contratos en 2006, 115 en 2007 y 129 en 2008. Sin embargo, este hecho no afecta el resultado del análisis.

apenas el 1% del valor de las adquisiciones se obtiene mediante el método de la libre gestión.

(ii) *Medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones.* La contratación directa es la forma prevista en la LACAP para que una institución contrate directamente con el ofertante manteniendo los criterios de competencia pero sin seguir los procedimientos estándares establecidos en la ley¹⁵⁶. La decisión de usar este método de contratación menos competitivo debe consignarse en una resolución razonada emitida por el titular de la institución. Además, la LACAP limita a 7 el número de situaciones en que pueden acordarse el procedimiento de la contratación directa, entre las que figuran los objetos de contratación con especificidades que no permiten promover la licitación, las adquisiciones para uso de guerra, las licitaciones declaradas desiertas por segunda vez y las adquisiciones calificadas de urgencia y/o de emergencia. El DR-CAFTA sólo prevé la forma de contratación por licitación abierta.

En la práctica, el gobierno central utiliza la forma de la contratación directa en muy pocas ocasiones y, cuando así lo decide, lo justifica de forma razonada en una resolución. A menudo, las entidades ejecutoras solicitan el asesoramiento de la UNAC para cumplir con este cometido. Además, las auditorías internas realizadas anualmente en cada institución así como la fiscalización ejercida por la CCR supervisan el correcto cumplimiento con las prescripciones reglamentarias de la LACAP al respecto. Los resultados de estas auditorías dejan entrever un alto grado de cumplimiento por parte del gobierno central¹⁵⁷. El único caso en el que puede existir un margen discrecional es en la calificación de urgencia, que también debe emitir el titular de la institución. Sin embargo, la ley exige que esta calificación esté debidamente razonada y sea de conocimiento del Consejo de Ministros (en lo que corresponde al órgano ejecutivo), por lo que, en la práctica, se da con poca frecuencia¹⁵⁸.

(iii) *Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones.* En El Salvador, la mayoría de las quejas están relacionadas con la aplicación de los criterios de evaluación estipulados en las bases de las licitaciones¹⁵⁹. Esto es debido a que en la LACAP y su reglamento no se regula el grado de rigor que deben revestir los criterios anunciados en los pliegos, lo que en ocasiones hace más compleja la evaluación de las ofertas.

El proceso establecido en la legislación para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones contempla un recurso de revisión por vía administrativa que se introduce y resuelve a nivel de cada institución o entidad ejecutora¹⁶⁰. Una vez se ha notificado la resolución de la adjudicación a los participantes, éstos tienen un plazo de 5 días hábiles para interponer, si lo desean, un recurso

¹⁵⁵ Artículos 58 y 70 de la LACAP. En el reglamento de esta ley se establecen los procedimientos para comprobar los fraccionamientos (artículos 52 y 53).

¹⁵⁶ Artículo 71 de la LACAP.

¹⁵⁷ Sin embargo, la justificación del uso de métodos menos competitivos presenta algunos problemas cuando se trata de adquisiciones realizadas por las municipalidades.

¹⁵⁸ Comunicación de los ministerios de línea visitados (educación, salud y obras públicas) corroborada por la Corte de Cuentas.

¹⁵⁹ Información corroborada por la Cámara de Comercio.

¹⁶⁰ Artículos 56, 76, 77 y 78 de la LACAP y 56, 57 y 58 de su reglamento.

(necesariamente en tiempo y forma)¹⁶¹ ante el funcionario que dictó el acto que se recurre. Este funcionario es el encargado de resolver el recurso en un plazo máximo de 15 días hábiles, con base a la recomendación (pero sin el deber de conformarse a la misma) que emite una Comisión Especial de Alto Nivel que él mismo designa para la ocasión. Las personas que conforman esta comisión deben ser diferentes a las que conformaron la Comisión de Evaluación de las Ofertas. A pesar de que la reglamentación prevé que las personas que la componen no deben necesariamente pertenecer a la institución, por lo general su composición es exclusivamente interna.

En la práctica, la mayoría de las quejas presentadas por vía administrativa se resuelven en tiempo oportuno (no siempre a favor de la administración). Algunos empresarios reciben asesoría de la Cámara de Comercio -apoyada a su vez por la Secretaría Técnica de la Presidencia- para introducir sus recursos de revisión¹⁶². El plazo de resolución de estos recursos suele ser muy breve y no se exceden los tiempos previstos en la ley. Además, el proceso de contratación queda suspendido mientras dura su resolución.

Sin embargo, el diseño de este proceso de revisión es deficiente porque, entre otras cosas, el ente estatal contratante es juez y parte de los recursos. Contra lo resuelto por la institución interpelada no puede haber más recursos en sede administrativa. No existe una autoridad externa superior especializada para atender estos recursos. Además, la ley desalienta la introducción del recurso de revisión al posibilitar a la institución contratante reclamar daños y perjuicios por el retraso sufrido en el proceso de contratación cuando de la resolución al recurso resulta que el acto queda firme.

Agotada la vía administrativa, los recursos sólo pueden tramitarse por vía judicial y son atendidos por el Tribunal Contencioso Administrativo y, posteriormente, por la Corte Suprema de Justicia. Estas instancias llevan un registro de controversias y dan publicidad a los expedientes finalizados. El veredicto final puede conllevar responsabilidad administrativa, civil y penal, así como la anulación del contrato. Sin embargo, como puede demorarse unos dos o tres años en media y no paraliza el proceso de contratación, el veredicto no suele cambiar la adjudicación dado que, por lo general, interviene cuando el contrato ya se ha materializado. En la práctica, el número de recursos presentados ante los tribunales es extremadamente limitado¹⁶³.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-19	B+	Método de calificación M2
(i)	A	Existen datos precisos acerca del método utilizado para la adjudicación de los contratos públicos e indican que la gran mayoría de contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta.
(ii)	A	La utilización del método de contratación directa se justifica mediante resolución razonada en conformidad con las prescripciones de la LACAP.
(iii)	C	Existe un proceso para la presentación y tramitación de inconformidades

¹⁶¹ De lo contrario, el recurso se considera inadmisibles, sin que haya opción de recurso (artículo 78 de la LACAP).

¹⁶² Esto es posible a partir del 1 de julio de 2008, fecha en que se firmó el convenio de asistencia técnica para la modernización de la gestión de las adquisiciones y contrataciones, entre la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.

¹⁶³ A título ilustrativo, no se ha introducido ningún recurso relativo al ministerio de educación en los últimos 4 años y sólo uno en relación al ministerio de hacienda en los últimos 6 años.

		relativas al proceso de adquisiciones pero su diseño presenta algunas deficiencias. En ausencia de una autoridad externa superior especializada, las inconformidades no siempre se resuelven de manera y en tiempo oportunos.
--	--	---

Reformas. Uno de los cuatro módulos de Comprasal que está actualmente en fase de prueba es el de registro de controversias y, entre los 22 módulos que se están licitando, figura el de recurso de revisión. Además, se están preparando una serie de contratos marco para compras comunes o conjuntas que podrían reducir el número de adquisiciones realizadas por el método de la libre gestión. Por otra parte, la CCR está elaborando una propuesta de ajuste a la LACAP sobre la base de ciertas inconformidades detectadas.

ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

Este indicador evalúa la eficiencia del control interno, abarcando sólo el control de los compromisos de gasto y el pago de bienes y servicios, los salarios de trabajadores ocasionales y las prestaciones discrecionales del personal. Otros indicadores de este conjunto abarcan los controles de la gestión de la deuda (ID-17), de la nómina (ID-18) y de los anticipos (ID-22). Existen tres niveles de control en El Salvador: el control previo, el control concurrente y el control posterior¹⁶⁴. Este indicador se centra en los dos primeros, mientras que el control posterior se trata en ID-21 y ID-26.

El control interno forma parte del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública que establece la ley de la Corte de Cuentas de la República (CCR)¹⁶⁵. El marco legal para el control interno sobre el gasto presupuestal está dado por la ley AFI y su implementación y responsabilidades se estipulan en el reglamento de esta ley y en las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) emitidas por la CCR¹⁶⁶. Los diversos procedimientos y normas impulsados a nivel institucional se encuentran en las Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE), elaboradas por las propias instituciones y autorizadas por la CCR¹⁶⁷. Además, las etapas del ciclo presupuestario, los subsistemas de registro correspondientes a estas etapas y las operaciones institucionales están estrechamente vinculados e interrelacionados con apoyo del sistema informático SAFI¹⁶⁸, lo que permite automatizar diversos controles.

Las unidades de auditoría interna no ejercen funciones en los procesos de administración, control previo, aprobación, contabilización o adopción de decisiones dentro de la entidad, por lo que su labor queda fuera del espectro de este indicador¹⁶⁹.

(i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto. El control previo contempla la revisión por parte del área de presupuesto de la institución, de la programación anual de adquisiciones y contrataciones (articulada con las metas del plan anual de trabajo) con los

¹⁶⁴ Artículo 2 del Decreto nº 4 del 14 de septiembre de 2004 de la CCR que emite las Normas Técnicas de Control Interno.

¹⁶⁵ Artículos 21 y 31 de la ley de la CCR aprobada mediante Decreto legislativo nº 438 el 31 de agosto de 1995.

¹⁶⁶ Artículo 39 del Decreto nº 4 de 2004 de la CCR que emite las NTCI. Las NTCI se basan en el informe de la Comisión Treadway (COS O), donde se reconoce la importancia que tienen los cambios tecnológicos en los sistemas de control interno.

¹⁶⁷ Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE), Decreto 2, de 2006 de la CCR. Casi todas las entidades cuentan con su NTCIE. Entre las entidades que todavía carecen de NTCIE figuran algunos hospitales.

¹⁶⁸ Artículo 7 del reglamento de la ley AFI.

¹⁶⁹ Artículo 35 de la ley de la CCR.

recursos asignados en el presupuesto y en la PEP. Después de haber recibido un conforme por parte del área de presupuesto, la UACI -que es la única entidad autorizada de iniciar un proceso tanto para la contratación de bienes y servicios (inclusive por la modalidad de libre gestión) como para la contratación de personal ocasional- procede con los requisitos que establece la LACAP. El área de presupuesto recibe de la UACI la orden de compra o de suministro o el contrato propuesto e identifica los bienes, servicios o prestaciones a adquirir, así como el proveedor seleccionado. Este pre-compromiso sirve para hacer las cotizaciones requeridas previas al compromiso. En el caso de contratación de personal ocasional, el área de presupuesto también consulta a la URHI respecto a las normas y al escalafón de pago correspondiente a la función que se desea contratar.

En una segunda etapa, el área de presupuesto efectúa el compromiso presupuestario mediante un registro en SAFI, asignándole un número único para fines de control. Este acto permite hacer el compromiso de gasto, no del pago, dado que únicamente se compromete la disponibilidad presupuestal. El jefe de presupuesto controla que no haya un saldo excedentario en relación a lo programado en el PEP. Si lo hubiera, lo reprograma para el mes siguiente dado que en caso contrario, la institución perdería la asignación presupuestaria. El reporte que se emite al realizar el registro presupuestario sirve como un comprobante para garantizar la disponibilidad de fondos y permite a la UACI continuar con el proceso de compra o contratación.

Algunas entidades, como son los hospitales, disponen de un 'fondo circulante' (una caja chica) con el que pueden pagar montos de hasta US\$ 500 por razón de gasto. La magnitud de este fondo circulante varía por institución (puede alcanzar unos US\$ 30.000 por mes). Su uso no cuenta con un control previo (por definición), pero está estrictamente reglamentado.

En resumen, los controles de los compromisos de gasto se organizan en dos fases y permiten restringir de manera eficaz los compromisos a la disponibilidad de fondos y a las asignaciones presupuestarias aprobadas.

(ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno. Otras normas y procedimientos de control interno se aplican al resto de secuencias de la cadena del gasto. La unidad solicitante ejerce un control concurrente en el momento de la recepción del bien, servicio o prestación que termina con la factura y la constancia de entrega. Luego se lleva a cabo un control sobre la documentación que, en caso de conformidad, permite pasar el 'compromiso presupuestario' al 'auxiliar de obligaciones por pagar' en el SAFI y registrar el devengado, que es donde se establece la necesidad de pagar¹⁷⁰. Previo a efectuar el pago de las obligaciones contraídas, hay un nuevo control sobre el registro contable del devengado del egreso. La impresión de los cheques para pago de bienes y servicios se efectúa de forma automática, utilizando la aplicación informática SAFI. El registro contable del pago de la obligación se realiza inmediatamente después de la entrega del cheque o abono a la cuenta del beneficiario, previa validación de los movimientos en el 'auxiliar de obligaciones'.

¹⁷⁰ Hasta antes del devengado no hay ningún compromiso oficial de pago al proveedor.

Como efecto de la desconcentración, el conjunto de controles internos basados en disposiciones tanto de tipo general (AFI) como específico (adquisiciones, contratación de personal, etc.) y articulados mediante sistemas computerizados es ampliamente entendido. Sin embargo, los controles son a veces excesivos y conllevan demoras innecesarias. Aparte de las NTCI y NTCIE, las UFIs pueden formular e imponer procedimientos administrativos detallados sobre aspectos de su función particular para un mejor control¹⁷¹. En algunas entidades, como es el caso de la Asamblea Legislativa, estos requisitos han causado duplicidad de control y demoras innecesarias (hasta paralización) en los procesos de adquisiciones y contrataciones.

iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones. Una parte significativa de los controles internos están automatizados en el sistema SAFI, lo que ni substituye, ni elimina la responsabilidad para ejercer los distintos aspectos de control¹⁷². La responsabilidad final para el control interno resta en las autoridades máximas, es decir, los titulares de las entidades¹⁷³. En la práctica, son las UFIs y particularmente las unidades de presupuesto y contabilidad las que velan por el cumplimiento de las normas. En El Salvador, la ley¹⁷⁴ establece la responsabilidad del servidor público en el desempeño de sus funciones, de manera que los casos de incumplimiento pueden generar procesos judiciales contra el funcionario. Casi el 100% de las adquisiciones y contrataciones es objeto de control ex-post mediante auditorías regulares internas y externas (ver ID-21 y ID-26). Los resultados de estas auditorías muestran que el acatamiento a las normas es elevado y el uso de procedimientos simplificados casi inexistente.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-20	B+	Método de calificación M1
(i)	A	Existe un amplio control del gasto, restringiendo eficazmente los compromisos a la disponibilidad de fondos y a las asignaciones presupuestarias aprobadas.
(ii)	B	El sistema es riguroso, contempla numerosos controles y los procedimientos son bien entendidos en la práctica. Sin embargo, los controles son a veces excesivos y conllevan demoras innecesarias.
(iii)	A	El acatamiento de las normas es muy elevado, debido a que está 'impuesto' por el sistema de responsabilidad personal del servidor público que rige en El Salvador y está controlado por la auditoría interna y externa.

ID-21 Eficacia de la auditoría interna

Para ser eficaz, la función de la auditoría interna debe centrarse en dar cuenta de problemas sistemáticos relativos a: la confiabilidad e integridad de la información financiera y operacional, la eficacia y eficiencia de las operaciones, la salvaguardia de activos y, por último, el cumplimiento de las leyes, las reglamentaciones, los procedimientos y los contratos.

¹⁷¹ Un ejemplo para el caso de los hospitales sería la regulación del registro de salidas y del uso de medicamentos.

¹⁷² Artículos 30, 34, 159 y 189 del reglamento de la ley AFI.

¹⁷³ Artículos 5 y 24 del NTCI.

¹⁷⁴ Título III 'Responsabilidad para la función pública', artículos 52 - 61 de la ley de la CCR.

La auditoría interna forma parte del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública establecido en la ley de la CCR¹⁷⁵. Casi todas las entidades ejecutoras de presupuesto cuentan con su propia unidad de auditoría interna¹⁷⁶. Estas unidades gozan de independencia de la entidad¹⁷⁷ y dependen funcionalmente de la CCR¹⁷⁸. La auditoría interna no ejerce funciones en los procesos de administración financiera conducidos por la entidad¹⁷⁹ y no se regula por la ley AFI. Las Normas de Auditoría Gubernamental¹⁸⁰, las NT CI y los Manuales de Auditoría precisan las funciones de la auditoría interna en general y definen la naturaleza, el alcance, los procedimientos y las técnicas por categoría de auditoría¹⁸¹. Las NTCIE desarrollan aspectos de carácter específico relativos a cada una de las entidades ejecutoras (ver ID-20).

(i) *Alcance y calidad de la función de auditoría interna.* La auditoría interna se realiza en todas las entidades del gobierno central (incluidas las entidades descentralizadas y autónomas) y cubre el 100% de los ingresos y gastos, aunque la metodología aplicada podría contemplar una muestra de transacciones seleccionadas por los auditores. La CCR define y emite las normas para la auditoría interna¹⁸². Las normas actuales están basadas en las normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna (NIEPAI, 2004), toman en consideración el marco integral de control (COSO, 1992) y cubren también los principios del Código de Ética (IIA, 2000). La ley de la CCR garantiza tanto la independencia profesional, como el acceso a información administrativa y financiera¹⁸³. Sólo profesionales de nivel superior están autorizados para ejercer la profesión de auditor. Las NTCI obligan al uso de técnicas basadas en análisis de riesgo¹⁸⁴. La metodología para este análisis está descrita en las NTCIE de las instituciones.

