

Programa Múltiple de la CE BENEFICIARIOS CONTRATO MARCO

Repetición del Estudio PEFA para El Salvador (Repeat Assessment)

El Salvador

Informe Final

20 de agosto de 2013



Este proyecto está financiado
por la Unión Europea



Un proyecto llevado a cabo por
ACE International Consultants

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de **ACE, International Consultants** y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.



Informe Final

Proyecto No. 2013/313263/1

Presentado por

ACE, International Consultants (España)



En consorcio con



ICON-INSTITUT GmbH Private Sector



El Salvador

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

Informe Final

20 de agosto de 2013

**Gobierno de El Salvador
Unión Europea
Banco Interamericano de Desarrollo
Banco Mundial**

MONEDA Y TASA DE CAMBIO

(19 de agosto 2013)

1 Euro = 1,334 \$ de EE UU¹

AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre²

¹ En 2001 El Salvador abandonó su moneda, el colón, y adoptó el dólar (\$) de EE.UU., uniéndose así a Ecuador y Panamá, países de América Latina tratando de frenar la inflación

² Ley Orgánica de Administración Financiera AFI, (1995), Art. 12: "*El ejercicio financiero fiscal inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año*".

Índice de materias

Prefacio.....	5
Evaluación Resumida.....	9
1. Introducción	20
2. Información de antecedentes sobre el país	25
2.1. Descripción de la situación económica del país	25
2.2 Descripción de los resultados presupuestarios	30
2.3 Descripción del marco jurídico e institucional de GFP	35
3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP	40
3.1. Credibilidad del presupuesto	40
3.2. Transparencia y universalidad	52
3.3. Programación presupuestaria basada en políticas	71
3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria	80
3.5. Contabilidad, registro e información	125
3.6. Escrutinio y auditoría externa	134
3.7. Prácticas de Donantes	146
4. Proceso de reforma del sector público.....	157
4.1. Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso	157
4.2. Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas	159
ANEXOS.....	160
Anexo 1. Datos de indicadores para ID-1, ID-2 & ID-3	161
Anexo 2: Puntaje detallado 2009-2013 y Cambios	166
Anexo 3: Evaluación de las fallas del impacto de GFP	171
Anexo 4: Exclusiones y Condiciones para la contratación de la LACAP	173
Anexo 5: Lista Donantes	174
Anexo 6: Lista de Personas Entrevistadas	177
Anexo 7: Documentación Consultada	180

Prefacio

El presente informe de Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas (PEFA) para la República de El Salvador, fue realizado a iniciativa y liderazgo del Gobierno por intermedio del Ministerio de Hacienda, y tiene por objetivo apoyar los esfuerzos de reforma y modernización del gobierno en materia de administración financiera, mediante la aplicación de una metodología integral de evaluación que provea insumos para profundizar los avances y planificar las reformas futuras.

Esta evaluación fue financiada por la Unión Europea y fue planificada y coordinada por el Comité Técnico de Seguimiento, conformado por representantes del Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Banco Mundial y del Ministerio de Hacienda, quienes lideraron dicho Comité. Los autores del informe son los responsables principales de su contenido. Este informe no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Unión Europea, del Banco Mundial, del Gobierno de El Salvador o del Secretariado PEFA, entidades que emitieron sus comentarios a los hallazgos de los consultores cuando fueron socializados y discutidos, y a las versiones preliminares del presente informe.

La Evaluación fue realizada por el equipo técnico constituido por los consultores Giovanni Caprio (líder del equipo), Hernán Pflücker y José Ospina (consultores internacionales). La información requerida para el análisis de los indicadores fue obtenida y evaluada por los miembros del equipo técnico, en estrecha colaboración con funcionarios del gobierno. La información utilizada para el presente informe fue recabada en el periodo comprendido entre el 15 de mayo y el 12 de junio del año 2013. Las entidades del Gobierno Central, la Delegación de la Unión Europea, EuropAid en Bruselas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Secretaria PEFA han proporcionado comentarios al informe preliminar de junio 2013 y al informe revisado de julio 2013 que han sido tomados en cuenta en esta versión revisada del informe.

Los integrantes del equipo técnico expresan su agradecimiento a las autoridades del Ministerio de Hacienda, a los integrantes del Comité Técnico de Seguimiento, al personal de las entidades públicas entrevistadas, a los representantes de organismos internacionales y a todas las personas que contribuyeron a la realización de esta evaluación por su disponibilidad y su colaboración constructiva. Igualmente, agradecen la asistencia y colaboración permanentes por parte de los señores Oscar Anaya Director de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda, miembro de Comité de Seguimiento y Punto Focal de la evaluación, Mauricio Sosa Sub-Director de la misma dirección, Georgina Echevoyen y Fermín García, funcionarios de la Dirección de Política Económica y Fiscal Ministerio de Hacienda.

San Salvador el 20 de agosto de 2013

Lista de abreviaturas

Sigla	Descripción
ACE	Asociación Comunal para la Educación
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional
AICPA	Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CCR	Corte de Cuentas de la República
CNDUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CDE	Consejo Directivo Escolar
CECE	Consejo Católico Escolar
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CFAP	Clasificación de las Funciones de la Administración Pública
CIEX	Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones
CM	Consejo de Ministros
CONIP	Consejo Nacional de Inversión Pública
COMPRASAL	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
COMURES	Corporación de Municipalidades de El Salvador
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CSMS	Módulo de Selección y Administración de Casos
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGA	Dirección General de Aduanas
DGCG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGICP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DGP	Dirección General del Presupuesto
DGT	Dirección General de Tesorería
DAI	Dirección de Auditoría Interna
DINAFI	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación
DPEF	Dirección de Política Económica y Fiscal
DUE	Delegación de la Unión Europea
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
EP	Empresas Públicas
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FONAT	Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito
GAO	Government Accountability Office/ Oficina de Responsabilidad Gubernamental
GFP	Gestión de finanzas públicas.
GIZ	Agencia de Cooperación de Alemania
GOES	Gobierno de El Salvador
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IIA	Instituto de Auditores Internos
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Sigla	Descripción
IPSAS	Normas internacionales de contabilidad del sector público
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISSS	Instituto Salvadoreño de Seguridad Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LA	Licitación Abierta
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LP	Licitación Pública
LPI	Licitación Pública por Invitación
LPINT	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación pública Nacional
LETES	Letras de Corto Plazo de la Tesorería
LEY AFI	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
LNB	Lotería Nacional de Beneficencia
MDO	Ministerios, Departamentos y Organismos
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
MIMP	Marco Institucional de Mediano Plazo
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MGR	Matriz de Riesgo de Aduana
MH	Ministerio de Hacienda de El Salvador
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
NAG	Normas de Auditoría Gubernamental
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
NIT	Número de Identificación Tributaria
NTCI	Normas Técnicas de Control Interno
NTCIE	Normas Técnicas de Control Interno Específicas
OLACEFS	Organización de América latina y del Caribe de entidades Fiscalizadoras Superiores
ONG	Organización no Gubernamental
OPA	Organismo Público Autónomo
PARE-ES	Programa de Apoyo a la Recuperación Económica de El Salvador
PACE	Programa Aduanero de Cumplimiento Empresarial
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability; Gasto público y rendición de cuentas
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEIS	Presupuesto Extraordinario de Inversión Social
PEP	Programación de la Ejecución Presupuestaria
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SAFI	Sistema para la gestión administrativa Financiera del sector público.
SAFIM	Sistema de Administración Financiera Municipal
SEA	Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República
SICGE	Sistema de Contabilidad General de los Entes
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SIRH	Sistema de Información de Recursos Humanos
SGC	Sistema de Gestión de Calidad
SNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
SPF	Sector Público Financiero
SPNF	Sector Público No Financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
STA	Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República
SOTD	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Descentralización
TAIA	Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas
TBR	Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces
TLC	Tratado de Libre Comercio

Sigla	Descripción
UACI	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UE	Unión Europea
UFI	Unidad Financiera Institucional
UNAC	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
URHI	Unidad de Recursos Humanos Institucional
USAID	Agencia de Cooperación de los Estados Unidos
VMCD	Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores

Evaluación Resumida

Cambio en la metodología

En enero de 2011 cambió oficialmente el texto para 3 indicadores, el PI-2, el PI-3 y el PI-19. Por eso no se puede comparar los indicadores concernidos en las 2 evaluaciones de 2009 y de 2013. Sin embargo el cambio tuvo las consecuencias siguientes para la evaluación PEFA de 2013:

ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado. La metodología de evaluación del presente indicador excluye, a partir del año 2011, los gastos en contingencias para el cálculo de las desviaciones del gasto presupuestario. Aplicando la metodología actual se obtiene una A, una muy buena indicación de la credibilidad del presupuesto.

ID-3. Desviaciones del ingreso agregado en comparación con el presupuesto original aprobado. La metodología PEFA, a partir del año 2011, mide la precisión de los estimados presupuestarios penalizando las desviaciones positivas y negativas a diferencia de la metodología anterior que solo penalizaba las negativas. Al aplicar la metodología vigente a los resultados observados en el 2009, se tendría que la calificación obtenida para ese momento sería B, mientras que para el 2013 se mejora al puntaje A.

ID-19. Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones. Para este indicador el PEFA introdujo cambios sustanciales en la metodología que no permiten su comparación. En la actual se considera el marco jurídico, el acceso a información, el uso de métodos competitivos de adquisiciones y el sistema administrativo de las reclamaciones, mientras que para el 2009 se evaluaba el uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos, la medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones y la existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones. Aunque algunas dimensiones en apariencias son similares, los criterios para evaluar cada dimensión son diferentes. Al final la evaluación de 2013 para el indicador es buena (B).

Cambio en el puntaje

A pesar de los comentarios mencionados para los 3 indicadores por los cuales el texto ha cambiado, la evaluación ha establecido que el puntaje para los indicadores PI-4, PI-9, PI-18, PI-25 y PI-26 ha deteriorado en 2013. Se ha explicado que esta deterioración del puntaje no corresponde a una deterioración del desempeño de los sistemas o sub-sistemas correspondientes:

PI-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos. No existe información cuantitativa y confiable sobre los atrasos de pagos. Por eso la dimensión i no se pudo calificar. Sin embargo hay que destacar que en los últimos años se ha notado un significativo incremento de las cuentas por pagar del ejercicio y de las cuentas por pagar de ejercicios anteriores. En lo que concierne la dimensión ii la metodología de evaluación

fue aplicada de modo incorrecto en 2009. La dimensión debió calificarse con D (y no B) al igual que la presente evaluación de 2013.

PI-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público La evaluación de 2013 para la i dimensión del indicador ha establecido que el Ministerio de Hacienda recibe periódicamente la información sobre la gestión financiera de todas las entidades del SPNF Gobierno, pero no se hace el seguimiento de la misma ni se hace la supervisión del riesgo fiscal provocado por dichas entidades. La situación no ha cambiado desde 2009 pero en 2009 se ha asignado a la i dimensión un puntaje A en lugar de C (puntaje actual). En 2009 y en 2013 la ii dimensión se calificó C. El puntaje final del indicador se ha deteriorado en 2013 (de C+ en 2009 a C) pero no hubo cambio en el desempeño de los sistemas correspondientes.

PI-18 Eficacia en los controles de la nómina En 2013, el puntaje del indicador se ha deteriorado a C+ (de A en 2009) por cuanto se evidenció que las auditorías a la nómina son parciales y no se ha auditado el sistema SIRH (C a la dimensión iv). Se aclara que el cambio en el puntaje no obedece a un deterioro del desempeño de los sistemas de nómina, pues la situación observada ya venía sucediendo en el en 2009, aunque un puntaje de A fue asignado en su momento a la dimensión iv.

PI-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales En 2013, el puntaje del indicador bajo a B+ (de A en 2009). Esta deterioración del puntaje se debió a que a la i dimensión del indicador se la asignó un puntaje A en 2009. El puntaje hubiera tenido que ser B como en 2013 porque los atrasos de pagos no están incluidos en los estados.

PI-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa. En 2013 hay deterioro en el puntaje del indicador a D+ (C+ en 2009), pero esto no se debe a un deterioro en el desempeño de los sistemas de auditoría externa. En 2009 se asignó un puntaje B a la i dimensión, pero en 2009 como en 2013, menos de 50% de los gastos fueron sometidos a auditoría, situación que le corresponde a un puntaje de D. En 2009 tampoco se presentaron los informes de auditoría a la Asamblea (ii) y eso corresponde a un D (no a un puntaje C como en 2009).

I. Resultados principales de la evaluación PEFA

Credibilidad del presupuesto.

En general, la credibilidad del presupuesto es buena en el sentido que el presupuesto ejecutado (a nivel de los gastos primarios y de los ingresos internos) se compara muy bien con el presupuesto votado por la Asamblea (2010-2012). Eso significa que hay poca diferencia (o varianza) entre los dos presupuestos (gastos agregados y en la composición del gasto). Sin embargo la evaluación PEFA de 2013 ha identificado un monto creciente (y significativo) de cuentas por pagar que con mucha probabilidad incluye atrasos de pagos. No se ha podido establecer con exactitud el monto de los últimos porque los sistemas existentes no permiten generar datos sobre los saldos de los atrasos de pagos.

Una comparación exacta de la credibilidad del presupuesto entre la evaluación de 2009 y la de 2013 no es posible porque (en 2013) no se ha podido asignar un puntaje al indicador sobre los atrasos de pagos (ID-4). Además se piensa que el puntaje asignado al indicador en 2009 no reflejaba la realidad de los atrasos correspondientes porque no hubo datos disponibles para identificarlos.

En conclusión el equipo PEFA piensa que el incremento de cuentas por pagar debilita parcialmente la credibilidad del presupuesto. Por eso es improbable que entre 2009 y 2013 la credibilidad del presupuesto haya mejorado. En el mejor de los casos se podría decir que la credibilidad del presupuesto actual (2013) no ha mejorado en comparación al presupuesto de 2009.

Alcance y transparencia.

El Gobierno Central Presupuestador sigue usando una clasificación administrativa y económica compatible con el MEFP del FMI (1986). La documentación presupuestaria enviada a la Asamblea es suficiente. No se han podido identificar gastos (u operaciones extrapresupuestarias) significantes. Pero no la totalidad de ingresos y gastos de los proyectos financiados por las agencias de cooperación (en particular las donaciones) se incluye en los informes fiscales. Hay que destacar en este sentido que el desempeño en 2013 para esta dimensión presupuestaria se ha mejorado cuando se compara con 2009 aunque el puntaje se haya deteriorado.

Las relaciones fiscales entre el Gobierno Central Presupuestador y los municipios son bien transparentes. La asignación horizontal de todas las transferencias del Gobierno Central Presupuestador se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas. Se proporciona información confiable a los municipios antes del comienzo del ejercicio fiscal de las entidades, pero después de haber elaborado y presentado a los respectivos Concejos municipales, los proyectos de presupuesto. A nivel central se recoge información fiscal de los presupuestos aprobados y ejecutados (ex ante y ex post) conforme a la clasificación presupuestal del gobierno central en más del 90% (por valor) del gasto de los gobiernos municipales, y se consolida en informes anuales dentro de los primeros 6 meses siguientes al cierre del ejercicio.

El Ministerio de Hacienda (MH) recibe periódicamente la información sobre la gestión financiera de todas las entidades del Sector Público No Financiero, pero no se hace el seguimiento de la misma ni se hace la supervisión del riesgo fiscal provocado por dichas entidades. El MH recibe periódicamente también la información sobre la gestión financiera del sector municipal, pero no se hace el seguimiento de la misma ni se hace la supervisión del riesgo fiscal provocado por dichas entidades. En asuntos de riesgos fiscales no hay deterioración de la situación del desempeño aunque el puntaje se haya deteriorado. En realidad el puntaje de 2009 no fue apropiado.

El público tiene un buen acceso a la información clave. Cuatro elementos de información sobre seis son a disposición de público (proyecto de ley de presupuesto,

informes de ejecución presupuestaria, estados consolidados, adjudicación de contratos).

En términos de alcance y transparencia, hubo algunos avances desde la última evaluación PEFA de 2009. Estos avances representan un mejor desempeño de los sistemas de esta dimensión presupuestaria pero no se han todavía completamente expresados en los puntajes de los indicadores. En este contexto hay que mencionar la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) que la Asamblea Legislativa aprobó el 8 de mayo del 2011. La LAIP creó el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) encargado de la implementación y correcta aplicación de la LAIP. Hay que mencionar también las nuevas asignaciones a la Dirección de Política Económica y Fiscal del MH para dar seguimiento al posible riesgo fiscal originado por las entidades del Gobierno, pero dicha función aún no ha sido implementada en la referida Dirección.

La programación presupuestaria basada en políticas.

Para el proceso de preparación presupuestaria existe un calendario rudimentario que puede sufrir frecuentes retrasos. Las entidades tienen aproximadamente tres semanas para preparar sus propuestas. El Consejo de Ministros no participa en la definición de los techos presupuestarios que son establecidos por el MH y comunicados a las instituciones mediante notas específicas para cada entidad. Los tres últimos presupuestos aprobados por la Asamblea Legislativa fueron aprobados en el mes de noviembre y fueron publicados en el Diario Oficial antes del inicio del ejercicio fiscal presupuestado.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) hay una proyección del comportamiento fiscal con carácter anual rotatorio. En este sentido el MFMP proporciona una visión a cinco años, pero esta solo plantea algunos valores del gasto público en términos de clasificación económica y sin tener un carácter vinculante con los estimados presupuestarios.

La DPEF hace análisis anuales de sostenibilidad de la deuda pública.

La mayoría de las entidades no cuenta con estrategias sectoriales ni con estimados de costos plurianuales de gasto corriente y de capital. Se hacen análisis de gasto futuro para todas las inversiones, pero debido a que el Plan Quinquenal de Desarrollo (2010-2014) no contiene referencias sectoriales específicas, la asignación de recursos al momento del inicio de operaciones de las inversiones puede no estar priorizado.

Entre 2009 y 2013 no se nota un particular progreso en el desempeño de los sistemas de programación y preparación presupuestaria. A pesar de la ausencia de estrategias sectoriales con determinación de costos el proceso global de preparación presupuestaria tiene bastante buena calidad

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria.

La obligación y los pasivos del contribuyente son bien transparentes (normativa apropiada, buen acceso del público sobre la información en materia tributaria, buen funcionamiento del mecanismo de recursos tributarios) y las medidas de registro de contribuyentes y la estimación de la base impositiva son globalmente bastante eficaces aunque algunas sanciones no se aplican en la práctica. Los atrasos tributarios no son elevados (alrededor de 3%-4% de la recaudación en 2011 y 2012) pero el coeficiente del promedio de deudas es muy bajo (menos del 15% en 2011 y 2012). La transferencia del cobro de los tributos en la Tesorería se lleva a cabo de manera eficiente y las reconciliaciones de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingreso son completas y frecuentes.

Hay una buena previsión y seguimiento de los flujos de caja, y globalmente hay un buen registro y una buena gestión de los saldos de caja, deuda y de las garantías. Además los controles de la nómina son bastante eficaces (no hay cambio en el desempeño con 2009 a pesar de una deterioración del puntaje) mientras que los sistemas de adquisiciones públicas son transparentes y caracterizados por el uso de métodos competitivos. Sin embargo no hay un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones.

Hay que subrayar que los sistemas de controles internos de los gastos no salariales son parcialmente eficientes. Además la auditoría interna no se cumple en la mayoría de las entidades del gobierno aunque muchos de los directivos toman medidas rápidas y cabales.

En la evaluación de 2013 de la comparación de los puntajes hay globalmente un progreso en el desempeño de la administración fiscal. Sin embargo quedan la falta de aplicación de una sanción y el muy bajo coeficiente de cobro de los atrasos tributarios.

En las otras áreas con la excepción de los sistemas de adquisiciones públicas no se nota en 2013 (siempre más allá de los puntajes) un progreso explícito en el desempeño de los sistemas de ejecución y control del gasto cuando se compara con 2009.

Contabilidad, registro e informes.

En El Salvador la conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la Tesorería se lleva a cabo por lo menos mensualmente a nivel global pormenorizado, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del periodo. En lo que concierne otras cuentas, la conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del periodo. Se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas.

La recopilación corriente de datos brinda información confiable sobre todos los tipos de recursos recibidos en efectivo y en especie por las escuelas primarias. La información se consolida anualmente. No es el caso para el sector salud y en este caso la información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios no es disponible.

Hay varios informes (5 en total) de ejecución presupuestaria en el curso del año que brindan información útil. Casi todos los informes son accesibles al público en el portal del Ministerio de Hacienda. En un par de estos informes la clasificación permite la comparación con el presupuesto modificado, aunque solo con algún grado de globalidad. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago. Los informes mensuales que se preparan se presentan dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del periodo. Hay algunas inquietudes con respecto a la precisión de los datos proporcionados en los informes, pero los problemas relacionados con los datos por lo general se destacan en los informes y no comprometen la concordancia y utilidad globales.

Se prepara anualmente un estado consolidado del Gobierno. Dicho estado contiene, con algunas excepciones (por ejemplo el estado no contiene datos sobre los atrasos de pagos), información completa acerca de los ingresos, gastos, y activos y pasivos financieros. Los estados consolidados se someten a auditoría dentro de los cuatro meses posteriores al fin del ejercicio. Se aplican las correspondientes normas nacionales a todos los estados.

No hay cambio en el desempeño con la evaluación PEFA de 2009. La evaluación PEFA actual (2013) ha destacado que en los informes de ejecución presupuestaria en el curso del año solo es posible la comparación con el presupuesto modificado (y no con el presupuesto original). Además la evaluación actual ha también destacado el carácter incompleto de los estados consolidados anuales. Dichos estados no incluyen información sobre los atrasos de pagos.

Escrutinio y auditoría externa.

La Corte de Cuentas (CCR) es el Órgano Rector del control interno y de la auditoría interna e imparte normas general y obligatorio cumplimiento por parte de las instituciones públicas que siguen las prácticas internacionales, de aplicación y sobre las cuales se observa un nivel alto de cumplimiento. Entre sus atribuciones está el control administrativo y también un control jurisdiccional, condición que le permite adelantar las auditorías a las entidades y llevar adelante procesos de responsabilidad patrimonial. Las auditorías observan aspectos financieros, cumplimiento de leyes los sistemas informáticos y también la eficiencia en el uso de los recursos y los resultados de la gestión y el cumplimiento de metas, sin embargo su cobertura es parcial sin que llegue a superar el 50% del gasto total ejecutado. En este sentido no hay cambio en el desempeño con 2009 a pesar de una deterioración del puntaje (el puntaje de 2009 no reflejaba la situación). Los informes de auditoría realizados a las entidades no son publicados bajo la premisa de que sobre los mismos pesa la reserva de la información y

tampoco son entregados a la Asamblea Legislativa³, aunque el Órgano Legislativo puede solicitarlos en cualquier momento, situación que no ocurre en la práctica y con lo cual el conocimiento y el examen de la Asamblea es mínimo y no se presentan recomendaciones al ejecutivo. En relación con los estados financieros consolidados, la CCR emite opinión durante el plazo legal de los cuatro meses siguientes al envío por parte de la Asamblea Legislativa, pero al igual como sucede con los informes de auditoría, no existe un pronunciamiento por parte del legislativo.

Cabe destacar los avances frente a la evaluación del 2009 en los análisis técnicos del proyecto de presupuesto que realiza la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, el cual cubre los pormenores de gastos, ingresos, la política fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las perspectivas de mediano plazo.

Prácticas de entidades donantes.

La falta de información sobre los procesos de cooperación no reembolsable, así como la falta de una estrategia documentada por el Gobierno sobre sus objetivos de desarrollo, propiciaron una débil coordinación entre los Donantes y el Gobierno que fue identificada en la evaluación PEFA del año 2009. A partir del año 2010, con la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y contando con el Plan Quinquenal de Desarrollo del Gobierno, la coordinación de los procesos de cooperación así como el seguimiento de estos por el Gobierno se ha visto fortalecida. Esto no solo ha permitido orientar mejor la ayuda hacia objetivos específicos y predeterminados en las estrategias gubernamentales, sino que también ha propiciado recientemente la generación de una base de datos de cooperación, aun en sus fases iniciales, que permite identificar actores y procesos en curso. Esto ha permitido ahora estimar, aunque aún de modo rudimentario, montos globales de la cooperación, incluyendo aquellos que no figuran en los informes fiscales. Por otro lado, en el periodo analizado se ha identificado un incremento de la asistencia proporcionada mediante procedimientos de apoyo presupuestario, que han permitido que una parte importante de los recursos de cooperación sean procesados utilizando íntegramente los sistemas de país, fortaleciendo así los procedimientos gubernamentales y respondiendo a los compromisos de Paris y Accra por los Donantes. De momento, estas mejoras aun no impactan en la calificación de los indicadores pero constituyen un ordenamiento relevante en el proceso de coordinación y de interacción entre los Donantes y el Gobierno.

³ No existe obligación legal de entregar los informes de auditoría realizados a las entidades a la Asamblea Legislativa

II. Evaluación del impacto de las debilidades de la GFP⁴

El logro de la disciplina fiscal agregada está globalmente favorecido por los buenos resultados del gasto primario agregado en comparación con el presupuesto original aprobado y por la ausencia de operaciones extrapresupuestarias. El análisis anual de la sostenibilidad de la deuda pública y la existencia de sistemas transparentes y de metas fiscales para la contratación de préstamos y el otorgamiento de garantías tienen también un efecto similar. Además se podría considerar que las bajas desviaciones de los ingresos internos en comparación con el presupuesto original aprobado e informes de ejecución presupuestarios del ejercicio en curso de buena calidad también favorecen el logro de la disciplina fiscal pero en menor medida. Sin embargo, los elementos positivos mencionados se ven (parcialmente) debilitados por la falta de disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos y por la ausencia de previsibilidad del apoyo presupuestario directo.

En base a la información disponible de la presente evaluación (2013) no se puede concluir que ahora el sistema de GFP favorece más el logro de la disciplina fiscal en comparación con 2009. Sin embargo la tendencia global es en la buena dirección en el sentido que los elementos positivos que favorecen el logro de este resultado presupuestario quedan presentes. Por otro lado no se ha notado una deterioración drástica en los elementos debilitadores mencionados. Se podría decir lo mismo por otros elementos como la supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público, los vínculos débiles entre los presupuestos de inversiones y las estimaciones de los gastos futuros, y la calidad de los registros y de los informes de la deuda externa.

De manera global el logro de la asignación estratégica de recursos está bien favorecido por las muy bajas desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado y por la buena transparencia de las relaciones fiscales con los municipios (consolidación de datos fiscales de los municipios en informes anuales). Hay otros elementos que tienen un efecto positivo en este sentido como la buena calidad de la información incluida en la documentación presupuestaria, la buena información sobre ingresos y gastos de los proyectos financiados por préstamos (y parte de las donaciones), un buen proceso de preparación presupuestaria, informes de ejecución presupuestaria en el curso del año de buena calidad y en final un buen escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual. No hay ninguna duda que todos los elementos mencionados favorecen claramente el logro de la asignación estratégica de recursos aunque otros (pocos) elementos como la ausencia de estrategias sectoriales con determinación de costos y la información financiera insuficiente proporcionada por los donantes para proyectos dificultan de manera muy parcial esta tendencia.

Entre 2009 y 2013, se nota un progreso significativo en el desempeño del escrutinio legislativo del proyecto de ley de presupuesto anual que ha favorecido el logro de la asignación de recursos. A pesar de los elementos mencionados en el párrafo precedente, se podría también destacar que la clasificación actual del presupuesto (no

⁴ Más detalles se encuentran en el Anexo 3

hay clasificación funcional o por programa) y la ausencia de un proceso presupuestario plurianual dificultan parcialmente el logro de la asignación estratégica de recursos y eso no ha cambiado desde 2009.

La presente evaluación ha identificado varios elementos que facilitan el logro de una eficiente prestación de servicios. Estos elementos son la transparencia y objetividad de la asignación horizontal de recursos a los municipios. Hay que mencionar también la certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos, buenos sistemas de adquisiciones públicas e informes de ejecución presupuestaria en el curso del año de buena calidad. Sin embargo el logro de la asignación estratégica de recursos se ve dificultado por ineficiencia de la auditoría externa y la ausencia de escrutinio legislativo de los auditores externos (la Asamblea no realiza un examen de los informes de auditoría).

Comparando la evaluación de 2009 con la presente evaluación de 2013 el equipo PEFA no ha identificado elementos nuevos y decisivos que favorecen o dificultan el logro de la eficiente prestación de servicios. Hay que destacar pero un elemento positivo a saber el Uso mayor (casi 75% de la ayuda externa) de sistemas nacionales (adquisiciones, contabilidad, auditoría e informes).

La integridad de la información fiscal como se ha identificado en 2013 influencia de manera directa el logro de los tres resultados presupuestarios que se han mencionado arriba. La integridad de la información fiscal está muy dificultada por una función de auditoría externa (a través de la CCR) y por un escrutinio legislativo de los auditores externos muy débiles. Estas fallas de desempeño de la GFP son parcialmente compensadas por la buena conciliación de las cuentas bancarias y por estados financieros consolidados anuales de buena calidad.

En conclusión, el sistema de GFP en El Salvador, analizado desde las seis dimensiones PEFA, tiene muchos elementos positivos que facilitan su funcionamiento y están en conformidad con las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, el sistema muestra también fallas importantes que han sido identificadas durante la evaluación, en especial una auditoría externa y un control legislativo (de los auditores) deficientes y la falta de perspectiva plurianual en la preparación del presupuesto. Estas fallas dan pautas para impulsar las medidas correctivas y estructurales existentes que deben ser implementadas para mejorar el desempeño del sistema GFP. Eso contribuirá a apoyar el desarrollo económico del país (incluido el estímulo del crecimiento que es un objetivo primordial). Las condiciones generales para las reformas de la GFP son muy buenas y en este sentido el MH está actualmente ejecutando un Plan Estratégico Institucional (2012-2014) de reformas. La presente evaluación permitirá actualizar este Plan.

III. Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

El Ministerio de Hacienda viene desarrollando un ambicioso Plan estratégico institucional (PEI) que se orienta a seis (6) objetivos estratégicos: i) Garantizar la sostenibilidad fiscal e incrementar la calidad del gasto público, ii) Mejorar la gestión de la deuda pública, iii) Fortalecer el sistema de ingresos tributarios, iv) Optimizar los servicios a los contribuyentes y usuarios, v) Incrementar la efectividad operativa institucional, y vi) Garantizar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas⁵. De estos objetivos estratégicos se desprenden 27 objetivos de desempeño y 58 proyectos.

El PEI está soportado con importantes apoyos financieros y técnicos de los diferentes cooperantes⁶ (44,32 millones de millones de \$ de EE UU) que se coordinan bajo una mesa de cooperantes, los cuales se ejecutan bajo un horizonte de tiempo que en primer lugar cubre hasta el 2014 para dejar implantado las bases de las reformas y que además se extiende hasta el año 2016, es decir superando el periodo de gobierno actual el cual termina en el 1 de junio de 2014, para garantizar la sostenibilidad de las medidas de cambio.

La creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores (VMCD) constituye un hito importante en la constitución de una Rectoría para la coordinación de los Procesos de Cooperación, sin embargo, aún es débil el reconocimiento de esta rectoría por los entes gubernamentales.

La modalidad de gestión descentralizada empleada por el Gobierno propicia que mucha información de la gestión de cooperación sea reportada únicamente en los informes institucionales de gestión financiera, pero no en los informes consolidados emitidos centralmente del gobierno debido al nivel de agregación que estos requieren. Esta información siendo muy valiosa para dar seguimiento a los procesos de ayuda que se reciben, no llega al VMCD ni es reportada de modo completo o consolidado en los informes fiscales, lo cual abre una ventana de oportunidad hacia la mejora integral de los procesos de coordinación Donantes-Gobierno.

⁵ Ministerio de Hacienda, Plan Estratégico Institucional versión actualizada 2012-2014

⁶ Participan en los diferentes proyectos del PEI la Unión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GIZ, USAID y la Cooperación Española AECID

I. PEFA de El Salvador: Evaluación de indicadores (2009-2013)

ID y Metodología	A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto	2009	2013
ID-1 (M1)	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	C	A
ID-2 (M1)	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	B	A
ID-3 (M1)	Desviaciones de los Ingresos totales comparadas con el presupuesto original	A	A
ID-4 (M1)	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	B	NC
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia			
ID-5 (M1)	Clasificación del presupuesto	C	C
ID-6 (M1)	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A	B
ID-7 (M1)	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	A	C+
ID-8 (M2)	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	B+	B+
ID-9 (M1)	Supervisión riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	C+	C
ID-10 (M1)	Acceso del público a información fiscal clave	B	B
C. CICLO PRESUPUESTARIO			
C i) Proceso Presupuestario basada en políticas			
ID-11 (M2)	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B	B
ID-12 (M2)	Perspectiva plurianual en planificación fiscal, política del gasto y presupuesto	C+	C+
C ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria			
ID-13 (M2)	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B	B+
ID-14 (M2)	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B	B
ID-15 (M1)	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	B+	D+
ID-16 (M1)	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	B+	B+
ID-17 (M2)	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B	B
ID-18 (M1)	Eficacia de los controles de la nómina	A	C+
ID-19 (M2)	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+	B
ID-20 (M1)	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+	C+
ID-21 (M1)	Eficacia de la auditoría interna	C+	C+
C iii) Contabilidad, registro e informes			
ID-22 (M2)	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+	B+
ID-23 (M1)	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	B	B
ID-24 (M1)	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	B+	B+
ID-25 (M1)	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A	B+
C iv) Escrutinio y auditoría externa			
ID-26 (M1)	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	C+	D+
ID-27 (M1)	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	C+	B+
ID-28 (M1)	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D	D
D. PRACTICAS DE DONANTES			
D-1 (M1)	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A	D
D-2 (M1)	Información financiera proporcionada por los donantes y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	D	D
D-3 (M1)	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	C

1. Introducción

Objetivo del Informe

El objetivo general de la evaluación PEFA es de llevar a cabo un análisis del desempeño del sistema de Gestión de Finanzas Públicas (GFP) de El Salvador en el periodo 2010 a 2012. La evaluación permitirá apoyar al Gobierno del país en la mejora de su GFP, aplicando la metodología PEFA para lo que se analizará y se actualizará en profundidad los resultados del PEFA anterior (PEFA 2009).

Los objetivos específicos de la evaluación son los siguientes:

- Proporcionar una línea de base y referencia actualizada al Gobierno que le permita un monitoreo más eficaz de la reforma de la gestión financiera pública. Esta actualización del PEFA alimentará y actualizará también el diálogo entre el Gobierno y los donantes en el área de la GFP sobre los logros y deficiencias del proceso de reforma. Además proporcionará a los donantes información útil para ayudarlos a determinar la elegibilidad del país a los programas de Apoyo Presupuestario, y para ayudarlos a diseñar condiciones de desembolso para sus nuevos programas;
- Proveer nuevos elementos de diálogo y coordinación entre donantes para la elaboración de futuros programas de apoyo institucional y financiero a la gestión de las finanzas públicas de El Salvador;
- Proveer insumos básicos para ejecutar un plan de acción de mejoras de la gestión de las finanzas públicas en El Salvador, partiendo de la valoración del progreso efectivo alcanzado desde la última evaluación (PEFA 2009).

El informe PEFA actualizado permitirá documentar el progreso efectivamente alcanzado desde la última evaluación (PEFA 2009). La presente evaluación repetida del PEFA, seguirá el progreso realizado en materia de gestión de las finanzas públicas desde 2009 y explicará el nivel de mejora alcanzado, comparando los resultados obtenidos en cada uno de los indicadores. Se prestará especial atención a las posibles razones que hayan contribuido al cambio de los resultados obtenidos. Esto servirá como un insumo importante para efectuar un plan de acción de mejoras de la gestión financiera pública en El Salvador.

Proceso de preparación del Informe

Los Términos de Referencia del trabajo han sido elaborados por la Delegación de la Unión Europea en San Salvador. Antes que se finalicen han sido revisados en detalles por la Secretaria PEFA, la Delegación de la UE (DUE) en San Salvador, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los Términos de Referencia han sido también compartidos con el punto focal del Ministerio de Hacienda (MH).

Después de la selección del equipo PEFA⁷, el jefe de equipo en colaboración con los dos otros expertos y antes de la misión de campo preparó un plan de trabajo detallado de la misión en general (trabajo preliminar de preparación, identificación de los documentos básicos, elaboración de la metodología y trabajo de campo) con un cronograma de todas las actividades.

La misión inició el 6 de mayo de 2013. El 8 de mayo el jefe de equipo participo a la DUE en Ottawa, Canadá a un video conferencia con Claudio Salinas y su equipo en Bruselas⁸. La misión de campo inicio el 15 de mayo 2013. El mismo día el equipo encontró representantes de la DUE y del BID para una revisión del plan de trabajo y la planificación de la misión. El día siguiente los miembros del equipo encontraron el Señor Oscar Anaya y su equipo. Oscar Anaya, Director de Política Económica y Fiscal del MH actuó como punto focal de la misión. El y su equipo organizaron de manera excelente y eficiente todas las reuniones con las entidades como parte del trabajo de campo.

El 21 de mayo de 2013 un taller metodológico PEFA fue organizado al hotel intercontinental de San Salvador. El taller conto con 64 participantes, representantes del gobierno (todas las direcciones generales del MH, ministerios de educación y salud, corte de cuenta, banco central), de la sociedad civil, del sector privado y de los donantes (UE, BM, BID, GIZ, AECID y USAID).

Un comité de seguimiento fue creado a principio de la misión en conformidad con los Términos de Referencia. La conformación de este comité tuvo a cargo el seguimiento del estudio, y fue compuesto por representantes del gobierno (esencialmente el Señor Oscar Anaya, el punto focal al MH) y representantes de donantes (esencialmente el Señor Rémy Llinares de la DUE, la Señora Fabienne Mroczka del BM el Señor Mario Castaneda del BID). Todos los miembros del comité son miembros activos. El comité tuvo la responsabilidad de asegurar que el informe refleje la realidad de la GFP al momento de la evaluación y de proporcionará comentarios al borrador del informe PEFA y validará el informe preparado por el equipo.

Durante la misión de campo (el día 31 de mayo de 2013) un segundo video conferencia fue organizado a la DCE en San Salvador⁹ entre Claudio Salinas y su equipo en Bruselas, los miembros del equipo PEFA, la Señora Fabienne Mroczka del BM desde Washington DC y el Señor Mario Castaneda de la oficina local del BID. El Señor Gonzalo Espitia, asesor principal en finanzas públicas en el Programa de Apoyo a la Recuperación Económica de El Salvador (PARE ES) participó igualmente al video conferencias. Durante el video conferencia los miembros del equipo PEFA presentaron los resultados preliminares de la evaluación.

⁷ El equipo PEFA fue compuesto de Giovanni Caprio, jefe de equipo, de Hernán Pfluecker y José Espina, expertos en GFP y en PEFA. Todos los miembros del equipo han llevado a cabo varias evaluaciones de campo PEFA en Centro América, América Latina y otros continentes.

⁸ Claudio Salinas es el jefe de sección América Latina e Apoyo Presupuestario en EuropAid DG DEVCO-G-1, CE en Bruselas

⁹ De la DUE participaron Tomas Pallas, el jefe de cooperación, Rémy Llinares, agregado de cooperación y Ricardo Cruz.

El Comité de Seguimiento se reunió en la DUE con los miembros del equipo PEFA el día 6 de junio 2013. Se discutió de los resultados preliminares de la evaluación.

La misión de campo duró 4 semanas. Durante este periodo los miembros del equipo PEFA tuvieron sesiones de trabajo con muchas de las entidades del gobierno central, del sector privado, de la sociedad civil y con los donantes.

El equipo finalizó una versión preliminar del informe el día 11 de junio 2013. Además el jefe de equipo presentó los resultados incluidos en la versión preliminar del informe en una sesión especial en San Salvador el día 27 de junio. En esta sesión participaron todos los miembros del Comité de seguimiento y representantes de todas las entidades del gobierno (en particular del MH).

Comentarios sobre la versión preliminar del informe fueron proporcionados por las entidades del Gobierno Central, la DUE, el BM y la Secretaría PEFA. La versión revisada del informe con fecha 16 de julio 2013 ha tomado en cuenta todos los comentarios recibidos por el equipo. Además, la versión final del informe con fecha de 20 de agosto de 2013 tomó igualmente en cuenta comentarios adicionales de la DUE, de la UE de Bruselas, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Secretaría PEFA.

El control de calidad ha sido asegurado por el comité de seguimiento de la Secretaría PEFA. En este sentido, todo el proceso desde su principio fue sometido a los requerimientos del PEFA check.

Metodología de la evaluación y de elaboración del Informe

El trabajo de evaluación de la GFP se ha desarrollado en base a la metodología en general y con referencia a los elementos más recientes de esa en particular. La evaluación se ha realizado mediante la aplicación del marco PEFA con los 31 indicadores tomando en cuenta la versión revisada de los indicadores (PI-2, PI-3 & PI-19)¹⁰. La evaluación ha tomado también en cuenta los últimos documentos metodológicos de referencia disponibles:

- El primer documento es la nota para planificadores y gestores de evaluación que servirá de guía general sobre el proceso de realización de la evaluación y de la gestión de las finanzas públicas con base en el Marco¹¹;
- El segundo documento es una guía específica para planificadores de evaluación que llevan a cabo una evaluación periódica. En esta nota se formulan recomendaciones para cada etapa de una evaluación de este tipo y se explican los varios elementos que considerar para que el ejercicio sea exitoso¹².

¹⁰ Secretaría del PEFA, *Marco de referencia para la medición del desempeño*, Washington DC, Enero 2011 (también en www.pefa.org).

¹¹ Secretaría del PEFA, *Buenas prácticas en la aplicación del Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP*, Washington DC, 16 de marzo de 2009 (también en www.pefa.org).

¹² Secretaría del PEFA, *Prácticas recomendadas para las evaluaciones periódicas*, Washington DC, 1 de febrero de 2010 (también en www.pefa.org).

Como complemento a los 2 documentos metodológicos que se han mencionado, durante el trabajo de campo se ha utilizado la guía reciente que se ha finalizado a este efecto. La guía de campo (*Field guide*) incluye en un solo documento todo el material elaborado por la secretaria PEFA y que siempre se utilizó en el campo. La información se presenta de manera detallada para cada indicador y para cada dimensión con ejemplos de evidencia para notar¹³.

La referencia a los 3 documentos mencionados ha sido importante como estrategia general de la evaluación. Pero no ha sido suficiente. En base a la metodología y a las guías el equipo, bajo el liderazgo del jefe de misión, se ha organizado de manera que a cada experto se asignó evaluaciones de indicadores por los cuales tiene un conocimiento y una experiencia mejores de los otros expertos del equipo. En este sentido se ha bien hecho la distinción entre la experiencia en asuntos metodológicos y el conocimiento del país que son dos cosas muy importantes.

Bajo el liderazgo del jefe de misión la interacción entre el equipo y el punto focal por un lado y el Comité de Seguimiento por otro lado ha sido también fundamental. El enlace/punto focal del Ministerio de Hacienda, fungió como interlocutor entre el gobierno y el equipo encargado de la preparación y de la actualización del PEFA. Tuvo que dar seguimiento a las solicitudes de información adicional por parte de los expertos. Sobretudo apoyó a los expertos en conseguir todas las citas técnicas que se necesitaban.

Alcance de la evaluación

El sector público no financiero en El Salvador incluye el Gobierno Central Presupuestador y los Organismos Públicos Autónomos (OPA) que constituyen el Gobierno Central¹⁴. El Gobierno Central ha gastado 83,2% del gasto público real en 2012:

- El Gobierno Central Presupuestador está compuesto por 24 entidades que gastan 62,2% del gasto público: La Presidencia de la República y 13 ministerios (ramos) que son el Órgano Ejecutivo; el Órgano Legislativo, el Órgano Judicial, 3 entidades del Ministerio Público, la Corte de Cuentas de la República y 3 otras instituciones relativamente poco importantes en términos de gastos;
- En 2012, 86 OPA han gastados 21% del gasto público.

¹³ Todavía no existe una versión en español del guía de campo. La Secretaria PEFA está actualmente trabajando a una traducción de la versión en inglés de la guía de campo. La versión en inglés de mayo 2012 es la *Fieldguide for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework*. Se encuentra también en www.pefa.org

¹⁴ La terminología de la GFP Salvadoreña define el Gobierno Central Presupuestador como el Gobierno Central e los OPA como Instituciones Descentralizadas no Empresariales. En la presente evaluación PEFA se ha tomado como referencia las definiciones (también la definición del sector público) incluidas en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (2001). Según la misma terminología (diferente de la terminología del MEFP del FMI) el sector Público en El Salvador es: Gobierno central Presupuestador + Instituciones descentralizadas no-Empresariales (OPA)+ Empresas Públicas (EP).

Cuadro 1 - Distribución del gasto agregado real entre las entidades del sector público no financiero en 2012

(En millones de \$ EE UU)

Instituciones	Nº de Entidades	Gastos	En % del total
1. Gobierno Central Presupuestador	24	\$ 4 341,50	62,2% ¹⁵
2. Organismos Públicos Autónomos (OPA)	86 ¹⁶	\$ 1 465,91	21,0% ¹⁷
3. Total Gasto Gobierno Central (= 1+2)	110	\$ 5 807,41	83,2%
4. Empresas Públicas (EP)	4	\$ 673,2	9,6%
5. Municipalidades	262	\$ 350,75	5,0% ¹⁸
6. Presupuestos Extraordinarios	6 ¹⁹	\$ 152,80	2,2%
TOTAL GASTOS SECTOR PÚBLICO (= 3+4+5+6)	377²⁰	\$ 6 984,16	100.0%

Fuentes: Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero del año 2012 & Informe de la Gestión Financiera del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal 2012

Hay 4 Empresas Públicas (EP)²¹ y 262 municipalidades que representan el único nivel de gobiernos sub-nacionales. Representan en 2012 9,6% y 5,0% del gasto público real respectivamente. Los presupuestos extraordinarios representan solamente 2,2% del gasto público real en 2012²².

La presente evaluación se centrará en las operaciones del Gobierno Central Presupuestador (62,2% del gastos público real) para la mayoría de los indicadores. En este sentido la cobertura es más o menos la misma que en la evaluación PEFA de 2009. Los indicadores ID-18, ID-19, ID-26 & ID-28 abarcaran el Gobierno Central (83,2% del gasto público real). El ID-25 abarcará 95% del gasto público real porque los estados financieros en El Salvador incluyen las EP y los gastos de los presupuestos extraordinarios. En la evaluación de ID-8, ID-9 & ID-23 se incluirá también información sobre otros niveles del sector público no financiero.

¹⁵ Se incluyen las transferencias.

¹⁶ Se incluyen el Fondo Nacional de Vivienda Popular y el Fondo Social para la Vivienda.

¹⁷ Se excluyen las transferencias recibido del Gobierno Central Presupuestador.

¹⁸ Se excluyen las transferencias recibido del Gobierno Central Presupuestador.

¹⁹ Incluye 4 ministerios, una empresa pública y el Fondo del Milenio.

²⁰ Se excluyen 5 entidades de los presupuestos extraordinarios que son ya tomadas en cuenta en las unidades del Gobierno Central Presupuestador y de las EP.

²¹ La Lotería Nacional de Beneficencia, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.

²² Los presupuestos extraordinarios son previstos por la Constitución (art 228). Son explicados en más detalles en la Sección 2.3

2. Información de antecedentes sobre el país

2.1. Descripción de la situación económica del país

Contexto del país²³

El Salvador es densamente poblado (con 301 habitantes per km2 es la densidad más alta de Centroamérica y una de las más altas del continente). Pero logró emerger de una cruenta guerra civil en los años 80, que dejó unos 75 mil muertos y firmó un acuerdo de paz en 1992. Actualmente después de Guatemala y Honduras el Salvador es el tercer país centroamericano en población (ver cuadro 2.1).

Cuadro 2.1: Principales Datos sobre Centroamérica (2011-2012)

País	Población (En millones)	Densidad Población (Habitantes/km2)	Nivel de Ingresos	PIB-\$ EE UU (En 000 de millones)	PIB Per cápita (\$ EE UU)
El Salvador	6,28	301	Ingreso mediano bajo	\$ 23,05	\$ 3 702
Costa Rica	4,72	93	Ingreso mediano alto	\$ 40,87	\$ 8 647
Honduras	7,75	69	Ingreso mediano bajo	\$ 17,43	\$ 2 247
Guatemala	14,76	138	Ingreso mediano bajo	\$ 46,90	\$ 3 178
Nicaragua	5,87	49	Ingreso mediano bajo	\$ 9,32	\$ 1 587
Panamá	3,57	48	Ingreso mediano alto	\$ 26,78	\$ 7 498

Fuente: Cálculo del equipo PEFA a partir de datos del Banco Mundial

A partir del fin de la guerra, El Salvador ha realizado avances significativos en pro de la consolidación de la paz y la democracia. La transformación política del país se acompañó de grandes reformas estructurales y políticas macroeconómicas estables que se tradujeron en un sólido desempeño económico con un crecimiento promedio de alrededor del 6% durante el decenio de 1990.

Los niveles de pobreza en el país declinaron significativamente desde 1991. Entre 1999 y 2003, la población bajo el nivel de pobreza disminuyó de 48% a 36%. Esta tendencia continuó hasta 2006 para bajar a 30,7%. Se registraron también avances importantes en el área social, incluyendo aumento en los índices de matrícula escolar, de la alfabetización (de 71,5% de la población en 1995 a 81,1% en 2007) y caída en mortalidad infantil y materna, así como mayor acceso a servicios de salud reproductivos

²³ La Fuente para esta parte de la sub-sección es la Nota país del Banco Mundial www.worldbank.org

y agua potable. La caída de la mortalidad infantil fue espectacular. En 2000 la tasa de mortalidad infantil fue de 30²⁴. Bajó a 25 en 2005 y a 19,6 en 2012.

Las principales exportaciones de El Salvador son azúcar, textiles y ropas, oro, etanol, productos químicos, electricidad, café²⁵, manufacturado de hierro y acero. El Salvador importa materias primas, bienes de consumo, bienes de capital, combustibles, alimentos, petróleo y electricidad. Los Estados Unidos con 48%-50% son el destino más importante de las exportaciones. Siguen Guatemala y Honduras (alrededor de 13% cada uno) y Nicaragua con 5%. Los Estados Unidos son también el primer vendedor de El Salvador (35,4% de las importaciones salvadoreñas), México con 9,2%, Guatemala con 8,7% y la República Popular de China con 5,1%. Desde 2004 El Salvador es miembro del Tratado de Libre Comercio (TLC o DR-CAFTA) entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América²⁶. El Salvador está por ratificar el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica.

Luego de un crecimiento promedio alrededor del 2% en los últimos 15 años, la economía salvadoreña registró un avance del 4.7% en 2007. Sin embargo, los efectos de la crisis financiera global de 2008 tuvieron sus efectos en El Salvador. Las exportaciones y las remesas cayeron²⁷, el desempleo se incrementó así como los precios de la energía y de los alimentos²⁸. Entre 2007 y 2008, el porcentaje de gente pobre creció del 35.5% hasta el 42.3% (para bajar en 2009 y 2010 a 37,8% y 36,5% respectivamente).

²⁴ Esta variable da el número de muertes de niños menores de un año de edad en un año determinado por cada 1000 niños nacidos vivos en el mismo año. Se incluye la tasa de mortalidad total, y las muertes por género, *masculino* y *femenino*. Esta tasa se utiliza a menudo como un indicador del nivel de salud de un país así como indicador del desarrollo.

²⁵ Entre julio de 2011 y julio de 2012, el país exportó 1 126 810 de sacos (60kg) de café

²⁶ El Tratado tiene como objetivos fundamentales estimular la expansión y diversificación del comercio en la región centroamericana, eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios, promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio, aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión y hacer valer los derechos de propiedad intelectual.

²⁷ Las remesas Salvadoreña aumentaron de manera constante durante los 7 años (2000-2006) precedentes la crisis, de 13,3% del PIB en 2000, a 16,1% en 2004 y a 18,6% del PIB en 2006. Las remesas per cápita de El Salvador son las más altas de Centroamérica y unas de las más altas de todos los países de Centroamérica y del Caribe. (Fuente: CENTROS DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS, FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Programa de remesas, Remesas Internacionales en El Salvador*, 2009)

²⁸ La tasa de inflación que había mantenida estable a 4,7% (media) en el periodo 2005-2007 subió a 7,3% en 2008 para bajar a 0,6% e 0,8% en 2009 y 2010 respectivamente.

Cuadro 2.2: Crecimiento Económico de los Países Centroamericanos (2009-2011)

País	2009	2010	2011
El Salvador	-3,1%	1,4%	1,5% (*)
Costa Rica	-1,0%	4,7%	4,2%
Honduras	-2,1%	2,8%	3,6%
Guatemala	0,5%	2,9%	3,9%
Nicaragua	-1,4%	3,1%	5,1%
Panamá	3,9%	7,6%	10,6%

(*) 1.6% en 2012

Fuente: Banco Mundial

En 2009, la economía salvadoreña registró una contracción del PIB del 3.1%, la más fuerte de la región (cuadro 2.2). En respuesta a los efectos de la desaceleración económica el Gobierno preparó ese mismo año el Plan Anticrisis, con un paquete de estímulo de US\$600 millones que incluyó medidas para generar puestos de trabajos temporales y aumentar la cobertura del sistema de seguridad social. También introdujo programas para construir viviendas populares e infraestructura básica, mejorar la nutrición y abordar el problema generado por la violencia.

En los últimos años, la economía salvadoreña ha comenzado a recuperarse a un ritmo lento (la más lenta de la región) del impacto de la crisis internacional: registró un crecimiento del 1.4% en 2010, del 1.5% en 2011 (cuadro 2,2) y del 1.8% en 2012 y se pronostica que crecerá un 2.3% en 2013.

El crimen y la violencia siguen amenazando el desarrollo social y el crecimiento económico en El Salvador afectando negativamente la calidad de vida de la población. Luego de un incremento sostenido en los índices de delitos violentos a partir de 2000, se alcanzó la cifra de 71 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2009, para después bajar levemente a 69 por cada 100 mil en 2011. Los homicidios en El Salvador se redujeron de un 48,2% en el primer trimestre de 2013, en comparación con el mismo periodo del 2012, en el marco de una tregua entre las pandillas (marzo 2012) y el accionar de la policía²⁹.

²⁹ Fuente: Associated Press 4 de abril de 2013. En este sentido El Salvador sigue una tendencia centroamericana de reducción de los homicidios (Guatemala y Honduras) y se encuentra desde 2013 detrás de estos dos países por el número de homicidios. La tasa de homicidios de Honduras dejó de aumentar en 2012 y se ubicó en 85,5 por cada 100.000 habitantes, pero aún sigue siendo la más alta del mundo (Fuente: Agence France Presse de 27 de febrero de 2013).

Como obstáculo al desarrollo hay que mencionar también la vulnerabilidad de El Salvador a los fenómenos naturales adversos, exacerbada por la degradación ambiental y la extrema variabilidad del clima. Todo eso compromete el desarrollo sostenible del país y su crecimiento económico a largo plazo. En 2011, una depresión tropical golpeó al país, afectando a más de 1.4 millones de personas y dejando pérdidas y daños por \$ de EE UU 902 millones.

Programa global de reforma del sector público

El programa de reforma global del sector público es el Plan Quinquenal de Desarrollo que contiene la visión, las apuestas, las prioridades, los objetivos y las metas del Gobierno de la República de El Salvador para el período 2010-2014³⁰. El Plan incorpora también los instrumentos, las políticas públicas estratégicas y la cuantificación e identificación de los programas y proyectos prioritarios que serán implementados para alcanzar los objetivos y las metas. La finalidad principal del Plan Quinquenal de Desarrollo es "...la de contribuir a asegurar la coherencia y la coordinación de la acción gubernamental, además de dotar a la Presidencia de la República de una herramienta útil para conducir de forma estratégica el gobierno nacional"³¹.

Desde otra perspectiva, como se menciona en el Plan se busca con este documento contribuir a la definición de una estrategia nacional de desarrollo de mediano y largo plazo que cuente con un amplio respaldo nacional y con el apoyo de la comunidad internacional. En este sentido, se puede decir que el plan constituye una importante herramienta que busca coadyuvar a la construcción de una visión compartida de país y, por tanto, al logro de la unidad nacional³². Por otro lado, hay que subrayar que si bien el Plan Quinquenal de Desarrollo se circunscribe al período 2010-2014, las políticas y medidas que lo componen están fundamentadas en una visión de largo plazo cuyo horizonte es el año 2024.

El Plan Quinquenal de Desarrollo consta de cinco partes³³:

- La primera ofrece una reflexión acerca del momento histórico excepcional que está viviendo el país y la puesta en ejecución de políticas públicas. Además, se analiza el punto de partida del nuevo gobierno y la estrategia para responder la crisis económica y social durante los primeros meses de gestión. También en esta parte se subrayan los principales resultados alcanzados con la implementación del Plan Global Anti Crisis y se detalla la estrategia elaborada

³⁰ GOBIERNO DE EL SALVADOR, *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, Segunda edición, noviembre de 2010

³¹ *Idem*, página 15

³² Se incorporaron en el Plan políticas sectoriales que fueron diseñadas en consulta con los sectores empresariales y con los sectores sociales. La idea es que el Plan Quinquenal de Desarrollo se convierta en una plataforma de país alrededor de la que la sociedad salvadoreña pueda unirse. Además El Plan Quinquenal de Desarrollo tiene como marco de referencia estratégico la consolidación y la profundización del régimen democrático y la construcción de un modelo de desarrollo socioeconómico productivo, eficiente, incluyente y sostenible.

³³ *Idem*

para enfrentar el desastre ocasionado por la baja presión asociada a la tormenta Ida;

- En la segunda parte se presenta la visión de mediano y largo plazo en la que se basa el Plan, las apuestas estratégicas para el año 2024, las prioridades, los objetivos y las metas para el período 2010-2014;
- La tercera parte incluye la estrategia formulada para alcanzar los objetivos y las metas. En el mismo tiempo se presentan los principales instrumentos, las políticas estratégicas y los programas y proyectos prioritarios que se ejecutarán en el quinquenio;
- La cuarta parte incluye el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan;
- La quinta parte incluye los anexos con una serie histórica de estadísticas y de indicadores económicos y sociales.

Fundamento de las reformas de GFP

El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2012-2014 representa la primera referencia para la ejecución de las reformas de GFP³⁴. Las orientaciones básicas son, entre ellas, las expresadas en el Programa de Gobierno en el “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014” y aspectos del “Plan Global Anticrisis”

El PEI tiene seis (6) objetivos estratégicos orientados a:

- Garantizar la sostenibilidad fiscal e incrementar la calidad del gasto público;
- Mejorar la gestión de la deuda pública;
- Fortalecer el sistema de ingresos tributarios;
- Optimizar los servicios a los contribuyentes y usuarios;
- Incrementar la efectividad operativa institucional;
- Garantizar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.

En esta nueva versión del PEI actualizada, se han incluido temas básicos como el manejo presupuestal y la transparencia fiscal como estratégicos y/o de desempeño; asimismo, en el caso de algunos indicadores de resultado, se han incorporado como referentes de eficacia de la gestión fiscal aquellos que son medidos por agencias independientes, por ejemplo el indicador “Acceso del público a la información fiscal clave”, del informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) y el Índice de Presupuesto Abierto (OBI)³⁵.

³⁴ MINISTERIO DE HACIENDA, *Plan Estratégico Institucional (2012-2014)*, Versión actualizada 2012. La presente versión actualizada del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2012-2014 del Ministerio de Hacienda, es el resultado de la revisión y ajustes al Plan vigente aprobado mediante Acuerdo Ejecutivo N° 769 de fecha 7 de julio de 2010. La actualización del Plan es el producto de un esfuerzo colectivo y participativo liderado por el Ministro, Viceministro de Hacienda y Viceministro de Ingresos con el apoyo de todo el equipo de directores, subdirectores y personal técnico del Ministerio de Hacienda.