Una parte significativa de la actividad de auditoría interna se relaciona con exámenes financieros y de cumplimiento a la normatividad. Esta parte contempla los exámenes especiales. Algunas NTCIE definen que la auditoría interna debiera realizar la verificación del cumplimiento de objetivos y metas de los planes anuales de trabajo. Esto último apenas se da en la práctica por falta de métodos de evaluación. Por lo general, las auditorías internas prestan poca atención a la verificación de la eficacia de las operaciones¹⁸⁵. Sin embargo, las auditorías internas sí cubren problemas sistémicos orientados a la eficiencia del manejo financiero, como son el cumplimiento a las leyes y reglamentaciones, la salvaguardia de activos y la confiabilidad de la información financiera. La magnitud en la cual la auditoría interna se centra en problemas sistémicos varía por institución. En El Salvador esto no se puede medir por el valor de ingresos

¹⁷⁵ Artículos 21 y 31 de la ley de la CCR.

¹⁷⁶ Las instituciones autónomas que pertenecen a algún ramo pueden tener su propia auditoría interna o pueden hacer uso de la auditoría del ministerio. En ambos casos siguen sujetas a auditoría por parte del ministerio correspondiente.

¹⁷⁷ Aunque el auditor interno está nombrado por el director ejecutivo de la entidad o institución.

¹⁷⁸ Artículo 34 de la ley de la CCR.

¹⁷⁹ Artículo 35 de la ley de la CCR.

¹⁸⁰ Decreto nº 5, de 14 de septiembre de 2004, emitido por la CCR.

¹⁸¹ La Ley de la CCR distingue seis categorías de auditoría (ver ID-26 i), en la práctica agrupadas en dos: la auditoría financiera y la auditoría de gestión.

¹⁸² Artículo 5, inciso 2 de la ley de la CCR.

¹⁸³ Artículo 38 de la ley de CCR.

¹⁸⁴ Artículos 16 a 18 de las NTCI.

¹⁸⁵ La auditoría interna del Ministerio de Hacienda dedica una gran parte de su tiempo a analizar la eficiencia y eficacia de las operaciones, mientras que otras unidades de auditoría internas, como por ejemplo las del Ministerio de Salud o la Asamblea Legislativa, no llegan a analizar estos aspectos. En contraste, la auditoría interna del Ministerio de Obras Públicas sí efectuó una evaluación general de la eficiencia y operatividad de aspectos sistémicos en su institución.

/gastos porque se trata de una función descentralizada y no existe información agregada al respecto. Entre las entidades incluidas en el ejercicio (ministerios de Hacienda, de Obras Públicas, de Salud, de Educación y la Asamblea Legislativa), la Asamblea Legislativa no alcanzaba el umbral del 50% del tiempo del personal destinado a auditoría de los aspectos sistémicos. Conviene matizar que tres de las cinco auditorías internas visitadas presentan limitaciones en términos de disponibilidad de recursos financieros y humanos. Por ende, no en todas, sino en la mayor parte de las entidades del gobierno central, la auditoría interna se centra en problemas sistémicos.

(ii) *Frecuencia y distribución de los informes.* Todas las unidades de auditoría interna deben presentar a la CCR, a más tardar el 31 de marzo de cada año, su plan de trabajo para el siguiente ejercicio fiscal¹⁸⁶. Este plan de auditoría se da a conocer al titular de la institución. En él se indica en forma detallada tanto el alcance, como la frecuencia de las auditorías por tipo de actividad o proceso (por ejemplo, las consolidaciones bancarias trimestralmente y el inventario anual de bienes en almacén). El cumplimiento de estos planes es elevado (más del 90%), lo cual es objeto de seguimiento por parte de la CCR.

La unidad de auditoría interna presenta sus informes al titular de la institución y envía una copia a la CCR para su análisis, evaluación, comprobación y posterior incorporación a su informe de auditoría externa¹⁸⁷. Ni la ley, ni las NT CI exigen la entrega de una copia de estos informes al Ministerio de Hacienda y tampoco se hace en la práctica. Aunque no todos los informes pudieran ser de interés de este ministerio, es su responsabilidad velar por la eficiencia operativa en la gestión y uso de recursos públicos y, por ende, definir la reglamentación y los procedimientos correspondientes. Es una omisión que no se den a conocer los hallazgos de orden sistémico al Ministerio de Hacienda.

(iii) *Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna.* Gran parte de las auditorías internas son de carácter rutinario y tienen una frecuencia alta (por ejemplo, trimestral). Sobre la base de la primera constancia, el auditor interno presenta una Nota a la institución para que tenga oportunidad de tomar medidas de remedio inmediato (por lo general dentro de 5 días hábiles) que se reflejan en los informes finales. La ley dicta que las recomendaciones de auditoría son de cumplimiento obligatorio en la entidad u organismo, y por tanto, objeto de seguimiento por el control posterior interno y externo¹⁸⁸. Así, la auditoría siguiente da seguimiento a las recomendaciones formuladas y, de igual manera, la CCR revisa su cumplimiento¹⁸⁹. El acatamiento a las recomendaciones es elevado porque la ley establece la responsabilidad del servidor público en el desempeño de sus funciones. Sólo alrededor del 5 ó 10% de las recomendaciones quedan pendientes¹⁹⁰ (ver ID-26 (iii)), dependiendo su respuesta de factores ajenos a la potestad o al mandato de la institución o del servidor público responsable, por ejemplo por razones de falta de presupuesto.

¹⁸⁶ Artículo 36 de la ley de la CCR.

¹⁸⁷ Artículo 37 de la ley de la CCR.

¹⁸⁸ Artículo 48 de la ley de la CCR.

¹⁸⁹ Existe cierta duplicidad, aunque la CCR ha indicado que ella sólo revisa el proceso de seguimiento cuando considera que el trabajo del auditor interno no es suficientemente exhaustivo.

¹⁹⁰ La CCR da seguimiento a todas las recomendaciones de la auditoría interna. La cifra de 5-10% representa la cantidad de recomendaciones no atendidas al momento de la siguiente auditoría externa (entonces dentro de un período de un año) y, por ende, sujeto a acción jurisdiccional por parte de la CCR.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-21	C+	Método de calificación M1
(i)	B	La auditoría interna se realiza en todas las entidades del gobierno central (incluidas las entidades descentralizadas y autónomas) y casi todas cuentan con normas técnicas institucionales específicas. Los sistemas aplicados se ajustan a las normas internacionales. En la mayoría de las entidades (pero no en todas), las auditorías internas cubren aspectos sistémicos, ocupando por lo menos el 50% del tiempo de trabajo del personal.
(ii)	C	Los informes de auditoría interna se emiten periódicamente y se distribuyen a la entidad auditada y a la CCR, pero no al Ministerio de Hacienda.
(iii)	B	Previo a su informe, el auditor interno da oportunidad a la institución de tomar medidas de remedio inmediato. Respecto a las conclusiones y recomendaciones presentadas en el informe, por lo general, los directivos toman medidas rápidas y cabales. Usualmente, los casos de incumplimiento se deben a factores ajenos a la potestad de la entidad o el servidor público.

3.5 Contabilidad, registro e información

ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

Este indicador evalúa la medida en que tanto las cuentas bancarias como las cuentas en suspenso o de anticipo son regularmente reconciliadas, ajustadas o liquidadas a fin de asegurar que los estados financieros institucionales y del gobierno reflejen adecuadamente la gestión financiera.

(i) *Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.* En la actualidad, la conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la DGT se realiza con frecuencia semanal o menor. La conciliación mensual de las cuentas bancarias administradas por las instituciones, así como el reporte mensual de los saldos reconciliados de todas las cuentas a la DGT, son obligatorios, y están completamente reglamentados en el Manual Técnico del SAFI, en las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República y en el Manual de Procesos para la Ejecución Presupuestaria emitido por el Ministerio de Hacienda. La DGT establece anualmente un calendario, donde señala el día en que cada mes, cada institución del gobierno debe reportarle los saldos reconciliados de todas sus cuentas bancarias.

El modelo de gestión descentralizada del gobierno, establece la existencia de cuentas bancarias centralizadas en la Cuenta Corriente Única del Tesoro (CCUT), las cuales son administradas por la DGT, y cuentas bancarias “subsidiarias” de la CCUT descentralizadas en las instituciones, las cuales siendo autorizadas, solicitadas y supervisadas por la DGT, son administradas por las entidades. La supervisión de las cuentas la realiza la DGT, mediante un sistema de seguimiento de saldos que permite el acceso remoto al registro bancario de cada cuenta, y mediante la recepción de los originales de los estados de cuenta emitidos por los bancos (la institución recibe copia de estos estados). Las conciliaciones bancarias y el seguimiento de los saldos en todas las

cuentas institucionales son supervisados en forma estrecha y permanente por la DGT. Adicionalmente a los procedimientos rutinarios de supervisión y reconciliación de las cuentas bancarias, la DGT, como paso previo a cualquier transferencia de fondos a alguna institución, verifica que no existan saldos inutilizados o sin comprometer en las cuentas de la institución.

(ii) *Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.* Los procedimientos AFI establecen que todas las instituciones del gobierno deben presentar reportes contables mensuales y anuales a la DGCG, para lo cual las cuentas de orden, anticipo o en suspenso, en sus diversas modalidades, deberán ser conciliadas o liquidadas en lo posible. La DGCG hace un estricto seguimiento de esta obligación por las instituciones, dado que mensualmente debe preparar un reporte consolidado de la ejecución presupuestaria del Gobierno con la información proporcionada por éstas.

En la actualidad, los ejercicios institucionales de reconciliación de cuentas de orden y de anticipos se hacen periódicamente, pero la práctica demuestra que en determinadas entidades del gobierno central (incluidas las instituciones descentralizadas) quedan cuentas pendientes por conciliar, algunas de ellas por montos significativos. Los reportes de la Corte de Cuentas de la República (CCR) han identificado inconsistencias en los procesos de reconciliación de cuentas de orden y de anticipo, en la liquidación de anticipos a contratistas y proveedores y en saldos de cuentas pendientes de depuración en algunas instituciones, los cuales en ocasiones provienen de ejercicios anteriores. Por ejemplo, se han identificado anticipos no liquidados y pendientes de depurar en las cuentas en el Ministerio de Obras Públicas que en el año 2008 sumaron US\$ 18,6 millones. Igualmente se encontraron deficiencias en la conciliación por US\$ 34,4 millones en la Universidad Nacional de El Salvador, las cuales provienen del período 1999 a 2006. La mayoría de estas deficiencias se corrigen en el curso del ejercicio de manera que quedan completamente liquidadas o reconciliadas al cierre del año, pero esto no siempre se logra en los cierres de cada mes, pudiendo afectar la calidad de los estados financieros mensuales.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-22	B+	Método de calificación M2
(i)	A	La totalidad de las cuentas bancarias del gobierno se reconcilian mensualmente dentro de las tres semanas siguientes al cierre del periodo.
(ii)	B	La liquidación y compensación de cuentas de orden y de anticipo se lleva a cabo al menos anualmente, y se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas.

ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

El presente indicador busca establecer si existe información consolidada y disponible sobre los montos de recursos efectivamente recibidos (en moneda o en especie) por las unidades básicas de prestación de servicios, particularmente las escuelas y los centros de atención primaria en salud del país, irrespectivamente de su fuente de financiamiento. Es también importante verificar si esta información, de existir, se utiliza para hacer

seguimiento y asegurar que los sistemas de gestión de las finanzas públicas apoyan de forma efectiva la prestación de servicios de primera línea. La evaluación abarca los ejercicios presupuestarios 2006, 2007 y 2008.

i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades. Los servicios de educación y salud están en el ámbito del gobierno central y se atienden a través de los ministerios de Educación y de Salud Pública y Asistencia Social, respectivamente. Los presupuestos sectoriales se agrupan por ramo y se desagregan institucionalmente por unidad presupuestaria y línea de trabajo. En el caso de educación, la línea de trabajo se divide adicionalmente en sub-línea de trabajo¹⁹¹. El cuadro siguiente muestra la desagregación efectiva para cada uno de estos ramos para las unidades presupuestarias relevantes a la evaluación de este indicador:

Cuadro 3.12 Desagregación presupuestaria institucional, 2008

Ramo de Educación	Ramo de Salud Pública y Asistencia Social
02 Educación parvularia	02 Primer nivel de atención
01 Atención a educación parvularia	01 GTA región occidental
02 Atención a educación parvularia administrada por la comunidad	02 GTA región central
01 Región de Ahuachapán	03 GTA región metropolitana
02 Región de Santa Ana	04 GTA región paracentral
03 Región de Sonsonate	05 GTA región oriental
.....	06 Atención a personas – región occidental
03 Educación básica	07 Atención a personas – región central
01 Atención a educación básica	08 Atención a personas – región metropolitana
02 Atención a educación básica administrada por la comunidad	09 Atención a personas – región paracentral
01 Región de Ahuachapán	10 Atención a personas – región oriental
02 Región de Santa Ana	11 Atención al medio – región occidental
03 Región de Sonsonate	12 Atención al medio – región central
.....	13 Atención al medio – región metropolitana
04 Educación Media	14 Atención al medio – región paracentral
01 Atención a educación media	15 Atención al medio – región oriental
02 Atención a educación media administrada por la comunidad	
01 Región de Ahuachapán	
02 Región de Santa Ana	
03 Región de Sonsonate	
.....	

Fuente: UFls del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

¹⁹¹ Esta es una clasificación interna, adoptada por el Ministerio de Educación.

La clasificación anterior muestra, para el sector educación, una desagregación de la unidad presupuestaria y la línea de trabajo a nivel regional, es decir para cada uno de los 14 departamentos en los que está organizado territorialmente el país y donde el Ministerio de Educación mantiene oficinas desconcentradas. Las oficinas departamentales de educación son responsables de agregar el presupuesto regional desde las escuelas en su etapa de formulación y de ejecutar los recursos inscritos en el presupuesto para la jurisdicción. La ejecución de los recursos presupuestarios no se realiza - sin embargo - de forma directa, sino a través de las propias unidades educativas sobre la base de transferencias respaldadas por convenios firmados con el Ministerio de Educación y en función de la modalidad de administración local adoptada, que puede ser de tres tipos:

- el Consejo Directivo Escolar (CDE), que son las escuelas administradas por el Estado,
- la Asociación Comunal para la Educación (ACE), que son escuelas rurales o periurbanas administradas directamente por la comunidad (autoridades, docentes, padres de familia, alumnos) y
- el Consejo Educativo Católico Escolar (CECE), que son escuelas administradas por la iglesia católica.

Todas las escuelas, independientemente de su forma de organización reciben recursos de transferencia de las oficinas departamentales de educación, pero de forma diferenciada. En el caso de los CDEs y los CECEs, las transferencias se asignan para gastos de operación y funcionamiento, mientras que los ACEs reciben también recursos para realizar el pago de los docentes¹⁹². Esta última función está todavía centralizada en las oficinas departamentales para el caso de los CDEs y los CECEs, aunque la gestión de los recursos humanos se maneja de forma descentralizada en todas las escuelas.

La transferencia de recursos presupuestarios a las escuelas, incluida la gestión de los recursos humanos, ha obligado a las autoridades educativas a organizar un sistema innovador de rendición de cuentas, el cual se encuentra debidamente normado, apoyado en un aplicativo informático¹⁹³, didácticamente difundido y de muy fácil aplicación. Este sistema es utilizado adicionalmente para consolidar la información a nivel regional de forma anual y asegurar que todas las escuelas cuenten con los recursos suficientes para su adecuado funcionamiento. Esta información, sin embargo, no se publica o difunde.

La modalidad de gestión en el sector de salud es muy diferente. La desagregación presupuestaria alcanza a las regiones, que son una agrupación de varios departamentos y centros urbanos. La ejecución del presupuesto también alcanza sólo hasta este nivel, en la medida en que no existen transferencias de recursos a los centros de atención primaria en la jurisdicción. Los requerimientos de personal, medicamentos, suministros y gastos de operación y funcionamiento se atienden desde las oficinas regionales desconcentradas. En los últimos tres años no se han realizado estudios o encuestas que constaten que los

¹⁹² La fórmula de transferencia de recursos está basada en un pago fijo por alumno y un pago adicional, también por alumno, pero que privilegia a las unidades educativas más pequeñas y que reciben menos recursos. Los ACE tienen una asignación mayor por alumno que los CDE y CECE.

¹⁹³ Sistema de Modalidades de Administración Educativa Local (SMAEL).

recursos solicitados por los centros de atención primaria en salud han sido efectivamente recibidos.

En resumen, el sector educación registra y reporta (aunque no públicamente) la información sobre los recursos recibidos tanto en efectivo como en especie por todas las unidades educativas de primera línea en sistemas que brindan información confiable. Este no es el caso para el sector de salud, donde no existe una recopilación regular de esta información, salvo registros administrativos de constancia de salida de almacén y recepción de insumos médicos en los centros de atención primaria.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-23	B	Método de calificación M1
(i)	B	La recopilación corriente de datos o los sistemas contables brindan información sobre todos los tipos de recursos recibidos en efectivo o en especie por las escuelas en todo el país durante el año fiscal. Este no es el caso para las unidades de atención primaria en salud.

ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

Este indicador evalúa la medida en que los reportes sobre la ejecución presupuestal elaborados en 2008 han reflejado adecuadamente las transacciones y han permitido a las autoridades institucionales y sectoriales pertinentes hacer el seguimiento de la gestión y, en caso necesario, implementar de manera oportuna las medidas correctivas que pudieran haberse requerido.