³⁵ *Ídem*, páginas 5-6

A los objetivos estratégicos los acompañan 27 objetivos de desempeño y 59 proyectos. En la práctica el PEI se ha convertido en el instrumento rector para los cooperantes internacionales la UE, GIZ, USAID y AECID (en función de una adecuada coordinación de acciones en el corto y mediano plazo, en relación con la asistencia técnica en materia fiscal), que vienen ejecutando conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, desde el año 2011.

2.2 Descripción de los resultados presupuestarios

Desempeño fiscal

El Ministerio de Hacienda, en el primer año de gestión del Gobierno del Presidente Mauricio Funes, enfocó sus esfuerzos y acciones, a ordenar las finanzas, contener la expansión del déficit fiscal y contrarrestar los efectos de la crisis económica. Se logró frenar la expansión del déficit fiscal al cerrar el ejercicio 2009 con un monto de EE UU \$ 1,171 millones (5.6% del PIB), menor a los EE UU \$ 1,394 millones (6.3% del PIB) que se habían proyectado.

A partir de 2009, la política fiscal actúa de manera anti-cíclica para atenuar los impactos de la recesión mundial en la actividad económica nacional y los altos precios de petróleo, energía y alimentos.

En el periodo 2010- 2011 la economía salvadoreña mostró una leve recuperación al crecer moderadamente en 1.4% y 1.5% respectivamente (como ya se mencionó en el 2.1), fundamentada en la implementación de una Política anti-cíclica por el Gobierno. Sin embargo, en 2011 el resultado fue influenciado por los efectos adversos de la Depresión Tropical 12E que impactó a los sectores productivos, Sociales, Medio Ambiente e infraestructura.

El crecimiento de la economía en 2010 – 2011 se vio favorecido por el buen desempeño de las exportaciones, que mostraron una variación del 16.4%, y 18.0% respectivamente, fundamentalmente debido al comportamiento de los productos no tradicionales. Asimismo, durante el período 2009- 2012 se han recuperado un total de 57,396 empleos, de los cuales 37,264 corresponden al sector privado y 20,132 al sector público. En cuanto al comportamiento de las remesas familiares, estas representan alrededor del 16.0% del PIB.

Durante el 2012 la economía salvadoreña, registró un crecimiento real de 1.6%, inferior a la meta estimada de 2.5%. Las actividades económicas a nivel sectorial con mayor crecimiento fueron: Comercio, Restaurantes y Hoteles (2.7%); Bienes inmuebles y servicios prestados a empresas, (2.8%); los Servicios Comunales, Sociales y Personales con (2.7%); Servicios del Gobierno, (2.6%) y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, (2.6%).

Por otra parte, se han impulsado iniciativas de inversión (creación de la Banca de Desarrollo, Reformas a la Ley de Zonas Francas, Reformas a la Ley de Servicios

Internacionales), y recientemente se aprobó la Ley de Asocio Público Privado, para el fortalecimiento de los sectores productivos a fin de que propicien un mayor crecimiento y permitan aumentar el actualmente bajo nivel de la inversión así como el crecimiento económico.

Desempeño fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) 2009-2012

Desde Junio 2009 a la fecha, el Gobierno ha implementado acciones y medidas de política fiscal, con el propósito de consolidar las finanzas públicas en el corto plazo y colocarlas en una trayectoria sostenible en el mediano plazo.

En Diciembre 2009 y 2011 se implementaron dos reformas tributarias con el objeto de obtener los recursos necesarios para la nueva visión de desarrollo establecida en el Plan Quinquenal 2010-2014, generando un rendimiento estimado de 1.3% del PIB, habiendo permitido aumentar la carga tributaria de 13.7% del PIB a 15.5% del PIB entre 2009-2012. Se ha logrado reducir el déficit del SPNF de 6.3% del PIB (\$1,393.8 millones a mayo 2009) a 3.4% en 2012 (EE UU 813.9 millones). Sin embargo, las necesidades de financiamiento siguen siendo altas y el ratio de la deuda pública se incrementó de 50% a 56.7% del PIB, del cual alrededor del 10% del PIB ha sido para financiar el gasto de pensiones.

El desempeño económico (en promedio 1.7% durante 2010-2012) y los resultados fiscales se han visto limitados por el impacto de elementos externos como la crisis financiera internacional, el bajo crecimiento de la economía de los Estados Unidos (principal socio comercial del país) y el aumento de los precios internacionales del petróleo y los alimentos, aunado a los choques climáticos vinculados a eventos naturales (Agatha, IDA y la depresión tropical E12) que originaron pérdidas en la producción y la infraestructura en un monto equivalente al 5.9% del PIB.

El ritmo de la consolidación fiscal se vio frenado debido en gran parte a restricciones políticas y a la falta de condiciones favorables que impulsen la aprobación de medidas adicionales de ingresos y gastos, previstas en el Programa de Ajuste y Sostenibilidad Fiscal considerado en el Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal para El Salvador, suscrito por unanimidad con todos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, en octubre de 2012.

El FMI en el mes de marzo durante la misión para la revisión del Artículo IV, reconoció el esfuerzo de fortalecimiento fiscal realizado por el Gobierno en el período 2009- 2012 implementando las reformas tributarias 2009-2011 y las medidas aplicadas al gasto público tendientes a racionalizar y mejorar la calidad del gasto.

Cuadro 2.3: Ejecución del Presupuesto del gobierno central (como porcentaje del PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingreso Agregado	14.7	15.2	15.3	14.5	15.3	15.9	16.2
Ingresos propios	14.7	15.1	15.1	14.4	15.2	15.7	16.1
Donaciones	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
Total del gasto	15.2	15.6	16.3	18.2	18.0	18.3	17.9
Gasto no relacionado con intereses	12.8	13.1	13.9	15.7	15.7	16.2	15.7
Gasto relacionado con intereses	2.4	2.5	2.4	2.5	2.3	2.2	2.2
Déficit agregado	-0.5	-0.4	-1.0	-3.7	-2.8	-2.5	-1.7
Financiamiento Neto	0.5	0.4	1.0	3.7	2.8	2.5	1.7
Externo	2.3	-0.7	0.2	3.4	1.2	0.6	3.9
Interno	-1.8	1.2	0.7	0.3	1.5	1.9	-2.2

Fuente: La DPEF del Ministerio de Hacienda.

El Saldo total de la deuda del Sector Público durante el período 2006- 2012 ha experimentado una tendencia creciente al pasar de EE UU \$8,374.0 millones en el 2006 a EE UU \$14,493.1 millones en 2012, equivalentes al 60.9% del PIB, registrando un aumento de 15.8 puntos porcentuales del PIB, respecto al saldo de 2006, debido principalmente a la tendencia creciente de los fideicomisos FOP Serie A equivalentes a 9.2% del PIB.

La deuda externa pública durante el período 2006- 2012 creció 41.4% pero la deuda pública interna lo ha hecho en 140.3% en el mismo periodo, reflejando la incorporación de los fideicomisos de Obligaciones Previsionales (FOP) que generaron un crecimiento de más de 300.0% en la deuda del Sector Público financiero, así como las asignaciones de fondos a los programas de Educación, Paz Social y Seguridad del Gobierno.

Cuadro 2.4: Estado resumido de la Deuda Pública (en EE UU \$ millones)

CONCEPTOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 Deuda Pública Total	8,374.0	8,652.4	9,723.6	11,173.5	11,778.3	12,951.2	14,493.1
1.1 Sector Público No Financiero	7,416.9	7,460.9	7,927.6	9,332.5	9,669.3	10,204.1	11,402.6
1.2 Sector Público Financiero	860.9	1,130.5	1,470.7	1,634.1	1,957.6	2,600.1	2,929.3
1.3 Banco Central De Reserva	96.2	61.0	325.3	206.9	151.4	147.0	161.2
2 Deuda Externa Pública	5,692.6	5,444.3	5,837.3	6,550.3	6,831.4	7,141.6	8,050.3
2.1 Sector Público No Financiero	5,398.0	5,281.0	5,417.6	6,237.5	6,579.0	6,720.6	7,631.0
2.2 Sector Público Financiero	198.4	102.3	94.5	105.9	101.0	274.0	258.1
2.3 Banco Central De Reserva	96.2	61.0	325.3	206.9	151.4	147.0	161.2
3 Deuda Interna Pública	2,681.4	3,208.1	3,886.3	4,623.2	4,946.9	5,809.6	6,442.8
3.1 Sector Público No Financiero	2,018.9	2,179.9	2,510.0	3,095.0	3,090.3	3,483.5	3,771.6
3.2 Sector Público Financiero	662.5	1,028.2	1,376.2	1,528.2	1,856.6	2,326.1	2,671.2

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Asignación de recursos

El Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2010- 2014 contiene la visión, las prioridades, los objetivos y las metas del Gobierno para el período 2010-2014. La visión estratégica del PQD descansa en la premisa de que “*sin la construcción de un nuevo modelo económico y social y sin el funcionamiento pleno de la democracia es imposible avanzar hacia una sociedad próspera, libre, pacífica, justa y solidaria*”. Por ello el plan está estructurado alrededor de dos objetivos estratégicos: a) sentar las bases para instaurar un nuevo modelo de crecimiento y de desarrollo integral, que sea a la vez sustentable e inclusivo y b) profundizar y consolidar la democracia. El Plan Quinquenal de Desarrollo fue ajustado para incluir el tema de riesgos en la agenda nacional, a fin de permitir una gestión responsable en el manejo de estos.

El cuadro siguiente muestra cómo en el período 2006- 2012 el gasto corriente ha sido en un promedio anual de 83.5% (creciendo de 82.1% en 2006 a 82.6% de los gastos totales en 2012), mientras que el gasto de capital ha experimentado un comportamiento decreciente, reflejando las limitaciones para contratar nuevo endeudamiento, impuestas por el Gobierno y la Asamblea Legislativa, atrasos en las licitaciones públicas, lo cual impactó directamente en los programas de inversión pública.

Cuadro 2.5: Resumen de las asignaciones presupuestarias reales, por categorías de clasificación económica
(Como porcentaje del total del gasto)³⁶

Categorías de la Clasificación Económica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A. Gastos Corrientes	82.1	82.5	83.5	85.2	84.4	84.5	82.6
1. Remuneraciones	29.5	28.2	27.8	28.4	28.5	30.1	31.1
2. Bienes y servicios	12.0	12.5	13.0	12.9	14.3	11.0	10.5
3. Intereses	15.9	15.9	14.6	13.8	12.7	11.9	12.2
4. Transferencias Corrientes	24.7	25.9	28.1	30.2	28.8	31.6	28.7
B. Gastos de Capital	18.5	17.9	16.7	14.9	15.7	15.6	17.4
1. Inversión Bruta	7.8	5.8	6.7	4.6	5.0	4.3	5.5
2. Transferencias de Capital	10.7	12.1	10.0	10.3	10.6	11.3	11.9
C. Concesión Neta de Préstamos	(0.6)	(0.4)	(0.2)	(0.1)	(0.1)	(0.2)	0.1
	100.0						

Fuente: La DPEF del Ministerio de Hacienda.

El efecto de las políticas de priorización del gasto establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010- 2014, se aprecia claramente en el cuadro 2.4, donde se ve cómo la incidencia de los presupuestos de los ramos de educación, salud, seguridad pública y justicia, y economía, ha sido creciente, durante el período 2006- 2012.

³⁶ 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.

Cuadro 2.6 Resumen de las asignaciones presupuestarias reales, por sectores
(Como porcentaje del total del gasto)³⁷

Estructura Porcentual del Gasto (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Órgano Legislativo	0.8	0.8	0.9	1.0	1.3	1.2	1.3
Corte de Cuentas	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8
Tribunal Supremo Electoral	0.5	0.5	0.6	0.4	0.5	0.4	0.5
Tribunal de Servicio Civil	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Presidencia	3.6	3.4	3.2	2.8	3.4	3.4	3.4
Planificación y Coordinación Desarrollo Económico y Soc.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Hacienda	1.8	1.8	1.6	1.7	1.6	1.5	1.6
Relaciones Exteriores	1.2	1.2	1.3	1.1	1.0	1.0	1.0
Defensa Nacional	4.0	4.0	3.6	3.8	4.0	4.2	3.9
Consejo Nacional de la Judicatura	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Órgano Judicial	5.2	5.3	5.4	5.0	4.8	4.6	4.9
Fiscalía General	0.7	0.9	1.2	1.1	1.0	1.0	0.9
Procuraduría General	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Procuraduría de Defensa de la Derechos Humanos	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Interior	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Seguridad Pública	7.6	1.8	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Justicia	0.0	6.2	8.7	7.9	8.5	8.4	8.2
Policía y Cuerpo de Bomberos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Educación	18.3	18.6	18.8	20.8	19.1	18.9	20.3
Salud Pública	10.0	10.8	10.7	10.7	11.5	12.0	12.3
Trabajo y Previsión Social.	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Vivienda y Desarrollo Urbano	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Economía	1.1	1.4	1.1	0.8	3.7	4.2	4.3
Agricultura y Ganadería	1.3	1.5	1.7	2.1	1.4	2.2	1.8
Obras Públicas	2.8	5.3	5.4	5.7	4.9	5.6	5.6
Medio Ambiente y Rec. Naturales	0.8	0.6	0.4	0.3	0.2	0.4	0.4
Turismo	0.3	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3
Transporte	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tesoro Público 1/	38.0	33.4	32.6	32.0	30.1	28.0	26.9
Intereses	15.8	16.5	15.0	14.1	13.8	13.3	13.3
Servicios Comerciales y Financieros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencias	11.9	10.2	10.8	10.6	8.7	6.5	4.4
Obligaciones Generales	4.5	3.3	3.1	4.0	3.1	3.0	3.1
Otras Obligaciones	7.4	6.8	7.7	6.6	5.6	3.5	1.3
Transferencias de Capital	10.3	6.8	6.8	7.4	7.7	8.2	9.2
Inversión Financiera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	100.0						
Fuente: DGT							
1/ Excluye Amortización de la Deuda y Deuda Previsional y se agrega intereses del FOP							
Amortización de la Deuda	393.5	301.3	271.1	260.4	299.9	910.3	250.9
Deuda Previsional	258.6	40.38	320.7	99.5	62.7	71.3	82.7
intereses FOP		42.6	66.8	78.5	34.6	35.6	45.1

³⁷ Ídem (valores calculados sobre los registros del pagado).

Información adicional

La formulación de la política presupuestaria guarda coherencia con el Marco Fiscal de mediano plazo, el cual establece los principales indicadores macroeconómicos y las proyecciones de las variables fiscales sobre las cuales debe enfocarse el Presupuesto General. Las estimaciones de ingresos las realiza un equipo interinstitucional conformado por técnicos de la Dirección General de Ingresos Internos DGII, de la Dirección General de Aduanas, de la Dirección General de Tesorería, de la Dirección de Política Económica y Fiscal y bajo la coordinación de la Dirección General de Presupuesto.

Por otro lado, durante la ejecución presupuestal se aprueba una política de austeridad y ahorro que genera congelamiento de fondos de un 10.0% en bienes y servicios para todas las instituciones del Gobierno Central.

2.3 Descripción del marco jurídico e institucional de GFP

Marco jurídico de GFP

El sistema de GFP está regulado por un marco jurídico moderno y estable, que en los últimos cuatro años ha sufrido pocas modificaciones. Tal como se mencionó en la evaluación del año 2009, sus pilares siguen estando en:

- el Capítulo de Hacienda Pública de la Constitución de la República que regula los aspectos básicos relativos a la gestión 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) que norma y armoniza la gestión financiera del sector público y establece el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) aplicable a las instituciones centralizadas y descentralizadas del gobierno, empresas estatales de carácter autónomo, y entidades que administran fondos públicos. Es extensiva a las municipalidades en lo referido al empleo de procedimientos de la contabilidad gubernamental, en el uso de subvenciones o subsidios del Gobierno Central y lo referido a la contratación de créditos garantizados por el estado;
- la Ley Anual de Presupuesto, que en su articulado de disposiciones generales establece pautas específicas para la ejecución del presupuesto;
- 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;
- la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP);
- el Código Tributario; y,
- la Ley de Acceso a la Información Pública emitida mediante Decreto Legislativo 534 del 2 de diciembre del 2010 que establece la obligatoriedad de publicar información financiera de las instituciones y del gobierno.

Una característica relevante del marco normativo es su estabilidad. Las modificaciones que se han introducido a sus normas son escasas y muy específicas de modo de no afectar sus principios básicos. Por ejemplo, las tres modificaciones introducidas a la Ley AFI desde la pasada evaluación se realizaron en el año 2011 para regular el uso de las Notas de Crédito del Tesoro Público en el caso de devolución o pago de obligaciones del Estado.

Evidencia de esta estabilidad fue proporcionada en el año 2010 por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuando declaró la inconstitucionalidad de un artículo de la Ley Anual de Presupuesto de dicho año que iba en contra de lo establecido por la Constitución y la Ley AFI. Dicho artículo autorizaba que el Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, transfiriera los créditos presupuestarios no utilizados por las entidades ejecutoras a cuentas especiales en otras instituciones, lo cual violaba el atributo específico de la Asamblea Legislativa de autorizar ese tipo de modificaciones presupuestales. De esta manera se restituyó la vigencia del marco normativo y sus principios fundamentales.

Marco institucional de GFP

La gestión del gasto público recae esencialmente en las entidades del gobierno central que incluye también a las instituciones descentralizadas y que ejecuta el 83.2% del gasto del Sector público No Financiero según cifras del Banco Central para el año 2012.

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. Las municipalidades no tienen que rendir cuentas ante el gobierno central pero deben remitirle periódicamente información financiera y contable sobre sus ingresos y gastos.

Las cuatro únicas empresas públicas no financieras, son entidades estatales autónomas que deben reportar su información financiera con regularidad mensual 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).

Las 86 Instituciones Descentralizadas No Empresariales son entes jurídicos autónomos subordinados a alguna de las 24 instituciones del gobierno central. Estas instituciones administran recursos del Fondo General de la Nación y recursos propios generados por su gestión. Pueden adquirir préstamos externos e internos y pueden recibir donaciones. Su ejecución presupuestal se realiza mediante: Presupuestos Especiales que forman

parte de la Ley de Presupuesto General del Estado, Presupuestos Extraordinarios aprobados por la Asamblea Legislativa y, en ocasiones mediante Presupuestos de Actividades Especiales aprobados conforme a sus propios estatutos³⁸.

Los Poderes del Estado están establecidos en la Constitución y sus Órganos son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial siendo sus atribuciones indelegables.

- El Órgano Legislativo lo conforma la Asamblea Legislativa compuesta por diputados electos y con la atribución principal de legislar. En temas de GFP tiene competencia para decretar impuestos, tasas y contribuciones, aprobar el presupuesto anual de la administración pública y sus reformas, aprobar su propio presupuesto e incorporarlo al Presupuesto General, autorizar y aprobar contratos de endeudamiento público, aprobar el informe de labores del ejecutivo y supervisar la Cuenta Pública;
- El Órgano Ejecutivo lo integran la Presidencia de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes.
- 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.

El Ministerio de Hacienda (MH), asume la dirección y coordinación de las finanzas públicas, propone las políticas financiera y presupuestaria, asegura el equilibrio de las finanzas públicas, y dirige, supervisa y coordina los subsistemas del SAFI. Sus unidades primariamente involucradas con la GFP son:

- La Dirección General del Presupuesto (DGP). Coordina y lidera la formulación del presupuesto anual y norma, planifica, asesora, dirige, da seguimiento y evalúa el proceso presupuestario del gobierno central;
- La Dirección General de Tesorería (DGT). Centraliza los fondos públicos y transfiere los recursos necesarios a las tesorerías institucionales;
- La Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP). Formula las políticas de inversión y endeudamiento público, evalúa las operaciones de endeudamiento, administra la deuda, y programa y supervisa la inversión pública;
- La Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG). Normas los procedimientos contables y elabora el Informe de la Gestión Financiera del Estado;
- La Dirección Nacional de Administración Financiera (DINAFI). Coordina la integración de la GFP en torno al SAFI;
- La Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF). Propone las políticas fiscales y prepara el marco fiscal de mediano plazo;
- La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Aduanas (DGA); Administran la gestión de ingresos;
- La Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC). Emite anualmente la política de adquisiciones y contrataciones del Estado, administra el COMPR@SAL, norma y asesora en temas de adquisiciones y contrataciones públicas.

³⁸ Hay 20 instituciones descentralizadas extra-presupuestarias.

Los ministerios sectoriales y demás instituciones son ejecutores y responsables de su gestión financiera. Su gestión financiera se lleva a cabo mediante las siguientes unidades operativas:

- La Unidad Financiera Institucional (UFI). Centraliza, ejecuta, registra y asume la responsabilidad de todas las actividades de presupuesto, tesorería y contabilidad de la entidad. Depende del Titular de la Institución y debe presentar la información financiera institucional regularmente al MH;
- La Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI). Ejecuta y asume la responsabilidad de las actividades de adquisición y contratación de obras, bienes y servicios;
- La Unidad de Auditoría Interna. Audita periódicamente la gestión institucional. Depende funcionalmente de la Corte de Cuentas de la República y económicamente de la entidad que audita;
- La Unidad de Recursos Humanos Institucional (URHI). Administra los recursos humanos y nómina de la institución.

La Corte de Cuentas de la República (CCR). Fiscaliza la hacienda pública, audita la gestión financiera de las entidades públicas, vigila la recaudación y examina la Cuenta Pública entre otros aspectos.

Atributos esenciales del sistema de GFP

La GFP salvadoreña aplica principios de centralización normativa y descentralización operativa, basados en la integración de funciones, procedimientos, registros e información de ingresos y gastos públicos, ejecutados mediante sistemas informáticos. La centralización normativa le compete al MH y la descentralización operativa implica que la responsabilidad de las operaciones financieras recae en las unidades ejecutoras.

Un atributo especial de la GFP salvadoreña es su carácter pluripresupuestal. El gasto público se ejecuta mediante:

- el Presupuesto General del Estado. Comprende el presupuesto de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, además de las entidades autónomas de carácter nacional;
- de los Presupuestos Especiales que son los presupuestos institucionales de las entidades descentralizadas no empresariales y de las empresas públicas que reciben recursos ordinarios vía transferencias del gobierno central;
- del Presupuesto Extraordinario se crea 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; y,

- del Presupuesto de Actividades Especiales, que se aplica a los fondos institucionales que provienen de actividades ajenas a la naturaleza u objetivos institucionales.

Así, para conocer el gasto presupuestario total administrado por una entidad debe revisarse su participación en las diversas modalidades presupuestarias mencionadas.

Cada entidad tiene cuentas contables que forman parte del plan de cuentas de la contabilidad institucional donde registra las transacciones que realiza en las diversas modalidades presupuestarias. De esta manera, la contabilidad institucional concentra las transacciones de los diversos presupuestos que ejecuta. Las normas de la contabilidad gubernamental establecen que las entidades deben registrar en su contabilidad, la totalidad de los recursos y obligaciones que sean susceptibles de valorizarse en términos monetarios.

Si bien el marco normativo de la contabilidad gubernamental es único para todo el SPNF, el sistema informático utilizado para el registro y procesamiento de las transacciones no es único. Actualmente existen diversos sistemas en uso por las entidades públicas. Entidades como CEL, ISSS y FISDL han creado sus propios sistemas informáticos. Otras entidades utilizan desde hace varios años el SICGE, sobre el cual en su momento el MH aprobó su uso, tal como se mencionó en la evaluación anterior. Actualmente, el MH está iniciando la implementación de un programa integral de reforma de la GFP que incluye la modernización y estandarización de los sistemas informáticos.

3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP

El objetivo de la sección 3 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 indicadores³⁹ y una mención de las reformas introducidas recientemente o en curso para mejorar el desempeño de la GFP⁴⁰. Al mismo tiempo, los nuevos elementos de la evaluación servirán a actualizar la primera evaluación PEFA de 2009

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 2010, 2011 y 2012 a partir de las desviaciones entre los valores agregados del gasto votado y del gasto real con el objetivo de actualizar la evaluación de 2009 para el mismo indicador. Su cálculo se centra en datos del gasto primario⁴¹ del gobierno central presupuestador 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)⁴².

i) Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado.

En el periodo 2010-2012 el gasto primario real agregado del gobierno central presupuestador se ha desviado en un 0,2%, 0,6% y 1,0% respectivamente con respecto al gasto primario presupuestado (Cuadro 3.1). Es decir, en ningún de los tres años la desviación ha sido superior a 5%.

³⁹ El puntaje corresponde a una escala ordinal de cuatro puntos, de la A (mejor desempeño) a la D, con posibilidad de tres calificaciones intermedias identificadas con el símbolo + (B+, C+, D+). El marco de referencia revisado (PEFA, enero 2011) contiene información detallada sobre el calibrado y la metodología de calificación.

⁴⁰ 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.

⁴¹ En conformidad a la metodología PEFA, se han eliminado de los cálculos todos los pagos del servicio de la deuda y del financiamiento externo de los proyectos (préstamos y donaciones), dado que el gobierno tiene escaso control sobre ellos.

⁴² Los datos del gobierno central presupuestador 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 empresariales (OPA). Para efectos de su conciliación con el indicador ID-2 no se han tomado datos de los presupuestos especiales de las instituciones descentralizadas no empresariales (OPA) ni del presupuesto extraordinario plurianual. Para más detalles sobre la importancia relativa de los últimos en el presupuesto del sector público véase sección 1 (Cuadro 1)

Cuadro 3.1 - Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado de 2010 a 2012

(Millones de \$ EE UU y Porcentajes)

Año	Presupuesto votado (I)	Presupuesto ejecutado (devengado) (II)	Diferencia (III=II-I)	Desviación (IV=III/I)
2010	2 841, 6	2 848, 8	7,2	0,2%
2011	2 991,7	3 009, 9	18,2	0,6%
2012	3 235,8	3 203,3	- 32,5	1,0%

Fuentes: SAFI, Ley de Presupuesto para 2010, 2011 & 2012 y Estados Presupuestarios y Financieros para 2010, 2011 & 2012 (anexo 1, cuadros A1.1, A1.2 y A1.3)

Esta situación y las bajas desviaciones reflejan a nivel agregado una buena realización del gasto, un gasto conforme a los enunciados de política y planes de trabajo a pesar de una coyuntura internacional menos favorable que en 2006-2008⁴³. Esta situación refleja también la buena programación presupuestaria, la cual a través del marco fiscal ha llevado a cabo una buena estimación de los ingresos (véase ID-3).

Calificación A. En todos los últimos tres años (2010-2012), el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a menos del 5% con respecto al gasto presupuestado

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-1	C	A	Mejora en el desempeño	--
i)	C	A	El desempeño se ha claramente mejorado. Las desviaciones anteriores (PEFA 2009) eran 8,0%, 16,0% y 11,0% respectivamente, las actuales, 0,2%, 0,6% y 1,0%.	El periodo 2006-2008 considerado por el PEFA anterior correspondió a una coyuntura internacional más favorable que la del periodo 2010 - 2012.

⁴³ Por ejemplo el precio real medio del barril de petróleo era de \$ EE UU 79,26 en el periodo 2006-2008 y de \$ EE UU 84,5 en el periodo 2010-2012 (Fuente: Cálculos del equipo PEFA en base a datos de http://inflationdata.com/Inflation/Inflation_Rate/Historical_Oil_Prices_Table.asp)

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

Este indicador mide las desviaciones del gasto presupuestado en comparación con el presupuesto original aprobado en los ejercicios 2010, 2011 y 2012 a partir de las varianzas observadas en la composición del gasto real de los principales rubros de la clasificación administrativa (o institucional), y excluyendo las partidas para contingencias. El objetivo en final es de actualizar la evaluación de 2009 para el mismo indicador. Su cálculo también se centra en datos del gasto primario del gobierno central presupuestador, los mismos datos utilizados para el ID-1 (véase anexo 1). Además el mismo indicador mide también el gasto efectivamente imputado a la partida de contingencia en el periodo 2010-2012. El texto (y la metodología de cálculo del indicador) cambió en 2011.

i) La medida de la varianza en la composición del gasto durante los tres últimos años excluyendo las partidas para contingencias.

La varianza en la composición del gasto primario durante el periodo 2010-2012 fue de 9,3%, 3,7% et 2,7% respectivamente (Cuadro 3.2). La varianza relativamente elevada en 2010 refleja el contexto particular del año durante el cual hubo que tomar en cuenta nuevas prioridades, así como mitigar los efectos negativos de fenómenos naturales (huracán IDA) y los impactos de la crisis entre otros (Plan Global Anticrisis). Hay que mencionar también para 2010 la importancia relativa de gastos adicionales como subsidios (consumo de energía eléctrica, de gas licuado, transporte público) y para el fortalecimiento institucional.

Cuadro 3.2 - Desviación del gasto presupuestario (sin contingencia) en comparación con el presupuesto de 2010 a 2012

(En Porcentajes)

Año	Varianza en la Composición del Gasto	Gasto efectivo imputado a contingencias
2010	9,3%	(0,1%, 1,6%, 0,4%)= 0,7%
2011	3,8%	
2012	2,7%	

Fuentes: SAFI, Ley de Presupuesto para 2010, 2011 & 2012 y Estados Presupuestarios y Financieros para 2010, 2011 & 2012 (anexo 1, cuadros A1.1, A1.2 y A1.3)

Calificación A. La varianza en la composición del gasto fue superior a 5% en no más de uno de los últimos tres años

ii) El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años.

En el periodo considerado (2010-2012) hubieron gastos imprevistos que pero fueron relativamente bajos. En 2010 solo el Ministerio de Hacienda (MH) tuvo un presupuesto para este tipo de gastos. Representaron solamente 0,1% del presupuesto original (gastos primarios). En 2010, a 21 entidades sobre 24 del Gobierno Central Presupuestador fue asignado un presupuesto para gastos imprevistos que representaron 1,6% del presupuesto original (gastos primarios). En 2012, gastos imprevistos fueron presupuestados por 20 entidades del Gobierno Central Presupuestador, representando 0,4% del presupuesto original (gastos primarios).

Por la primera vez en 2011, la ley de presupuesto hace referencia de manera explícita a los gastos imprevistos; lo mismo ocurrió en la ley de presupuesto de 2012⁴⁴.