La Ley AFI y su reglamento establecen la periodicidad y el destino de los informes sobre la gestión financiera y asigna al Ministerio de Hacienda la responsabilidad de prepararlos. El ministerio, para poder cumplir con su encargo, recibe y consolida en sus diversas Direcciones operativas, los informes institucionales mensuales de todas las entidades del Gobierno, los cuales contienen la información presupuestaria, contable, de recursos humanos y de avance físico de inversiones. Estos informes institucionales son preparados por la UFI, quien los presenta a sus autoridades para aprobación, y luego los remite al Ministerio de Hacienda (Direcciones Generales de Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Crédito Público) dentro de los primeros diez días luego de cerrado el mes reportado. Basado en estos informes institucionales, Hacienda prepara sus informes mensuales, trimestrales y anuales.

(i) *Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.* Desde el punto de vista del ingreso, los informes elaborados son dispersos y no necesariamente completos o actualizados. La información presupuestaria disponible es la referida al gasto. Los reportes de ejecución presupuestaria se basan en la información del sistema SAFI. El Ministerio de Hacienda prepara cuatro tipos de informes presupuestarios:

- El Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria del Gasto. Este es un informe mensual y muy corto, preparado por la DGP, donde se resumen y explican las principales características del gasto ejecutado en el mes de referencia. La información es sumariada por Órganos del Estado y por la clasificación económica del gasto. Se presenta al Ministro de Hacienda dentro del mes siguiente al mes reportado.

- Los estados financieros mensuales, preparados por la DGCG, donde se consolida la información contable de las instituciones del gobierno. Se presenta al Ministro de Hacienda dentro del mes siguiente al periodo reportado.
- El Boletín Presupuestario preparado por la DGP. Es un documento trimestral que presenta los aspectos conceptuales del proceso presupuestario, hace una descripción breve de la situación presupuestal del trimestre y proporciona un listado completo de las modificaciones presupuestarias producidas en el periodo. Se presenta al Presidente de la República, al Consejo de Ministros, y al Comité de Análisis Integral de la Situación Financiera, dentro del mes siguiente al cierre del periodo reportado.
- El Análisis del Gasto por Áreas de Gestión del Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales. Es un documento anual preparado por la DGP en el que se describe el gasto analizándolo a nivel consolidado o por áreas de gestión. No sigue el formato presupuestal. Se presenta al Presidente de la República.
- El Informe de la Gestión Financiera del Estado. Es un documento anual que describe la ejecución presupuestal y los estados financieros del gobierno. Se presenta al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa.

Aunque estos dos últimos informes no se emiten durante el ejercicio en curso, permiten validar la información que fue emitida durante el año, y así, confirmar por sus resultados, cuán apropiadas fueron las medidas correctivas que se tomaron durante la ejecución presupuestal. Adicionalmente, el sistema SAFI puede emitir, sobre pedido y de manera automática, listados detallados sobre la ejecución presupuestaria de las instituciones y reportes agregados mediante el sistema de información gerencial sobre la gestión de los ministerios, permitiendo, en ambos casos, el seguimiento presupuestal en el mismo detalle que fue aprobado por la Asamblea Legislativa y en todas sus etapas de ejecución (del pre-compromiso al pagado). Estos listados no son de carácter público pero permiten hacer un seguimiento oportuno del gasto (no del ingreso) en el Ministerio de Hacienda. En las instituciones descentralizadas, además, la UFI emite un cierre contable y presupuestario mensual institucional que refleja la gestión, el cual es presentado a las autoridades institucionales y al Ministerio de Hacienda.

Un 96% del gasto público es ejecutado mediante el sistema integrado SAFI que registra, en sus formas presupuestarias y contables, los valores al momento de hacer el pre-compromiso, el compromiso, el devengado y el pagado para todo el gasto, sea ordinario o de capital. Este registro respeta la clasificación presupuestal pero provee adicionalmente mayores detalles descriptivos del gasto. Aunque existen diversas modalidades de presupuesto, que pueden o no ser aprobados por la Asamblea Legislativa, el registro y los procedimientos de ejecución y reporte presupuestario son en todos los casos los mismos.

El gasto público que no se procesa en el SAFI, se procesa con las normas SAFI pero en sistemas informáticos propios de las entidades¹⁹⁴, se reporta mensualmente al Ministerio de Hacienda con detalles y formatos similares a los del SAFI y se integra en los reportes mensuales preparados por la DGCG. Aunque las transferencias son registradas globalmente en las instituciones sectoriales rectoras que las emiten, el gasto detallado de éstas es registrado y reportado por las entidades autónomas y descentralizadas en forma

¹⁹⁴ La mayoría de las entidades usan el SAFI o el SICGE en versiones aprobadas por el Ministerio de Hacienda, y sólo cuatro entes autónomos usan sus propios sistemas informáticos para llevar la Contabilidad Gubernamental.

detallada y siguiendo los procedimientos presupuestarios y contables establecidos para todo el gobierno central.

(ii) *Puntualidad en la presentación de informes.* Todas las instituciones del gobierno central (incluidas las descentralizadas y autónomas) reportan mensualmente su ejecución presupuestal y contable al MH. Debido a que la presentación atrasada de estos informes puede ocasionar la interrupción de los desembolsos de la DGT a las entidades, los informes son normalmente presentados a tiempo.

Los informes mensuales, trimestrales y anuales de presupuesto y contabilidad son normalmente presentados al Ministro de Hacienda dentro de los plazos mencionados en la Ley AFI¹⁹⁵ y en su Reglamento. Debido a que los plazos de presentación están legalmente estipulados y a que los informes son presentados al Ministro de Hacienda y a altas autoridades del gobierno, los Directores responsables de su preparación son muy exigentes en el cumplimiento de estos plazos. En particular, los informes mensuales y trimestrales de ejecución presupuestaria se publican dentro del mes siguiente al cierre del periodo.

(iii) *Calidad de la información.* Los informes mensuales institucionales aunque completos y puntuales pueden incluir errores producto de deficiencias administrativas, las cuales pueden afectar el registro de determinadas transacciones. Estos errores operativos, aunque normalmente pequeños, son descubiertos y corregidos posteriormente por lo que la información mensual proporcionada por las instituciones podría no tener carácter definitivo. Estos errores cuando son detectados y/o enmendados son reportados adecuadamente en los informes. En su mayoría, estos errores quedan subsanados al cierre del año, sin que esto normalmente distorsione los resultados finales de la institución.

La CCR, en sus auditorías a las instituciones identifica diversas debilidades, principalmente formales, en la gestión administrativo-financiera. Sus hallazgos son acogidos y reportados en el Informe Anual de la Cuenta Pública¹⁹⁶, donde para el caso del ejercicio 2008, se describen algunas deficiencias. Entre otros aspectos, éstas se refieren al registro de ingresos y gastos (omisiones y duplicidades de registro), inconsistencias en inventarios institucionales (discrepancias en valor y cantidad de algunos rubros), falta de liquidación de anticipos y proyectos (algunos provenientes de 1999), deficiencias en el registro de activos, discrepancias entre las cuentas de orden y bancos, errores en las conciliaciones bancarias, etc.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-24	B+	Método de calificación M1
(i)	A	Los diferentes reportes emitidos por el SAFI permiten hacer el seguimiento

¹⁹⁵ La obligatoriedad que tienen las instituciones del gobierno (incluyendo las empresas públicas) de presentar al MH, dentro de los 10 días siguientes a la finalización de cada mes, conteniendo información presupuestaria, contable, de avances físicos y de salarios, está establecida en la Ley AFI, Artículos 21, 49 y 111. Las Direcciones de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental deben presentar mensualmente al Ministro de Hacienda dentro del mes siguiente al fin del periodo a reportar, informes de gestión financiera y contable, según establecido en el artículo 23 de la Ley AFI. En aplicación del artículo 4 de la Ley AFI, el MH deberá informar, trimestralmente y dentro del mes siguiente a la finalización del periodo reportado, sobre la gestión financiera y contable del gobierno al Presidente de la República.

¹⁹⁶ Capítulo III, inciso 16 del Informe de la Gestión Financiera del Estado.

		presupuestal del gasto en tiempo real, en todas sus etapas de ejecución desde el pre-compromiso al pagado. Estos reportes son de carácter interno pero están al alcance de las autoridades que los requieran al momento en que sean requeridos.
(ii)	A	Se preparan informes mensuales y trimestrales que se publican dentro de las cuatro semanas siguientes al cierre del periodo.
(iii)	B	Aunque puede haber alguna inquietud sobre la calidad de los informes mensuales debido a errores operativos diversos como los detectados por la Corte de Cuentas, estos no comprometen la concordancia y utilidad global de los informes mensuales y no afectan la calidad de los informes anuales.

ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

Este indicador evalúa cuán oportunos, completos, puntuales y basados en normas contables adecuadas son los informes sobre los estados financieros del gobierno central (incluidas las instituciones descentralizadas y autónomas).

(i) *Integridad de los estados financieros.* La integridad de los estados financieros anuales es adecuada y presenta tanto información institucional como consolidada del Gobierno. Estos estados incluyen todas las entidades del Gobierno incluso las empresas públicas no presupuestarias. Aunque el informe no incluye el detalle del sector municipal, sí incluye las transferencias del Gobierno a los municipios. El informe incluye todos los ingresos y gastos del Gobierno en sus cifras realmente ejecutadas y mostrando las cifras presupuestarias votadas originalmente, en todas sus modalidades presupuestarias, así como también la fuente de los recursos y los activos y pasivos financieros. En caso de producirse atrasos o existir fondos por liquidar o en suspenso, éstos son identificados e informados en las notas del contador. En este informe se liquida la ejecución presupuestal y se consolida la información presupuestaria y contable del Gobierno.

Durante la ejecución presupuestal, el Ministerio de Hacienda hace un seguimiento muy estrecho a todas las cifras presupuestarias y contables reportadas por las entidades mensualmente, generándose un flujo de información continuo entre el MH y la UFI de cada una de las entidades, así como un proceso permanente de revisión y validación de la información. Los errores operativos identificados en los informes de la CCR sobre las auditorías realizadas durante el 2008 en las distintas instituciones del gobierno central no afectan la integridad de los estados financieros¹⁹⁷. Una revisión de informes de la CCR sobre el análisis de los Informes de la Gestión Financiera del Estado de 2007 y años anteriores, permite apreciar que no contenían comentarios relevantes sobre los estados financieros del Gobierno, sin embargo, esta opinión limpia se refiere principalmente al proceso de consolidación de las cuentas y no a la integridad de la información. Las auditorías realizadas durante el año por la CCR y la supervisión del MH sí parecerían ser suficientes para asegurar la integridad de las cifras mostradas en los estados financieros anuales del gobierno emitidos por el MH.

¹⁹⁷ Extracto del Informe de la Cuenta Pública, capítulo III, inciso 16.

(ii) *Puntualidad en la presentación de los estados financieros.* El Informe de la Gestión Financiera del Estado es preparado por el MH y enviado a la Asamblea Legislativa dentro de los tres primeros meses posteriores al ejercicio cubierto¹⁹⁸ y es ésta quien lo remite de inmediato -mediante su Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto- a la CCR, solicitando su opinión. Un caso excepcional se presentó en el año 2006 en que la remisión del Informe se hizo dos semanas después de haberse recibido. La CCR responde a la Asamblea con su dictamen sobre la Cuenta Pública dentro de los 4 meses¹⁹⁹; el dictamen de la CCR al informe del ejercicio fiscal 2007 fue presentado a la Asamblea Legislativa el 28 de julio del 2008 (exactamente 4 meses después de la presentación del informe por el gobierno) y el del ejercicio fiscal 2006, el 10 de agosto del 2007.

Cuadro 3.13 Fechas de presentación del Informe de la Gestión Financiera del Estado a la Asamblea Legislativa

Informe Gestión Financiera del Estado	Fecha de presentación a la Asamblea
2006	28 de marzo 2007
2007	28 de marzo 2008
2008	27 de marzo 2009

Fuente: Ministerio de Hacienda.

(iii) *Normas contables empleadas.* El sistema de contabilidad gubernamental se basa en Normas de Contabilidad propias, las cuales están vigentes desde 1992. En el año 2002, fueron integradas en el Manual Técnico del SAFI, donde se explicitan sus principios y normas aplicables. Estas normas son congruentes con los principios de contabilidad generalmente aceptados, pero presentan algunas diferencias con las Normas Internacionales de Contabilidad Gubernamental (IPSAS), principalmente referidas a la presentación de los Estados Financieros.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-25	A	Método de calificación M1
(i)	A	El informe anual de la Gestión Financiera del Estado contiene un estado consolidado del gobierno que incluye ingresos, gastos, activos y pasivos.
(ii)	A	El Gobierno somete a la Asamblea Legislativa dentro de los primeros tres meses del año el informe de la Gestión Financiera del Estado y ésta lo somete a la auditoría externa de la CCR de forma seguida (dentro del semestre posterior al fin del ejercicio).
(iii)	A	En la elaboración de todos los estados financieros del gobierno se aplican las normas contables nacionales vigentes desde 2002.

Reformas. El Gobierno de El Salvador está estudiando la posibilidad de adoptar y aplicar las normas IPSAS en su contabilidad gubernamental. Como parte de este proceso, se ha hecho un análisis de diferencias, beneficios y dificultades previstas para el proceso de adopción. Se ha preparado una propuesta para su implementación que está actualmente en

¹⁹⁸ El artículo 168.6 de la Constitución de la República establece que antes del 31 de marzo de cada año el MH presentará a la Asamblea Legislativa el Informe de la Gestión Financiera del Estado, bajo pena de ser removido del cargo.

¹⁹⁹ Artículo 5.15 de la Ley de la CRC.

proceso de revisión. La adopción de estos conceptos contables requiere la introducción de algunos cambios en el clasificador contable, que podrán culminarse en el mediano plazo.

3.6 Examen y auditoría externos

ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

Una auditoría externa de elevada calidad es esencial para la transparencia del uso de los fondos públicos. El alcance del mandato de la auditoría debe comprender los fondos presupuestarios y de los organismos autónomos, mientras que la calidad depende de la adhesión a las normas internacionales de auditoría, incluida la independencia de los auditores externos. En El Salvador, la Corte de Cuentas de la República (CCR) dispone tanto de una función fiscalizadora como de una función jurisdiccional. El presente indicador se limita a apreciar la función fiscalizadora.

La función fiscalizadora conferida a la CCR como Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) está regulada en la Constitución²⁰⁰ y en la ley de la CCR²⁰¹. La Constitución garantiza su plena independencia del poder ejecutivo. La Asamblea Legislativa elige al presidente de la CCR y a los dos magistrados que componen la Cámara de Segunda Instancia por un plazo de tres años, pudiendo reelegirlos y destituirlos. También aprueba su presupuesto anual y puede verificarlo (aunque nunca lo ha hecho). Dentro de un plazo de tres meses después de la finalización del año fiscal, el presidente de la CCR rinde su Informe de Labores a la Asamblea Legislativa. La CCR es el organismo rector del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública. El accionar de la CCR está normado en su ley, en las Normas de Auditoría Gubernamental²⁰² y en las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI)²⁰³.

(i) *Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría)*. Desde 1995, la CCR ejerce únicamente auditorías ex-post. La ley otorga a la Corte el mandato de examinar y evaluar, en todas las entidades y organismos del sector público, los siguientes aspectos: (a) las transacciones, registros, informes y estados financieros, (b) la legalidad de las transacciones y el cumplimiento de otras disposiciones, (c) el control interno financiero, (d) la planificación, organización, ejecución y control interno administrativo, (e) la eficiencia, efectividad y economía en el uso de recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos y (f) los resultados de las operaciones y el cumplimiento de objetivos y metas²⁰⁴. Los primeros tres aspectos forman parte de las auditorías financieras, mientras que las auditorías operativas contemplan aspectos adicionales, por lo general relacionados con los aspectos (d) y (e). La CCR realiza también exámenes especiales, que consisten en el análisis y revisión puntual de cualquiera de los seis aspectos mencionados²⁰⁵.

²⁰⁰ Capítulo V, Artículos 195 a 199.

²⁰¹ Decreto legislativo n° 438, del 31 de agosto de 1995.

²⁰² Decreto n° 5, del 14 de septiembre de 2004, emitido por la CCR.

²⁰³ Decreto n° 4 del 14 de septiembre de 2004 de la CCR.

²⁰⁴ Artículo 30 de la Ley de CCR, 1995.

²⁰⁵ Adicionalmente, la CCR realiza también peritajes a solicitud de las diferentes Cámaras de Primera Instancia de la CCR y los Tribunales de Justicia del país.

La CCR aplica las normas de INTOSAI (compartidas por la OLACEFS)²⁰⁶ y la calidad de sus procesos internos está certificada mediante la Norma 9001:2000.

Las labores de la CCR están programadas en su plan anual, elaborado sobre la base de un análisis de riesgo. Este plan no se difunde entre las entidades del Estado. El plan integra auditorías financieras, operacionales y especiales que cubren problemas significativos y sistémicos²⁰⁷. El método de análisis de riesgo implica que los auditores de la CCR sacan una muestra de transacciones para su examen dentro de las entidades. El plan anual siempre contempla casi el total de las entidades públicas e instituciones autónomas, lo que de igual manera abarca casi todos los ingresos y gastos del ejercicio fiscal. Algunas instituciones pequeñas no están auditadas anualmente, pero reciben al menos una auditoría cada dos años que cubre dos años de gestión. En el ejercicio fiscal 2007, el presupuesto de estas entidades pequeñas no auditadas anualmente por la CCR representó aproximadamente el 3% del presupuesto votado.

Sobre el período 2006-2008, se ha logrado implementar entre un 70 y un 80% de lo previsto en los correspondientes planes anuales de auditoría externa. Además, casi el total de las auditorías realizadas estaban incluidas en estos planes (97,6% en 2008)²⁰⁸, lo que indica un buen manejo gerencial del quehacer de la CCR. En términos de número, priman las auditorías especiales (en forma creciente), mientras las auditorías operativas representan aproximadamente el 15 % del total (ver cuadro 3.14)²⁰⁹. La cantidad de auditorías de resultados²¹⁰ ('downstream') es limitada (menor al 1 % del total de auditorías realizadas en un año). La mayoría de las entidades no tienen objetivos y metas claros (ver ID-12), por lo que muchas veces no es posible analizar resultados (como éstos no están adecuada y anticipadamente establecidos, el auditor no tiene contra qué comparar).

Cuadro 3.14 Distribución de auditorías realizadas, por tipo, 2006-2008

Años	Tipos de auditoría (en %)					Total (en nº)
	Financiera	Financiera y operativa	Operativa	Examen Especial	Otros	
2006	13	6	10	53	18	953
2007	9	7	7	67	10	1.071
2008	8	5	7	74	6	1.157

Fuente: CCR, Informes de Labores 2006, 2007 y 2008.

Adicionalmente, la CCR emite un dictamen sobre el Informe de la Gestión Financiera del Estado. El alcance de este dictamen es limitado dado que se refiere exclusivamente a la

²⁰⁶ *International Organisation of Supreme Audit Institutes* (INTOSAI) y Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

²⁰⁷ Véase el resumen del Plan Anual de Trabajo (página 15, 16) en el Informe de Labores 2008 de la CCR. Marzo de 2009.

²⁰⁸ Informe de Labores de la CCR 2006, 2007 y 2008. Para 2008: Informe de Labores de la CCR, Marzo de 2009, página 27.

²⁰⁹ Suma de las auditorías "operativas" y "financieras y operativas" del cuadro.

²¹⁰ Enfocando en los aspectos (e) y (f) citados anteriormente. El Informe de Labores 2008 de la CCR hace mención de estas auditorías, por ejemplo la auditoría del Instituto Salvadoreño de Seguro Social (página 30).

racionalidad del proceso de consolidación de la DGCG y no juzga la calidad de los propios estados financieros (ver ID-25)²¹¹.

(ii) *Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al poder legislativo.* La Ley confiere a la CCR la atribución de informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa, y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización²¹². Las irregularidades encontradas siempre deben poder afectarse a un responsable y sólo se puede informar de ellas una vez han sido debidamente comprobadas (en el caso de procesos judiciales contra el funcionario, esto supone la existencia de una sentencia firme). Como una parte de estos informes contempla materia jurisdiccional que puede no haberse resuelto todavía, la CCR no los emite automáticamente a la Asamblea Legislativa. El legislativo puede solicitar informes específicos a la CCR, en cuyo caso ésta los emite inmediatamente. En la práctica, estas solicitudes representan únicamente en torno al 1% de los informes elaborados por la Corte. La CCR no elabora resúmenes de difusión, ni emite a la Asamblea Legislativa un listado de las auditorías realizadas, ni siquiera como anexo a su Informe de Labores que le presenta anualmente.

El dictamen de la CCR sobre el Informe de la Gestión Financiera del Estado se emite dentro de un plazo de cuatro meses después de su recepción por parte de la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

(iii) *Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.* El cumplimiento a las recomendaciones por parte de la CCR es de carácter obligatorio y es objeto de seguimiento en la siguiente auditoría. En caso de incumplimiento, la CCR inicia un proceso de sanción legal. De acuerdo a las informaciones recibidas de la CCR, el nivel de cumplimiento de sus recomendaciones alcanza un promedio anual del 90%.

La CCR mantiene listados de las recomendaciones por entidad o institución, pero no dispone de una base de datos por tipo de recomendación emitida, ni realiza un análisis de las razones de su incumplimiento. Los Informes de Labores de la CCR revelan las cifras totales de los hallazgos (2.230 en 2006, 2.260 en 2007 y 1.938 en 2008) y sus características a grandes rasgos, que son mayormente de tipo 'incumplimiento a la normatividad' (54% en 2006, 61% en 2007 y 67% en 2008). No se dispone de información sobre hallazgos en términos de 'incumplimiento de objetivos y metas'.

²¹¹ El dictamen de los informes sobre los años fiscales 2006 y 2007 fue: "El Ministerio de Hacienda, a través de la DGCG, realizó razonablemente el proceso de consolidación de los Estados Financieros del Sector Público".

²¹² Artículo 195 de la Constitución, precisado en el Artículo 46 de la ley de la CCR.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-26	C+	Método de calificación M1
(i)	B	Anualmente se realiza una auditoría de las entidades del gobierno central sobre la base de un análisis de riesgo de acuerdo a un plan de auditoría que contempla por lo menos el 75% del gasto total de las entidades públicas e instituciones autónomas. La normatividad de la CCR se ajusta a las normas internacionales INTOSAI/OLACEFS. La gama de auditorías aplicada cubre problemas significativos y sistémicos (en términos de eficiencia), aunque sólo el 15% de las auditorías son de tipo operativo.
(ii)	C	La CCR no emite sus informes al legislativo, ni siquiera a un listado de los mismos, salvo petición expresa de la Asamblea. En la práctica, esto sucede en muy pocos casos y generalmente se trata de auditorías especiales. El análisis del Informe de la Gestión Financiera del Estado se realiza por solicitud de la Asamblea Legislativa, dentro de los cuatro meses después de su recepción.
(iii)	A	El cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la CCR es de carácter obligatorio y hay pruebas de que se realiza un seguimiento eficaz y oportuno. Su incumplimiento resulta en sanciones por parte de la CCR.

Reformas. Las principales reformas recientemente introducidas en la CCR formaban parte de su Plan Estratégico Quinquenal 2003-2007. Una reforma de especial importancia ha sido el establecimiento de la oficina de auditoría ciudadana, para un servicio de denuncias ciudadanas. En 2008, se revisó y aprobó el nuevo reglamento para la atención de la denuncia ciudadana. La importancia creciente de esta oficina está reflejada en el volumen de auditorías realizadas sobre la base de denuncias (6,5% en 2006, 9% en 2007 y 12,5% en 2008).

Aunque la CCR no ha logrado renovar su plan estratégico, sí ha adoptado varias medidas de modernización relacionadas con sus procesos internos, como son la evaluación interna de calidad y el nombramiento de agentes de cambio para la mejora continua de la calidad de procesos (Norma ISO 9001:2000). Para mejorar los métodos de las auditorías operacionales, se ha iniciado un programa de capacitación en materia de medición del desempeño (eficacia y eficiencia).

ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual.

La evaluación del escrutinio legislativo y del debate de la ley de presupuesto anual se basa en el alcance del examen, los procedimientos internos del mismo y el tiempo previsto para el proceso. Corresponde a la Asamblea Legislativa decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la administración pública, así como sus reformas, además de aprobar su propio presupuesto y sistema de salarios, incluidas también sus reformas²¹³. Para efectos de esta evaluación, se toma como referencia el escrutinio del presupuesto general del Estado de la gestión fiscal 2009 conjuntamente con los presupuestos especiales correspondientes, siendo el último proyecto de presupuesto anual examinado.

²¹³ Artículo 131, incisos 8 y 10, de la Constitución.

En El Salvador, la función de la Asamblea es sobre todo legislativa y contempla pocos elementos de escrutinio o fiscalización al Ejecutivo. Durante el año 2008, la Asamblea Legislativa ha mostrado un interés específico en el proceso de la gestión y ejecución de préstamos y el nivel de endeudamiento del sector público.

(i) Alcance del examen por parte del poder legislativo. La Asamblea Legislativa recibe del Consejo de Ministros el panorama macroeconómico y la política presupuestaria para el año entrante, generalmente con algunas semanas de retraso (mes de mayo) (ver ID-11). Esta política nunca llega a ser discutida por el pleno de la Asamblea Legislativa, a pesar de que la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto (UASP) en asesoramiento a la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto realiza proyecciones macroeconómicas (inclusive un análisis de sensibilidad).

La Asamblea Legislativa recibe en los plazos previstos (mes de septiembre) los proyectos de Ley de Presupuesto y Ley de Salarios con presupuestos sumariados y pormenorizados (agrupados por entidad), acompañados de un mensaje presupuestario (ver ID-27 (iii) y ID-6). Para el examen del proyecto de presupuesto anual, la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto celebra audiencias con los ministros de las carteras principales que les permiten exponer sus presupuestos con mayor detalle (ver ID-27 (ii)). Por lo general, se trata de exposiciones y no de debate, ni menos aún de negociación. En la práctica, el examen por parte del legislativo abarca los pormenores de los gastos al momento de haber recibido el proyecto de presupuesto.

(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son conocidos y respetados. La relación entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa está dada en la Constitución y elaborada en su reglamento interno. Para el examen de la propuesta de ley de presupuesto, la Asamblea cuenta con procedimientos sencillos²¹⁴. El pleno de la Asamblea delega el análisis del proyecto de presupuesto a la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto (integrada por 13 Diputados de todos los partidos políticos representados, nombrados por la Junta Directiva)²¹⁵. La Comisión cuenta con un asesor jurídico y con apoyo técnico por parte de la UASP (compuesta de sólo dos analistas). La Comisión tiene la facultad de llamar a su seno a cualquier persona o funcionario, con el objeto de informarse o ilustrarse sobre algún asunto o expediente en particular²¹⁶. En la práctica, la Asamblea respeta su reglamento interno y los procedimientos específicos cuando examina el presupuesto.

(iii) Suficiencia del tiempo que tiene el poder legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto. El Consejo de Ministros debe presentar el proyecto de presupuesto por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal²¹⁷. Estos plazos se respetan en la práctica de manera que la Asamblea recibe el proyecto de presupuesto antes de finalizado el mes de septiembre. La ley no establece una fecha límite

²¹⁴ Reglamento interno de la Asamblea Legislativa, Capítulo VIII. 2005.

²¹⁵ El presidente de la comisión pertenece al partido de mayor representación (el partido de gobierno). Es buena práctica que la presidencia de la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto fuera asumida por el partido de oposición de mayor representación.

²¹⁶ Artículo 45 del reglamento interno de la Asamblea Legislativa.

²¹⁷ Artículo 167, inciso 3 de la Constitución.

para su aprobación por parte de la Asamblea²¹⁸. Durante el período 2006-2008, el presupuesto siempre se ha aprobado antes del inicio del nuevo ejercicio, en la segunda quincena del mes de noviembre o la primera de diciembre. La Asamblea Legislativa ha tenido suficiente tiempo para su escrutinio (más de dos meses).

(iv) *Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo.* De manera general, no se puede disponer ni utilizar recursos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni para una finalidad distinta a la prevista en el presupuesto²¹⁹. Todas las reformas al presupuesto aprobado por el legislativo que impliquen incremento de gastos o disminución de ingresos no contemplados originalmente, deben especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento o sustitución y ser objeto de aprobación de la Asamblea Legislativa²²⁰. Sin embargo, el órgano legislativo, mediante la aprobación de la Ley de Presupuesto General del Estado, faculta al ejecutivo -a través del Ministerio de Hacienda- a reforzar las asignaciones presupuestarias consignadas en el presupuesto con montos recaudados en exceso de los ingresos estimados de las distintas fuentes²²¹. Estas enmiendas introducidas por el órgano ejecutivo en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo son frecuentes (25 modificaciones por Acuerdo Ejecutivo realizadas a la Ley de Presupuesto 2008) y permiten una ampliación substancial del gasto inicialmente presupuestado (8% en 2008, ver cuadro 3.15).

Cuadro 3.15 Modificaciones presupuestarias en términos de ampliación del gasto total, 2006-2008

(datos en millones US\$)	2006	2007	2008
Presupuesto votado (b)	3,338.0	2,944.0	3,342.7
Modificaciones presupuestarias por Decreto Legislativo ²²² (d)	78.6	103.1	64.1
Modificaciones presupuestarias por Acuerdo Ejecutivo (a)	294.3	267.3	271.4
Total modificaciones presupuestarias	372.9	370.4	335.5
Presupuesto modificado (c)	3,710.9	3,314.4	3,678.2
Ampliación del gasto presupuestado por Acuerdo Ejecutivo (a/b)	9%	9%	8%
Ampliación del gasto presupuestado por Decreto Legislativo (d/b)	2%	3%	2%
Peso de las modificaciones por Acuerdo Ejecutivo en el presupuesto modificado (a/c)	8%	8%	7%

Fuente: Leyes de Presupuestos 2006-2008, Informes de Gestión 2006-2007 y datos SAFI 2008.

Según lo dispuesto en la Constitución y en la ley AFI, las transferencias entre partidas de distintos ramos de la administración pública deberían ser objeto de Decreto Legislativo, pudiendo efectuarse mediante Decreto Ejecutivo las realizadas dentro de un mismo ramo u organismo administrativo (exceptuando las declaradas intransferibles).²²³ Sin embargo, la ley autoriza que en la Ley de Presupuesto General del Estado de cada ejercicio

²¹⁸ Sin embargo, la ley AFI (art. 38) precisa que si al cierre de un ejercicio financiero fiscal no se hubiesen aprobado las leyes del presupuesto general del Estado y de los presupuestos especiales, se siguen aplicando las respectivas leyes vigentes del ejercicio fiscal inmediato anterior.

²¹⁹ Artículo 42 de la Ley AFI.

²²⁰ Artículos 44 de la Ley AFI y 59 de su reglamento.

²²¹ Artículo 8 de la Ley de Presupuesto 2009.

²²² En 2008, estas modificaciones figuran en 14 Decretos Legislativos.

²²³ Artículos 131, inciso 8, 167, inciso 3 y 229 de la Constitución y artículo 45 de la Ley AFI.

financiero fiscal se norme, en forma general, las modificaciones presupuestarias que se consideren necesarias para una gestión expedita del gasto público²²⁴. Esto permite al ejecutivo realizar reasignaciones administrativas para atender gastos imprevistos con cargo a economías obtenidas durante la ejecución. En la práctica, estos ajustes son numerosos pero de muy poca cuantía e importancia global (ver ID-16).

En resumen, el órgano ejecutivo respeta la normatividad para introducir enmiendas presupuestarias en el transcurso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo. Estas normas permiten una ampliación substancial del gasto votado y numerosas reasignaciones administrativas.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-27	C+	Método de calificación M1
(i)	C	El examen por parte del poder legislativo abarca los pormenores de los gastos e ingresos. El debate sobre la política fiscal es mínimo o no se genera al margen de la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto. No existe un marco de gasto a mediano plazo.
(ii)	B	Tanto el reglamento interno de la Asamblea, como los procedimientos específicos para el examen del presupuesto son sencillos y se respetan en la práctica. La Asamblea encarga el análisis del proyecto de presupuesto a la Comisión, quien a su vez recibe el apoyo técnico de la UASP.
(iii)	A	El poder legislativo recibe el proyecto de presupuesto antes de finalizado el mes de septiembre y dispone de suficiente tiempo para examinar las propuestas presupuestarias.
(iv)	C	Existen reglas claras que otorgan facultades explícitas al poder ejecutivo para realizar enmiendas presupuestarias en el transcurso del ejercicio presupuestario, sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo. Estas reglas son respetadas en la práctica, pero permiten una ampliación del gasto total y numerosas reasignaciones administrativas.

Reformas. En julio de 1998 se aprobó mediante Acuerdo de Junta Directiva No. 846, la versión final del Plan de Modernización, en el que se encuentran plasmados los aspectos y mecanismos para brindar un mejor servicio a la población y para la obtención de un producto legislativo de calidad. El plan de modernización tiene como objetivo principal lograr una transformación progresiva, integral, permanente y de largo alcance del órgano legislativo. El presupuesto 2008 del órgano legislativo revela los principales enfoques de modernización en la actualidad:

- El establecer mecanismos de comunicación constante y efectiva con la ciudadanía y los demás órganos e instituciones del Estado;
- La promoción de la participación de la población en el proceso de consolidación de la democracia en el país;
- Ejercer la facultad constitucional de controlar y examinar la gestión operativa, financiera y jurisdiccional de la CCR.

²²⁴ Artículo 45 de la Ley AFI.

ID- 28 Escrutinio legislativo de los auditores externos.

El poder legislativo es el máximo órgano de control sobre la gestión de finanzas públicas y tiene una función clave de examen de la ejecución del presupuesto que ha aprobado. Para cumplir con esta función, el legislativo debe poder examinar los informes de los auditores externos e interpelar a las partes responsables respecto de las conclusiones de dichos informes. Sin embargo, la Asamblea Legislativa recibe muy pocos informes de la CCR (ver ID-26).

(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos dentro de los tres últimos años). Durante el período de referencia 2006 a 2008, la Asamblea Legislativa ha recibido el Informe de la Gestión Financiera del Estado dentro del plazo constitucional de tres meses²²⁵ y ha delegado su tarea de escrutinio a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto²²⁶. Esta Comisión lo ha sometido a la auditoría de la CCR y ha recibido su dictamen dentro del plazo legal de cuarto meses²²⁷. A pesar de que la Comisión dispone de un plazo de 90 días para emitir su propio dictamen ante la Junta Directiva para su presentación al Pleno²²⁸, durante los últimos cinco años, no ha realizado ningún examen y ha pasado -sin comentario alguno- el informe a la Junta Directiva. No existe un reglamento o procedimiento relativo al proceso de examen por parte de la Asamblea Legislativa. En los últimos años, este informe de gestión no ha generado ningún diálogo en el seno de la Asamblea Legislativa.