⁴⁴ Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011, Decreto No. 514, página 520, art.11: "*Dichos recursos servirán para cubrir necesidades prioritarias no prevista dentro de las mismas instituciones, para lo cual deberán contar con la autorización del Ministerio de Hacienda*". El presupuesto de 2012 menciona otra vez el mismo texto (Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2012, Decreto No. 918, página 524, art. 11).

Calificación A. El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio (2010-2012) fue de menos del 3% del presupuesto original

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-2	B	A	La metodología y el texto de este indicador cambiaron en 2011 y la comparación no es posible. Sin embargo se nota que para la primera dimensión no hubo mejora del desempeño porque con la nueva metodología el puntaje es lo mismo (A) en las dos evaluaciones (2009 y 2013)	--
(i)	B	A	El puntaje se ha deteriorado entre 2009 y 2013 pero la metodología para la dimensión ha cambiado en 2011. Si la nueva metodología se aplica a las varianzas (5,5%, 0,9% y 0,7%) de la evaluación de 2009 y para el periodo 2006-2009 (y si se asume que no hubo gastos de contingencias en el mismo periodo) el puntaje de la dimensión sería A. No hubo mejora del desempeño para esta dimensión entonces.	
(ii)	--	A	Esta dimensión fue introducida en enero 2011 con la revisión metodológica para el ID-2.	Los gastos imprevistos fueron normados a partir de 2011. Antes de 2011 no abarcaban todas las entidades del Gobierno Central presupuestador

ID-3. Desviaciones del ingreso agregado 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 2010, 2011 y 2012. Para su cálculo se han usado los datos del gobierno central presupuestador que figuran en las correspondientes leyes de presupuesto general del Estado (ingresos) y los informes de la gestión financiera del estado (ingresos recaudados o efectivos) (ver anexo 1, cuadro A1.5). No se tienen inquietudes acerca de su grado de adecuación y confiabilidad que podrían ser relevantes para el análisis.

La previsión de los ingresos se lleva a cabo por la Dirección General de Presupuesto (DGP) del MH en colaboración con un equipo multidisciplinario que incluye representantes de la Dirección General de Aduanas (DGA), de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), de la Dirección General de Tesorería y del Banco Central de Reserva (BCR). El equipo elabora varias propuestas de ingresos. Una vez que se llega a un consenso, los datos preliminares son finalizados con más detalles utilizando un modelo econométrico para las proyecciones.

i) Ingresos internos efectivos en comparación con los ingresos internos que figuran en el presupuesto aprobado originalmente.

La recaudación real de impuestos internos ha sido de 96,06% y de 101,3% en 2010 y 2011 respectivamente. En 2012 ha sido de 97,07%.

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

	2010	2011	2012
Tasa de Ejecución de los Ingresos Internos	96,06%	101,30%	97,07%

Fuentes: SAFI, Ley de Presupuesto para 2010, 2011 & 2012 y Estados Presupuestarios y Financieros para 2010, 2011 & 2012 (anexo 1)

La relativa baja tasa de ejecución en 2010 es la consecuencia de los impactos de la crisis y de manera indirecta del huracán IDA. La tasa mejoró en 2011 a causa de la implementación de medidas encaminadas a obtener los recursos necesarios para garantizar los bienes y servicios a la población. Los resultados de estas medidas durante el año fueron superiores a lo previsto lo que explica la tasa de recaudación de 101,3%. Dentro de las principales medidas se pueden mencionar las siguientes: a) Mayor control y fiscalización tributaria con la integración de los procesos de la base de datos de Impuestos Internos, Aduana, y Recaudaciones, para la selección de casos a fiscalizar en forma conjunta; b) Modernización y unificación tecnológica de la Dirección de Aduanas; c) Implementación de medidas tributarias que permitieron fortalecer los planes de fiscalización a contribuyentes y sectores; d) Fortalecimiento de la administración tributaria y los marcos legales para combatir la evasión, elusión y el contrabando

entre otros⁴⁵. En 2012 la tasa de ejecución fue menor que el año anterior. Sin embargo los ingresos internos aumentaron de 4,3% (\$ EE UU 160,5 millones) en comparación con 2010.

Calificación A. Los ingresos internos efectivos fueron de entre 97% y 106% de los ingresos internos presupuestados en por lo menos dos de los últimos tres años.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-3	A	A	En realidad hay mejora en el desempeño.	
(i)	A	A	El texto y la metodología de ID-3 han cambiado en enero de 2011. Si se aplica la nueva metodología a los datos de la evaluación de 2009 para los años 2006-2008, se obtendría un B. En conclusión hay una mejora del desempeño	

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

Se mide el nivel de importancia de los atrasos de pagos del gobierno central presupuestador al cierre de los ejercicios 2010 a 2012 y la disponibilidad de datos para efectuar su seguimiento. Se considera atrasos de pago a las obligaciones de pago por endeudamiento incumplidas al momento de su vencimiento.

No hay una norma o procedimiento estándar aplicado por todo el gobierno o por el sector privado, que defina el momento en que una cuenta por pagar se convierte en atraso. Sin embargo, es política del Gobierno que las cuentas por pagar se convierten en atrasadas luego de 60 días. En los contratos de adquisiciones, y en algunas facturas emitidas por los proveedores pueden establecerse condiciones de pago específicas para cada caso, las cuales se registran en libros auxiliares de la institución compradora que le permiten hacer el seguimiento de sus cuentas por pagar. Estos plazos, cuando están definidos, pueden variar entre 30 y 90 días.

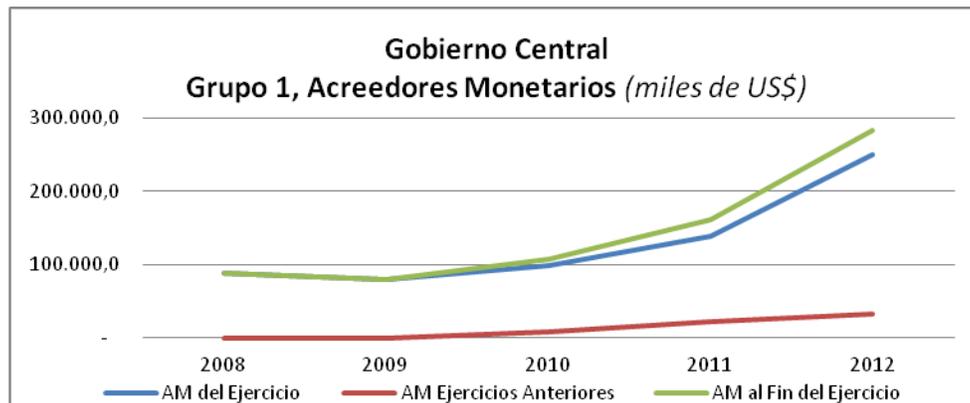
Los registros contables administrados en el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI), permiten establecer el monto de las obligaciones devengadas y no pagadas de las entidades del gobierno, las cuales se reflejan en los Informes de Gestión Financiera del Estado emitidos por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG), en sus secciones de Estados Presupuestarios y Financieros,

⁴⁵ MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, *Informe de Gestión Financiera del estado*, Ejercicio Financiero 2011, página 44

en el rubro Acreedores Monetarios de los Estados de Situación Financiera del Ejercicio. Debe aclararse que estos montos no necesariamente constituyen atrasos sino cuentas por pagar dentro de las cuales algunas están atrasadas. Por referencias obtenidas tanto de la Dirección General de Tesorería (DGT) como de los Ministerios de Educación y Salud, se sabe que algunos documentos cuentan con antigüedades que pueden superar los seis meses.

Para efecto del presente análisis se han diferenciado los montos por pagar provenientes de ejercicios anteriores de los montos por pagar originados en el ejercicio reportado. Del mismo modo y a fin de poder identificar el origen de las cuentas por pagar se ha analizado tanto el caso del Gobierno Central Presupuestador (Grupo 1) como el de las cuentas consolidadas del Gobierno Central Presupuestador, de los Organismos Públicos Autónomos OPA (instituciones descentralizadas no empresariales) y de las empresas públicas (EP)⁴⁶. En los gráficos adjuntos se puede ver como estos saldos de Acreedores Monetarios han crecido de modo significativo en los últimos tres años.

Gráfico 1 – Cuentas por Pagar del Gobierno Central Presupuestador



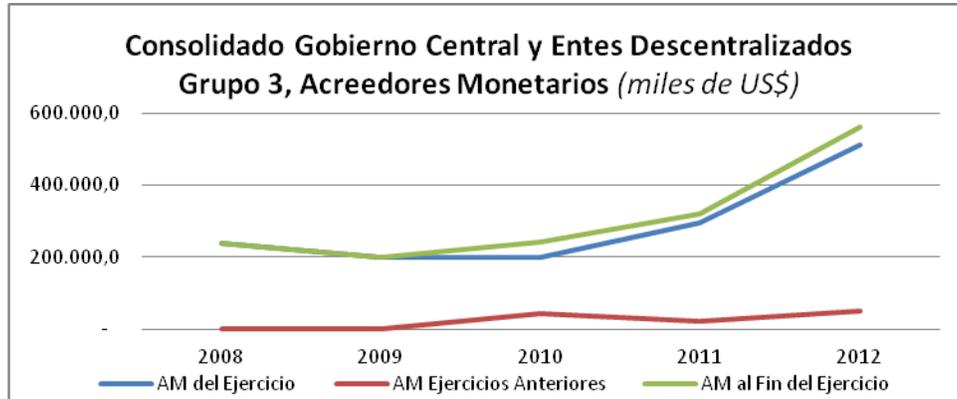
Fuente: Informe de la Gestión Financiera de estado 2008 a 2012

El gráfico anterior muestra como las cuentas por pagar referidas a ejercicios anteriores del Gobierno Central Presupuestador han crecido a partir del año 2010. Del mismo modo, se observa como las cuentas por pagar generadas durante el ejercicio han tenido un crecimiento marcado a partir del año 2011.

⁴⁶ El Gobierno Central Presupuestador y los OPA constituyen el Gobierno Central (véase sección cuadro 1). En la terminología salvadoreña, el Gobierno Central es en realidad el Gobierno Central Presupuestador (Grupo 1). Según la misma terminología (diferente de la terminología del MEFP del FMI) se define sector Público: Gobierno central Presupuestador + Instituciones descentralizadas no-Empresariales (OPA)+ Empresas Publicas (EP).

Las mismas tendencias pueden apreciarse en el comportamiento de las cuentas por pagar consolidadas del Gobierno Central Presupuestador con las del Sector Descentralizado No Empresarial y las Empresas Publicas.

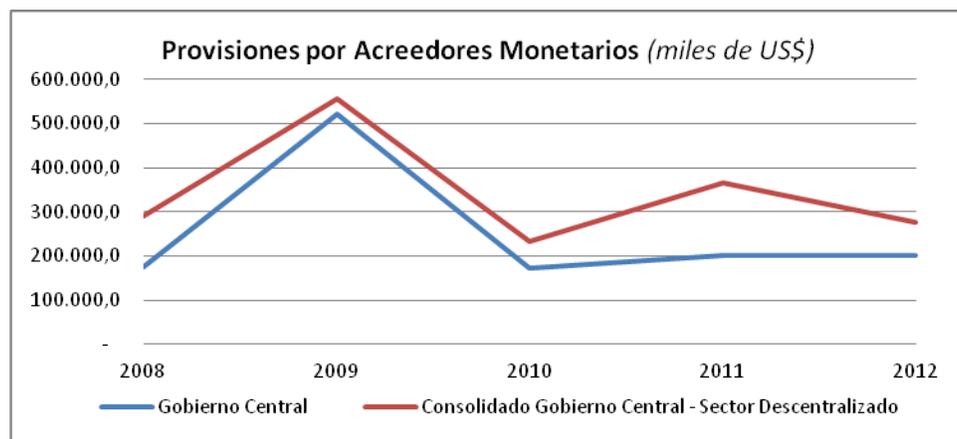
Gráfico 2 – Cuentas por Pagar Consolidadas, Gobierno Central Presupuestador, OPA y EP



Fuente: Informe de la Gestión Financiera de estado 2008 a 2012

Un elemento adicional para el análisis lo constituyen las Provisiones por Acreedores Monetarios, que representan obligaciones reales del Gobierno en las cuales se ha recibido un bien o servicio que no se ha podido devengar contablemente, ni se ha podido pagar al cierre del ejercicio y cuya provisión ha sido autorizada excepcionalmente por el Ministerio de Hacienda para ser registrada en las semanas iniciales del ejercicio siguiente, con cargo al ejercicio anterior. Es decir, constituyen cuentas por pagar no registradas oportunamente. El siguiente gráfico muestra como estas son generadas principalmente por operaciones del Gobierno Central Presupuestador, quien en los últimos años las ha mantenido en un promedio cercano a los 200 millones de dólares.

Gráfico 3 – Provisiones por Acreedores Monetarios



Fuente: Informe de la Gestión Financiera de estado 2008 a 2012

i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo.

Los cuadros incluidos a continuación muestran para los años 2008 al 2012 la proporción de las cuentas por pagar (Acreedores Monetarios) y de las cuentas por pagar aun no registradas (Provisiones por Acreedores Monetarios), respecto al gasto real ejecutado (presupuesto devengado) en cada año por las entidades del Gobierno Central. En el primer caso se observa que las cuentas por pagar registradas han alcanzado un máximo de 6.52% del presupuesto ejecutado en el año 2012, siendo bastante menor en los ejercicios anteriores.

Cuadro 3.4–Acreedores Monetarios. Años 2008 a 2012

Presupuesto ejecutado (Millones de \$ de EE UU)	2008	2009	2010	2011	2012
		3,624.1	4,827.1	3,995.5	4,863.5
Acreedores Monetarios del Ejercicio	2.43%	1.64%	2.49%	2.85%	5.76%
Acreedores Monetarios Ejercicios Anteriores	0.00%	0.00%	0.20%	0.46%	0.75%
Acreedores Monetarios al Fin del Ejercicio	2.43%	1.64%	2.70%	3.31%	6.52%

Fuente: Calculo del equipo PEFA en base a: Informe de la Gestión Financiera de estado 2008 a 2012

Las cuentas por pagar por registrar, mantienen por el contrario valores relativamente constantes entre el 4 y 5 por ciento del gasto real devengado.

Cuadro 3.5 – Provisiones por Acreedores Monetarios. Años 2008 a 2012

Presupuesto ejecutado (En millones\$ de EE UU)	2008	2009	2010	2011	2012
		3,624.1	4,827.1	3,995.5	4,863.5
Provisiones por Acreedores Monetarios	4.81%	10.81%	4.28%	4.15%	4.63%

Fuente: Calculo del equipo PEFA en base a: Informe de la Gestión Financiera de estado 2008 a 2012

De esta manera, en el año 2012 se han generado cuentas por pagar registradas y por registrar equivalentes al 11.15% del gasto devengado por el Gobierno Central.

Al cierre del ejercicio 2012 se tiene que 0.75% de las cuentas por pagar corresponden a cuentas de ejercicios anteriores (2011 y anteriores), por lo que al menos tienen un año de estar pendientes de pago y por tanto se consideran atrasadas. Del 5.76% de cuentas por pagar restante sólo una parte de estas, que no se puede cuantificar, puede estar atrasada. Debe notarse que la DGT lleva un control diario sobre los pagos y mediante el sistema informático del SAFI puede obtener información detallada sobre las cuentas por pagar registradas en el sistema. Esta información sin embargo no coincide con la información proporcionada por las entidades. La DGT proporcionó en sus comentarios a la

versión preliminar de este informe una cifra de 85 millones como los montos atrasados al cierre del 2012. Sin embargo, la revisión de los estados financieros al mes de abril del 2013 de los ministerios de educación y salud mostró que los saldos por pagar del año 2012 ascendían a 36.9 y 56.9 millones respectivamente, totalizando cerca de 94 millones entre estas dos entidades.

Aunque el monto de los atrasos podría ser inferior al 1% del gasto total se aprecia que las cuentas por pagar del ejercicio y de ejercicios anteriores ha tenido en los últimos tres años una tendencia creciente.

Calificación NC. Aunque los saldos atrasados pueden ser bajos, en los últimos años las cuentas por pagar con más de un año de antigüedad se han incrementado en 375% en los últimos 3 años. Esta información no permite establecer el monto de los atrasos de pagos que podría ser entre 0,75% y 5,76%

ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.

Los datos de las cuentas por pagar se llevan de modo completo y actualizado en el sistema SAFI y las cuentas por pagar por registrar también son reportadas anualmente al Ministerio de Hacienda para su aprobación en su registro como provisiones de Acreedores Monetarios. El registro de los atrasos y la forma como las cuentas por pagar se van honrando se lleva en cada institución en el SAFI y de modo manual.

Debido a que la DGT transfiere los fondos a las entidades para el pago de sus obligaciones, enviando montos normalmente inferiores a los solicitados, las entidades difícilmente pueden pagar una obligación completa, sino que distribuyen los fondos recibidos en función de las urgencias específicas de pago, realizando pagos parciales a cada proveedor. De esta manera, los saldos por pagar no necesariamente se refieren a obligaciones completas adeudadas, sino a la suma de saldos de obligaciones parcialmente pagadas.

Debido a que la responsabilidad de hacer el seguimiento de los pagos recae también en las entidades, estas en algunos casos llevan también un registro manual de sus cuentas por pagar. Todos los pagos realizados se registran en el SAFI y además se reportan mensualmente en los informes financieros mensuales que las entidades presentan al Ministerio de Hacienda. Como se mencionó en la dimensión anterior, las cifras administradas por las entidades y las administradas por la DGT no siempre resultan iguales.

La evaluación anterior aplicó un criterio equivocado a la calificación dado que consideró que la existencia de datos de cuentas por pagar, que si se reportan periódicamente, proporcionaba información completa sobre atrasos. Para

obtener la calificación B es necesario que se generen datos anuales sobre los atrasos (no sobre las cuentas por pagar), y además que se verifique una reducción significativa de los atrasos en los últimos dos años.

Calificación D. No hay información confiable sobre cuentas atrasadas referidas a los gastos realizados durante el ejercicio fiscal, aunque las cuentas atrasadas de ejercicios anteriores si están contabilizadas.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-4	B	NC	La comparación con 2009 no es posible. La situación de los atrasos se ha probablemente deteriorado.	--
<i>(i)</i>	B	NC	No existe información cuantitativa y confiable sobre los atrasos de pagos. La dimensión no se puede calificar.	En los últimos años se ha notado un significativo incremento de las cuentas por pagar del ejercicio y de las cuentas por pagar de ejercicios anteriores.
<i>(ii)</i>	B	D	Ninguno, pero la metodología de evaluación fue aplicada de modo incorrecto.	Ninguno

3.2. Transparencia y universalidad

ID-5. Clasificación del presupuesto

i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central.

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado⁴⁷, y su Reglamento⁴⁸ establecen el Sistema de Administración Financiera Integrado del Estado. El Manual de Clasificación de las Transacciones Financieras del Sector Público⁴⁹ establece los Clasificadores Presupuestarios que serán usados para la formulación, aprobación, ejecución y liquidación del Presupuesto, así como el significado de cada una de sus cuentas. El Manual establece y describe los siguientes clasificadores:

- a. Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos
- b. Clasificación Económica de Ingresos y Gastos
- c. Clasificación Institucional por Áreas de Gestión para fines Presupuestarios
- d. Clasificación por Fuentes y Usos de los Recursos Públicos
- e. Clasificación Geográfica para fines Presupuestarios

Los clasificadores, desde la emisión del Manual en el año 1998, se han mantenido inalterados a excepción de la incorporación de algunas cuentas que responden a la creación de nuevas entidades públicas o de nuevas partidas para funciones o recursos especiales que fueron incorporándose a la gestión gubernamental. De esta manera, la compatibilidad identificada en la evaluación del año 2009 respecto al Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas⁵⁰ sigue vigente e inalterada, y del mismo modo, la falta de compatibilidad con la Clasificación de las Funciones de la Administración Pública⁵¹ identificada en la evaluación del año 2009 sigue también vigente e inalterada.

La correspondencia entre las funciones CFAP con las definidas por el Gobierno puede apreciarse en el cuadro siguiente, donde se muestra como varias de las principales funciones del CFAP no cuentan con una equivalencia en el gobierno, otras han sido agregadas en una función gubernamental y otras han sido desagregadas en varias funciones del Gobierno.

⁴⁷ (Asamblea Legislativa, Decreto Ley 516, 23/11/1995)

⁴⁸ (Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 82, 1996/08/16)

⁴⁹ (Ministerio de Hacienda, Acuerdo Ejecutivo 480, 1998/06/24)

⁵⁰ (Fondo Monetario Internacional, 1986)

⁵¹ (Naciones Unidas, 2001)

Cuadro 3.6 - Correspondencia entre el clasificador funcional del Gobierno y la CFAP

Clasificador Funciones Administración Pública	Clasificador Funcional del Gobierno
01 Servicios Generales de las Administraciones Públicas	i) Conducción Administrativa vi) Obligaciones Generales del Estado v) Deuda Pública
02 Defensa	
03 Orden Público y Seguridad	ii) Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana
04 Asuntos Económicos	iv) Apoyo al Desarrollo Económico, vii) Producción Empresarial Pública
05 Protección del Medio Ambiente	
06 Vivienda y Servicios Comunitarios	
07 Sanidad	
08 Actividades Recreativas, Cultura y Religión	iii) Desarrollo Social
09 Educación	
10 Protección Social	

Calificación C. La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativas y económicas consistentes con el MEFP 1986 del FMI, pero no se cuenta con una clasificación funcional y sub-funcional consistente con las CFAP.

Reformas

Dentro del Programa de Reforma de la Administración Pública se ha planificado implantar a partir del presupuesto del ejercicio fiscal 2015, el modelo de Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados. Este nuevo modelo cambiará la estructura y definición actual de los clasificadores presupuestarios. Aunque las reformas en curso no afectan la calificación actual del indicador, se espera que a partir del ejercicio fiscal 2015 las reformas implementadas muestren mejoras sustantivas en el clasificador presupuestario. En la sección 4.1 del presente informe se describe el proceso de reforma en curso.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-5	C	C	No se han evidenciado cambios en el desempeño desde la evaluación 2009	--
(i)	C	C	"	Ninguno

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

i) Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

Se evalúa si la información presentada por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, es adecuada y suficiente para que esta pueda analizar, discutir y aprobar o improbar el último proyecto de presupuesto presentado (2013). Se mide como el expediente presentado a la Asamblea Legislativa satisface cada uno de los nueve elementos de información establecidos en la metodología PEFA.

De acuerdo al marco normativo⁵², el Ministro de Hacienda debe presentar a la Asamblea Legislativa los proyectos de Ley de Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales, así como la correspondiente Ley de Salarios. Dicha información está constituida por los volúmenes de: Mensaje del Ministro; Sumarios; Presupuestos, que incluyen el texto de los articulados del Proyecto de Ley; y, el texto del proyecto de Ley de Salarios. Esta es la única información que se presenta formalmente a la Asamblea Legislativa. En el mensaje del Ministro se incluye información resumida de los aspectos que se mencionan en el Cuadro siguiente. Información adicional puede ser obtenida por los miembros de la Asamblea de informes que oficialmente el Ministerio de Hacienda presenta durante el año a la Asamblea Legislativa. Estos informes, sin embargo, no necesariamente contienen toda la información requerida por la metodología PEFA, tal como se menciona en el Cuadro siguiente.

El clasificador presupuestario empleado en los presupuestos 2011, 2012 y 2013 ha sido consistente en la definición y descripción de las partidas presupuestarias durante el periodo analizado, por lo que la estructura presupuestaria y las partidas presupuestarias principales se han mantenido constantes y comparables en los tres años analizados.

Cuadro 3.7 - Información presentada al Congreso para aprobar la Ley Anual de Presupuesto

No	Componente de la Información	Incluida	Documento	Comentario
1	Supuestos macroeconómicos con estimaciones de crecimiento agregado, la inflación y el tipo de cambio	Si	Mensaje del Ministro de Hacienda, Proyecto de Presupuesto 2013 (Ministerio de Hacienda, 2012)	Incluye proyecciones de los principales indicadores económicos y fiscales establecidos a partir del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015
2	Déficit fiscal, definido conforme a los EFP u otro patrón reconocido	Si	Mensaje del Ministro de Hacienda, Proyecto de Presupuesto 2013 (Ministerio de Hacienda, 2012)	Incluye estimados del déficit fiscal tanto para el SPNF (3.3% del PBI) como del Gobierno Central Presupuestador (3.1% del PBI)

⁵² Artículo 38 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado

No	Componente de la Información	Incluida	Documento	Comentario
3	Financiamiento del déficit, describiendo la composición prevista	Si	Presupuesto de Ingresos, Proyecto de Presupuesto 2013 (Ministerio de Hacienda, 2012)	El Capítulo de Ingresos del Proyecto de Presupuesto detalla todas las fuentes de financiamiento del déficit del presupuesto en sus modalidades de Gobierno Central Presupuestador y de las instituciones descentralizadas no empresariales
4	Saldo de la deuda incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente	No	Informe mensual sobre el Estado de la Deuda del SPNF (DGICP) (Ministerio de Hacienda, 2012)	El informe mencionado se publica en el portal del Ministerio, pero no se distribuye a la Asamblea Legislativa ni forma parte del expediente del Proyecto de Presupuesto.
5	Activos financieros, incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio vigente	Si	Informe de la Gestión Financiera del Estado 2011 (Ministerio de Hacienda, 2012)	El Capítulo III del Informe mencionado, en las Notas a los Estados Financieros detalla claramente los activos financieros del Estado existentes al fin del ejercicio 2011 o inicio del 2012
6	Resultados del presupuesto del ejercicio anterior, presentados con el mismo formato que el proyecto de presupuesto (2011)	Si	Informe de la Gestión Financiera del Estado 2011 (Ministerio de Hacienda, 2012)	El expediente del Proyecto de Presupuesto no incluye información del presupuesto del ejercicio anterior (2011), pero el Informe de la Gestión Financiera del Estado 2011 que se entrega anualmente a la Asamblea muestra los resultados presupuestarios en sus montos modificado y devengado, no el aprobado originalmente por la Asamblea.
7	Resultados del Presupuesto del ejercicio corriente, presentado con el mismo formato que el proyecto de presupuesto	No	Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de Gastos (Ministerio de Hacienda, 2012 - emisión mensual)- Estadística de Ingresos Recaudados (Ministerio de Hacienda, 2012 - emisión mensual)	Los documentos mencionados de seguimiento de la ejecución presupuestal de gastos e ingresos son publicados en el portal del Ministerio de Hacienda pero no son entregados a la Asamblea Legislativa ni forman parte del expediente del Proyecto de Presupuesto.

No	Componente de la Información	Incluida	Documento	Comentario
8	Datos presupuestarios resumidos correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas (ref. ID-5), incluyendo datos para el ejercicio corriente y el anterior	No	Mensaje del Ministro de Hacienda, Proyecto de Presupuesto 2013 (Ministerio de Hacienda, 2012) Informes mensuales sobre ejecución presupuestal de ingresos y gastos (ver 7) Informe de la Gestión Financiera del Estado 2011 (Ministerio de Hacienda, 2012)	El Mensaje incluye para el Gobierno Central datos presupuestarios resumidos y extremadamente agregados de ingreso y gasto sobre los años 2011, 2012 y 2013 (pág. 16), pero para el presupuesto del Sector Descentralizado no se incluyen los datos del 2011 (pág. 32). Los datos sobre la ejecución presupuestal del ejercicio corriente no se incluyen. El Informe de la Gestión Financiera del Estado 2011 incluye información detallada sobre ingresos y gastos del 2011.
9	Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas, con estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones de la política de ingresos y/o de otras modificaciones importantes de los programas de gasto.	No	Mensaje del Ministro de Hacienda, Proyecto de Presupuesto 2013 (Ministerio de Hacienda, 2012)	Las Secciones de Política Fiscal y de Objetivos y de Prioridades en el Contexto del Plan Quinquenal de Desarrollo, son descriptivas de las políticas presupuestarias que se aplicaran a las diversas áreas de la gestión, pero no hacen referencia al impacto presupuestal de las mismas.

Calificación B: Cinco de los nueve elementos requeridos por la metodología PEFA se incluyen en la documentación disponible por la Asamblea Legislativa para la revisión y aprobación del Presupuesto Anual del Gobierno.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-6	A	B	En 2013 la documentación presupuestaria presentada a la Asamblea es menos completa que en 2009. En este sentido hay una deterioración del desempeño en el periodo considerado (2009-2013)	--
(i)	A	B	Los informes trimestrales sobre la ejecución presupuestal en curso, que anteriormente eran presentados a la Asamblea, han sido reemplazados por informes mensuales de seguimiento del gasto y estadísticas mensuales de ejecución de ingresos, los cuales no son puestos a disposición de la Asamblea Legislativa	Ninguno

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

Se evalúa la proporción de gastos e ingresos del Gobierno que no son declarados o reportados o que son reportados inadecuadamente en los informes fiscales, a fin de establecer cuan realistas y cercanas a la realidad son las estimaciones presupuestarias y los informes sobre la gestión financiera del Gobierno. El periodo de referencia se refiere al último ejercicio fiscal concluido (2012).

Tal como se identificó en la evaluación anterior, el marco normativo de la administración financiera pública establece varios tipos y modalidades de presupuesto para el gobierno los cuales pueden ser aprobados por la Asamblea Legislativa o pueden ser aprobados por el Ejecutivo.

La Asamblea Legislativa, por mandato constitucional debe revisar y aprobar los presupuestos de gobierno en dos modalidades presupuestarias: una de carácter anual, en la que se comprometen los gastos del ejercicio presupuestado y que incluye la mayoría de los gastos del gobierno; y, otra de carácter multianual y extraordinario que permite comprometer gastos con un alcance plurianual y que se emplea únicamente en la ejecución de programas especiales y multianuales.

Algunas instituciones pueden tener ingresos producto de actividades ajenas a la naturaleza institucional, como pueden ser la venta de productos, donaciones y otros. Estas actividades se organizan y ejecutan normalmente mediante presupuestos que son aprobados por el Ejecutivo y que reciben la denominación de Presupuestos Especiales.