Además del Informe de la Gestión Financiera, la CCR ha presentado anualmente su Informe de Labores dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal, de acuerdo a lo que exige la Constitución²²⁹. Este Informe de Labores tiene un carácter general y no comprende resúmenes de las auditorías principales realizadas durante el año. Aparte de estos dos informes, la Asamblea Legislativa no recibe informes emitidos por la CCR de forma automática aunque sí puede solicitarlos. En la práctica, estas solicitudes son escasas y representan menos del 1% de los informes elaborados por la CCR. De esta manera, la capacidad de la Asamblea Legislativa para examinar la ejecución presupuestaria y supervisar la hacienda pública sirviéndose de los informes de auditoría externa está muy limitada.

(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones. Las comisiones de la Asamblea Legislativa están facultadas para dar audiencia a las personas o representantes de sectores relacionados con cualquier tema que estén estudiando²³⁰. En la práctica, la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto no hace uso de esta posibilidad para el escrutinio de los informes de auditoría (sólo lo hace dentro del proceso del escrutinio del presupuesto, ID-27). Para poder llamar a un ministro se requiere de la mayoría de los miembros de la Comisión, siendo difícil de obtener cuando el propósito de la audiencia tiene carácter de fiscalización de la gestión.

²²⁵ Artículo 168, inciso 6, de la Constitución.

²²⁶ Artículos 39 y 105 del reglamento de la Asamblea Legislativa.

²²⁷ Artículo 5.15 de la Ley de la CCR.

²²⁸ Artículo 106 del reglamento de la Asamblea Legislativa.

²²⁹ Artículo 199 de la Constitución y 111 del reglamento de la Asamblea Legislativa.

²³⁰ Artículos 49 y 50 del reglamento de la Asamblea Legislativa.

En las escasas audiencias celebradas no se produce un diálogo, sino que el ministro se limita a dar una presentación de su gestión.

(iii) *Recomendación de medidas por el poder legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo.* La Constitución de El Salvador otorga funciones esencialmente legislativas a la Asamblea Legislativa, lo que se refleja en su nombre. Su papel de fiscalizador del ejecutivo es muy limitado. El poder legislativo no formula recomendaciones acerca de las medidas que debe aplicar el ejecutivo, ni se utilizan las recomendaciones para la formulación de iniciativas de ley.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-28	D	Método de calificación M1
(i)	D	El poder legislativo recibe el informe de la gestión financiera del Estado y lo envía a la CCR para su examen. Este examen lleva cuatro meses. Luego la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto dispone de un plazo de 90 días para su estudio antes de presentarlo a la Junta. El proceso en su totalidad lleva más de 6 meses y menos de un año. En la práctica, el informe no se examina en el pleno de la Asamblea Legislativa. Tampoco se examinan en el pleno de la Asamblea otros informes emitidos por la CCR.
(ii)	D	El poder legislativo no lleva a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones.
(iii)	D	El poder legislativo no formula recomendaciones a partir de los informes de la CCR.

3.7 Prácticas de donantes

D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

El presente indicador evalúa en qué medida los organismos de la cooperación internacional que entregan apoyo presupuestario directo a la Tesorería Pública cumplen con los acuerdos de desembolsos de forma oportuna. El análisis abarca los años 2006, 2007 y 2008 y la información utilizada fue proporcionada por las agencias de la cooperación al desarrollo que trabajan en El Salvador.

En el periodo 2006-2008, la Tesorería Pública sólo recibió apoyo presupuestario directo de la Comisión Europea (CE) por un monto de US\$ 47,3 millones (Euro 35 millones) a través del Programa de Alivio a la Pobreza de El Salvador (PAPES). El convenio de financiamiento establece dos tipos de desembolso: i) fijos, que se programan para entrega durante la segunda mitad del ejercicio fiscal corriente y, ii) variables, que se entregan en función de los resultados de avance valorados durante el segundo semestre del año para entrega durante los primeros tres meses del año siguiente, de manera que puedan incorporarse en el proceso de formulación del presupuesto. El cuadro que sigue muestra, por trimestres, los compromisos adquiridos y los desembolsos efectivamente realizados:

Cuadro 3.16 Desembolsos de la Comisión Europea para el PAPES, 2006-2008

Periodo		Compromiso de Desembolso (US\$ Millones)	Efectivización del Desembolso	
Año	Trimestre		US\$ Millones	Fecha
2006	1 Trimestre			
	2 Trimestre		7,7	30/06/2006
	3 Trimestre	7,7 (fijo)		
	4 Trimestre			
2007	1 Trimestre			
	2 Trimestre		9,4	04/06/2007
	3 Trimestre	9,4 (fijo)		
	4 Trimestre			
2008	1 Trimestre	13,6 (variable)	13,6	25/03/2008
	2 Trimestre			
	3 Trimestre	4,7 (fijo)	4,7	29/08/2008
	4 Trimestre			

Fuente: CE / PAPES.

Los desembolsos fijos de los años 2006 y 2007 se realizaron dentro del primer semestre del ejercicio corriente, adelantando el cronograma de compromisos por algunas semanas. En 2008, los desembolsos, fijo y variable, se realizaron de acuerdo a la programación acordada con el gobierno de El Salvador.

(i) *Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al poder legislativo (u órgano equivalente encargado de su aprobación).* El apoyo presupuestario que entrega la CE a la tesorería pública para que se utilice de acuerdo con los procedimientos aplicables a todos los demás ingresos gubernamentales no muestra desviaciones anuales entre los desembolsos comprometidos y los efectivamente entregados.

(ii) *Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas).* Los compromisos trimestrales de desembolsos para el apoyo presupuestario de la CE se respetan y entregan con puntualidad.

Indicador	Puntaje	Justificación
D-1	A	Método de calificación M1
(ii)	A	La ayuda presupuestaria real del periodo considerado (2006-2008) de la CE no tiene desviación con respecto a lo previsto.
(iii)	A	Las estimaciones trimestrales de desembolso son respetadas por la CE.

D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para programas y proyectos

Este indicador evalúa dos dimensiones de la ayuda internacional para proyectos: i) la oportunidad con la que las agencias de cooperación entregan información al gobierno central sobre las estimaciones de apoyo financiero que realizan, con el fin de coadyuvar con la programación presupuestaria anual y ii) la puntualidad e integridad de los informes de desembolsos reales efectuados, para efectos de la conciliación de las cuentas públicas con la ejecución de los proyectos. Adicionalmente, la evaluación comprende la utilización de un desglose de la información compatible con los clasificadores presupuestarios relevantes del país.

Los seis principales donantes que apoyaron con el financiamiento de proyectos de cooperación en El Salvador durante el año 2008 son: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la Comisión Europea (CE), la agencia para canalizar la ayuda de los Estados Unidos (USAID) y las agencias de cooperación financiera y técnica de Japón y Alemania. La información utilizada para la evaluación del presente indicador fue proporcionada por funcionarios de estas agencias, a través de entrevistas y/o un cuestionario detallado elaborado por el equipo de la misión con este propósito. Finalmente, un elemento importante a tomar en cuenta en esta evaluación es la divergencia existente entre el calendario fiscal de El Salvador con los calendarios fiscales de algunos de los principales cooperantes, aspecto que introduce una distorsión de inicio a la demanda de previsibilidad del apoyo financiero a proyectos.

i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos. A pesar de que el financiamiento de proyectos es todavía el mecanismo más utilizado por las agencias de cooperación internacional para canalizar su apoyo financiero a El Salvador, ninguna -de las seis más importantes- entrega o hace pública formalmente su programación presupuestaria con oportunidad para su incorporación en el presupuesto de la gestión fiscal siguiente. En la mayoría de los casos, los proyectos conocen con anticipación la programación de recursos asignados (en el caso de USAID por más de un año), pero esta definición no guarda necesariamente concordancia con la planificación del presupuesto público anual, ni se realiza sobre la base de los clasificadores gubernamentales.

ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos realizados con fines de apoyo para proyectos. La presentación de informes trimestrales sobre el desembolso de recursos efectivamente realizados por parte de los donantes de forma regular y en plazos razonables para que sean de utilidad a las autoridades salvadoreñas no es una práctica común. Por lo general, las organizaciones multilaterales - como en el caso del BID- mantienen bases de datos que pueden ser consultadas de forma permanente para realizar un seguimiento de los desembolsos realizados, pero no se publican o remiten formalmente a las autoridades. La cooperación bilateral, incluida la CE, elabora informes regulares, en función de la práctica interna de cada una de las agencias o los requerimientos formales de los acuerdos firmados con el país, pero por proyecto o para control de las unidades ejecutoras correspondientes. Estos informes no permiten informar al gobierno de los desembolsos efectuados con oportunidad y no existe un mecanismo sistematizado para la consolidación de esta información a nivel global.

Indicador	Puntaje	Justificación
D-2	D	Método de calificación M1
(i)	D	Ninguno de los donantes principales proporciona estimaciones presupuestarias consolidadas de los desembolsos de su ayuda a proyectos para el ejercicio siguiente del gobierno, ni siquiera tres meses antes de iniciarse dicho ejercicio.
(ii)	D	Los donantes no presentan con oportunidad informes trimestrales sobre los desembolsos efectuados para apoyar con el seguimiento de la ejecución de su ayuda externa.

Reformas. Existen algunos esfuerzos, como es el caso de AECID, que está haciendo un trabajo en la actualidad para ajustar sus aportes a la anualidad del presupuesto salvadoreño.

D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

Este indicador tiene como objetivo establecer la proporción de los recursos de la cooperación externa (préstamos y donaciones) otorgados al país que se administran con arreglo a los procedimientos nacionales en materia de adquisiciones, pagos, contabilidad, auditoría y presentación de informes. Para efectos del cálculo de este indicador y, en virtud a que no se ha podido recoger la totalidad de la información requerida directamente de las agencias de asistencia al desarrollo que operan en El Salvador, se ha optado por incluir -en los casos relevantes- los montos de los últimos datos reportados a la OCDE-CAD para el periodo de 2006-2007.

i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales. El cuadro siguiente muestra la información resumen utilizada en la evaluación de este indicador (los datos detallados figuran en el anexo 1):

Cuadro 3.17 Ayuda externa que utiliza procedimientos nacionales, 2006-2007

Agencias de Cooperación al Desarrollo	Desembolso Promedio en US\$ (2006-2007)		
	Total ²³¹	Procedimientos Nacionales	%
CE	13.539.523	8.530.000	63%
BID	98.100.000	39.240.000	40%
AECID	44.269.109	14.245.040	32%
USAID ²³²	22.784.891	0	0%
Japón	40.000.000	0	0%
Alemania	13.000.000	0	0%
TOTAL	231.693.522	62.015.040	27%

Fuente: Datos recogidos de la OCDE-CAD y de las agencias de cooperación internacional en El Salvador y cálculos propios de la misión.

²³¹ Los datos de Japón y Alemania proceden de la OCDE - CAD.

²³² No incluye los recursos de la Cuenta del Milenio (MCA).

Como se aprecia del cuadro anterior, sólo el 27% de los recursos de la cooperación externa para el periodo 2006-2007 se administran con arreglo a los procedimientos nacionales en El Salvador. Las agencias de cooperación internacional que realizan apoyo presupuestario directo o sectorial son las que mayores esfuerzos han realizado para incluir su contribución a través de la normativa nacional de adquisiciones, pagos y contabilidad, auditoría y presentación de informes.

Indicador	Puntaje	Justificación
D-3	D	Método de calificación M1
(i)	D	Únicamente el 27% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

4 Proceso de reforma del sector público

El Salvador ha estado inmerso durante los últimos quince años en un profundo proceso de transformación y reconstrucción del Estado, que tiene sus orígenes en los acuerdos de paz firmados en 1992 y que ha buscado el fortalecimiento del sistema democrático, la consolidación del estado de derecho, la estabilidad económica, el desarrollo de los mercados y la eficiencia en la gestión pública. En este marco general de reforma se inscribe un esfuerzo de modernización institucional del sector público, que desde la segunda mitad de la década de los años 90, se ha orientado a fomentar la competencia y la competitividad de la economía, mejorar la calidad y el acceso de la población a los servicios básicos, y asegurar una administración más eficiente de los recursos fiscales.

Las reformas dirigidas a mejorar la gestión de las finanzas públicas han sido fundamentales en este proceso de modernización del Estado, en las que sobresalen la integración de la administración financiera, con la promulgación de la ley AFI, el fortalecimiento del sistema tributario, a partir de la aprobación de un nuevo código tributario, y la promoción de la transparencia pública, junto a la publicación de la nueva ley de adquisiciones gubernamentales. El resultado positivo de la aplicación de estas reformas se refleja bien en la evaluación de la medición del desempeño realizada a través del ejercicio PEFA. Sin embargo, es un proceso que está terminando de cumplir un ciclo y en el que sólo queda completar algunas tareas de ajuste finales. Las nuevas iniciativas existentes, que son muchas y variadas, necesitan de un nuevo canal para su organización estratégica y futura implementación.

4.1 Descripción general de las reformas recientes y en curso

Las principales reformas introducidas a partir de 1996 se describen a continuación:

Modernización de la administración financiera

- la aprobación de la Ley AFI, reglamento y modificaciones, como instrumento marco del sistema integrado de gestión de las finanzas públicas;
- el diseño, desarrollo e implementación del aplicativo informático del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI);
- la incorporación gradual de las instituciones centralizadas y descentralizadas del gobierno central y de las empresas públicas al SAFI, hasta alcanzar una cobertura global del 96% del total del gasto público;
- el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Información Gerencial de las Finanzas Públicas (SIGFP) para el análisis consolidado de datos y la mejora del proceso de toma de decisiones;

- la consolidación del Sistema Integrado del Tesoro Público (SITEP) para mejorar el control de los ingresos tributarios y no tributarios, así como la vínculo con el sistema financiero y las pagaduría habilitadas en todo el país y
- la adaptación del Sistema de Gestión de Deuda (SIGADE) para mejorar el registro y control de la deuda pública.

Fortalecimiento del sistema tributario

- la aprobación de un marco jurídico tributario unificado para ordenar la legislación vigente y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes;
- la implementación del sistema SIDUNEA++ para mejorar el control aduanero y simplificar las operaciones de despacho de importación y exportación;
- la introducción de medidas de simplificación administrativa para el pago de impuestos, como el sistema de declaración electrónica tributaria (DET) y la instalación de call-centres para la orientación de los contribuyentes sobre la legislación y trámites impositivos y
- la implementación del sistema P@GOES, que permite a los contribuyentes realizar pagos electrónicos por sus obligaciones tributarias.

Transparencia de la gestión pública

- la certificación de los procesos administrativos y de gestión del Ministerio de Hacienda con la norma ISO-9000;
- la promulgación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) para transparentar, agilizar y hacer oportunas las compras del sector público y
- el diseño, desarrollo e implementación (todavía parcial) de los módulos informáticos del sistema integrado de adquisiciones y contrataciones (Comprasal) para el seguimiento de las compras, prestaciones y suministros gubernamentales²³³.

Gestión de los recursos humanos

- el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH), además de un interfaz con el SAFI, para garantizar mayor confiabilidad y consistencia de la información sobre la nómina y la planilla salarial y
- la implementación del SIRH en las instituciones del gobierno central hasta cubrir un 95% del total de la planilla global de salarios.

Descentralización

- la incorporación de las municipalidades al sistema de contabilidad gubernamental a través del Sistema de Contabilidad General de los Entes (SICGE) y la consolidación anual de la información financiero/contable municipal;
- la promulgación de la ley reguladora de endeudamiento municipal para mejorar la información sobre la solvencia y capacidad de los gobiernos municipales para adquirir deuda pública y
- la transferencia directa de recursos públicos a la comunidad para la gestión de las escuelas y la educación parvularia, básica y media.

²³³ Por el momento están funcionando los módulos de divulgación y liquidaciones de este sistema, se están probando otros 4 módulos y se ha lanzado la licitación para el diseño, desarrollo y aplicación de los 22 módulos restantes.

Control Externo

- el establecimiento de la oficina de auditoría ciudadana, para un servicio de denuncias ciudadanas y su posterior investigación,
- el fortalecimiento de los procesos legislativos a través del refuerzo de los recursos humanos, técnicos y tecnológicos y
- la apertura a la participación ciudadana en el trabajo de la Asamblea Legislativa.

4.2 Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas

El proceso de reforma y modernización del Estado tuvo un amplio respaldo político y de la población de El Salvador, porque emanaban de la negociación de los acuerdos de paz que dieron fin al conflicto bélico interno que ocupó al país en la década de las 80. Los sucesivos gobiernos democráticos comprometieron su aporte a estas reformas y volcaron sus esfuerzos a la aplicación de las mismas. Las reformas a la gestión de las finanzas públicas son parte de este proceso de transformación y fueron apoyadas con decisión desde la propia Presidencia de la República y vehiculadas a través de los mecanismos internos institucionales para su implementación. Sin embargo, con algunas excepciones que quedan pendientes de completar tales como el diseño, desarrollo e implementación del sistema Comprasal, este ciclo está llegando naturalmente a su fin.

Las nuevas iniciativas para continuar y profundizar las reformas de la gestión de las finanzas públicas, abarcan un espectro amplio de propuestas entre las que se pueden destacar el presupuesto por resultados, la profesionalización de la administración pública, el e-gobierno y el acceso público en línea a la información fiscal. En la actualidad, estas novedosas iniciativas se encuentran todavía dispersas y en busca de una lógica estratégica que pueda agruparlas y ordenar su implementación de forma coherente. Los resultados del ejercicio PEFA que se presenta en este documento pueden contribuir a este propósito y abrir un diálogo de políticas con la cooperación internacional para apoyar su aplicación.

Anexo 1 Datos para el cálculo de los indicadores

Cuadro relativo a ID-1: Gasto primario presupuestado y ejecutado del gobierno central a nivel agregado (en millones US\$)

	2006	2007	2008
Gastos presupuestados	3.338	2.944	3.343
Deuda pública	780	745	703
Préstamos	143	108	82
Donaciones	17	28	19
Gasto primario presupuestado	2.398	2.063	2.538
Gastos devengados	3.634	3.258	3.624
Deuda pública	873	725	692
Préstamos	157	106	91
Donaciones	7	26	24
Gasto primario real	2.598	2.401	2.817

Fuentes: Cálculos de la misión sobre los datos obtenidos de las fuentes siguientes:

- MH / DINAFI - Sistema de Información Gerencial de las Finanzas Públicas - Cubo Ejecución Presupuestaria;
- MH / DGP - Leyes de Presupuesto General del Estado (2006, 2007 y 2008);
- MH / DGCG - Informes de Gestión (2006 y 2007) y datos preliminares de 2008.

Cuadro relativo a ID-2: Gasto primario presupuestado y ejecutado del gobierno central, desagregado según la clasificación administrativa (en millones US\$)

N°	Institución	2006			
		Gasto primario votado	Gasto primario real	Diferencias	Diferencias (valor absoluto)
1	0700 Ramo de Hacienda ^{1/}	816,1	753,0	-63,1	63,1
2	3100 Ramo de Educación	492,8	506,6	13,8	13,8
3	3200 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social ^{2/}	274,3	285,1	10,8	10,8
4	2300 Ramo de Gobernación	187,3	221,5	34,2	34,2
5	1600 Organo Judicial	150,4	151,7	1,2	1,2
6	0900 Ramo de la Defensa Nacional	106,4	113,8	7,4	7,4
7	4300 Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y ^{2/}	99,3	140,3	41,1	41,1
8	0500 Presidencia de la República	57,2	99,5	42,4	42,4
9	4100 Ramo de Economía ^{2/}	41,6	115,5	73,9	73,9
10	0800 Ramo de Relaciones Exteriores	31,3	34,8	3,6	3,6
11	0200 Corte de Cuentas de la República	24,2	23,1	-1,1	1,1
12	0100 Organo Legislativo	23,0	22,2	-0,8	0,8
13	4200 Ramo de Agricultura y Ganadería	22,0	31,1	9,1	9,1
14	1700 Fiscalía General de la República	19,4	21,4	2,0	2,0
15	1800 Procuraduría General de la República	15,5	16,4	0,9	0,9
16	0300 Tribunal Supremo Electoral	9,8	13,1	3,3	3,3
17	3300 Ramo de Trabajo y Previsión Social	8,6	7,7	-0,9	0,9
18	4600 Ramo de Turismo ^{2/}	5,8	10,1	4,3	4,3
19	4400 Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	5,3	22,4	17,1	17,1
20	1900 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Human	4,2	4,3	0,1	0,1
Resto	Otras Instituciones (1500, 0400 y 0600) ^{3/}	4,2	4,5	0,3	0,3
Gobierno Central		2.398,4	2.597,9	199,5	331,2

N°	Institución	2007			
		Gasto primario votado	Gasto primario real	Diferencias	Diferencias (valor absoluto)
1	3100 Ramo de Educación	512,4	567,2	54,7	54,7
2	0700 Ramo de Hacienda ^{1/}	418,4	430,0	11,6	11,6
3	3200 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social ^{2/}	281,2	306,7	25,5	25,5
4	2300 Ramo de Gobernación y 2400 Seguridad Pública y Justicia	201,7	247,4	45,6	45,6
5	1600 Organo Judicial	163,7	160,6	-3,1	3,1
6	0900 Ramo de la Defensa Nacional	111,4	120,4	9,0	9,0
7	4300 Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y ^{2/}	90,6	100,5	9,9	9,9
8	0500 Presidencia de la República	46,1	100,4	54,3	54,3
9	4100 Ramo de Economía ^{2/}	42,0	144,2	102,2	102,2
10	0800 Ramo de Relaciones Exteriores	31,6	38,1	6,6	6,6
11	0100 Organo Legislativo	27,5	26,0	-1,5	1,5
12	0200 Corte de Cuentas de la República	25,2	24,7	-0,5	0,5
13	4200 Ramo de Agricultura y Ganadería	23,3	33,0	9,7	9,7
14	1700 Fiscalía General de la República	20,1	29,1	9,0	9,0
15	4600 Ramo de Turismo ^{2/}	17,5	13,5	-4,0	4,0
16	1800 Procuraduría General de la República	16,1	18,3	2,1	2,1
17	0300 Tribunal Supremo Electoral	10,2	14,4	4,2	4,2
18	3300 Ramo de Trabajo y Previsión Social	8,9	9,3	0,4	0,4
19	4400 Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	5,5	7,3	1,8	1,8
20	1900 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	4,4	4,2	-0,2	0,2
Resto	Otras Instituciones (1500, 0600 y 0400) ^{3/}	5,1	6,1	1,1	1,1
Gobierno Central		2.062,9	2.401,3	338,4	356,8

Fuente: Sistema de Información Gerencial de las Finanzas Públicas - Cubo Ejecución Presupuestaria

^{1/} Incluye gastos de funcionamiento, Obligaciones Generales del Estado y Transferencias varias

^{2/} Incluye Contribuciones Especiales

^{3/} Consejo Nacional de la Judicatura, Tribunal de Ética Gubernamental, Tribunal de Servicio Civil

^{4/} El ramo de gobernación se desdobra en dos en el transcurso del año 2007 para crear el ramo de seguridad pública y justicia

N°	Institución	2008			
		Gasto primario votado	Gasto primario real	Diferencias	Diferencias (valor absoluto)
1	3100 Ramo de Educación	632,7	631,0	-1,7	1,7
2	0700 Ramo de Hacienda ^{1/}	549,3	557,0	7,6	7,6
3	3200 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social ^{2/}	316,5	328,2	11,6	11,6
4	2400 Ramo de Seguridad Pública y Justicia	307,2	313,9	6,7	6,7
5	1600 Organo Judicial	179,6	178,0	-1,6	1,6
6	0900 Ramo de la Defensa Nacional	115,4	124,9	9,5	9,5
7	4300 Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y ^{2/}	97,7	149,1	51,4	51,4
8	0500 Presidencia de la República	53,1	103,5	50,5	50,5
9	4100 Ramo de Economía ^{2/}	40,9	150,9	109,9	109,9
10	0800 Ramo de Relaciones Exteriores	35,9	44,5	8,7	8,7
11	4200 Ramo de Agricultura y Ganadería	33,7	45,6	11,9	11,9
12	0100 Organo Legislativo	32,8	30,5	-2,3	2,3
13	1700 Fiscalía General de la República	28,9	37,7	8,8	8,8
14	0200 Corte de Cuentas de la República	27,5	27,5	0,0	0,0
15	1800 Procuraduría General de la República	17,9	17,9	0,1	0,1
16	4600 Ramo de Turismo ^{2/}	17,5	14,2	-3,3	3,3
17	2300 Ramo de Gobernación	12,7	14,1	1,5	1,5
18	0300 Tribunal Supremo Electoral	11,2	20,3	9,1	9,1
19	3300 Ramo de Trabajo y Previsión Social	9,0	9,5	0,5	0,5
20	4400 Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	6,7	6,5	-0,1	0,1
Resto	Otras Instituciones (1900, 1500, 0600 y 0400) ^{3/}	12,3	11,9	-0,4	0,4
Gobierno Central		2.538,5	2.816,9	278,4	297,3

Fuente: Sistema de Información Gerencial de las Finanzas Públicas - Cubo Ejecución Presupuestaria

^{1/} Incluye gastos de funcionamiento, Obligaciones Generales del Estado y Transferencias varias

^{2/} Incluye Contribuciones Especiales

^{3/} Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Consejo Nacional de la Judicatura, Tribunal de Ética Gubernamental, Tribunal de Servicio Civil

*Cuadro relativo a ID-3: Ingresos internos presupuestados y ejecutados del gobierno central
(en millones US\$)*

	Estimaciones (a)	Recaudación (b)	(b) / (a) en %
2006			
11 Ingresos corrientes	2.362.210,6	2.654.604,9	112%
* Tributarios	2.256.100,0	2.624.032,0	116%
- IVA	1.244.200,0	1.362.484,6	110%
- Renta	734.100,0	818.697,8	112%
- Importaciones	177.000,0	199.694,6	113%
- Consumo de productos	84.400,0	89.670,0	106%
- Otros impuestos y gravámenes diversos	16.400,0	153.485,0	936%
* No tributarios	106.110,6	30.572,9	29%
14 Ingresos por contribuciones especiales	87.493,5	84.424,0	96%
Ingresos internos	2.449.704,1	2.739.028,9	112%
2007			
11 Ingresos corrientes	2.676.310,6	2.985.394,2	112%
* Tributarios	2.545.200,0	2.954.360,8	116%
- IVA	1.415.500,0	1.506.812,9	106%
- Renta	846.100,0	968.199,1	114%
- Importaciones	182.100,0	203.835,9	112%
- Consumo de productos	84.400,0	97.151,5	115%
- Otros impuestos y gravámenes diversos	17.100,0	178.361,4	1043%
* No tributarios	131.110,6	31.033,4	24%
14 Ingresos por contribuciones especiales	101.804,1	79.799,2	78%
Ingresos internos	2.778.114,7	3.065.193,4	110%
2008			
11 Ingresos corrientes	2.974.892,2	3.181.929,8	107%
* Tributarios	2.796.500,0	3.152.255,0	113%
- IVA	1.542.000,0	1.615.238,4	105%
- Renta	947.200,0	1.053.396,4	111%
- Importaciones	204.000,0	178.836,7	88%
- Consumo de productos	84.400,0	114.800,6	136%
- Otros impuestos y gravámenes diversos	18.900,0	189.982,9	1005%
* No tributarios	178.392,2	29.674,8	17%
14 Ingresos por contribuciones especiales	99.487,4	109.467,5	110%
Ingresos internos	3.074.379,6	3.291.397,3	107%

Fuentes: Leyes Generales de los Presupuestos del Estado 2006 a 2008 (ingreso estimado), Informes de Gestión 2006 y 2007 y datos de la DGCG sobre el ejercicio 2008 (ingresos recaudados).

Cuadro relativo a ID-4: Seguimiento de los saldos de obligaciones pendientes de pago del gobierno central.

Gobierno Central	Saldos a fin de año en miles \$US			
	2005	2006	2007	2008
Acreeedores monetarios pendientes de pago	32.063	88.678	31.292	87.951
Provisiones por acreedores monetarios (provision financiera)	191.411	227.927	180.937	174.279
Acreeedores monetarios por pagar de años anteriores	29.481	42.081	31.095	31.998
Acreeedores monetarios por pagar de años anteriores (en %)	1%	1%	1%	1%
Total pendientes de pago al cierre (no todo son atrasos de pagos)	252.954	358.686	243.323	294.227
Total pendientes de pago al cierre (en %)	8%	10%	7%	8%
Total devengado en el año	3.132.100	3.634.500	3.258.187	3.624.100

Seguimiento de los saldos "pendientes de pago" acumulados en 2007	2008		
	Enero	Febrero	Marzo
Pagos provisiones por acreedores monetarios	35.502	20.226	47.132
Pagos acreedores monetarios (de 2007 y años anteriores)	21.963	5.849	23.537
Total pagos acreedores monetarios	57.465	26.075	70.669
Total acumulado de pagos a acreedores monetarios	57.465	83.540	154.209
Saldo vivo de obligaciones pendientes de pagos a acreedores monetarios	185.858	159.783	89.114
Saldo vivo de obligaciones de pagos a acreedores monetarios (en %)	5,7%	4,9%	2,7%

Fuentes: Informes de la Gestión Financiera del Estado años 2005 a 2007 y datos de la DGCG.

Cuadro relativo a ID-7: Instituciones Descentralizadas no incluidas en la Ley Anual del Presupuesto 2009

Instituciones Descentralizadas no incluidas en la Ley Anual del Presupuesto 2009	
1.	Fondo Solidario para la Salud. (FOSALUD)
2.	Fondos Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL (FANTEL)
3.	Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA)
4.	Fondo Salvadoreño para Estudios de Preinversión (FOSEP)
5.	Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA)
6.	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD)
7.	Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)
8.	Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN)
9.	Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CONADEI)
10.	Fondo de Emergencia del Café (FEC)
11.	Fondo Social para la Vivienda (FSV)
12.	Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)
13.	Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES)
14.	Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA)
15.	Comisión Nacional de la Micro y Mediana Empresa (CONAMYPE)
16.	Corporación Salvadoreña de Municipalidades (COMURES)
17.	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMS)
18.	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSA)
19.	Caja Mutual del Abogado de El Salvador (CAMUDASAL)
20.	Fondo del Milenio (FOMILENIO)

Fuente: MH / DGCG.

Cuadro relativo a D-3: Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

Donantes y tipos de programas (1)	Procedimientos Nacionales					Uso PN (7)	Desembolsos \$us		Desembolsos %	
	Aq (2)	P (3)	C (4)	Au (5)	I (6)		2006 (8)	2007 (9)	2006 (10)	2007 (11)
AECID										
AP Red Solidaria 1	•	•	•	•	•	100%	2.655.000	2.856.000	2.655.000	2.856.000
AP Red Solidaria 2	•	•	•	•	•	100%	-	2.698.000	-	2.698.000
Canje de Deuda	•	•	•	•	•	100%	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
Proyectos y programas bilaterales	•	•	•	•	•	100%	3.656.426	7.627.595	3.656.426	7.627.595
AECID Proyectos y Convenios ONGD	X	X	X	X	X	0%	4.768.212	7.249.964	-	-
Cooperación Descentralizada (sin Red Solidaria)	X	X	X	X	X	0%	22.127.423	16.724.064	-	-
Junta de Andalucía apoyo Red Solidaria	•	•	•	•	•	100%	-	3.997.060	-	3.997.060
Becas	X	X	X	X	X	0%	592.828	1.086.903	-	-
Convocatoria CAP	X	X	X	X	X	0%	372.694	749.709	-	-
Multilateral PNUD	X	X	X	X	X	0%	1.259.100	1.527.185	-	-
Multilateral FAO	X	X	X	X	X	0%	1.259.100	1.259.100	-	-
Multilateral PMA	X	X	X	X	X	0%	377.730	-	-	-
Multilateral Unicef	X	X	X	X	X	0%	-	694.125	-	-
BID										
Prestamos	X	•	•	X	X	40%	90.000.000	96.200.000	36.000.000	38.480.000
Cooperación Técnica No Reembolsable	X	•	•	X	X	40%	5.000.000	5.000.000	2.000.000	2.000.000
CE										
Proyectos - modalidad clásica	X	X	X	X	X	0%	1.733.110	8.285.936	-	-
PAPES - Apoyo Presupuestario	•	•	•	•	•	100%	7.680.000	9.380.000	7.680.000	9.380.000
USAID										
Democracia y Gobernabilidad	X	X	X	X	X	0%	1.730.431	2.006.763	-	-
Salud y Educación	X	X	X	X	X	0%	10.902.731	16.492.029	-	-
Crecimiento Económico	X	X	X	X	X	0%	4.127.447	10.310.380	-	-
JAPON										
	X	X	X	X	X		40.000.000	40.000.000	-	-
ALEMANIA										
	X	X	X	X	X		21.000.000	21.000.000	-	-
TOTAL							221.742.232	236.644.812	54.491.426	69.538.655
									24,6%	29,4%

Fuente: Datos recogidos de la OCDE-CAD y de las agencias de cooperación internacional en El Salvador y cálculos propios de la misión

Anexo 2 Calificación detallada

A. RESULTADOS DE LA AFP: Credibilidad del presupuesto					
Indicador/método	Calificación	D (i)	D (ii)	D (iii)	D (iv)
ID-1 (M1)	C	C	--	--	--
ID-2 (M1)	B	B	--	--	--
ID-3 (M1)	A	A	--	--	--
ID-4 (M1)	B	B	B	--	--
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia					
ID-5 (M1)	C	C	--	--	--
ID-6 (M1)	A	A	--	--	--
ID-7 (M1)	A	A	A	--	--
ID-8 (M2)	B+	A	A	C	--
ID-9 (M1)	C+	A	C	--	--
ID-10 (M1)	B	B	--	--	--
C. CICLO PRESUPUESTARIO					
C (i) Presupuestación basada en políticas					
ID-11 (M2)	B	C	C	A	--
ID-12 (M2)	C+	C	B	C	C
C (ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria					
ID-13 (M2)	B	A	C	B	--
ID-14 (M2)	B	C	B	A	--
ID-15 (M1)	B+	A	B	A	--
ID-16 (M1)	B+	A	A	B	--
ID-17 (M2)	B	C	B	A	--
ID-18 (M1)	A	A	A	A	A
ID-19 (M2)	B+	A	A	C	--
ID-20 (M1)	B+	A	B	A	--
ID-21 (M1)	C+	B	C	B	--
C (iii) Contabilidad, registro e informes					
ID-22 (M2)	B+	A	B	--	--
ID-23 (M1)	B	B	--	--	--
ID-24 (M1)	B+	A	A	B	--
ID-25 (M1)	A	A	A	A	--
C (iv) Escrutinio y auditoría externa					
ID-26 (M1)	C+	B	C	A	--
ID-27 (M1)	C+	C	B	A	C
ID-28 (M1)	D	D	D	D	--
D. PRÁCTICAS DE DONANTES					
D-1 (M1)	A	A	A	--	--
D-2 (M1)	D	D	D	--	--
D-3 (M1)	D	D	--	--	--