Incorporar un proyecto a un presupuesto vigente implica una gestión que puede ser morosa. Si se trata de un préstamo requiere de la intervención de la Asamblea Legislativa en tres oportunidades (autorización para negociar y firmar el contrato de préstamo, aprobación del contrato de préstamo, y aprobación para hacer la modificación del presupuesto). En el caso de donaciones se requiere la modificación presupuestal. Por este motivo muchos donantes prefieren ejecutar directamente o mediante terceros el proyecto sin registrarlo presupuestariamente.

Todos los fondos recibidos o gastados por las instituciones públicas⁵³ están registrados en los presupuestos mencionados y son reportados mensualmente a la DGCG quien consolida la información de estos informes semestralmente y los reporta en sus Informes de Gestión Financiera del Estado⁵⁴.

Tal como se identificó en la evaluación anterior, todos los ingresos y gastos, independientemente de su fuente u origen o destino, sean estén referidos a gastos del gobierno o a gastos de proyectos financiados por los donantes, están registrados en

⁵³ Como mencionado en el cuadro de la sección 1

⁵⁴ (Ministerio de Hacienda, 2013)

algunos de los presupuestos mencionados y son reportados en los Informes de Gestión Financiera del Estado de modo semestral y anual.

i) Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto del de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales.

Se evalúa si existen transacciones de ingreso o gasto ejecutadas por entidades del gobierno que se administran fuera del presupuesto o que no se incluyen en los informes fiscales o se incluyen inadecuadamente en estos. Se excluyen las transacciones de proyectos financiados por donantes

Calificación A. Todos los ingresos y gastos del gobierno, diferentes de los registrados en los proyectos financiados por donantes están registrados en los presupuestos del gobierno, sean o no aprobados por la Asamblea Legislativa, y adicionalmente son reportados semestralmente en los informes fiscales. No se ha identificado gastos o ingresos extrapresupuestarios.

ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales.

Se evalúa si existen transacciones de ingreso o gasto ejecutadas por proyectos financiados por donantes que se administran fuera del presupuesto o que no se incluyen en los informes fiscales o se incluyen inadecuadamente en estos.

Tal como se menciona en el ID-17.i, los desembolsos de proyectos se registran contablemente al momento en que pueden ser incorporados al presupuesto, no cuando se reciben los desembolsos. Esto hace que los reportes oficiales, tales como el Informe Anual de la Gestión Financiera del Estado, muestren cifras de montos devengados que no coinciden con las cifras reportadas por la DGICP, ya que esta los registra al momento de recibirlos. Se da el caso que algunos desembolsos pueden no ser reportados en informes fiscales del ejercicio en curso, sino en los reportes del siguiente ejercicio fiscal.

La información sobre los programas de cooperación se obtiene de tres fuentes gubernamentales: de los informes de la DGICP que muestran los desembolsos de préstamos cuando estos se realizan (base caja); de los informes de la DGCG que registran los desembolsos cuando estos son incorporados al presupuesto (base devengado); y, de los registros de la base de datos del SICDES que contienen información de compromisos acordados con los cooperantes fundamentalmente referidos a donaciones. Las cifras de las tres fuentes mencionadas, no solo muestran información basada en distintos criterios de registro, sino que además ninguna contiene datos completos.

Adicionalmente, la información proporcionada por los Donantes puede presentar también inconsistencias respecto a la información administrada por la DGICP. Por ejemplo, en referencia a una de las inconsistencias detectadas, la DGICP aclaró que dentro de la cartera de préstamos del BID para El Salvador, existe el préstamo (BID 1369/OC-ES), que sus operaciones son manejadas directamente

por la oficina del BID en Costa Rica y por esa razón no fueron incluidos los desembolsos de dicho préstamo por un monto total de \$11.6 millones. En una aclaración a otro caso identificado, se aclaró que para el préstamo BID 1102/OC-ES, la DGICP reporta el monto total de desembolsos efectuados en el período informado, acorde a los desembolsos parciales reportados en su oportunidad por el acreedor, mientras que la información que el BID proporcionó a la misión PEFA es neta de reintegros.

Finalmente, es importante mencionar que ninguno de los informes del Gobierno aclara los distintos criterios que se aplican en la elaboración de sus datos, tan es así, que no se menciona por ejemplo que los desembolsos se registran al incorporarlos al presupuesto, siendo que el Manual Técnico SAFI en su sección VIII.B.4 establece: "La Contabilidad Gubernamental registrará los recursos y obligaciones en el momento que se generen...."

A diferencia de la evaluación anterior, los esfuerzos para mejorar la coordinación entre el Gobierno y los Donantes iniciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la implementación del SICDES, han posibilitado en esta oportunidad obtener mejores evidencias que han permitido medir con mayor precisión la presente dimensión, así como identificar aspectos que no fueron identificados previamente. .

Calificación C. Aunque todos los ingresos y gastos de los proyectos financiados por donantes mediante préstamos se reportan en los informes fiscales pues son ejecutados presupuestalmente, los ingresos provenientes de desembolsos no se registran contablemente en el momento en que se producen ni reportan oportunamente, dando origen a inconsistencias de información entre los mismos informes fiscales, las cuales no son explicadas.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-7	A	C+	Hay deterioración del puntaje pero ninguna deterioración en el desempeño. Al contrario se han fortalecido los procesos de coordinación entre los donantes	Ninguno
(i)	A	A	Ningún cambio en el desempeño	"
(ii)	A	C	Se han fortalecido los procesos de coordinación entre los donantes y el gobierno posibilitando la obtención de mejores evidencias para cuantificar la dimensión, pero los informes fiscales no reportan adecuadamente los desembolsos recibidos	"

ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

El presente indicador mide la claridad y transparencia de las relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos municipales de El Salvador, utilizando como base el examen de las normas y procedimientos vigentes que fijan la asignación de las transferencias a las municipalidades y la oportunidad con que se comunican para ser incorporadas en el presupuesto local. También considera en qué medida los municipios suministran información presupuestal y financiera y si ésta se recopila y consolida. Para efectos de esta evaluación se utilizará el último ejercicio concluido que en el caso corresponde al año 2012 y su objetivo final es el de actualizar la evaluación de 2009 para el mismo indicador.

(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos SN, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestadas y reales).

El marco normativo de las transferencias del Gobierno Central a los 262 municipios se encuentra regulado por la ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios – FODES⁵⁵, la cual ha sido modificada desde su aprobación cuatro veces, a saber: i) en 1996 el Decreto Legislativo 617 aumenta el monto fijo que se transfería a los municipios, ii) en 1997 se define un porcentaje a transferir equivalente al 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto de la Nación⁵⁶, iii) en el 2004 el Decreto Legislativo 348 aumenta el porcentaje a transferir al 7% de los ingresos netos del presupuesto de la Nación y, iv) finalmente en el 2010 con la aprobación del Decreto 563 se incrementa al 8% el porcentaje de la transferencia a los municipios.

La ley FODES establece en su artículo 4 a su vez cuatro criterios horizontales de distribución del 8%, estos son:

- 50% con base en la población⁵⁷;
- 25% en función al número de municipios⁵⁸;
- 20% con referencia a los índices de pobreza⁵⁹;
- 5% tomando como referente la extensión territorial.

La aplicación de la formula la realiza por mandato de la ley⁶⁰ el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal- ISDEM⁶¹ y los resultados son notificados a

⁵⁵ Decreto Legislativo 74 de 1988

⁵⁶ En la actualidad el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) solicitó concepto a la Dirección General de Presupuesto acerca de lo que se entiende por ingresos corrientes netos

⁵⁷ Por efecto de la ley, se toma como base el censo poblacional de 1992 y no el del 2007

⁵⁸ Este criterio consiste en la distribución del 25% en partes iguales entre todos los 262 municipios

⁵⁹ El índice de pobreza toma en cuenta los siguientes criterios: 1) mortalidad infantil; 2) analfabetismo en mayores de diez años; 3) hacinamiento; 4) vivienda con piso de tierra; 5) vivienda de bajos recursos; 6) vivienda sin agua; 7) vivienda sin servicio sanitario; 8) vivienda sin drenaje; 9) vivienda sin energía eléctrica; 10) tasa neta de escolaridad de primero a sexto grado; 11) tasa neta de séptimo a noveno grado; 12) extra edad escolar de séptimo a noveno grado; y 13) población rural

⁶⁰ Decreto legislativo 76 de 1988, Art. 2

cada municipio una vez se tiene el valor del presupuesto de la Nación y también publicados en el sitio web www.isdem.gov.sv. Para su mayor entendimiento, el ISDEM realiza capacitaciones para explicar los factores de cálculo la formula y en caso que algún municipio quiera conocer los detalles de la misma o tenga dudas, puede solicitar una revisión o explicación adicional.

Los fondos se aportan en doce cuotas mensuales entre febrero y diciembre mes en el cual se reciben dos cuotas⁶². Para cada cuota el ISDEM tiene diez días contados a partir de su disponibilidad (último día de cada mes) para su consignación al municipio. En caso de no cumplirse el plazo el ISDEM podría ser objeto de demanda judicial⁶³. Con respecto a los pagos en el último año se presentaron retrasos en las transferencias por parte del Gobierno Central de hasta de 15 días, no obstante, en todos los años se ha cumplido con el total del valor presupuestado.⁶⁴

Calificación A. La asignación horizontal de las transferencias del gobierno central a los municipios se determina a través de normas y su aplicación es transparente.

(ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos SN sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio.

Los valores a distribuir de las transferencias del FODES son comunicados por el ISDEM a cada uno de los municipios una vez se aprueba el presupuesto general de la Nación, hecho que por lo general ocurre en el mes de diciembre de cada año (para el último año el presupuesto de la Nación se publicó el 5 de diciembre de 2012 y el monto de la transferencia se comunicó a cada municipio el 20 de diciembre de 2012). De otra parte los municipios de conformidad con el artículo 81 del Código Municipal, deben someter a consideración del Concejo el proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos por lo menos tres meses antes de que inicie el nuevo ejercicio fiscal, es decir en el mes de octubre. Para su aprobación tienen hasta el mes de diciembre.

Con base en la información anterior de las fechas en que se debe presentar el proyecto de presupuesto al Concejo y la de la comunicación oficial de la distribución de la transferencia del FODES, se puede concluir que ésta no es oportuna y ocurre (en el mes de diciembre) después de haberse elaborado y presentado los proyectos de presupuestos municipales a los Concejos (en el mes de octubre). Es importante anotar que en el mes de agosto la Corporación de

⁶¹ Organismo Público Autónomo (OPA) o institución descentralizada no-empresarial en la terminología salvadoreña, especializado en el campo de la administración municipal

⁶² Ley del FODES, Decreto 74 de 1988, Art.1

⁶³ Ley del FODES, Art. 7

⁶⁴ Para el 2009 y 2010 el valor entregado fue de \$ EE UU 226,2 millones, en el 2011 de \$ EE UU 272,3 millones y en el 2012, \$ EE UU 299,1 millones.

Municipalidades de El Salvador - COMURES⁶⁵, entrega estimaciones de las transferencias pero para efectos de la dimensión no fue considerada por ser esta una comunicación extraoficial, es decir realizada por una entidad de derecho privado no perteneciente al Gobierno Central.

Calificación C. Se proporciona información confiable a los gobiernos SN antes del comienzo del ejercicio fiscal de las entidades sub-nacionales, pero después de haber elaborado y presentado a los respectivos Concejos municipales los proyectos de presupuesto.

(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.*

El Código Municipal desarrolla conforme a los principios constitucionales el ejercicio de las facultades autónomas de los municipios, estableciendo entre otras la de decretar su presupuesto de ingresos y egresos⁶⁶. Sin perjuicio de ésta autonomía también rigen para los municipios la ley reguladora de endeudamiento público municipal⁶⁷ y las disposiciones señaladas en los títulos V y VI de Ley AFI⁶⁸ correspondientes al subsistema de inversión y crédito público y a la aplicación de las normas generales de la contabilidad gubernamental.

En cumplimiento de las disposiciones contables, los municipios suministran a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) la información financiera y contable, y esta entidad a su vez la consolida en un informe denominado “Informe de Gestión Presupuestaria y Financiera del Sector Municipal”, Este informe se elabora anualmente dentro de los siguientes seis meses luego de haber concluido en ejercicio fiscal y en él se presenta la información consolidada de los presupuestos aprobados y ejecutados municipales (siguiendo la clasificación presupuestal del Gobierno Central) y las cifras agregadas del gasto sectorial municipal.

El último informe de la Gestión Presupuestaria y Financiera del Sector Municipal disponible al momento de realizar la misión fue el del 2011, en él se evidencia la consolidación de los ingresos presupuestados y gastos ejecutados (financiados tanto por transferencias FODES como por recursos propios) de 255 gobiernos municipales (de un total de 262) que remitieron la información a la DGCG. Sin embargo, como no se conocen los montos totales del gasto municipal no es posible calcular la proporción del gasto reportado, razón por la cual y para tener una estimación de la cobertura municipal de la Contabilidad Gubernamental, tal como sucedió en el informe PEFA 2009, se calculará la relación de los ingresos ejecutados y reportados por concepto de transferencias FODES como porcentaje

⁶⁵ El COMURES es una asociación gremial de derecho privado y de utilidad pública, con fines no lucrativos y no partidista; con personalidad jurídica, integrada por las municipalidades del país

⁶⁶ Código Municipal, Decreto 272 de 1998, Art 3

⁶⁷ Decreto legislativo 930 de 2005

⁶⁸ Decreto 516 de 1996

del total de las transferencias efectivamente realizadas por el gobierno central. La información se incluye en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.8: Transferencia reportadas FODES, 2011. (Valor en millones de dólares EE UU)

Transferencias FODES	Monto (en millones de \$ de EE UU)	% de Participación
Presupuestadas	272,3	100%
Devengadas reportadas	257,8	95%

Fuente. Informe de Gestión Presupuestaria y Financiera del Sector Municipal 2011 y cálculos propios de la misión

La DGCG también elabora y publica, a más tardar el 30 de marzo del siguiente año fiscal, un informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal que contiene información administrativa y financiera relacionada con las operaciones de endeudamiento público del sector municipal⁶⁹.

Para el registro de la información presupuestal y contable, el Gobierno Central suministra y soporta la operación de un aplicativo informático⁷⁰ denominado SICGE (Sistema de Contabilidad General de los Entes), el cual es utilizado por la totalidad de los municipios⁷¹. Cabe señalar que la ley no obliga a llevar el sistema, pero, que para obtener la certificación que expide la DGCG previo a un crédito es obligatorio estar al día en la contabilidad.

Calificación A. Se recoge información fiscal de los presupuestos aprobados y ejecutados (ex ante y ex post) conforme a la clasificación presupuestal del gobierno central en más del 90% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, y se consolida en informes anuales dentro de los primeros 6 meses siguientes al cierre del ejercicio.

Reformas

La DGCG impulsa el proyecto para reemplazar el sistema de administración financiera SICGE por un nuevo sistema denominado Sistema de Administración Financiera Municipal (SAFIM). Este sistema incluirá al menos cuatro módulos: presupuesto, tesorería, contabilidad y administración. En la actualidad se cuenta con el modelo conceptual, 51 casos de uso elaborados y un equipo de programadores comprometidos en su desarrollo.

⁶⁹ Para el 2012 el informe cubrió 228 alcaldías pertenecientes a los diferentes departamentos del país que al 31 de diciembre de 2012 registraron operaciones de deuda pública

⁷⁰ Se dispone de un equipo de 15 funcionarios que dan soporte

⁷¹ 200 municipios con información completa del año y el resto con información desde septiembre

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-8	B+	B+	Se aumentó el cumplimiento de la información contable y financiera de los municipios a la DGCG a más del 95%, situación que mejora la cobertura y confiabilidad del informe consolidado de presupuesto y financiero del sector municipal. Se precisa que la información acerca de las transferencias se informa a los municipios luego de que los proyectos de presupuesto son presentados a los Concejos municipales	Durante el último año se presentaron retrasos de hasta 15 días en los pagos de las cuotas mensuales
(i)	A	A	Las transferencias a los municipios se calculan con base en la ley del FODES y el ISDEM la aplica de manera transparente	En el 2010 por medio del Decreto 563, se aumentó el porcentaje que se transfiere a los municipios al 8% de los ingresos corrientes netos de la Nación
(ii)	A	C	En el presente informe PEFA se precisa el momento en el cual se comunican los valores de las transferencias a los municipios, situación que modifica la calificación	El COMURE informa estimaciones del presupuesto de manera extraoficial
(iii)	C	A	La DGCG elabora un informe de la gestión presupuestal consolidada municipal, que contiene los presupuestos aprobados y ejecutados e información sectorial	El gobierno elabora también un informe sobre la deuda pública del sector municipal

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

Se evalúa la capacidad del Gobierno Central para supervisar y monitorear el riesgo fiscal agregado, generado de forma explícita o implícita por otras entidades del sector público, tales como Organismos Públicos Autónomos (OPA), que en El Salvador se llaman instituciones descentralizadas no empresariales, empresas públicas y gobiernos municipales⁷². El análisis se centra en la gestión del último ejercicio fiscal completado (2012).

i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los OPA y las EP

El Art. 111 de la Ley AFI⁷³ establece: “Al término de cada mes, las unidades financieras institucionales prepararán la información financiera/contable, que haya dispuesto la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y la enviarán a dicha Dirección, dentro de los diez días del siguiente mes.” El nivel de cumplimiento de esta norma es muy alto lo cual le permite a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) preparar los Informes Semestrales de Ejecución Presupuestaria del Estado⁷⁴.

Las entidades del Sector Público Financiero (SPF) como son: el Banco Central de Reserva (BCR) y los bancos de propiedad estatal: el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) que en el año 2012 fue sustituido por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) y el Instituto de Garantía de Depósitos, están explícitamente excluidas del alcance de esta ley, dado que estas entidades son supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero.

Aunque se recibe información mensual que permite hacer un análisis y seguimiento de la situación financiera de las entidades públicas, esto no se realiza y por tanto no se produce ningún informe que identifique la posición de riesgo fiscal provocado por las entidades del gobierno. Esta falta de seguimiento a las entidades públicas fue identificada en la evaluación del año 2009, sin embargo, en dicha evaluación se consideró que al recibirse la información se había satisfecho las condiciones del presente indicador, lo cual es incorrecto, pues aunque la información es recibida, no se hace análisis ni seguimiento basado en la misma, ni se producen reportes que muestren algún tipo de actividad de supervisión del riesgo fiscal.

⁷² En 2012, los OPA representaron 21% del gasto público no-financiero (sin las transferencias del gobierno), las EP 9,6% y las municipalidades 5% (ver sección 1, tabla 1)

⁷³ (Asamblea Legislativa, Decreto Ley 516, 23/11/1995)

⁷⁴ (Ministerio de Hacienda, 2012_Julio), (Ministerio de Hacienda, 2013_Enero)

Calificación C. El Ministerio de Hacienda recibe periódicamente la información sobre la gestión financiera de todas las entidades del SPNF Gobierno, pero no se hace el seguimiento de la misma ni se hace la supervisión del riesgo fiscal provocado por dichas entidades.

ii) *Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos SN.*

Los gobiernos sub-nacionales en El Salvador son los 262 gobiernos municipales distribuidos en sus 14 departamentos. Al igual que en el caso de las entidades del Gobierno Central, los gobiernos municipales deben informar mensualmente a la DGCG sobre su situación financiera, pero adicionalmente, se cuenta con las siguientes fuentes de información:

- a. La documentación e información administrativa de los créditos contratados, proporcionada directamente por las municipalidades
- b. La información proporcionada por instituciones acreedoras con las cuales los municipios han contratado obligaciones financieras
- c. La información suministrada por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). Los gobiernos municipales reciben del Gobierno Central una transferencia equivalente al 8% de los ingresos netos del gobierno. Una parte de este fondo puede ser usado por las municipalidades como garantía colateral para obtener préstamos del sistema financiero. La retención de los montos correspondientes para cumplir con el servicio de la deuda adquirida por cada municipalidad es administrado por el ISDEM, quien realiza el pago a los acreedores a nombre de la municipalidad.

Con toda esta información la DGCG prepara un Informe Anual sobre la Situación del Endeudamiento Público Municipal, Ejercicio 2012⁷⁵. Dicho informe describe la deuda municipal identificando sus aspectos de regionalización, servicio, acreedores y destino de los fondos entre otros aspectos. Este documento se centra en el endeudamiento municipal y no analiza los demás aspectos de riesgo fiscal generados por el sector municipal.

La DGCG, en cumplimiento a lo establecido en el Art. 7 de la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal⁷⁶, emite también Certificaciones de Categorización a solicitud de los Gobiernos Locales, las cuales se basan en indicadores de solvencia, liquidez y otros. Esta certificación les permite realizar gestiones de endeudamiento público. En el año 2012, se recibieron un total de 118 solicitudes de certificaciones de categorización, de las cuales 105 fueron certificadas (79 con categoría A, 19 con categoría B y 7 con categoría C), las 13 solicitudes restantes fueron denegadas.

⁷⁵ Ministerio de Hacienda, marzo 2013.

⁷⁶ Asamblea Legislativa, Decreto Ley 930, Diciembre 2005

Al igual que en el caso descrito en la dimensión anterior, el Ministerio de Hacienda cuenta con mucha información para dar seguimiento a la gestión financiera del sector municipal y para hacer un análisis del riesgo fiscal generado por el sector, sin embargo, esto no se hace. Los informes y certificaciones mencionados tienen un objetivo específico y ajeno al seguimiento del riesgo fiscal.

El marco normativo⁷⁷ establece la autonomía económica, técnica y administrativa de las municipalidades, por lo que el Ministerio de Hacienda no tiene ninguna facultad para supervisar o incidir en la gestión financiera del sector municipal, y en acatamiento de la norma el Ministerio de Hacienda no hace el seguimiento del riesgo fiscal generado por el sector municipal. Sin embargo, la norma no prohíbe que el Gobierno evalúe el riesgo a que este está expuesto por la gestión municipal.

Calificación C. El Ministerio de Hacienda recibe periódicamente la información sobre la gestión financiera del sector municipal, pero no se hace el seguimiento de la misma ni se hace la supervisión del riesgo fiscal provocado por dichas entidades.

Reformas.

Recientemente, se asignó a la Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda la función de dar seguimiento al posible riesgo fiscal originado por las entidades del Gobierno, pero dicha función aún no ha sido implementada en la referida Dirección.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-9	C+	C	Ninguno	
(i)	A	C	No se han producido cambios en el desempeño, pero el criterio aplicado en la evaluación anterior no se ajustó a lo establecido en la metodología PEFA	Ninguno
(ii)	C	C	Ninguno	Ninguno

ID-10. Acceso público a información fiscal clave

i) Número de los elementos de acceso público a la información mencionados que se utilizan.

Se evalúa el acceso del público a seis elementos de información sobre las finanzas del gobierno central. El periodo de referencia es el último ejercicio fiscal

⁷⁷ Constitución de la República, Artículos 203, 204 ordinal 2° y 207

concluido (2012). La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP)⁷⁸ fue devuelta a la Asamblea con comentarios del Presidente de la República el 5 de enero del 2011. El 8 de abril del 2011 la Asamblea Legislativa aprobó una versión modificada del Decreto 534 que entró en vigencia el 8 de mayo del 2011.

La LAIP creó el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) encargado de la implementación y de supervisar la correcta aplicación de la LAIP, sin embargo, su creación fue postergada habiéndose establecido el inicio de sus actividades a partir del 8 de mayo de 2012. Aunque fue creado el IAIP y se nombraron sus Comisionados, no se asignó presupuesto para su funcionamiento, por lo que se estableció una sede provisional en las oficinas del Programa de Transparencia y Gobernabilidad de USAID. En el Presupuesto del año 2013, los fondos para el IAIP se asignaron a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, por lo que aun el IAIP no cuenta con presupuesto operativo propio.

Debe aclararse que el derecho de acceso a la información se gestiona a través de las Unidades de Acceso a la Información Pública (UAIP), las cuales han sido creadas por la LAIP (art. 48) y son las que atienden las solicitudes de información de los ciudadanos, pero la supervisión del cumplimiento de la LAIP por estas Unidades y por las entidades, que deben también publicar información de oficio que los ciudadanos pueden obtener sin necesidad de solicitarla a la UAIP, es ejercida por el Instituto de Acceso a la Información Pública. Actualmente, 89 instituciones ya cuentan con la estructura para la atención ciudadana habiéndose gestionado en el primer año un total de 10,418 solicitudes de información.

Cuadro 3.9 - Documentación de acceso al público

Elementos requeridos	Elementos de acceso al público	Evaluación
Documentación sobre el proyecto de presupuesto anual, tal como es presentada al Congreso de la República	El expediente completo del Proyecto de Presupuesto del Sector Público No Financiero (SPNF), incluyendo el Mensaje del Ministro de Hacienda, los sumarios y los detalles presupuestarios del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (OPA) y de las Empresas Públicas (EP) que se presenta a la Asamblea Legislativa, se publica en el portal WEB de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda al primer día útil posterior a su presentación a la Asamblea Legislativa. El Proyecto de Presupuesto del año 2013 fue presentado el jueves 27 de setiembre del 2012 y fue publicado el viernes 28 de setiembre en el portal de Hacienda. El Proyecto de Presupuesto del año 2012 fue presentado el viernes 30 de setiembre del 2011 y fue publicado el lunes 3 de octubre en el portal de Hacienda. La evaluación del 2009 y la presente son coincidentes. No se han identificado cambios en el desempeño.	Cumple

⁷⁸ (Asamblea Legislativa, Decreto 534, 2010 diciembre 2)

Elementos requeridos	Elementos de acceso al público	Evaluación
Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio	<p>El MH elabora y publica en el portal de Transparencia Fiscal los siguientes informes de seguimiento de la ejecución presupuestaria:</p> <p>(i) el Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de los Gastos. Documento mensual con <u>información preliminar</u>. Se publica al mes siguiente del periodo reportado;</p> <p>(ii) el Boletín Presupuestario. Documento trimestral que incluye un breve resumen del Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central, así como información sobre cambios en el marco normativo dentro del periodo y otros aspectos sobre ingresos y gastos. <u>Se publica dentro de los 45 días</u> siguientes del periodo reportado</p> <p>(iii) Tablas estadísticas mensuales sobre recaudación de ingresos. Se publica al mes siguiente del periodo reportado. <u>No constituyen un informe.</u></p> <p>(iv) El Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria del Estado que contiene información consolidada del SPNF <u>se emite dentro de los treinta días posteriores al periodo reportado.</u></p> <p>La evaluación del 2009 y la presente no son coincidentes. Ya no se producen los informes trimestrales de ejecución presupuestal y a partir del año 2011 se están produciendo los informes semestrales de Ejecución Presupuestal.</p>	Cumple
Estados financieros del cierre del ejercicio	<p>Se emiten estados financieros dentro de los tres primeros meses del nuevo año en el Informe de la Gestión Financiera del Estado. En el caso del año 2012 estos fueron emitidos y publicados el 15 de marzo del 2013.</p> <p>Aunque no se emiten estados financieros del Gobierno, se producen estados consolidados de situación y de rendimiento monetario referidos a las distintas agrupaciones presupuestarias existentes, como sigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estados del presupuesto del Gobierno Central (Grupo 1); - Estados del presupuesto del Sector Descentralizado (Grupo 2); - Estados del consolidado de los Presupuestos Ordinarios y Especiales (Grupo 3); - Estados de los Presupuestos Extraordinarios (Grupo 4); y, - Estados de los presupuestos de Fondos Especiales (Grupo 5) <p>No se han identificado cambios en el desempeño.</p>	Cumple
Informes de auditoría externa	<p>Los informes de auditoría externa elaborados por la Corte de Cuentas no son documentos puestos al acceso libre por el público. Los informes pueden ser solicitados a la CCR por escrito, y esta puede entregarlos en tanto no se encuentren en litigio administrativo o judicial.</p> <p>La evaluación del 2009 y la presente son coincidentes. No se han identificado cambios en el desempeño.</p>	No cumple
Las adjudicaciones de contratos	<p>La información sobre órdenes de compra, convocatorias, adjudicaciones y contratos referidos a la adquisición y contratación de bienes y servicios del sector público se publica en COMPR@SAL (http://www.comprasal.gob.sv).</p> <p>La evaluación del 2009 y la presente son coincidentes. En COMPR@SAL ya se publican todos los procesos indistintamente de su monto, de su modalidad o fase del proceso de contratación. Esta es una mejora que ya no incide en la calificación dado que excede los requisitos mínimos establecidos por la metodología PEFA.</p>	Cumple
Recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios	<p>Los ministerios de salud y educación llevan el registro de los recursos asignados, recibidos y utilizados por las diferentes unidades de prestación de servicios primarios de modo descentralizado. Las cabeceras departamentales y unidades principales administran el flujo de recursos en su área de influencia, pero no se emiten reportes detallados de la gestión ni se consolida la información a nivel central.</p> <p>La evaluación del 2009 y la presente son coincidentes. No se han identificado cambios en el desempeño.</p>	No cumple

Calificación B. Sólo cuatro de los seis elementos requeridos por la metodología PEFA califican como satisfactorios.

Reformas

En febrero del 2013 la Asamblea Legislativa aprobó una modificación a la LAIP pero esta fue vetada por el Presidente de la Republica por lo que nunca entró en vigencia.

En octubre del 2012, el MINED emitió la Guía de Rendición de Cuentas que estableció procedimientos para que cada centro educativo presente a su comunidad, entre otros aspectos, los resultados obtenidos y los recursos recibidos por el centro escolar, lo cual debe constar en un informe que debe estar a disposición del público. Esta es una iniciativa del Gobierno que permitirá satisfacer los requisitos del indicador, pero que recién tendrá una implementación generalizada en el año 2013 dado que el año lectivo en El Salvador va de enero a la primera mitad del mes de noviembre. La presente evaluación PEFA analiza el último año concluido (2012) no el año 2013.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-10	B	B	Se han evidenciado cambios favorables en el desempeño en la gestión de adquisiciones (COMPR@SAL), sin embargo, estos ya no generan un cambio en la calificación.	--
(i)	B	B	"	Ninguno

3.3. Programación presupuestaria basada en políticas

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

Se evalúa los términos del calendario presupuestario a fin de verificar que concede plazos adecuados para todas sus actividades. Se evalúa también si la Nota de Techos Presupuestarios, las Políticas Presupuestarias y las diversas directrices presupuestarias son claras, y si la participación política en la preparación de dichos instructivos ha sido efectiva. Además se analiza el calendario aplicado al último presupuesto aprobado (2013). Se evalúa si el Proyecto de Presupuesto fue presentado a la Asamblea Legislativa oportunamente y esta lo aprobó antes del inicio del ejercicio fiscal presupuestado. Se analiza el proceso referido a los últimos tres presupuestos aprobados (2011, 2012 y 2013).

i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo.

La Ley de Administración Financiera del estado (AFI) establece en su artículo 28 que el Ministro de Hacienda propondrá al Consejo de Ministros la Política Presupuestaria para la formulación del presupuesto del siguiente ejercicio fiscal “a más tardar en la segunda quincena del mes de abril de cada año”. En el año 2012, la Política Presupuestaria para la formulación del presupuesto del año 2013 fue aprobada el 30 de mayo del 2012, según consta en el acta de la sesión del Consejo de Ministros de dicha fecha.

La Política Presupuestaria aprobada estableció en su sección V. Normas de Formulación Presupuestaria, Inciso D. Calendario de Actividades, las fechas críticas del proceso de formulación presupuestal. El calendario estableció también:

- que al 22 de junio se debería haber comunicado a las entidades los techos presupuestarios y la Norma de Formulación Presupuestaria 2013;
- que las entidades debían presentar sus Anteproyectos de Presupuesto al Ministerio de Hacienda hasta el 31 de julio;
- que el Ministerio de Hacienda presentaría a la Asamblea Legislativa hasta el 30 de setiembre el proyecto de Presupuesto de Presupuesto aprobado por el Consejo de Ministros.

La Norma de Formulación Presupuestaria del 2013, emitida el 23 de julio del 2012 con atraso de un mes respecto a lo establecido en la Política Presupuestaria, modificó el calendario presupuestario atrasando las fechas de entrega de los techos presupuestarios hasta fines del mes de julio y atrasando el plazo para la entrega de los Anteproyectos de las entidades al 14 de agosto.

Es importante mencionar que a pesar de los cambios en el calendario presupuestarios que se mencionan, las instituciones entregaron su proyecto de presupuesto en los tiempos requeridos, y el Ministerio de Hacienda cumplió los plazos que establece la Constitución de la República (Art. 167) para la entrega del Proyecto de Presupuesto 2013 a la Asamblea.

Documento	Plazos establecidos en el marco normativo	Fecha actual
Aprobación de la Política Presupuestaria	El marco normativo fija el plazo para la presentación de la Política Presupuestaria al Consejo de Ministros (entre el 15 y el 30 abril ⁷⁹) pero no para su aprobación	La política Presupuestaria fue aprobada el 30 de mayo 2012
Norma de Formulación Presupuestal	22 de junio ⁸⁰ Hasta el 31 de julio ⁸¹	23 de julio 2012
Circular de Techo Presupuestal para el gasto corriente	22 de junio ⁸² Hasta el 31 de julio ⁸³	24 de julio 2012
Circular de Techo Presupuestal para el gasto de capital	22 de junio ⁸⁴ Hasta el 31 de julio ⁸⁵	24 de julio 2012
Presentación del Presupuesto Institucional al Ministerio de Hacienda	31 de julio ⁸⁶ Hasta el 14 de agosto ⁸⁷	29 de agosto 2012
Presentación del Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa	Por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal ⁸⁸	27 setiembre 2012
Lineamientos específicos para el proceso de ejecución presupuestal	Sin referencia	24 enero 2012

Calificación C. Existe un calendario rudimentario que puede sufrir frecuentes retrasos. Las entidades tienen aproximadamente tres semanas para preparar sus propuestas

ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente), y participación política en esa labor de orientación.

La Política Presupuestaria contiene criterios generales, pero la Norma de Formulación Presupuestaria es explícita mostrando regulaciones específicas,

⁷⁹ Ley AFI (Asamblea Legislativa, Decreto Ley 516, 23/11/1995) Art. 28

⁸⁰ Calendario Presupuestario incluido en la Política Presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros (Ministerio de Hacienda, 2012)

⁸¹ Fecha modificada por la Norma de Formulación Presupuestal. Sección V.F Calendario de Actividades (Ministerio de Hacienda, 2012)

⁸² Calendario Presupuestario incluido en la Política Presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros

⁸³ Fecha modificada por la Norma de Formulación Presupuestal. Sección V.F Calendario de Actividades

⁸⁴ Calendario Presupuestario incluido en la Política Presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros

⁸⁵ Fecha modificada por la Norma de Formulación Presupuestal. Sección V.F Calendario de Actividades

⁸⁶ Calendario Presupuestario incluido en la Política Presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros

⁸⁷ Fecha modificada por la Norma de Formulación Presupuestal. Sección V.G Consideraciones Finales

⁸⁸ (Asamblea Constituyente, 1995), Artículo 167.3

prioridades y limitaciones del gasto. Su sección de Gasto Corriente incluye regulaciones de gasto para: remuneraciones; adquisición de productos alimenticios; textiles y vestuarios; papelería y útiles de oficina; combustibles, lubricantes y mantenimiento de vehículos; servicios básicos; atenciones sociales; pasajes y viáticos; servicios de capacitación; servicios técnicos y profesionales; arrendamiento de inmuebles; servicios de publicidad; transferencias, subsidios y donaciones. Su sección de gasto de capital además de incluir regulaciones específicas sobre la gestión; regula diversos aspectos referidos a la deuda pública y otros aspectos operativos vinculados a la gestión de proyectos. La Norma tiene secciones específicas para las entidades del gobierno central presupuestador y los OPA como para el sector empresarial del Estado.

Las notas de techos presupuestarios, tanto para la de gastos corrientes como para la referida a los gastos de capital, son descriptivas fijando montos para partidas presupuestarias específicas y para los rubros más importantes de la gestión, así como identificando fuentes de recursos.

En la aprobación de estos documentos no participa el Consejo de Ministros, limitando la participación del Gabinete en la etapa de formulación presupuestal.

Calificación C. Los techos presupuestarios son definidos por el Ministerio de Hacienda y comunicados a las instituciones mediante notas específicas para cada entidad. El Consejo de Ministros no participa en la definición de los techos.

iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo o de un órgano con mandato similar (dentro de los tres últimos años).

Los últimos tres presupuestos fueron aprobados por la Asamblea Legislativa y publicados en el Diario Oficial antes del cierre del ejercicio según mostrado en la tabla siguiente:

Cuadro 3.10: Fechas de Aprobación de la Ley de Presupuesto (2011-2013)

Presupuesto del ejercicio fiscal	Fecha de presentación a la Asamblea Legislativa	Decreto Legislativo de aprobación	Fecha del Decreto Legislativo
2011	28 de setiembre del 2010	Decreto Legislativo 514	18 de noviembre del 2010
2012	30 de setiembre del 2011	Decreto Legislativo 918	23 de noviembre del 2011
2013	27 de setiembre del 2012	Decreto Legislativo 182	8 de noviembre del 2012

Calificación A. Los tres últimos presupuestos aprobados por la Asamblea Legislativa fueron aprobados en el mes de noviembre y fueron publicados en el Diario Oficial antes del inicio del ejercicio fiscal presupuestado.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-11	B	B	Ningún cambio en el desempeño	
(i)	C	C	No hubo un calendario presupuestario fijo y los plazos concedidos a las entidades para acondicionar sus presupuestos a los techos asignados se redujeron a tres semanas	Ninguno
(ii)	C	C	No se ha evidenciado ningún cambio en el desempeño	Ninguno
(iii)	A	A	No se ha evidenciado ningún cambio en el desempeño	Ninguno

ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y programación presupuestaria

Se evalúa si se preparan proyecciones multianuales con carácter anual rotatorio, siguiendo una clasificación económica, o funcional del gasto, y si el presupuesto anual está vinculado a estas. Se analizan los procesos presupuestarios de los últimos dos años concluidos (2011 y 2012). Se evalúa también si se han hecho análisis de sostenibilidad de la deuda pública (interna y externa) en los últimos tres años (2010, 2011 y 2012). Además se evalúa si para la preparación del último presupuesto ejecutado (2012) se contó con estrategias sectoriales costeadas y si estas fueron consistentes con las proyecciones fiscales. En la última dimensión se evalúa si en el

último presupuesto ejecutado (2012), las inversiones se seleccionaron sobre la base de estrategias sectoriales e implicaciones en cuanto a costos recurrentes consistentes con las asignaciones sectoriales. Se actualiza la evaluación PEFA de 2009 para todas las dimensiones.

i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales.

El Acuerdo Ejecutivo N° 891 del 28 de julio de 2010, institucionalizó la elaboración, implementación y seguimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo⁸⁹ (MFMP), el cual propone una proyección de techos indicativos, globales y plurianuales de: ingresos; gastos; y, financiamiento. Aplica supuestos macroeconómicos, políticas y prioridades del gobierno y las medidas de política fiscal descritas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014⁹⁰.

Las proyecciones alcanzan todos los niveles del Sector Público No Financiero (SPNF): gobierno central presupuestador; instituciones descentralizadas no empresariales; y, las empresas públicas no financieras. Las proyecciones incluyen los ingresos tributarios del Gobierno Central Presupuestador, los montos de inversión pública para cada nivel del gobierno, y la proyección de saldos de la deuda pública. Las proyecciones no proponen una desagregación funcional o sectorial del gasto, pero si plantean la desagregación en unos pocos rubros de la clasificación económica del gasto.

La versión del MFMP analizada fue publicada en el mes de noviembre del 2011, corresponde a los resultados de la tercera revisión de las metas y objetivos fiscales del Acuerdo Stand-By⁹¹, cubriendo el periodo 2011-2015. Esta versión fue utilizada para la formulación de las políticas presupuestarias para el ejercicio fiscal 2013.

De momento las proyecciones del MFMP son solo referenciales y tratan de acompañar las propuestas del Plan Quinquenal, el cual se centra en el desarrollo de programas y prioridades sociales y no en desarrollos sectoriales, por lo que el MFMP no proyecta cifras sectoriales o funcionales, sino más bien cifras de globales presupuestarios. Las proyecciones existentes aun no son vinculantes por lo que ni el proyecto de presupuesto ni las notas en las que se comunican los techos presupuestarios a las instituciones se basan en las cifras del MFMP.

Los gráficos presentados a continuación muestran la débil consistencia entre las cifras de los presupuestos ejecutados (2010 y 2011), del presupuesto vigente (2012) y del presupuesto proyectado (2013) con las cifras estimadas en el MFMP. Sólo la cifra presupuestada para el gasto de capital del año 2012 coincide con las proyecciones de mediano plazo. Esta cifra por otro lado era conocida dado que la Asamblea estaba aprobándola al momento de finalizar el MFMP en noviembre del 2011

⁸⁹ (Ministerio de Hacienda, 2011 noviembre)

⁹⁰ (Presidencia de la República, 2010)

⁹¹ (Fondo Monetario Internacional, 2011 agosto)

.Gráfico – Comparación Cifras Gasto Corriente (millones de \$ EE UU)

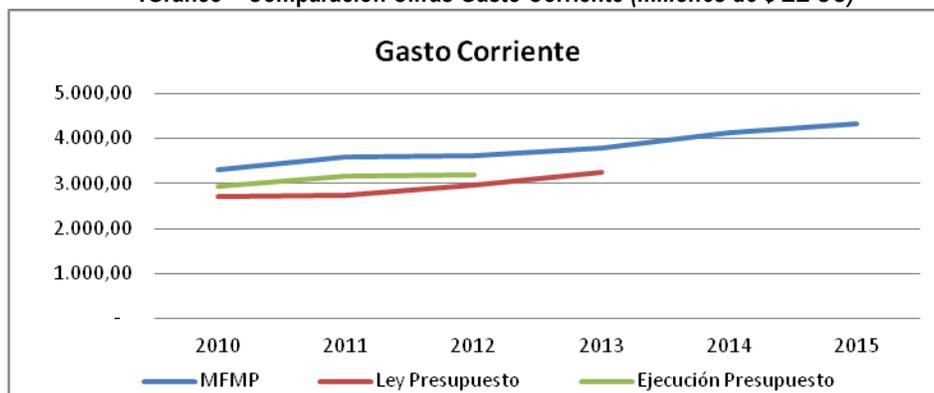
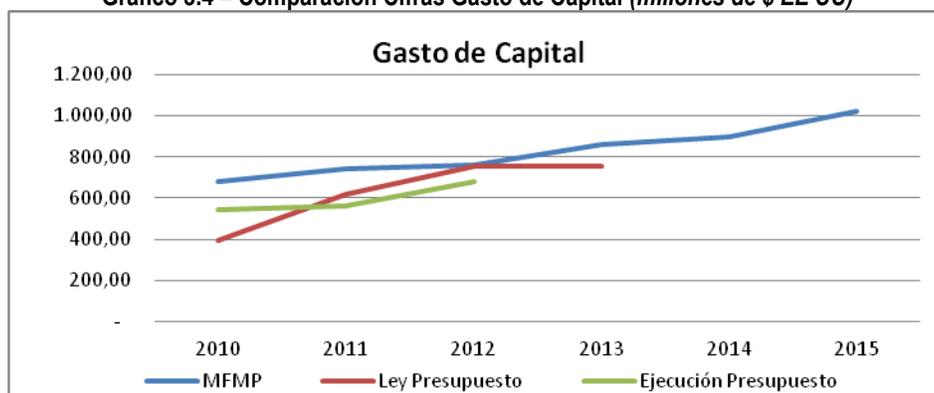


Gráfico 3.4 – Comparación Cifras Gasto de Capital (millones de \$ EE UU)



Calificación C. El MFMP hace un proyección del comportamiento fiscal con carácter anual rotatorio y con una visión a cinco años, pero esta solo plantea algunos valores del gasto público en términos de clasificación económica y sin tener un carácter vinculante con los estimados presupuestarios

ii) *Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda*

A partir del año 2010 la Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF) tiene asignada la función de hacer el análisis de sostenibilidad de la deuda pública anualmente, a fin de poder incorporar sus resultados en la proyección del MFMP así como para proporcionar insumos para la sección de endeudamiento público del mensaje del Ministro de Hacienda a la Asamblea Legislativa al momento de presentar el Proyecto de Presupuesto Anual. La DPEF aplica el modelo de análisis que le fue proporcionado por el Banco Mundial, el cual analiza la sostenibilidad integralmente, incluyendo tanto la deuda interna como la deuda externa.

Calificación A. La DPEF hace análisis anuales de sostenibilidad de la deuda pública.

iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones

Se evalúa si para la preparación del último presupuesto ejecutado (2012) se contó con estrategias sectoriales costeadas y si estas fueron consistentes con las proyecciones fiscales.

Con la emisión de la primera versión del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 emitido por el gobierno entrante en mayo del 2010, los planes sectoriales perdieron vigencia. El Plan Quinquenal establece prioridades sociales y no sectoriales, por lo que desde el año 2010 las entidades sectoriales no cuentan con estrategias sectoriales documentadas y menos aún con estimaciones de costos plurianuales, sino con prioridades establecidas en el Plan Quinquenal.

Tal como se menciona en las Notas⁹² donde el Ministerio de Hacienda comunica a las entidades sus techos presupuestarios, la asignación de los mismos responde al cumplimiento del Plan Quinquenal: *“El monto antes referido se ha definido con base a las necesidades prioritarias institucionales las cuales están en armonía con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014...”*.

Calificación D. La mayoría de las entidades no cuenta con estrategias sectoriales ni con estimados de costos plurianuales de gasto corriente y de capital.

iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro

Se evalúa si en el último presupuesto ejecutado (2012), las inversiones se seleccionaron sobre la base de estrategias sectoriales e implicaciones en cuanto a costos recurrentes consistentes con las asignaciones sectoriales.

Debido a que las asignaciones presupuestarias no están armonizadas con las necesidades institucionales, se han identificado casos de inversiones finalizadas que no contaron con recursos para su operación durante el año 2012 ni con asignación presupuestal en el año 2013. También se han identificado debilidades en los procesos de mantenimiento o rehabilitación de bienes inmuebles del Estado. En el Ministerio de Salud se informó sobre los casos del Hospital Chalchuapa al cual no se le asignan recursos y a otros 7 hospitales cuyos procesos de rehabilitación y/o finalización se encuentran interrumpidos.

⁹² Nota Techo Presupuestal Gasto Corriente, MINSAL 2012 (Ministerio de Hacienda, 2012), Nota Techo Presupuestal Gasto Capital, MINSAL 2012 (Ministerio de Hacienda, 2012), Nota Techo Presupuestal Gasto Corriente, MINED 2012 (Ministerio de Hacienda, 2012), Nota Techo Presupuestal Gasto Capital, MINED 2012 (Ministerio de Hacienda, 2012)

La realización de inversiones está sujeta a un proceso multiinstitucional de aprobaciones y justificaciones que verifican su conveniencia y prioridades sectoriales, así como la consistencia de sus estimaciones de costos futuros. En este proceso intervienen diversas instancias de revisión como son: la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP), que evalúa el análisis de pre-inversión y emite una opinión favorable o desfavorable; la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP) que debe confirmar la conveniencia y prioridad de la inversión en función del Plan Quinquenal (no de una estrategia sectorial); y, la Dirección General de Presupuesto debe confirmar que la ejecución del gasto de capital requerido por la inversión sea compatible con la política y techos presupuestarios.

La asignación de recursos operativos para las inversiones que se concluyen no necesariamente se basa en los análisis y estudios previos, sino en la disponibilidad de recursos para el tipo de prioridad que pueda tener la inversión en el Plan Quinquenal. El plan Quinquenal por su parte, no considera aspectos sectoriales, por lo que no tiene referencias específicas de costos de las inversiones sectoriales.

Calificación C. Se hacen análisis de gasto futuro para todas las inversiones, pero debido a que el Plan Quinquenal de Desarrollo no contiene referencias sectoriales específicas, la asignación de recursos al momento del inicio de operaciones de las inversiones puede no estar priorizado.

Reformas

El nuevo modelo presupuestario de Programa Presupuestario con Enfoque de Resultados que será adoptado por el Gobierno a partir del ejercicio fiscal 2015, implica la implementación de MFMP es el punto de partida para el desarrollo del Marco de Gastos de Mediano Plazo, propone la aplicación de los instrumentos del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP) para dar mayor predictibilidad a las instituciones sobre el flujo financiero en un horizonte de cuatro años.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-12	C+	C+	No se han identificado cambios en la presupuestación multianual y la programación de inversiones. Ahora se lleva a cabo una análisis anual de sostenibilidad de la deuda publica	--
(i)	C	C	No se han identificado cambios en el desempeño. El MFMP se sigue calculando y actualizando anualmente pero sigue sin tener carácter vinculante con el presupuesto.	Ninguno
(ii)	B	A	La periodicidad de los Análisis de Sostenibilidad de la Deuda es ahora anual y está a cargo de la DGPEF	Ninguno
(iii)	C	D	La puesta en vigor del Plan Quinquenal de Desarrollo ha hecho que los Planes Sectoriales pierdan vigencia y prioridad presupuestaria	Ninguno
(iv)	C	C	No se han identificado cambios en el desempeño. Se calcula el costo futuro de las inversiones pero estos siguen desvinculados de las asignaciones presupuestarias y de las estrategias sectoriales	Ninguno

3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria

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

Esta dimensión evalúa la claridad de la legislación y los procedimientos tributarios incluidos las normas aduaneras, el acceso de los contribuyentes a la información sobre las obligaciones tributarias y procedimientos, y el funcionamiento ágil y transparente de los recursos administrativos y ante el contencioso administrativo. El presente examen se refiere a la gestión, tal como es ejecutada actualmente y con la versión de este indicador se actualizará el mismo indicador de la evaluación de 2009.

i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios.

En los últimos cuatro años se han aprobado dos reformas tributarias en El Salvador, la primera de ellas se adoptó por medio del Decreto 236-09 y la segunda a través del Decreto 957-09. La reforma del 2009 se enfocó en el impuesto sobre la Renta, IVA, los impuestos al Consumo y el fortalecimiento de los instrumentos de fiscalización para reducir los espacios de evasión, elusión y el contrabando⁹³ y la reforma aprobada en el 2011 incluyó cambios para mejorar la eficacia recaudatoria del impuesto a la Renta entre las que se cuentan: el aumento de la tarifa del impuesto renta personas jurídicas del 25% al 30%, la adopción de un pago mínimo del 1% calculado sobre el monto de la renta obtenida bruta, la retención del 5% sobre el acreditamiento de utilidades y el incremento de la tasa general del anticipo a cuenta del Impuesto sobre la Renta de 1.5% al 1.75%. También se incorporaron medidas para mejorar la equidad del sistema como el incremento del monto de la renta exenta para personas naturales de \$ EE UU 2,514,29 a \$ EE UU 4,054 (se benefició a 81,962 contribuyentes), y disposiciones para simplificar el sistema como el aumento del límite para presentar la liquidación anual en los asalariados de \$ EE UU 5,714,28 a \$ EE UU 9,100, la eliminación de la obligación de presentar declaraciones para las rentas de salarios de hasta \$ EE UU 60,000 y la simplificación de la tributación del impuesto sobre la Renta de las personas naturales asalariadas mediante el mecanismo de la retención⁹⁴. Estas reformas han permitido no solo mejorar las capacidades de control, sino aumentar la recaudación y el nivel de carga tributaria y a simplificar el sistema al reducir el número de contribuyentes que presentan declaraciones y solicitudes de devoluciones, aliviando por esta vía trámites y congestiones en los vencimientos.

Las normas para la determinación de todos los tributos, a pesar de estar dispersas en disposiciones individuales para cada impuesto, son claras y detalladas, su determinación se basa en sistemas de liquidación privada o autoliquidación⁹⁵ y en reglas predeterminadas por la ley para tasar los montos del gravámenes y las sanciones⁹⁶, éstas últimas contenidas en el Código Tributario y su reglamento. Así mismo los límites de la administración tributaria están claramente definidos en el

⁹³ Ministerio de Hacienda, *Memorias de Labores* Junio de 2009- Mayo de 2010

⁹⁴ Ministerio de Hacienda, *Memorias de Labores* Junio de 2010-Mayo 2011

⁹⁵ Código Tributario, Decreto 230 de 2001, *Capítulo I, Obligaciones Formales; sección cuarta, Declaraciones Tributarias;*

⁹⁶ Código Tributario, Decreto 230 de 2001, *Capítulo VIII del Código Tributario, Régimen Sancionatorio*

código, no son discrecionales y son de obligatorio cumplimiento para los funcionarios en todas las actuaciones que adelanten⁹⁷.

Con respecto a la legislación aduanera, ésta se caracteriza por tener un marco general basado en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano - CAUCA y en su reglamento el RECAUCA, normas que se aplican conforme a los requerimientos del Mercado Común Centroamericano y de los instrumentos regionales de integración. También tiene aplicación la legislación nacional que comprende la Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas⁹⁸, la Ley de Simplificación Aduanera⁹⁹ y la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras¹⁰⁰. Se destaca a partir del año 2013 la adopción del Manual Único de Operaciones,¹⁰¹ instrumento que contribuye a clarificar las reglas de operación y con ello a reducir posibles discrecionalidades en las actuaciones de las aduanas.

Calificación A. La legislación y los procedimientos referentes a la totalidad de los principales tributos son claros y detallados. Los límites, competencias y potestades discrecionales están sujetas a estrictas limitaciones legales de obligatorio cumplimiento y son acatadas por los funcionarios.

ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.

La administración tributaria cuenta con diferentes canales por los cuales los contribuyentes pueden acceder a la información de sus obligaciones y procedimientos tributarios, estos son:

- *Portal del Ministerio de Hacienda:* A través del sitio web www.mh.gob.sv se coloca a disposición de los contribuyentes información debidamente organizada de las leyes, tratados internacionales, decretos, reglamentos, circulares, instructivos, guías tributarias y jurisprudencia relacionada con los impuestos internos y las obligaciones aduaneras. También por medio del portal se puede acceder a servicios de búsqueda de las normas y la jurisprudencia como el que se ofrece a través del Centro de Atención Técnica- CAT legal¹⁰² y a la información contenida en el Manual de Operaciones Aduaneras consistente en principios, el marco legal, los procesos y los criterios operativos y jurídicos que se aplican en las aduanas.

⁹⁷ Código Tributario, Decreto 230 de 2001, Artículo 22

⁹⁸ Decreto 903 de 2006, modificado por el Decreto 121 de 2012

⁹⁹ Decreto Legislativo 529 de 1999, reformado por los Decreto Legislativo 906 de 2005 y 23 de 2012

¹⁰⁰ Decreto Legislativo 551 de 2001, modificado por los Decretos Legislativos 542 de 2004 y 904 de 2005

¹⁰¹ El Manual Único de Operaciones Aduaneras puede ser consultado en el portal del Ministerio de Hacienda, www.mh.gob.sv

¹⁰² Se pueden consultar también sentencias de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Resoluciones del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas (TAIIA), Consultas Jurídicas, Leyes y reformas tributarias.

- *Call center*: Por medio de los números telefónicos 2244-3444 o 2244 se puede realizar consultas tributarias, conocer el estado de las devoluciones de Renta, los trámites administrativos e instrucciones acerca del manejo de los aplicativos para presentar las declaraciones tributarias, los vencimientos y acciones de control¹⁰³.
- *Atención presencial*: Se cuenta con puntos atención¹⁰⁴ distribuidos en todo el país, en donde los contribuyentes pueden acceder a información básica tributaria, servicios y resolver la mayor parte de los trámites que se cumplen ante la administración tributaria¹⁰⁵.
- *Correo electrónico*: Existe un servicio de solicitud y respuesta por medio del correo institucional en donde se atienden las solicitudes de los contribuyentes.
- *Programa Aduanero de Cumplimiento Empresarial- PACE*: Para el área de aduanas existe un servicio personalizado de suministro de la normativa aduanera y tributaria.

Junto con los servicios ofrecidos por los canales de información, se despliegan campañas publicitarias sobre los vencimientos por los diferentes medios de comunicación y se realizan seminarios de capacitación para informar los cambios introducidos por las reformas tributarias y para capacitar a los agentes aduaneros. A nivel institucional se cuenta con una unidad de Educación Fiscal que tiene como líneas de acción¹⁰⁶ la formación y la proporción de espacios lúdicos para los estudiantes de primaria, docentes y que en la actualidad se extiende a los jóvenes por medio del programa “Expresate”. Es importante señalar que en la actualidad no están activas las campañas de educación fiscal para los contribuyentes actuales y las últimas que se desplegaron se realizaron para explicar los cambios introducidos por las reformas tributarias del 2011.

Todos estos canales puestos a disposición de los contribuyentes facilitan el acceso a información amplia y actualizada sobre los procedimientos de la administración y la determinación de los principales tributos.

Calificación B. Los contribuyentes tienen fácil acceso a la información de los procedimientos y de las obligaciones tributarias de los principales tributos, pero las campañas de educación fiscal para los contribuyentes actuales no están activas.

iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios

En El Salvador existen tres instancias para recurrir los actos administrativos (liquidaciones de oficio de tributos, imposiciones de sanciones tributarias y aduaneras, valoración aduanera y clasificación arancelaria y de origen de

¹⁰³ Durante el 2012 se realizaron 20,812 llamadas preventivas y 12.295 llamadas correctivas

¹⁰⁴ La Dirección General de Impuestos Internos cuenta con 3 Centros de servicios, 3 Centros Express y 11 Mini centros.

¹⁰⁵ En el 2012 se atendieron 5,047,525 personas en los diferentes servicios

¹⁰⁶ Programa apoyado por el Ministerio de Educación

mercancías) la primera instancia con la cual se agota la vía administrativa, se cumple ante el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas-TAIIA¹⁰⁷, órgano colegiado comprendido organizativamente dentro del Ministerio de Hacienda; la segunda instancia es judicial y se realiza por medio de una demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, tribunal no especializado en los tributos a quien le corresponde conocer de todas las controversias que se susciten en relación a la legalidad de los actos de la administración pública en general; y la tercera instancia se cumple ante Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, procede cuando se está en presencia de la vulneración de los derechos que otorga la Constitución.¹⁰⁸

Los fallos en primera instancia se resuelven dentro de un plazo razonable que no supera el plazo legal de nueve meses, no obstante, los casos en segunda instancia pueden superar los tres años con lo cual el proceso sanción o liquidación pierde eficacia. Además de la demora en la resolución también se presentan algunas atrasos (no superan una semana), en la comunicación de los fallos por parte de la Sala de lo Contencioso con lo cual se afecta el proceso de actualización del registro de la cuenta corriente.

Aunque podría identificarse al TAIIA como una entidad asociada al Ministerio de Hacienda, esto no resta independencia como se puede observar en el siguiente cuadro de estadísticas de los fallos proferidos en los años 2010, 2011 y 2012, en los que se observa también la existencia de fallos adversos a la administración

Cuadro 3.11: Fallos proferidos por el TAIIA

Resultado del fallo	2010	2011	2012
Total de fallos	163	215	243
Confirmatorio	95	92	111
Modificatorio	20	53	48
Revocatorio	22	37	43
Inadmisible	16	21	34
Suspendido	0	0	0
Improcedente	2	1	0
Desistimiento	2	2	0
Admisible	0	0	0
Improponible	6	9	7
% Revocados	13%	17%	18%

Fuente: Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas

¹⁰⁷ Ver el Decreto Legislativo 135 de 1995, Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas

¹⁰⁸ Ley de procedimientos constitucionales, Decreto 2996 de 1960,

Calificación B. El sistema de recursos tributarios es funcional, transparente y está completamente configurado, cuenta con tres instancias, una ante los tribunales existentes en la administración (TAIIA) y dos ante la Corte Suprema de Justicia, la primera de ellas ante la Sala de lo Contencioso Administrativo y la segunda la segunda ante la sala de lo Constitucional. La Corte Suprema de Justicia no está especializada para atender exclusivamente demandas sobre tributos y la resolución de sus fallos pueden superar los tres años, aunque que es prematuro evaluar su eficacia.