Anexo 3 Resumen de las fuentes

	A. RESULTADOS DE LA AFP: Credibilidad del presupuesto	Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-1	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	C	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información Gerencial de las Finanzas Públicas - Cubo Ejecución Presupuestaria, MH/D INAFI • Ley Anual de Presupuesto, 2006, 2007 y 2008 • Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2006, 2007 y datos preliminares de 2008 (MH/D GCG) • Ley AFI y su reglamento • Plan de gobierno
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	B	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información Gerencial de las Finanzas Públicas - Cubo Ejecución Presupuestaria, MH/D INAFI • Ley Anual de Presupuesto, 2006, 2007 y 2008 • Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2006, 2007 y datos preliminares de 2008 (MH/D GCG) • Política de Ahorro del Sector Público • Lineamientos específicos para el proceso de ejecución presupuestaria, 2006, 2007 y 2008 • Informaciones corroboradas con varios ministerios de línea e instituciones descentralizadas
ID-3	Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Anual de Presupuesto, 2006, 2007 y 2008 • Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2006, 2007 y datos preliminares de 2008 (MH/D GCG) • Constitución • Ley AFI y su reglamento • Ley FODES
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	B	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2007 y datos de la DGCG, 2008 y 2009 • Constitución • Ley AFI y Manual de procesos para la ejecución presupuestaria, 2003 • Leyes de Presupuesto General del Estado • Informaciones corroboradas por los Ministerios de Hacienda, Educación, Obras Públicas y Salud y la Cámara de Comercio

B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia			
ID-5	Clasificación del presupuesto	C	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Anual de Presupuesto, 2007, 2008 y 2009 • Política Presupuestaria, 2008 y 2009 • Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2007 • Manual de Clasificación de la Transacciones Financieras del Sector Público, 2007 • Catálogo y Tratamiento General de Cuentas del Sector Público, 2007 • Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (FMI)
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Anual del Presupuesto, 2009 • Proyecto de Presupuesto, 2009 • Mensaje del Proyecto de Presupuesto, 2009 • Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2007 • Perfil de Deuda del SPNF, 2008 • Informes trimestrales de ejecución del presupuesto, 2008 • Sumarios del proyecto de presupuesto, 2007, 2008 y 2009 • Portal informático del Ministerio de Hacienda - www.mh.gob.sv
ID-7	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.	A	<ul style="list-style-type: none"> • Ley AFI, su reglamento y manuales técnicos • Ley Anual del Presupuesto 2007, 2008, 2009 • Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2007 • Tabla de instituciones públicas por tipo de presupuesto, preparado por DGCG • DGICP
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	B+	<ul style="list-style-type: none"> • Informe Financiero de la Gestión Municipal, 2007 (documento no publicado) • Código Municipal • Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) • Portal del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) - www.isdem.gob.sv • Mapa de Pobreza • Estadísticas de Población
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	C+	<ul style="list-style-type: none"> • Ley AFI y su reglamento • Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal • Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2007 • Informe Financiero de la Gestión Municipal, 2007 (documento no publicado) • SAFI, estadísticas de cobertura • Informes trimestrales de ejecución presupuestaria • Estadísticas municipales de cumplimiento de remisión de información financiero/contable (preparado por DGCG)

ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	B	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Anual del Presupuesto 2007, 2008, 2009 • Diario Oficial • Informe de la Gestión Financiera del Estado, 2007 • Informes trimestrales de ejecución del presupuesto, 2008 • Informe de Labores del Ministerio de Hacienda, 2007, 2008 • Portal Informático del Ministerio de Hacienda - www.mh.gob.sv • Portal Informático de la Corte de Cuentas de la República - www.cortedecuentas.gob.sv • Portal informático de COMPRASAL - www.comprasal.gob.sv • Diarios o periódicos de circulación nacional
C. CICLO PRESUPUESTARIO			
C i) Presupuestación basada en políticas			
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B	<ul style="list-style-type: none"> • DGP • MINED, MOP y MSPAS
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	C+	<ul style="list-style-type: none"> • DPEF • MINED, MOP y MSPAS • Banco Mundial • FUSADES
C ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria			
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B	<ul style="list-style-type: none"> • DGII, DGA, DGT
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B	<ul style="list-style-type: none"> • DGII, DGA, DGT
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	B+	<ul style="list-style-type: none"> • DGII, DGA, DGT
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	B+	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República de El Salvador, 1983 • Ley AFI, su reglamento, manual técnico del SAFI y manual de procesos para la ejecución presupuestaria • Ley General de Presupuesto del Estado 2006 a 2009 • Lineamientos específicos para el proceso de ejecución presupuestaria, 2006, 2007, 2008 • Lineamientos para la programación mensualizada y ejecución de la inversión pública, 2006, 2007, 2008 • Política de Ahorro del Sector Público • Comunicaciones del MH y de las UFIs de los ministerios de Educación, Salud y Obras Públicas

ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República de El Salvador, 1983 • Ley AFI y su reglamento • Ley de Presupuesto General del Estado 2009 • Política de Endeudamiento Público (2004-2009) • Perfil deuda del SPNF (diciembre 2008) • Boletín estadístico mensual, revista trimestral e indicadores estadísticos plurianuales del BCR • Informe de auditoría interna del MH del 17/09/2008 (y su resumen REF. UAI-591/2008) "Examen a la gestión de la DGICP (09/2006 – 05/2008)" • Nota sobre Fortalecimiento Técnico Institucional / DGICP • Comunicaciones diversas de la DGICP
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	A	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de Organización para las UFI • Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH) • Manual de Procesos para la ejecución presupuestaria • Auditoría especial al área de recursos humanos del MOP, por el período comprendido del 01 de enero al 31 de julio de 2007
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+	<ul style="list-style-type: none"> • LACAP, Decreto 868 • Reglamento LACAP • Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y la región (DR-CAFTA) • Manual de Organización para las UFI • Comunicaciones de los ministerios Educación, Salud y Obras Públicas, de la CCR y de la Cámara de Comercio • Manual del uso Apartado Público CompraS@l. • www.COMPRASAL.gob.sv • Portal de Pago Electronico. P@g.oes. (ppt) • Aplicación del TLC DR-CAFTA, en las compras del Gobierno de El Salvador. El tratado en concordancia con la LACAP y otras disposiciones legales (.ppt) • Proceso Administrativo Financiero Integral de Bienes y Servicios • Procesos de Contratación ejecutados 2008 • Auditoría especial a la revisión de los procesos de adjudicación y contratación de bienes y servicios del MOPTVDU por el período comprendido del 01/10 al 31/12 de 2006 y del 01/01 al 31/03 de 2007
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de la CCR. Decreto no. 438 • Ley AFI, Decreto 516 • Reglamento de la ley AFI, Decreto 82 (1996) • Manual de Procesos para la ejecución presupuestaria • Normas Técnicas de Control Interno. • Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE), Decreto 2

ID-21	Eficacia de la auditoría interna	C+	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de la CCR. Decreto no. 438 • Ley AFI. Decreto 516 (Ley) • Normas de Auditoría Gubernamental. Decreto no. 5 • Reglamentos de Normas Técnicas de Control Interno Específicas de la CCR y de la Asamblea Legislativa • Código de Ética y Normas Internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna, 2004. (www.theiia.org) • <i>Internal Control - Integrated Framework</i>. Aplicación del informe COSO en la auditoría. 2005 • Plan Anual de Trabajo 2008, Unidad de Auditoría Interna, Asamblea Legislativa. • Auditoría especial a los procesos de adjudicación y contratación de bienes y servicios de libre gestión, efectuados por la UACI del MOP por el período comprendido de enero a diciembre 2007, marzo 2008 • Auditoría de ejecución presupuestaria efectuada del 01/07 al 31/12 de 2007 • Informe sobre el cumplimiento de Normas y Códigos (ROSC). Contabilidad y Auditoría
C iii) Contabilidad, registro e informes			
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+	<ul style="list-style-type: none"> • DGT, DGCG • CCR
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	B	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Anual de Presupuesto, 2008 y 2009 • Presupuesto del Ministerio de Educación, 2009 • Manual de Organización de los CDEs, ACEs y CECs
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	B+	<ul style="list-style-type: none"> • DGCG, DGP, DINAFI • MINED, MOP, MSPAS
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A	<ul style="list-style-type: none"> • DGCG • CCR
C iv) Escrutinio y auditoría externa			
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	C+	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República de El Salvador, 1983 • Ley de la CCR. Decreto no. 438 • Normas de Auditoría Gubernamental. Decreto no. 5 • Manual para la Auditoría Gubernamental, 2006 • CCR. Marzo 2007. Informe de Labores 2006 • CCR. Marzo de 2008. Informe de Labores 2007 • CCR. Marzo 2009. Informe de Labores 2008 • CCR. Presupuesto para el año fiscal 2007 • CCR. Presupuesto para el año fiscal 2008 • OCCEFS, www.sica.int/occefs/

ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	C+	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República de El Salvador, 1983 • Reglamento interior de la República de El Salvador. Decreto nº 11 • www.asamblea.gob.sv • Reglamento interno de la Asamblea Legislativa • La función presupuestaria del órgano legislativo en El Salvador (.ppt)
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República de El Salvador (1983) • Reglamento interior de la República de El Salvador. Decreto nº 11. • www.asamblea.gob.sv • Reglamento interno de la Asamblea Legislativa • La función presupuestaria del órgano legislativo en El Salvador (.ppt)
D. PRÁCTICAS DE DONANTES			
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de Encuesta de la Misión, 2009
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	D	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de Encuesta de la Misión, 2009 • OCDE-CAD El Salvador, Asistencia al Desarrollo por principales donantes
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de Encuesta de la Misión, 2009 • OCDE-CAD El Salvador, Asistencia al Desarrollo por principales donantes

Anexo 4 Efectos del desempeño en material de GFP²³⁴

Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFP abierto y ordenado y los tres niveles de resultados presupuestarios

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
1. Credibilidad del presupuesto	El problema de credibilidad que afecta al presupuesto de El Salvador está originado por modificaciones presupuestarias de carácter incremental, por lo que implica riesgo de déficit fiscal. En los últimos ejercicios, los ingresos recaudados han sido muy superiores a los estimados y no se han acumulado atrasos de pagos.	Las desviaciones que se observan entre el gasto real y el programado no provocan déficit de financiamiento de gastos prioritarios. Los niveles de recaudación superan las previsiones por lo que no hay grandes recortes. Los congelamientos ligados al incumplimiento de las normas de ejecución presupuestal son mínimos porque las entidades las respetan ampliamente. Únicamente los ajustes introducidos por la Política de Ahorro del Sector Público conllevan un déficit de financiamiento en gastos recurrentes (bienes y servicios), pero el MH deja a las instituciones afectarlos según prefiera y, además, quedan exentos los gastos prioritarios.	Los ajustes introducidos en el marco de la Política de Ahorro del Sector Público afectan de forma desproporcionada a los gastos recurrentes (bienes y servicios) de las instituciones y entidades. Esto reduce de alguna manera la eficiencia de los recursos utilizados en el nivel de prestación de servicios.
2. Universalidad y transparencia	La formulación del presupuesto es universal y transparente, con documentación suficiente y homogénea para realizar un escrutinio y valoración adecuados. El presupuesto se elabora en función de los objetivos fiscales definidos por el	La formulación del presupuesto se realiza en función de las prioridades definidas por el gobierno de forma transparente y los recursos se asignan de forma competitiva. Los informes fiscales presentan información suficiente y en formatos	La inflexibilidad del gasto público, conjuntamente con la universalidad y transparencia del presupuesto, restringen fuertemente la posibilidad de derrochar recursos en detrimento de la prestación de servicios públicos. La información

²³⁴ En los 2 cuadros siguientes no se postula la existencia de un vínculo mecánico entre fallas/fuerzas del sistema de GFP y logro de los 3 niveles de resultados presupuestarios, sino que se promueve la reflexión sobre las repercusiones de esas fallas/fuerzas y su importancia para el país.

	<p>MH y su ejecución es monitoreada de forma regular y ajustada en caso de ser necesario. Los riesgos fiscales están bien controlados, aunque no se consolidan para tener un panorama completo para realizar un análisis regular. Los informes fiscales, incluidos los estados financieros globales, abarcan la totalidad de los ingresos y gastos públicos y se elaboran con oportunidad.</p>	<p>coherentes para asegurar un seguimiento adecuado de la asignación estratégica de los recursos a las prioridades establecidas. La debilidad con la asignación estratégica de recursos no surge de la universalidad o transparencia con la que se formula o ejecuta el presupuesto, sino del poco espacio fiscal existente para señalar nuevas áreas de prioridad.</p>	<p>disponible permite también hacer un seguimiento adecuado para asegurar que este no es el caso, tanto a nivel global como local. La mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios básicos está restringida más por las restricciones fiscales que se imponen a los ministerios sectoriales, que por la falta de transparencia o ausencia de información necesaria.</p>
<p>3. Presupuestación basada en políticas</p>	<p>Dado que el presupuesto responde directamente a las estrategias y directivas de gasto impuestas por el Plan de Gobierno y por el Ministerio de Hacienda, las cuales están vinculadas con los objetivos fiscales globales, éste se ha convertido en un claro instrumento de aplicación de políticas del gobierno y del MH, no así de las políticas institucionales o sectoriales. El análisis plurianual del comportamiento fiscal se realiza por rubros principales de gasto, por lo que los globales presupuestarios se enmarcan dentro de una política fiscal multianual, no así la distribución institucional de éste.</p> <p>La participación del Consejo de Ministros en los procedimientos presupuestarios está limitada a la aprobación de aspectos generales de la política presupuestaria, mas no a la discusión de los techos presupuestarios sectoriales, minimizando el beneficio que producen los procesos participativos de formulación presupuestal.</p>	<p>El presupuesto asigna los recursos del Estado siguiendo estrictamente las prioridades establecidas en el Plan de Gobierno, por lo que satisface criterios estratégicos y globales de gasto. Pero, la injerencia de las instituciones para asignar recursos a prioridades institucionales o sectoriales diferentes es muy limitada, dificultando la implementación de nuevas iniciativas y desincentivando la formulación de políticas institucionales o sectoriales.</p> <p>La asignación de recursos presupuestarios se realiza en gran proporción mediante procedimientos discrecionales de Hacienda.</p>	<p>La reducida autoridad de las instituciones sectoriales en el sistema presupuestario, coloca en un segundo plano la decisión técnica y especializada (institucional) en la prestación de servicios, privilegiando el criterio fiscal (Hacienda). Las instituciones han ajustado su capacidad operativa a la disponibilidad presupuestal, lo cual les permite operar con recursos reducidos, pero limita su capacidad de respuesta en la provisión de servicios a la comunidad. Así, por ejemplo, en el Ministerio de Salud se han frustrado diversos programas de salud pública, incluso algunos ya iniciados, por la deficiente asignación de recursos desde Hacienda.</p>
<p>4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria</p>	<p>El acelerado crecimiento de los ingresos en los últimos años, producto de reformas tributarias eficaces, ha propiciado la subestimación de éstos, afectando los estimados iniciales de gasto que deben ser posteriormente ajustados por la asignación de mayores recursos a las</p>	<p>Dado que el presupuesto votado asigna normalmente fondos insuficientes a las instituciones, éstas quedan con necesidades insatisfechas, pero claramente identificadas, por lo que la asignación de los nuevos recursos se hace sobre solicitudes de gasto específicas para</p>	<p>En lo que se refiere a las partidas aprobadas inicialmente en la ley de presupuesto, las normas que rigen la ejecución presupuestaria y la supervisión ejercida por el MH, garantizan una ejecución ordenada y previsible que permite a las entidades planificar y utilizar sus recursos en</p>

	<p>instituciones. Dado que Hacienda distribuye estos nuevos recursos respetando sus políticas y prioridades de gasto, la incidencia negativa de éstos sobre la planificación fiscal multiannual resulta insignificante.</p> <p>El control interno de la ejecución presupuestaria está definido con precisión para cada uno de los subprocesos principales. Esta definición de los procesos está reflejada en el nivel de automatización (SAFI). Los sub-sistemas, como son el control de la nómina y el registro de las adquisiciones, combinan un manejo descentralizado con un registro centralizado.</p> <p>Aunque en términos formales los sub-sistemas de registro centralizado no debieran implicar un control por parte del MH, en la práctica representan un instrumental poderoso para mantener la disciplina fiscal agregada.</p>	<p>satisfacer estas necesidades. Estas solicitudes son revisadas y aprobadas por Hacienda, quien les asigna una prioridad en aplicación de sus políticas y estrategias de gasto. De esta manera, la asignación de recursos no pierde su carácter estratégico.</p>	<p>forma oportuna y eficiente.</p> <p>Sin embargo, debido a que las asignaciones adicionales de recursos no son previsibles por las instituciones, ni en oportunidad ni en monto, el beneficio que éstas pueden aportar en la provisión de servicios a la comunidad queda limitado.</p> <p>En la práctica, el uso de métodos competitivos es muy elevado y no se han acumulado atrasos de pagos, lo que invita a mantener el costo y la calidad de las adquisiciones en pro de una eficiente prestación de servicios.</p> <p>Existen controles adecuados de los procesos de la nómina, las adquisiciones y el gasto que limitan las prácticas de corrupción.</p>
<p>5. Contabilidad, Registro e información</p>	<p>El modelo de descentralización vigente propone autonomía en la gestión desconcentrada y descentralizada, y cede la responsabilidad total de la gestión y de su registro a sus ejecutores. Sin embargo, esta "autonomía" está sujeta a un estricto control (y aprobación en muchos casos) en todo el proceso presupuestario, desde su formulación hasta su ejecución en cada transacción, obligando a cierres mensuales de contabilidad, al reporte de los mismos, y, a la reconciliación mensual de cuentas. Todo esto dentro de un esquema de supervisión continua del registro presupuestario, del gasto y de la administración de las cuentas bancarias institucionales. Así, toda la información financiera institucional es recibida y revisada por Hacienda</p>	<p>Aunque en el gobierno no se hace contabilidad de costos, si es posible, a nivel de instituciones presupuestarias, hacer el seguimiento del gasto en sus detalles más importantes (salarios, servicios personales, gastos operativos, adquisiciones, etc.), por lo que se puede verificar continuamente que la asignación de recursos responde a las estrategias de gasto del gobierno.</p>	<p>Los procedimientos de control y de reporte de la información son continuos, pero no garantizan el seguimiento adecuado del uso de los recursos en las unidades prestadoras de servicios primarios.</p> <p>En algunos casos, cuando las instituciones cuentan con unidades desconcentradas o descentralizadas para la provisión de servicios, la información de recursos se procesa de modo agregado por lo que el seguimiento de los recursos no necesariamente llega hasta el nivel del beneficiario final. Así por ejemplo, en el sector educación, el sistema de gestión del Ministerio permite hacer el seguimiento de los recursos hasta su distribución en las escuelas, sin embargo, en el sector salud, el seguimiento no llega hasta las unidades de prestación de servicios</p>