Reformas

En la actualidad se encuentra en proceso varios proyectos de mejoramiento en los servicios¹⁰⁹ que tienen como objetivo simplificar los procedimientos y trámites ante la administración tributaria. De su ejecución se espera obtener mayor claridad y transparencia en las reglas de interacción con los contribuyentes y reducir los costos de transacción que estos conllevan.

En la actualidad y como parte de compromisos de mejora en los procesos, el TAIIA se fija metas de reducción del tiempo de respuesta de los recursos de apelación.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-13	B	B+	Se observa una mejora en la información de obligaciones y procedimientos dispuesta a través de los diferentes canales de información (presencial, telefónico y virtual)	Las campañas educativas se dirigen a estudiantes, docentes y no a contribuyentes. Los procesos de capacitación se realizan cuando se presentan reformas tributarias
(i)	A	A	Se mantiene la claridad en las normas que definen los tributos y los procedimientos y límites discrecionales estrictos que son cumplidos por los funcionarios	Se cuenta con un Manual Único de Operaciones Aduaneras y proyectos de simplificación de trámites que contribuyen a mejorar la transparencia en los procedimientos
(ii)	C	B	Se presentan mejoras en los diferentes canales de comunicación con los contribuyentes que facilitan el acceso a las normas tributarias	Se cuenta con un servicio llamado CAT legal, que facilita el acceso a la información legal y de los procedimientos tributarios
(iii)	B	B	Se presentan mejoras en los tiempos de respuesta en los recursos del TAIIA, pero no así en la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia	Se continúan presentando retardos en la comunicación de los fallos, aunque son menores

¹⁰⁹ Proyectos de simplificación de trámites DGII-DGA-DGT, la implementación de mejoras en el Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones CIEX, y el proyecto info- trámites para la creación de empresas

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

En este indicador se evalúa en qué medida el registro de contribuyentes contiene información confiable y útil para la administración tributaria y cuan eficaces son las sanciones por el incumplimiento del registro y de las declaraciones. Asimismo se establece el uso de análisis de riesgo y su incidencia en la efectividad en la fiscalización. El periodo de referencia para el presente análisis corresponde a la gestión tal como es ejecutada al momento de la evaluación. Además se actualizará la evaluación PEFA de 2009.

j) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes

La obligación de inscribirse en el registro de contribuyentes está establecida y regulada por los artículos 86 del Código Tributario¹¹⁰ y 24 de su reglamento¹¹¹, y también por la Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes al Fisco¹¹². Los obligados son los sujetos pasivos¹¹³ de los diferentes impuestos y los importadores y exportadores habituales. Para su administración se dispone de un sistema en el cual reposa una base de datos completa que contiene la identificación del contribuyente, los establecimientos de comercio, la actividad económica, el domicilio y la identificación del representante legal. Los contribuyentes registrados se identifican con un número único tributario y a través de este se tiene la posibilidad de vincular de manera directa y sistemática otros registros de contribuyentes como los del IVA, el de importadores y el de contribuyentes especiales de impuestos al consumo, sin embargo este vínculo aún no existe y en la actualidad está en ejecución el proyecto para lograr su integración.

El número de identificación tributaria (NIT) es solicitado por el sector financiero como requisito previo para la obtención de un crédito y se exige en todos los escritos que presenten los registrados para realizar gestiones y actuaciones en las dependencias de los órganos del Estado, instituciones autónomas, municipalidades, así como por otros sujetos pasivos cuando éstos lo requieran. También de manera indirecta el NIT se vincula a la formalización de ciertos actos, pues es requisito estar solvente con las obligaciones tributarias para la realización de contratos que impliquen la transferencia de dominio, para la constitución de derechos reales sobre inmuebles o para el otorgamiento de las escrituras públicas de constitución de sociedades.

En la actualidad no existe un vínculo directo con otros sistemas de registro públicos de personas, ni de empresas y tampoco frente a los sistemas municipales de registro. De forma complementaria, la administración ejecuta por medio de procesos control y verificación de obligaciones, el registro de contribuyentes que se detectan en los cruces de información y procesos de fiscalización de campo.

¹¹⁰ Decreto 230 de 2000

¹¹¹ Decreto 117 de 2001

¹¹² Decreto Legislativo 79 de 1972

¹¹³ Deberán inscribirse todas las personas naturales o jurídicas, los fideicomisos, las sucesiones, uniones de personas, sociedades de hecho y demás entidades sin personalidad jurídica

En la actualidad el trámite de registro de contribuyentes se integra por medio del portal www.miempresa.gob.sv, a otros trámites que se cumplen en otras entidades al momento de la creación de una empresa, entre los cuales se encuentra el Centro Nacional de Registros, las municipalidades y otros ministerios.

Calificación C. Los contribuyentes están registrados en sistemas de bases de datos referentes a determinados tributos, en los que pueden no existir vínculos completos y sistemáticos. Los vínculos con otras funciones de registro/expedición de licencias pueden ser inadecuados, pero en ese caso se complementan mediante encuestas ocasionales de potenciales contribuyentes.

(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaraciones.

El Código Tributario establece en el artículo 235 del capítulo VIII “Régimen sancionatorio”, las multas de tres salarios mínimos mensuales por no inscribirse en el Registro de Contribuyentes y de dos salarios mínimos mensuales por inscribirse fuera del plazo establecido o suministrar información errónea o extemporánea¹¹⁴. También establece las sanciones por tener inscrito dos o más números diferentes para un mismo contribuyente (cuatro salarios mínimos) y cuando no se da aviso a la Administración Tributaria de los casos de disolución, liquidación, fusión transformación o cualquier modificación de sociedades, así como de la modificación o finalización de la unión de personas o sociedades de hecho (ocho salarios mínimos).

Las sanciones para los casos de incumplimiento de la obligación de presentar declaración están contenidas en el artículo 238 del Código Tributario, disposición que establece una multa del 40% del impuesto. Cuando se trata de declaraciones extemporáneas¹¹⁵ la norma fija multas graduales en función del tiempo transcurrido y en los eventos de presentación de declaraciones incorrectas, la sanción establecida es del 20% del impuesto no pagado.

Las anteriores sanciones son atenuadas¹¹⁶ en un 75% cuando el infractor subsana de forma voluntaria o en un 30%. Cuando corrige después de un requerimiento de la administración. También las sanciones pueden ser agravadas en los casos de reincidencia o reiteración.¹¹⁷ Cabe señalar que la defraudación tributaria puede ser sancionada penalmente.

Para el caso de las obligaciones aduaneras la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras¹¹⁸ prevé sanciones administrativas, tributarias y

¹¹⁴ Se dispone para informar de cinco días hábiles contados a partir de realizado el cambio que afecte los datos básicos del Registro

¹¹⁵ 5% del monto del impuesto si el retardo es menor a un mes, 10% entre uno y dos meses, 15% para más de tres meses y de 20%, si es más de tres meses

¹¹⁶ Código Tributario, Decreto 230 de 2001, artículo 261

¹¹⁷ Código Tributario, Decreto 231 de 2001, artículo 262

¹¹⁸ Decreto 551 de 2001

penales¹¹⁹. Entre las sanciones administrativas se encuentra las relativas a importar sin estar registrado, no informar cambios o suministrar datos incorrectos en el registro de importadores y exportadores, y las relacionadas con las declaraciones de mercancías entre las que se encuentran la no presentación y la presentación con omisiones o inexactitudes en la información.

En general el régimen sancionatorio es adecuado, no obstante dados sus niveles de administración su aplicación es parcial y solo se aplican las sanciones relativas a las declaraciones y a otros aspectos formales, pero no al registro tributario, con lo cual pierde eficacia como elemento disuasivo para el cumplimiento de ésta obligación, pues los programas de control se han enfocado en desincentivar las omisiones de las declaraciones y otras obligaciones formales. Como evidencia de la ausencia de sanciones al registro se incluye el siguiente cuadro en el cual se puede observar las sanciones por tipo de incumplimiento.

Cuadro 3.12: Sanciones por incumplimiento de las obligaciones tributarias aplicadas por la DGII, 2011 y 2012

Tipo de incumplimiento	2011		2012	
	No de casos	Monto (\$ de EE UU)	No de casos	Monto (\$ de EE UU)
Declaraciones extemporáneas	411	161.919	112	74.281
No atender requerimientos	20	55.812	26	120.082
Fedatarios (1)	224	4.106.894	385	98.369
Omitir llevar registro de control de inventarios	12	23.484	46	254.078
Omitir presentar informe de compras y ventas	201	532.304	15	36.479
Informe nombramiento auditor fiscal extemporáneo	102	83.809	51	46.237
Total	970	4.964.223	635	629.526

(1) Sanciones relativas a la emisión de documentos legales (facturas)

Fuente: Departamento de Planificación Estratégica de la DGII con base en los informes de mes Sección de Incumplimientos Tributaria, División Jurídica

La falta de aplicación de las sanciones relativas al registro tributario no implica un deterioro en la gestión frente a la anterior evaluación, pues aunque el hecho no fue evidenciado en el 2009, ya se venía presentando ésta situación.

Un aspecto que afecta la eficacia de las sanciones en general, tiene relación con las demoras en las respuestas a las demandas ante la Sala de lo Contencioso Administrativo y la baja recuperabilidad en los procesos de cobro.

¹¹⁹ Decreto 551 de 2001, artículos 5, 8 & 15

Calificación C. El régimen sancionatorio a nivel normativo es adecuado, no obstante dados los niveles de administración solo se aplican las sanciones relativas a las declaraciones y a otros aspectos pero no las relativas al registro de contribuyentes, ya que los programas de control se enfocan en desincentivar la omisiones de las declaraciones, el pago oportuno y otras obligaciones formales

(iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario

Las auditorías tributarias son planificadas y programadas a nivel nacional con base en criterios de riesgos y anualmente tanto la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) como la Dirección General de Aduanas (DGA), elaboran un plan anual de fiscalización. Estos planes contienen los programas de fiscalización para los principales tributos autoliquidados de Renta, IVA, productos específicos, Impuesto Sobre Transferencia de Bienes Raíces (TBR) y la Contribución sobre Bebidas Alcohólicas, Tabaco y Armas, y los procesos de control de las obligaciones aduaneras.

La selección de casos objeto de fiscalización de impuestos internos y aduanas se basa en análisis de riesgos y para ello la DGII cuenta con el Módulo de Selección y Administración de Casos (CSMS) y la DGA con la Matriz de Riesgo de Aduana (MGR). Estos aplicativos permiten priorizar la selección a partir del monto potencial del incumplimiento y aplicar diferentes tipos de variables o algoritmos (aleatorios, sectoriales, conforme al historial, probabilísticas etc.) para detectar contribuyentes en riesgo de incumplimiento y a partir de allí desarrollar las auditorías tendientes a modificar su comportamiento.

Las auditorías se ejecutan en distintas modalidades como la fiscalización selectiva, la fiscalización masiva y el control de operaciones para el caso de impuestos, o la (inmediata)¹²⁰ y posterior para los casos de aduanas. Cabe resaltar que se ejecutan también fiscalizaciones conjuntas para casos en los cuales existe riesgo alto en aduanas e impuestos de forma simultánea.

Calificación A. Las auditorías tributarias tanto en impuestos como en aduanas, están documentadas en planes anuales de fiscalización basados en criterios claros de evaluación de riesgos para los principales tributos.

Reformas

Para aumentar la calidad de la información contenida en el registro tributario la DGII ejecuta un programa de depuración y actualización de la información contenida en el registro y también está por iniciar la fase de desarrollo del proyecto de Integración del Registro Único del Contribuyente.

¹²⁰ Incluye la inspección física que también se hace a partir de selección de riesgos

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-14	B	B	Se pudo identificar en esta evaluación que en la práctica solo se aplican las sanciones relativas a las declaraciones y a otros aspectos, pero no al registro tributario, pues los programas de control se enfocan en desincentivar la omisiones de las declaraciones, el pago oportuno y otras obligaciones formales.	Se ha avanzado en procesos la integración y simplificación de trámites otras entidades que hacen parte de la cadena de instituciones que intervienen en la creación de una empresa
(i)	C	C	El registro tributario aún no posee vínculos con otros sistemas de registro público y tampoco con los registros de aduanas y de otros impuestos	Se logró integrar el trámite de registro tributario con otros trámites que se cumplen ante otras entidades, para efectos de la creación de una empresa
(ii)	B	C	Se pudo identificar que en la práctica solo se aplican las sanciones relativas a las declaraciones y a otros aspectos pero no las de registro, ya que los programas de control se enfocan en desincentivar la omisiones de las declaraciones, el pago oportuno y otras obligaciones formales	Se realizan programas de campo para inscribir contribuyentes en el registro tributario
(iii)	A	A	Se mantiene una buena gestión en relación con la planeación de las auditorias y en el enfoque basado en la evaluación de riesgos	Hay una mejora continua de los parámetros que permiten la selección de contribuyentes a partir de evaluaciones de riesgos

ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuesto

En este indicador se evalúa: i) El monto de los atrasos y la eficacia de la administración tributaria para ejecutar el proceso de cobro; ii) la frecuencia en la cual la recaudación de tributos es transferida a la tesorería; y iii) la frecuencia y calidad de las conciliaciones de las recaudaciones entre la administración tributaria y la tesorería. También se actualizará la versión del indicador presentada en el informe PEFA de 2009.

i) El coeficiente de cobro de atrasos de tributos brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo.

Esta dimensión evalúa la eficacia del esfuerzo de cobranza realizado por la administración tributaria. El periodo de referencia para el presente análisis

corresponde a la gestión tal como fue ejecutada en los últimos dos ejercicios fiscales concluidos (2011 y 2012).

En El Salvador el procedimiento de cobro comprende dos etapas, la primera es la administrativa¹²¹ y la ejecuta la Dirección General de Tesorería (DGT), y la segunda aplica para los renuentes y se cumple ante la Fiscalía General de la República en donde se ejecuta la etapa judicial¹²². Es importante mencionar que en El Salvador el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Tesorería no tiene competencia constitucional para el ejercicio del cobro judicial y que ésta le corresponde al Fiscal General de la República¹²³

Para establecer el monto total de los atrasos base para la valoración de ésta dimensión, se agregaron los montos de las carteras en las dos etapas, y a partir de su resultado se calculó el peso del monto acumulado de los atrasos con respecto al valor total recaudado por impuestos. Asimismo y para calcular el coeficiente de cobro se tomaron en cuenta los resultados de la gestión por recuperación de las deudas durante las dos etapas. Cabe señalar que dentro de la cartera se incluyen los montos de las deudas provenientes de las declaraciones sin pago, las multas y de los valores de los recursos en firme, y no se incluye el monto de los recursos que no han sido resueltos aún, de los cuales no se tiene certeza si se constituirán en deuda pues pueden ser fallados en contra de la administración¹²⁴.

Cuadro 3.13: Monto de los atrasos tributarios 2011 y 2012
(En millones de \$ de EE UU y en Porcentaje)

Concepto	2011	2012
Cartera total	120,60	144,73
- Cartera cobrable en DGT	18,76	39,76
- Cartera cobrable en la Fiscalía	101,8	105,0
Valor recuperado	15,05	25,92
- Monto recuperado por la DGT	12,84	22,03
- Monto recuperado por la Fiscalía	2,22	3,90
Recaudación total ingresos tributarios	3320,5	3568,5
Peso del monto agregado de los atrasos	3,63%	4,06%
Coeficiente de cobro de deudas	12,48%	17,91%

Fuente. Departamento de Cobro Administrativo de la DGT

El monto de los atrasos a diferencia de la evaluación del 2009 es significativo, alcanzaron para el año 2011 un peso del 3,6% frente al total de ingresos tributarios

¹²¹ Código Tributario, Decreto 230 de 2001, artículo 270

¹²² Código Tributario, Decreto 230 de 2001, artículo 270A

¹²³ La Constitución en su Art. 193, ordinales primero y tercero, respectivamente, establecen que corresponde al Fiscal General de la República, defender los intereses del Estado y de la Sociedad y defender los intereses fiscales y representar al Estado en toda clase de juicios.

¹²⁴ El monto de los recursos en discusión no resueltos para el 2011 ascendió 46,6 millones de \$ de EE UU y para el 2012 fue de 83,8 millones de \$ de EE UU

recaudados y del 4% en el 2012. Este incremento cabe señalar puede estar influenciado por el esfuerzo que viene realizando El Salvador por aumentar los ingresos tributarios a través de reformas tributarias, medidas para mejorar la eficiencia en la recaudación y acciones de control a la evasión¹²⁵ las cuales conllevan a ampliar la base de contribuyentes cumplidos y morosos. También es importante destacar que para el 2012 el 73% del monto de los atrasos se encuentra en la etapa judicial, es decir a cargo de la Fiscalía General de la República y el restante 27% en la etapa administrativa administrada por la DGT¹²⁶. De otra parte el promedio en los dos últimos años en el coeficiente de recuperación fue de 15,02%, resultado muy inferior a los parámetros de eficacia establecidos en la dimensión del indicador.

Calificación D. El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes fue de 15,02% y el monto agregado de los atrasos tributarios fue para el 2011 del 3,63% y para el 2012 de 4,06%

ii) La eficacia de la transferencia del cobro de los tributos en la tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2013).

En El Salvador la función de recaudación de los impuestos internos, tasas y otros derechos incluidos los aduaneros, la asume directamente la tesorería por medio de dos mecanismos, uno de pago directo a las colecturías de la Dirección General de Tesorería¹²⁷ (DGT) que en la actualidad recibe el 22% de los recursos y el segundo de forma indirecta efectuado con el apoyo de las entidades financieras y que recauda el 78% de los pagos por tributos. Están habilitadas las modalidades de pago en efectivo, pago electrónico, pago con tarjeta de crédito¹²⁸ y el pago con notas de crédito del sector público otorgadas a contribuyentes por devoluciones del IVA pagado por exportaciones y saldos a favor en el impuesto de renta.

¹²⁵ Medidas fiscales por parte de la administración central llevó a aumentar ampliar en los ingresos tributarios del 12,6% del PIB en 2009 a 13,8 y 14,4%, respectivamente en 2011 y 2012, superando el nivel anterior a la crisis debido a una administración fiscal más eficaz. Con la ayuda de varias operaciones financiados por donantes, el gobierno ha diseñado e implementado programas desde 2009 para ampliar la base tributaria, mejorar la eficiencia de la recaudación de impuestos y combatir la evasión fiscal

¹²⁶ Con el propósito de promover en la Fiscalía General de la República el incremento en la recaudación de los atrasos, el MH ha dotado a la Unidad de Impuestos de la Fiscalía, de un local al interior de las instalaciones del Ministerio de Hacienda a efecto de coordinar los aspectos relacionados a la cobranza y se ha requerido la asignación de fiscales especiales bajo la dirección hacendaria para aumentar el niveles de recuperación, situación que hasta el momento no ha sido factible.

¹²⁷ Se dispone de 3 colecturías ubicadas en San Salvador, Santa Ana y San Miguel, seis distribuidas en los puntos fronterizos, una en el aeropuerto y una por entrar en operación que estará ubicada en el Puerto de la Unión

¹²⁸ Autorizados por el artículo 116 del Decreto 82 de 1996, reglamentario de la Ley AFI

Los dineros recaudados de manera directa por las colecturías de la DGT se mantienen por dos días en una cuenta de una institución bancaria y luego al tercer día¹²⁹ hábil¹³⁰ siguiente, se concentran en la cuenta del tesoro en el Banco Central de Reserva (BCR)¹³¹. Para el caso de los recursos recaudados por intermedio de las instituciones financieras, a éstas se les exige abrir una cuenta de depósitos que se denominará “MH-DGT- Cuenta Recaudadora de impuestos, tasas, derechos y otras contribuciones”, para abonar diariamente los pagos recibidos y luego deben concentrar los valores recaudados en la cuenta del tesoro en un plazo semanal.

Cuadro 3.14: Plazo para la concentración de los recursos en la cuenta del tesoro¹³²

Transferencia	Periodo de recaudación	Día de concentración
Primera	Del uno al cinco del mes	Transferencia para todos los casos será el segundo día hábil finalizado cada periodo
Segunda	Día seis al diez del mes	
Tercera	Día once al quince del mes	
Cuarta	Día dieciséis al veinte del mes	
Quinta	Día veintiuno al veinticinco del mes	
Sexta	Del veintiséis al último día del mes	

Fuente: División de recaudaciones de la DGT

El procedimiento para las instituciones financieras consiste en la realización de seis transferencias distribuidas durante el mes que agrupan los recaudos de tramos de máximo cinco días. Una vez cerrado el tramo las instituciones financieras tienen a un plazo de dos días hábiles para concentrar los recursos en las cuentas del tesoro, con lo cual los pagos deben quedar consignados en un intervalo que va de dos días después de recibidos a siete días de recibidos, es decir dentro de la semana siguiente.

Los anteriores plazos no aplican para los pagos con tarjeta de crédito y para ellos el procedimiento obliga a consignar a más tardar al día hábil siguiente de recibidos los pagos en la cuenta de la institución financiera denominada “MH-DGT-recaudación con tarjetas de crédito en colecturías fondo general” y concentrar los fondos en la

¹²⁹ El artículo 75 del Decreto 516 de 1995 conocida como ley AFI, establece que los recursos financieros del Tesoro Público o de terceros podrán ser depositados en la fecha que sea fijada en los contratos especiales entre el Ministerio de Hacienda y agentes autorizados para recibir tales recursos

¹³⁰ Se entienden días hábiles en los que el BCR presta sus servicios

¹³¹ Ver contrato 27 de 2012 entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Agrícola

¹³² Ver contrato 25 de 2012 entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Agrícola

cuenta del tesoro del BCR a más tardar 14 horas después del mismo día del depósito.

Sobre los pagos y las declaraciones recibidas, la DGT realiza conciliaciones y validaciones contra documentos físicos y la información suministrada por la entidad financiera o por la colecturía. Estos procesos se realizan con el apoyo de los sistemas del Banco y el sistema SITEP de la tesorería y se toman entre 3 y 8 días.

Calificación B. Los ingresos recaudados se transfieren a la Tesorería durante la semana siguiente a su recaudación en el caso que sean recaudados por las instituciones financieras y al tercer día hábil cuando se recaudan directamente por la DGT

iii) La frecuencia de realización por parte de la tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión corresponde a la gestión tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2013).

La DGT tiene a su cargo el proceso de cobro administrativo y también la función de recaudación de los pagos realizados por los contribuyentes, con lo cual se responsabiliza de manera centralizada de registrar los ingresos, las declaraciones (avalúos), los atrasos y los pagos por recuperación de cartera. La conciliación entre las declaraciones, los montos liquidados y los adeudados se realizan máximo cada ocho días y luego que se ha cumplido el proceso de validación de la información remitida por las instituciones financieras o las colecturías.

Para los casos de los actos administrativos por multas autoliquidadas por el contribuyente, la información se reconcilia entre la DGII y DGT en un plazo máximo de 5 días y para las multas impuestas por resolución y las resoluciones de los fallos de los tribunales o la Corte Suprema de Justicia, el plazo de la reconciliación se efectúa cada 15 días, momento en el cual el Departamento de Cuenta Corriente (DGII) emite los mandamientos de pago que envía a la DGT para dar inicio al proceso de cobro.

De igual manera la DGT tiene control sobre la cartera en proceso de cobro judicial y la que se encuentra en la fiscalía.

Calificación A. La conciliación entre las declaraciones (avalúos), los montos liquidados y los atrasos se realizan máximo cada ocho días y reconciliaciones de los atrasos por actos administrativos por lo menos cada quince días

Reformas

Se espera aumentar el uso de opciones electrónicas para la declaración y pago de impuestos por medio de cuatro proyectos que se adelantan, estos son: el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica del Ministerio de Hacienda, la implementación de Quioscos de autoservicio, el mejoramiento del portal de servicios web del Ministerio de Hacienda y la implementación del servicio de declaración de renta sugerida.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-15	B+	D+	Se presenta un deterioro del indicador a causa del incremento del monto de deudas acumuladas por impuestos y a su baja recuperabilidad	Se han ampliado los servicios electrónicos para facilitar el pago de impuestos
(i)	A	D	Los montos adeudados por concepto de impuestos, aumentó a niveles del 3% y 4%. A su vez los niveles de recuperación de cartera son bajos, y no alcanza el 18%	Se presenta una acumulación de cerca del 73% de deudas en proceso judicial
(ii)	B	B	Se mantienen las mismas condiciones de la gestión que en la anterior evaluación	Se han incorporados nuevas opciones de pago como las tarjetas de crédito y servicios de declaración y pago electrónico
(iii)	A	A	Se mantienen las buenas condiciones en la gestión que se observaron en la anterior evaluación	No se observan otros factores relevantes

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

En este indicador, se evalúa la medida en que los MDO dependientes de asignaciones presupuestarias y fondos líquidos de la Dirección General de Tesorería (DGT), reciben información oportuna sobre las asignaciones presupuestarias y disponibilidades de efectivo, para programar sus compromisos. Se analiza la gestión tal como fue ejecutada en el último ejercicio fiscal concluido (2012).

Tal como se mencionó en la evaluación anterior, como proceso previo al inicio de la ejecución del presupuesto, los MDO deben preparar la Programación de la Ejecución del Presupuesto (PEP) con la información proyectada de sus gastos¹³³. Sobre esta base la DGT prepara el Presupuesto de Efectivo del Tesoro Público, el cual establece la proyección mensual de gastos e ingresos, y sirve de base para que la DGT pueda identificar las necesidades puntuales de financiamiento de corto plazo para la caja fiscal, a fin de poder satisfacer las necesidades programadas de gasto.

i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja.

Tal como fue identificado en la evaluación anterior, la DGT prepara un flujo de caja anual (Presupuesto de Efectivo del Tesoro Público) donde proyecta los ingresos y egresos mensuales así como las necesidades de financiamiento que se van presentando. El flujo de caja identifica prioridades y objetivos de gasto, origen de los ingresos y fuentes de financiamiento de acuerdo a los rubros principales descritos en el cuadro siguiente.

Cuadro 3.15 – Elementos del Flujo de Caja de la DGT

Ingresos	Gastos	Financiamiento
Bancos	Gastos Corrientes	Letras del tesoro
Colecturías	a) Remuneraciones	Fondos ajenos en custodia
FOVIAL	b) Bienes y Servicios	Cuenta inversión
FEFE	c) Intereses de la Deuda	Otras fuentes
Contribución tarifa de buses	d) Transferencias Corrientes	
Utilidades	Gastos de Capital	
Prestamos e intereses	a) Inversión Física	
Otros	b) Transferencias de Capital	
Llamadas telefónicas	c) Amortización de la Deuda	
Bonos para LETES	Previsiones, Otros gastos, Subsidios, Amortización LETES, Provisiones	

Este flujo de caja es actualizado diariamente con los movimientos de ingreso y egreso realizados y con la información de los saldos bancarios. Dos veces por semana se reúne el Comité de Caja de la DGT para hacer el seguimiento del flujo

¹³³ Reglamento Ley AFI, “Art. 52.- Todas las instituciones comprendidas en el ámbito de la Ley, deberán elaborar la Programación de la Ejecución Presupuestaria (PEP), tomando como base las metas y propósitos definidos en el Plan de Trabajo; así como sus respectivos programas de compras, calendarización de pagos de obras, proyectos de inversión y deuda pública.”

de caja y para hacer los ajustes necesarios. Desde 2009, no se han evidenciado cambios en el desempeño de esta función de la DGT.

Calificación A. La DGT hace el seguimiento y actualización del flujo de caja de modo diario, con ajustes y actualizaciones semanales basados en el flujo real de ingresos y egresos.

ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de gastos.

Tal como establecido en la Ley AFI y en el Manual Técnico del SAFI en el año 2002, el horizonte que las MDO tienen para planificar sus gastos está establecido en la Programación de la Ejecución Presupuestaria (PEP). Las PEP 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 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 año¹³⁴.

De esta manera, las MDO pueden comprometer con más de seis meses de anticipación y en cualquier momento los gastos que han planificado, siempre y cuando se respeten los términos registrados en la PEP.

El Presupuesto de Efectivo de Tesoro Público y los PEP de los MDO pueden ser actualizados y ajustados en cualquier momento durante el ejercicio¹³⁵ al producirse algún cambio en los elementos proyectados, permitiendo que la programación sea lo más apegada a la realidad y sirva de instrumento financiero para la toma de decisiones. No se han evidenciado cambios en el desempeño de este aspecto de la gestión.

Calificación A. Los MDO están en condición de planificar y comprometer gastos con una anticipación mayor a seis meses (anual)

(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 MDO.

¹³⁴ Reglamento Ley AFI, "Art. 57.- Para fines de Ejecución Presupuestaria, se identificarán las siguientes fases de las transacciones a realizarse durante un ejercicio financiero fiscal: a) Crédito Presupuestario. Comprenderá **la autorización total de recursos financieros de que dispone la institución para el ejercicio financiero fiscal en vigencia**. Esta autorización comprenderá las asignaciones aprobadas en la Ley de Presupuesto más las modificaciones que se generan durante la ejecución presupuestaria; su monto debe ser compatible con los propósitos establecidos en términos de resultados físicos;"

¹³⁵ Manual Técnico SAFI. Art. C.2.4 Norma sobre el presupuesto de efectivo institucional

Se evalúa cuan frecuentes y transparentes son los ajustes presupuestarios no propuestos por las entidades públicas sino por las autoridades del Ejecutivo o de la Asamblea Legislativa.

La Dirección General de Presupuesto (DGP) hace revisiones mensuales y trimestrales de la ejecución presupuestaria de los MDO, y en caso de determinarse la sub-ejecución de algunos rubros, estos pueden ser congelados y transferidos a un crédito presupuestario de reserva institucional (Financiamiento de Gastos Imprevistos). Estos ajustes, aunque pueden resultar previsibles y transparentes dado que son producto del desempeño institucional en la ejecución de su presupuesto, al ser transferidos a la cuenta de imprevistos resultan difíciles de usar pero no constituyen un ajuste al presupuesto institucional ya que los créditos presupuestarios transferidos continúan siendo parte del presupuesto institucional.