	<p>mensualmente, y luego es consolidada y publicada por esta institución en diversos informes periódicos en los que se muestra la información financiera del gobierno. De esta manera, la gestión puede ser monitoreada permanentemente por las autoridades y se posibilita la toma oportuna de medidas correctivas.</p>		<p>primarios, ya que la información de estas es procesada y consolidada regionalmente.</p>
<p>6. Escrutinio y auditoría externos</p>	<p>El mandato de la Corte de Cuentas de la República no engloba el control sobre la política fiscal por parte del Ejecutivo. En la práctica, esta política está enfocada en mantener la disciplina fiscal, lo que se refleja en el instrumental (presupuesto, política de ahorro, política de manejo de flujo de caja). La tarea de la CCR es el control sobre el cumplimiento a este instrumental. La labor por parte de la CCR refuerza significativamente el cumplimiento a la normatividad, y por ende a mantener la disciplina fiscal agregada.</p> <p>El poder legislativo ha jugado un papel en mantener la disciplina fiscal por cuestionar (y rechazar) propuestas de endeudamiento por parte del Ejecutivo (2007 y 2008).</p>	<p>La Asamblea Legislativa cuenta con una estructura (Comisión especializada y su unidad técnica de apoyo) para el escrutinio de la propuesta de presupuesto por parte del Ejecutivo. El poder legislativo dispone de suficiente tiempo para el proceso de estudio. Sin embargo, en la práctica el escrutinio es de alcance limitado por (i) una visión global limitada como consecuencia de un desglose en cinco presupuestos distintos y (2) razones políticas. Una parte de las múltiples modificaciones del presupuesto pasa por el legislativo. Por lo general, no se genera ningún debate respecto a la asignación estratégica de recursos.</p> <p>La CCR realiza un número limitado de auditorías con carácter 'valor-por-dinero', que no cuestionan la racionalidad de la asignación de recursos. Los resultados de estos informes no se emiten ni al MH, ni al poder legislativo. Su efecto en la asignación estratégica de recursos es muy limitado.</p>	<p>El enfoque de la auditoría externa ha sido en el cumplimiento a la normatividad y en el manejo financiero de los servidores públicos. Apenas el 15% del total de las actividades realizadas por la Corte de Cuentas representa las auditorías de gestión (siempre en combinación con la auditoría financiera). Los informes fruto de estas auditorías no se emiten automáticamente ni al MH, ni a la Asamblea Legislativa porque pueden comprender información judicial o penal. La Asamblea Legislativa dispone del derecho de solicitar los informes, lo que hace en casos excepcionales. Para el MH las recomendaciones emitidas por parte de la Corte de Cuentas no significan un insumo de importancia para el mejoramiento de su instrumental para asegurar una prestación eficiente de servicios públicos. De igual manera, la Asamblea Legislativa no utiliza los informes de la Corte como insumo para iniciativas de ley. No existe una estructura (ni una cultura) de discutir los resultados de las auditorías de gestión.</p>

Anexo 5 Bibliografía

Páginas de internet

Asamblea Legislativa de la República El Salvador: www.asamblea.gob.sv

Banco Central de Reserva: www.bcr.gob.sv

Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission: www.co.so.org

Corte de Cuentas de la República de El Salvador: www.cortedecuentas.gob.sv

FUSADES: www.fusades.org

Guía de Servicios del Gobierno. Secretaría Técnica de la Presidencia: www.servicios.gob.sv

Instituto de Auditores Internos: www.theiia.org

Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal: www.isdem.gob.sv

Ministerio de Hacienda: www.mh.gob.sv

Ministerio de Educación: www.mined.gob.sv

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: www.mspas.gob.sv

Normas Internacionales de Auditoría Interna: www.iaia.org

Normas Internacionales de Contabilidad: www.iasb.org

Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS): www.sica.int/occefs/

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS): www.intosai.org

Secretaría de Integración Económica Centroamericana: www.SIECA.org.gt

Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del MH: www.COMPRASAL.gob.sv

Documentos e informes

Asamblea Legislativa. *Reglamento interno de la Asamblea Legislativa.* Decreto 756 del 2006 (y versión Decreto 11 del 1983).

Asamblea Legislativa. *Proceso Administrativo Financiero Integral de Bienes y Servicios* Acuerdo 3536, del 22 de agosto de 2008.

Asamblea Legislativa. Unidad de Auditoría Interna. *Plan Anual de Trabajo 2008.* Marzo 2007.

Banco Central de Reserva de El Salvador. *Boletín Estadístico Mensual.* Diciembre 2008 y enero 2009.

- Banco Central de Reserva de El Salvador.** *Revista Trimestral.* Octubre-Diciembre 2008.
- Banco Central de Reserva de El Salvador.** *Indicadores Económicos Anuales 2003-2007.*
- Banco Mundial.** *Informe sobre el Cumplimiento de Normas y Códigos (ROSC). Contabilidad y Auditoría* (versión en español). 24 de junio del 2005.
- Banco Mundial.** *Datos Estadísticos sobre la República de El Salvador, 2007*
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.** *República de El Salvador: Informe de Evaluación del Sistema de Contrataciones.* Mayo 2006.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.** *República de El Salvador: Evaluación de Administración Financiera en el Sector Público (CFAA).* Borrador Confidencial, 24 de junio de 2004.
- The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).** *Internal Control - Integrated Framework. Aplicación del informe COSO en la auditoría.* 2005.
- Corte de Cuentas de la República.** *Normas Técnicas de Control Interno.* Decreto 4 de 2004 publicado en Diario Oficial n° 180, Tomo n° 364, del 29 de septiembre de 2004.
- Corte de Cuentas de la República.** *Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE),* Decreto 2. 2006.
- Corte de Cuentas de la República.** *Normas de Auditoría Gubernamental.* Decreto 5. 1983.
- Corte de Cuentas de la República.** *Manual para la Auditoría Gubernamental,* Tomo 1. Auditoría Financiera y Exámenes Especiales. Mayo de 2002.
- Corte de Cuentas de la República.** *Informe de los hallazgos en diversas instituciones* 2005. Diciembre de 2005.
- Corte de Cuentas de la República.** *Manual para la Auditoría Gubernamental,* 2006.
- Corte de Cuentas de la República.** *Manual para la Auditoría Interna,* 2007.
- Corte de Cuentas de la República.** *Informe de Labores 2006* Marzo 2007.
- Corte de Cuentas de la República.** *Informe de Labores 2007* Marzo de 2008.
- Corte de Cuentas de la República.** *Informe de Labores 2008.* Marzo de 2009.
- Corte de Cuentas de la República.** *Presupuesto para el año fiscal 2007.*
- Corte de Cuentas de la República.** *Presupuesto para el año fiscal 2008.*
- Corte de Cuentas de la República.** *Auditoría financiera y de gestión del Convenio de Donación suscrito entre el Gobierno de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Corporación de la Cuenta Reto del Milenio- FOMILENIO.* Diciembre del 2007.
- FOMILENIO. Auditoría interna.** *Auditoría a los procesos de adquisiciones ejecutados por la agencia de compras de FOMILENIO por el período del 31 de diciembre de 2007 al 30 de junio de 2008.* Agosto 2008.
- Fondo Monetario Internacional.** *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas,* 2001

Fondo Monetario Internacional. *Staff Report for the 2008 Article IV Consultation.* Octubre 29, 2008.

Fondo Monetario Internacional. *Request for Stand-By Agreement, Staff Report, Febrero 2009*

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). *Propuesta para mejorar la transparencia de la Asamblea Legislativa de El Salvador.* Febrero del 2008.

Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social (FUSADES). *Informe trimestral de coyuntura.* Tercer trimestre 2008.

FUSADES. *¿Como está nuestra economía? 2006-2007.*

FUSADES. *Informe trimestral de coyuntura.* Primer trimestre 2007.

FUSADES. *Informe trimestral de coyuntura.* Cuarto trimestre 2007.

FUSADES. *Informe trimestral de coyuntura.* Primer trimestre 2008.

Gobiernos de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. *Código Aduanero Unificado Centroamericano (CAUCA)* del 13 de diciembre de 1963.

IIAC. *Code of Ethics y Normas Internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna,* 2004.

Ministerio de Gobernación. *Creación de la Comisión Nacional de Inversión Pública.* Decreto 38, del 17 de septiembre de 2004.

Ministerio de Hacienda. *Reglamento de la ley AFI.* Decreto Ejecutivo 82, del 16 de agosto de 1996.

Ministerio de Hacienda. *Catalogo y Tratamiento General de Cuentas del Sector Público,* 2007

Ministerio de Hacienda. *Manual de Clasificación de las Transacciones Financieras del Sector Público,* 2007

Ministerio de Hacienda. *Manual técnico SAFI.* Diciembre 2002.

Ministerio de Hacienda. *Manual de procesos para la ejecución presupuestaria.* Diciembre 2003.

Ministerio de Hacienda. *Manual de Organización para las Unidades Financieras Institucionales (UFIs).* Enero 2001.

Ministerio de Hacienda. *Manual de Políticas de Control Interno.* Diciembre de 2005.

Ministerio de Hacienda. *Mensaje del Proyecto de Presupuesto,* 2009

Ministerio de Hacienda. *Informes Trimestrales de Seguimiento y Ejecución Presupuestaria, trimestrales,* 2008, 2009.

Ministerio de Hacienda. *Informe sobre la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas.* Ejercicios Fiscales 2005-2007. 2008.

Ministerio de Hacienda. *Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano,* 2009.

Ministerio de Hacienda. DGCG. *Informe de la Gestión Financiera del Estado.* Ejercicio 2006.

Ministerio de Hacienda. DGCG. *Informe de la Gestión Financiera del Estado.* Ejercicio 2007.

Ministerio de Hacienda. DGCG. *Informe de la Gestión Financiera Municipal,* 2007

Ministerio de Hacienda. DGP. *Política presupuestaria.* Ejercicio fiscal 2008. Abril de 2007.

Ministerio de Hacienda. DGP. *Política presupuestaria.* Ejercicio fiscal 2009. Mayo de 2008

Ministerio de Hacienda. DGP. *Norma de formulación presupuestaria.* Ejercicio fiscal 2009.

Ministerio de Hacienda. DGP. *Análisis del gasto por áreas de gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales.* 2006.

Ministerio de Hacienda. DGP. *Análisis del gasto por áreas de gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales.* 2007.

Ministerio de Hacienda. DGP. *Análisis del gasto por áreas de gestión del Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales.* 2008.

Ministerio de Hacienda. Circular asignando techos presupuestarios de gasto corriente al Ministerio de Salud Pública para el ejercicio financiero fiscal 2009.

Ministerio de Hacienda. Circular asignando techos presupuestarios de gasto de capital al Ministerio de Salud Pública para el ejercicio financiero fiscal 2009.

Ministerio de Hacienda. Carta DGI-509/2008 notificando incremento al techo presupuestario de gasto de capital al Ministerio de Salud Pública para el ejercicio financiero fiscal 2009.

Ministerio de Hacienda. Circular de lineamientos específicos para el proceso de ejecución presupuestaria del ejercicio financiero fiscal 2009.

Ministerio de Hacienda. DGICP. *Perfil deuda sector público no financiero.* Diciembre 2008.

Ministerio de Hacienda. DPEF. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2008-2014.*

Ministerio de Hacienda. UNAC. *Manual del uso apartado público Compras@L.* 2005.

Ministerio de Hacienda. UNAC. *Aplicación del TLC DR-CAFTA, en las compras del Gobierno de El Salvador. El tratado en concordancia con la LACAP y otras disposiciones legales (.ppt).*

Ministerio de Hacienda. DINAFI. *Coordinación de Desarrollo SIRH, Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH).* Enero 2006.

Ministerio de Hacienda. Unidad de Auditoría Interna. *Examen a la Gestión de la Dirección General de Inversión y Crédito Público,* del 22 de septiembre de 2008.

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano. *Auditoría especial al área de recursos humanos del MOP, por el período comprendido del 01 de enero al 31 de julio de 2007.* San Salvador, diciembre de 2007.

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano. *Procesos de Contratación ejecutados, 2008 (extracto base de datos).* 2009.

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano. *Auditoría especial a los procesos de adjudicación y contratación de bienes y servicios de libre gestión,*

efectuados por la UACI del MOP por el período comprendido de enero a diciembre 2007, marzo 2008.

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano. *Auditoría de ejecución presupuestaria efectuada del 01 de julio al 31 de diciembre de 2007.* San Salvador, julio de 2008

Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano. Gerencia de auditoría interna. Informe/moptvdu/009/2008. *Auditoría especial al fondo de actividades especiales del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, efectuada del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007.* 2008.

OCCEFS / Banco Mundial. *Proyecto Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la OCCEFS. Proyecto del componente El Salvador.* 2003.

OLACEFS. *Normativa de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.* San Salvador. Presidencia 2007-2008.

Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC). *Asistencia al desarrollo por país beneficiario – El Salvador,* 2007.

República de El Salvador. *Constitución de la República de El Salvador.* Decreto 38 del órgano legislativo, del 15 de diciembre de 1983.

República de El Salvador. *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Ley AFI).* Decreto 516 del órgano legislativo, del 23 de noviembre de 1995.

República de El Salvador. *Ley de la Corte de Cuentas de la República.* Decreto 438 del órgano legislativo, del 31 de agosto de 1995.

República de El Salvador. *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.* Decreto 868 del órgano legislativo, del 5 de abril de 2000.

República de El Salvador. *Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.* Decreto 98 de la Presidencia de la República del 20 de octubre de 2005.

República de El Salvador. *Código Tributario.* Decreto 230 del órgano legislativo, del 14 de diciembre del 2000.

República de El Salvador. *Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2006.* Decreto del órgano legislativo, 2007.

República de El Salvador. *Ley de Salarios para el ejercicio financiero fiscal 2006.* Decreto 933 del órgano legislativo, 2007.

República de El Salvador. *Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2007.* Decreto 160 del órgano legislativo, del 29 de noviembre de 2006.

República de El Salvador. *Ley de Salarios para el ejercicio financiero fiscal 2007.* Decreto 161 del órgano legislativo, del 29 de noviembre de 2006.

República de El Salvador. *Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2008.* Decreto 507 del órgano legislativo, del 13 de diciembre de 2007.

República de El Salvador. *Ley de Salarios para el ejercicio financiero fiscal 2008.* Decreto 508 del órgano legislativo, del 13 de diciembre de 2007.

República de El Salvador. *Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2009.* Decreto 771 del órgano legislativo, del 26 de noviembre de 2008.

República de El Salvador. *Ley de Salarios para el ejercicio financiero fiscal 2009.* Decreto 772 del órgano legislativo, del 26 de noviembre de 2008.

República de El Salvador. *Ley de Impuesto a la Renta* (y sus modificaciones). Decreto 134 del órgano legislativo, del 21 de diciembre de 1991.

República de El Salvador. *Ley del IVA* (y sus modificaciones). Decreto 296 del órgano legislativo, del 24 de julio de 1992.

República de El Salvador. *Ley del Registro y Control de Contribuyentes* (y sus modificaciones). Decreto 79 del órgano legislativo, del 22 de agosto de 1972.

República de El Salvador. *Ley Orgánica de la DGII.* Decreto 451 del órgano legislativo, del 22 de febrero de 1990.

República de El Salvador. *Código Municipal,* Decreto Legislativo 274 del 31 de enero de 1986, reglamento y modificaciones posteriores.

República de El Salvador. *Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES),* Decreto Legislativo 74 del 8 de septiembre de 1988, reglamento y modificaciones posteriores.

República de El Salvador. *Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal,* Decreto Legislativo 930 de fecha 21 de diciembre de 2005.

Secretaría Técnica de la Presidencia y la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. *Convenio de asistencia técnica para la modernización de la gestión de las adquisiciones y contrataciones.* San Salvador, 1 de julio de 2008.

Tratado DR-CAFTA Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement. Ratificado por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 17 de diciembre de 2004 y publicado en el Diario Oficial el 25 de enero de 2005.

Unidad de Análisis y Seguimiento al Presupuesto. *La función presupuestaria del órgano legislativo en El Salvador* (.ppt)

Vice-ministerio de Obras Públicas. *Auditoría especial a la revisión de los procesos de adjudicación y contratación de bienes y servicios del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano por el periodo comprendido del 01 de octubre al 31 de diciembre de 2006 y del 01 de enero al 31 de marzo de 2007.* 2007.