El 11 de abril del 2012 el Gobierno emitió la Política de Ahorro para el año 2012. Dicha política establece procedimientos de austeridad que restringen la ejecución de compromisos de gasto en diversos rubros de los presupuestos de gasto corriente y propone también algunas restricciones para el uso de la contrapartida nacional en algunos tipos de gasto en programas de inversión pública. Esta es una medida que se toma una vez al año con carácter de Decreto de la Presidencia de la República aplicable a los fondos presupuestarios. La Política de Ahorro desde el año 2011 ha dejado de tener carácter retroactivo y ahora limita la adquisición de nuevos compromisos para el resto del ejercicio fiscal y es de carácter general para las entidades presupuestarias, por lo que resulta transparente, aunque no necesariamente previsible dado que se emite cuando la PEP ya está siendo implementada, y las entidades ya han organizado la ejecución de sus compromisos en base a esta.

Las Notas al Estado Demostrativo de las Modificaciones del Presupuesto General incluidas en el Informe de Gestión Financiera del Estado (IGF), Capítulo 2, Sección 2 inciso 3 de la página 46 .muestran un detalle de los ajustes presupuestarios realizados a las entidades del gobierno central en dicho año, las cuales se explican de la siguiente manera: *“modificaciones efectuadas al presupuesto de egresos en el transcurso del ejercicio fiscal 2012, de conformidad a las disposiciones legales vigentes, tales como Decretos Legislativos, Acuerdos Ejecutivos y Ampliaciones Automáticas, permitieron reorientar asignaciones a las instituciones y Unidades Primarias del Gobierno Central, para atender demandas adicionales de acuerdo a las prioridades de la política social y económica.”* Dichas transferencias redujeron el presupuesto de 13 entidades públicas por un monto global aproximado de 35 millones de dólares, los cuales fueron reasignados entre otras 10 entidades. El IGF si bien es cierto que detalla los Decretos que amparan las modificaciones de aumento de presupuesto por la incorporación de nuevos fondos, no lo hace con las de disminución de presupuesto.

Las mejoras introducidas a la gestión no permiten aun mejorar la calificación del indicador dado que han mejorado la transparencia de los ajustes pero sigue habiendo un factor de imprevisibilidad.

Calificación B. Los ajustes a los créditos presupuestarios se producen sólo una vez al año de modo transparente pero no necesariamente previsible.

Reformas

Hasta el año 2009 la Ley de Presupuesto autorizaba al Ministerio de Hacienda a transferir los presupuestos no ejecutados por las MDO a una cuenta de Gastos Imprevistos (Art. 2). Igualmente el artículo 6 de la Ley permitía al Ministerio de Hacienda asignar los ingresos de las MDO obtenidos por encima de lo presupuestado a reforzar partidas de gasto fuera de la MDO.

El 25 de agosto del año 2010 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales los artículos 2 y 6 de la Ley de Presupuesto del Ejercicio 2010.

En la evaluación anterior, dichas transferencias se consideró que constituían un ajuste imprevisible y no transparente de los presupuestos institucionales, ya que eran créditos presupuestarios perdidos para la entidad. Actualmente los fondos no utilizados son transferidos a la cuenta Financiamiento de Gastos Imprevistos de la misma institución tal como se menciona en los párrafos iniciales del texto de la presente dimensión.

La Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2013 incorpora en su Artículo 13 la posibilidad de hacer un ajuste de hasta 10% en partidas claramente establecidas, por lo que el referido ajuste en el presente año si resulta transparente y previsible, pero dicha mejora no impacta en la calificación dado que esta analiza el ejercicio fiscal 2012, no el 2013.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-16	B+	B+	Ningún cambio en el puntaje pero se ha mejorado la transparencia de los ajustes a los créditos presupuestarios pero no la previsibilidad de los ajustes	--
(i)	A	A	Ninguno	--
(ii)	A	A	Ninguno	--
(iii)	B	B	Se ha mejorado la transparencia de los ajustes a los créditos presupuestarios pero no la previsibilidad de los ajustes	--

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

Se evalúa si la administración de la deuda pública se realiza de forma oportuna y sobre una base de información precisa y actualizada. Se evalúa también si las necesidades de caja están respaldadas con información actualizada sobre las disponibilidades de efectivo en las cuentas de la tesorería, para minimizar la generación de deuda pública. El periodo de referencia se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2013).

Además se evalúa si la contratación de préstamos y el otorgamiento de garantías contingentes por el gobierno central son registrados y reportados de forma transparente y oportuna, de tal forma de contar con información sobre el riesgo fiscal implícito. El periodo de referencia se refiere a la gestión, tal como fue ejecutada en el último ejercicio fiscal completado (2012)

Para las 3 dimensiones del indicador se actualizará la evaluación de 2009.

j) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda.

La Ley AFI en sus artículos 85 y 94 asigna a la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) la responsabilidad de dar seguimiento a la gestión de endeudamiento público, y por tal motivo es un participante en todas las negociaciones y proceso de endeudamiento público directo o garantizados por el Estado, del Sector Público No Financiero, conforme a lo establecido en el artículo 140 del Reglamento de la Ley AFI. De esta manera, la DGICP tiene acceso a las transacciones de endeudamiento, posibilitando así su registro oportuno. Toda la información de la deuda del Sector Público No Financiero es administrada central y únicamente por la DGICP.

Mensualmente el Ministerio de Hacienda publica en su portal (www.mh.gob.sv) el documento Perfil de la Deuda del Sector Público No Financiero (SPNF)¹³⁶, que es un resumen de la información registrada en el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE)¹³⁷, en el cual se muestran los Saldos de la Deuda Externa SPNF que incluyen: la deuda del Gobierno Central, la de las Empresas Públicas No Financieras y la del resto del Sector Público No Financiero y Otros, así como los saldos de la Deuda Interna del Gobierno Central, que incluye los títulos de corto plazo emitidos por la Dirección General de Tesorería, conocidos como Letras del Tesoro (LETES). El documento muestra la información agrupada también por plazos y acreedores.

Mediante el SIGADE se administra también el servicio de la deuda del Sector Público No Financiero, llevándose para dicho efecto un registro detallado y actualizado de todas las transacciones, el mismo que ha permitido al Gobierno dar

¹³⁶ Versión a Abril 2013 (Ministerio de Hacienda, 2013 Mayo)

¹³⁷ La DGICP registra toda la información de la deuda en el sistema SIGADE, especializado en la administración de deuda pública y de gran difusión internacional.

cumplimiento adecuado y puntual a sus obligaciones. Las transacciones referidas al endeudamiento, sean de ingresos (desembolsos) como de egresos (servicio de deuda: amortización, intereses y comisiones) se reportan semestralmente y anualmente en los Informes Ejecución Presupuestaria y de Gestión Financiera del Estado¹³⁸. Los informes muestran el adecuado y puntual cumplimiento de las obligaciones.

Un análisis comparativo entre la información proporcionada a la misión PEFA por la DGICP y por algunos organismos financieros, con la información obtenida de los Informes de Gestión Financiera del Estado (IGF)¹³⁹, que produce la DGCG, ha permitido identificar a modo de ejemplo algunas diferencias que se muestran a continuación:

- en el caso del BCIE la DGICP informó que los desembolsos de dicha entidad habían sido de \$16.6 millones en el 2011 y \$61.7 en el 2012, sin embargo en el IGF se muestran desembolsos de \$60.8 y \$78.9 millones para dichos años.
- en el caso de BID, los registros de dicho Banco muestran desembolsos (proyectos más apoyo presupuestario) de \$103.8, \$203 y \$266.1 millones para los años 2010, 2011 y 2012, mientras que el IGF registra para los mismos años las sumas de \$247.7, \$264.3 y \$262.6 millones. Los registros de la DGICP muestran valores de \$115.8, \$ 203.0 y \$266.3 para dichos años.
- en el caso del Banco Mundial los registros de dicho Banco y de la DGICP muestran \$408.0, \$160.6 y \$24.8 millones para los años 2010, 2011 y 2012, sin embargo en el IGF se muestran \$396.3, \$172.6 y \$25.7 millones respectivamente.

Aclaraciones proporcionadas por la DGICP y la DGCG, hacen referencia a que las mencionadas diferencias entre las cifras se originan por las bases del registro de los desembolsos, dado que el IGF contiene valores devengados, mientras que los informes de la DGICP muestran la recepción de los desembolsos en el momento que son realizados por parte del organismo financiero (desembolsos reales), por lo que ambos registros no necesariamente coinciden. En relación a las diferencias de los datos de la DGICP con el BID para los años 2010 y 2012, dicha Dirección aclaró, en coordinación con ese Banco, que: (i) dentro de la cartera de préstamos del BID para El Salvador, existe el préstamo (BID 1369/OC-ES), que sus operaciones son manejadas directamente por la oficina del BID en Costa Rica, y por esa razón no fueron incluidos los desembolsos de dicho préstamo, reportados por el Banco a la misión PEFA, por un monto total de \$11.6 millones en 2010; (ii) existe un préstamo (BID 1102/OC-ES), para el cual el Banco proporcionó a la misión PEFA datos netos de reintegros, mientras que la DGICP reportó el monto total de desembolsos efectuados en el período informado, acorde a los desembolsos parciales reportados en su oportunidad por el acreedor; y (iii) la

¹³⁸ Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria del Estado, (Ministerio de Hacienda, 2012_Julio). Informe de Gestión Financiera del Estado (Ministerio de Hacienda, 2013)

¹³⁹ Resumen de los montos devengados de las fuentes de recursos externos. Pág. 46 del IGF 2010 y 2011

diferencia para 2012 resulta de las aproximaciones realizadas al reportar las cantidades en millones.

En virtud de lo anterior, la DGICP aclaró a la misión PEFA que no existen diferencias entre las cifras de desembolsos reportadas por los organismos financieros y las registradas por dicha Dirección.

De acuerdo a la evidencia proporcionada a la Misión PEFA, en la DGICP existen avances significativos posteriores a la evaluación PEFA del 2009, en la implementación y sistematización de las conciliaciones, tanto con acreedores internos como externos, y también con otras dependencias del Ministerio de Hacienda que manejan información relativa a desembolsos, pagos y saldos de deuda del SPNF.

Calificación C. Existen datos completos de la deuda, pero los reportes fiscales presentan diferencias debido a que para el registro de los mismos se aplican criterios diferentes según se trate de los registros de deuda o los registros contables y presupuestarios.

ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno.

La gestión de recaudación está totalmente centralizada en la DGT a través de sus cuentas de recaudación distribuidas en el sistema bancario nacional. La gestión de pagos es totalmente descentralizada, por lo que la DGT transfiere a las cuentas de los MDO los fondos solicitados, a fin de que sus pagadurías institucionales puedan pagar las obligaciones contraídas. De esta manera, los saldos de caja del gobierno, aunque ingresan y se registran todos en la DGT, están distribuidos en las aproximadamente 1750 cuentas bancarias existentes en el sistema bancario (un 45% correspondiente a entidades del Gobierno Central y el resto a entidades del Sector Descentralizado), sean en el Banco Central o en la banca comercial. Estas cuentas institucionales, son autorizadas por la DGT pero la responsabilidad de su administración recae exclusivamente en las entidades públicas que las utilizan.

La DGT tiene acceso a todos los saldos de caja de las cuentas existentes y autorizadas a los MDO, lo cual le permite hacer un seguimiento trimestral de los mismos y así coordinar con las MDO, cuyos saldos de caja se mantienen elevados, medidas específicas tendientes a limitar esto, pudiéndose llegar a solicitarles el reembolso de los fondos. Sin embargo, la DGT no hace la consolidación de los saldos existentes ni recibe información sobre la conciliación de estas cuentas por los MDO. La DGT consolida diariamente el saldo de las cuentas que administra directamente y en las cuales se administran la mayoría de los fondos del gobierno, no así los saldos existentes en las otras cuentas del gobierno. Mencionó además que los saldos normalmente existentes en la totalidad de las cuentas administradas por los MDO alcanzan aproximadamente a unos 35 millones de dólares que equivalen a un 8% del gasto mensual procesado por la DGT.

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG), recibe los estados financieros mensuales de todas los MDO que muestran los saldos de caja conciliados (normalmente al mes anterior) lo cual le permite establecer los saldos de caja del gobierno con periodicidad mensual. Estos montos se incluyen en los estados financieros mensuales que la DGCG produce mensualmente, aunque su publicación sólo se realiza con periodicidad anual cuando se emiten los estados financieros del estado.

De esta manera, la consolidación de todos los saldos de caja del Gobierno se realiza mensualmente en la DGCG, pero la consolidación de los saldos de caja de la mayoría de los fondos (las cuentas de los MDO sólo mantienen un saldo inferior al 8% del gasto mensual procesado por la DGT) se realiza diariamente en la DGT.

Calificación B. La consolidación de la mayoría de los saldos de caja del gobierno se realiza diariamente.

iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías.

La Asamblea Legislativa es el único ente autorizado para aprobar y reconocer el endeudamiento público, sea este producto de préstamos internos o externos o de garantías de cualquier tipo que involucren responsabilidad del Estado. Tal como se describió en la evaluación anterior este proceso se realiza en dos etapas: la primera en la que la Asamblea Legislativa por mayoría simple aprueba que se negocie un contrato de endeudamiento; la segunda en la que la Asamblea Legislativa por mayoría calificada aprueba el contrato. En el caso del endeudamiento de corto plazo requerido por la DGT para fines operativos, los límites de este endeudamiento los aprueba también la Asamblea Legislativa como parte del proceso de aprobación del Presupuesto Anual del Estado.

La administración, seguimiento y reporte de todo tipo de endeudamiento recae en el Ministerio de Hacienda a través de la DGICP, quien debe revisar y dictaminar sobre la conveniencia y sostenibilidad de todas las solicitudes de crédito del SPNF, y debe emitir informes mensuales y trimestrales sobre la gestión y estado de la deuda pública.

La política de Endeudamiento establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015¹⁴⁰ (MFMP) establece: *“Mantener un nivel de endeudamiento dentro de los parámetros prudenciales establecidos internacionalmente, evaluando y haciendo una gestión eficiente de los riesgos asociados al portafolio de la deuda pública, a fin de garantizar la solvencia y la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, así como la estabilidad macroeconómica del país, sin desatender el financiamiento de los proyectos prioritarios del Plan Quinquenal de Desarrollo.”* De

¹⁴⁰ (Ministerio de Hacienda, 2011 noviembre)

modo que todas las negociaciones de nuevo endeudamiento deben enmarcarse dentro de las metas fiscales establecidas en el MFMP.

Calificación A. La adquisición de todo tipo de endeudamiento y la emisión de garantías por del gobierno tiene en cuenta las metas fiscales establecidas en el MFMP, se ejecuta aplicando procedimientos transparentes establecidos en el marco normativo y debe ser aprobado por la Asamblea legislativa.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-17	B	B	No se han identificado cambios en el desempeño para (ii) y (iii)	--
(i)	C	C	Aunque los registros de la deuda han mejorado las diferencias en los montos mostrados en los reportes fiscales no permite mejorar la calificación	--
(ii)	B	B	No se han identificado cambios en el desempeño	--
(iii)	A	A	"	--

ID-18. Eficacia en los controles de la nómina

En este indicador se evalúa la integridad de los registros de personal y la eficiencia de los procesos de administración de los recursos humanos y de procesamiento de la nómina en el Gobierno. Para la evaluación de este indicador se tomaron como base los Ministerios de Hacienda, Educación y Salud, entidades que reúnen el 51% del total de la nómina de las entidades del Gobierno Central.¹⁴¹

En el Gobierno de El Salvador existen dos sistemas de contratación, a saber: por Ley de Salarios y por Ley de Contratos, en el primero las plazas son de carácter permanente y las remuneraciones y escalas son definidas por cada entidad, y en los de contratos se pueden ocupar plazas permanentes, transitorias, eventuales o temporales¹⁴². En el 2013 la proporción se ha aumentado al 88,2% (74,8% en el 2012) para los que se encuentran en ley de salarios, y reducido al 11,8% para los de régimen de contratos (25,2% en el 2012).

El reglamento interno del órgano ejecutivo¹⁴³ asigna la competencia al Ministerio de Hacienda de implantar la administración de personal y coordinarla a nivel de toda la

¹⁴¹ En el 2013 el número total de plazas que conforman la nómina fue de 122.004 funcionarios

¹⁴² El control interno en los contratos de personal temporal no son considerados en indicador 18 se tratan en el indicador 20

¹⁴³ Decreto 24 de 1989

administración pública, especialmente en cuanto a la clasificación de puestos, reclutamiento y selección, adiestramiento, registros y escalas de salarios.

Es importante resaltar que existen varios escalafones de diferentes carreras de la administración pública definidas por ley, entre las más importantes están:

- Ley del Servicio Civil.
- Ley de Creación de Escalafón del Ministro de Salud Pública y Asistencia Social¹⁴⁴.
- Ley de la Carrera Docente¹⁴⁵.
- Ley de la Carrera Judicial¹⁴⁶.
- Ley de la Carrera Militar¹⁴⁷.
- Ley de la Carrera Policial¹⁴⁸.

i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina

El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión tal como es realizada al momento de la evaluación (2013).

Esta dimensión evalúa la integración de las siguientes bases: los registros de la nómina que contienen el historial de pagos al trabajador; las fichas de personal que contienen la información personal, laboral y profesional de los trabajadores; y, la clasificación de puestos de trabajo (escalafón) que contiene la descripción de funciones, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y que, además, establece la escala salarial a la cual pertenece el trabajador. Se evalúa también cómo se verifica periódicamente la consistencia de la información que estas bases contienen.

Para la gestión de la nómina las entidades se apoyan del Sistema de Información de Recursos Humanos – SIRH, aplicativo informático que permite procesar los nómina de los diferentes grupos de funcionarios¹⁴⁹ de las entidades del Gobierno Central, con excepción de la Corte de Cuentas, la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa¹⁵⁰, únicas entidades que en la actualidad no lo utilizan. El sistema contiene nueve módulos¹⁵¹ entre los cuales están el de puestos funcionales, que facilita el ingreso y modificación de los tipos de puestos; el de emisión de planillas de pago, que permite el cálculo y emisión de la nómina de pagos; y el de administración de personal, que facilita el ingreso y egreso de personal, los ascensos de personal, nombramientos, destituciones, licencias, etc.

¹⁴⁴ Decreto 831 de 1994

¹⁴⁵ Decreto 665 de 1996

¹⁴⁶ Decreto 536 de 1990

¹⁴⁷ Decreto 476 de 1995

¹⁴⁸ Decreto 773 de 1996

¹⁴⁹ En la actualidad el 89% de las nóminas se generan a partir del SIRH

¹⁵⁰ Las nóminas de estas entidades representan el 11% de las plazas

¹⁵¹ El SIRH cuenta con los módulos de microestructura, puestos funcionales, oferentes, administración de personal, emisión de planillas de pago, control de asistencia, administración de la capacitación, evaluación del desempeño y de consulta integrada y gerencial

Este último módulo también permite el manejo de expediente del empleado sobre la base de datos curriculares del personal.

Los módulos están plenamente interconectados entre sí en el sistema y un cambio en el expediente del personal, así como nuevas contrataciones, ascensos, desvinculaciones y otras novedades en la ficha del personal, se reflejan de manera automática en la nómina. Para su administración cada entidad del Gobierno posee una unidad de recursos humanos y a nivel del Ministerio de Hacienda, la Dirección de Administración Financiera (DINAFI) a través de la Unidad de Sostenibilidad del SAFI-SIRH, brinda asistencia técnica y capacita en el manejo de la aplicación.

Además del sistema, las unidades llevan un expediente físico por cada funcionario, en el cual reposan los documentos de soporte de cada uno de los movimientos del personal tales como, acuerdos de contratación, cambios de plazas y nuevos nombramientos, los cuales pueden ser cotejados contra los registros incorporados en el sistema.

Calificación A. La base de datos del personal y la nómina están directamente vinculadas a través del sistema SIHR y los datos tienen plena concordancia. La información base para los cambios se actualizan durante el mismo mes en el que se prepara la nómina

ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina

El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión tal como es realizada al momento de la evaluación (2013).

Esta dimensión evalúa la eficiencia de la administración de los registros de personal y de nómina con base en la oportunidad de actualización, la oportunidad en el pago de los salarios y el nivel de reajustes que se presentan por efecto de errores o información desactualizada.

Los cambios en el registro de personal y en la nómina se hacen durante el mismo periodo de preparación de la nómina y se reflejan en el siguiente mes. Este procedimiento reduce al mínimo la posibilidad que ocurran casos de retrasos hasta el punto que en el Ministerio de Salud se presentaron solo 5 casos en el 2012 y en el de Hacienda ninguno. Como evidencia de la anterior afirmación se toman en cuenta dos casos en el Ministerio de Hacienda, el primero se trata de una renuncia que se presentó el día 20 de diciembre de 2012 para tener efecto desde el 1 de enero de 2013, la cual fue incorporada a tiempo para modificar la nómina del mes de enero. El segundo caso se trata de una plaza que quedó vacante en el mes de enero como consecuencia de una renuncia, y que fue cubierta a partir del mes de febrero de 2013 y registrada en la nómina de ese mes. Para la aprobación del nombramiento en la nueva plaza se surtió el procedimiento interno que implica la autorización por parte de los Viceministros de Ingresos y de Hacienda, del visto bueno a la solicitud emitido por la Unidad de Recursos Humanos y finalmente de la

comunicación de parte de la Dirección General de Administración de la contratación definitiva.

El Ministerio de Educación entidad que posee el mayor número de funcionarios¹⁵² del Gobierno, desconcentra los procesos para la generación de la nómina en dos niveles, el central y el de las direcciones departamentales. Los cambios que suceden a nivel central en la nómina se registran durante el periodo de preparación de la nómina y se refleja desde el momento en que se tiene derecho al nuevo salario, tal como sucede en los otros ministerios observados. No obstante, existen algunos casos en parte de las direcciones departamentales¹⁵³ en los que se registran los ascensos automáticos de categoría¹⁵⁴ a que tienen derecho los docentes por cumplimiento del tiempo del servicio, después del mes al que corresponde y por este motivo generan ajustes retroactivos en los pagos (en el último año se presentaron cerca de 30 casos que representan menos del 1% de la nómina del Ministerio de Educación). Es importante mencionar que la estadística sobre los pagos retroactivos no es fácil de identificar para el nivel central, pues esa información se maneja a nivel departamental.

Calificación A. Los cambios de los registros del personal y en la nómina se realizan mensualmente durante el proceso de preparación de la nómina. Los ajustes retroactivos son poco frecuentes (menos del 1%) y cuando se presentan se actualizan después del mes al que corresponden.

iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina

En esta dimensión se evalúa la eficacia de los controles sobre la nómina y los registros de personal, los cuales no solo deben estar concentrados en los procedimientos informáticos, sino también, en los procedimientos de gestión institucionales y en la asignación de responsabilidades específicas para los funcionarios que la administran. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión tal como es realizada al momento de la evaluación (2013).

A nivel organizacional cada ministerio tiene una unidad de recursos humanos que tiene la facultad y responsabilidad de la gestión de la nómina de la entidad y controlar los usuarios que de acuerdo con sus funciones pueden ser autorizados. Como se mencionó en la dimensión *i)* del presente indicador, la mayor parte de las entidades utilizan el sistema SIRH y su administración corresponde a la DINAFI, dependencia del Ministerio de Hacienda que tiene entre sus funciones administrar y controlar los usuarios del sistema y sus perfiles.

De manera continua la DINAFI a través de la unidad de atención al cliente lleva un control centralizado de los usuarios y los perfiles de las entidades hacen un

¹⁵² En el 2013 el Ministerio de Educación cuenta con 46,719 plazas que representan el 38% del total de plazas del Gobierno Central

¹⁵³ Se trata de oficinas desconcentradas ubicadas del MINED en cada uno de los departamentos del país

¹⁵⁴ Existen 10 categorías para los docentes y para ascender en cada categoría se requieren tres años de servicio

mantenimiento permanente con base en las solicitudes de las unidades de recursos humanos y uno anual en la cual se pide la actualización general de la totalidad de los usuarios. El sistema deja un registro de los intentos y cambios introducidos por las personas que lo realizaron, con lo cual los procedimientos informáticos de control se cumplen. Además de los controles mencionados, se lleva un soporte documental de cada uno de los cambios realizados y se lleva un control de los movimientos de plazas, del presupuesto asignado y de los acuerdos autorizados con base en una numeración consecutiva y un registro que se lleva en el sistema.

Calificación A. La facultad para introducir cambios en los registros de la nómina es restringida y el sistema deja registros de los cambios

iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios

Esta dimensión evalúa la frecuencia con que los registros de personal y de nómina son auditados, tanto en sus aspectos de registro como de procedimientos de gestión, y si estos procedimientos son integrales a nivel del gobierno. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión tal como fue realizada en los últimos tres ejercicios fiscales completados (2010, 2011 y 2012).

En la actualidad no existe un sistema de auditorías anuales a la nómina que se realice de manera completa. En el Ministerio de Hacienda la auditoría interna realizó auditorías cada año sobre una muestra de la nómina, en el caso del Ministerio de Educación, dada la magnitud y las limitaciones de personal¹⁵⁵, se realizó una auditoría en los últimos tres años al proceso de la nómina con cobertura nacional que además buscó identificar trabajadores ficticios, y en el Ministerio de Salud se realizaron auditorías anuales a parte de los procesos de la nómina y ciertas clasificaciones de la nómina. De otra parte no se ha realizado ninguna auditoría al sistema SIRH.

La Corte de Cuentas de la República realiza también auditorías a la nómina y éstas se efectúan de manera periódica, pero estas son parciales (en el sentido que utilizan muestras de la nómina) y no abarcan la totalidad de la nómina.

¹⁵⁵ Se dispone de un total de 18 auditores para cubrir los niveles central y departamental y los hospitales

Calificación C. Dentro de los últimos tres años se han realizado auditorías parciales a la nómina

Reformas

En la actualidad se está en la etapa de diseño detallado de una nueva versión del sistema de recursos humanos que se integrará al SAFI II.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-18	A	C+	Se evidenció que las auditorías a la nómina son parciales y no se ha auditado el sistema SIRH. El puntaje en 2013 es diferente del puntaje de la evaluación de 2009. Sin embargo la situación no cambió y no hay progreso en el desempeño.	La Corte de Cuentas, la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa aún no utilizan el sistema SIRH
(i)	A	A	El sistema SIRH integra las bases de datos del personal y los cambios se reflejan de manera automática	No se presentan otros factores
(ii)	A	A	Los pagos retroactivos son poco frecuentes. Se presentan pocos casos en los niveles departamentales del Ministerio de Educación	No se presentan otros factores
(iii)	A	A	Se mantienen buenas condiciones de control sobre los usuarios asignados y los cambios que realizan sobre los registros de la nómina	No se presentan otros factores
(iv)	A	C	A diferencia de la anterior evaluación, se evidenció que las auditorías a la nómina son parciales y no se ha realizado una auditoría al sistema SIRH. La situación en 2009 no fue diferente y el puntaje no refleja la realidad. No hay progreso en el desempeño.	Las unidades de auditoría interna de los Ministerios de Salud y Educación, tienen limitaciones de personal y de recursos, que inciden en la realización periódica y completa de las auditorías a la nómina

ID-19 Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en material de adquisiciones

Este indicador evalúa sobre la base de una nueva metodología para el PEFA, el marco jurídico para las contrataciones y adquisiciones, el uso de métodos competitivos de adquisiciones, el acceso a información confiable y oportuna y la existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones. El período de referencia es a como se encuentra en la actualidad.

(i) Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario

El marco normativo vigente está conformado por la Constitución de la República de El Salvador, la cual establece en su artículo 234 la obligación del Estado de utilizar la licitación pública en la celebración de contratos de obras o adquisición de bienes muebles, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública-LACAP (Decreto legislativo 868-2000) y su decreto reglamentario (Decreto 98-05). También rige el tratado de libre comercio DR-CAFTA, el cual posee un capítulo especial de contratación pública.

Cuadro 3.16: Contenido del marco Jurídico y Reglamentario de las Contrataciones que se aplica en El Salvador

REQUISITOS	SI/NO	EXPLICACIONES
i) Estar organizado jerárquicamente y establecer claramente el orden de precedencia	SI	El marco legal de El Salvador en su orden jerárquico está regulado por la Constitución de la República, los tratados internacionales (Tratado de libre comercio DR-CAFTA), la ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública (Decreto Legislativo 868-2000 y 725-2011), el reglamento de la ley de adquisiciones y contrataciones (Decreto 53-2013) y las normas y directrices que emite la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública- UNAC en su calidad de ente rector del sistema de compras y contrataciones del Estado
ii) Ser de libre y fácil acceso para el público a través de los medios adecuados;	SI	Las normas pueden ser consultadas a través del sitio web de COMPRASAL www.comprasal.gob.sv en el apartado centro de información y en el Diario Oficial de circulación nacional para el caso de la ley y el reglamento. Para facilitar el acceso a internet en el país existen Centros de Asistencia al Micro y Pequeño empresario.
iii) Ser aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos;	SI	La regulación abarca todas las adquisiciones y contrataciones del Estado que se realicen con fondos públicos ya sean estas efectuadas por los gobiernos locales, entidades del gobierno central, organismos auxiliares de las instituciones o empresas estatales de carácter autónomo ¹⁵⁶
iv) Hacer de la competencia abierta el método normal de adquisiciones y especificar claramente las situaciones en que pueden usarse otros métodos y la manera de justificarlos;	SI	La Constitución de la República promueve la competencia abierta al establecer en su artículo 234 que cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, estos deberán someterse a licitación pública. Así mismo el tratado de libre comercio DR-CAFTA establece que la adjudicación de los contratos se debe hacer mediante

¹⁵⁶ LACAP (DL 868-2000), Artículo 3

REQUISITOS	SI/NO	EXPLICACIONES
		procedimientos de licitación abiertos Otros métodos diferentes a la licitación o concurso público ¹⁵⁷ son la libre gestión y la contratación directa. La libre gestión ¹⁵⁸ es un método simplificado para adquisiciones de obras, bienes, servicios o consultorías de montos entre 20 y 240 salarios mínimos mensuales cuando se trata del gobierno central, autónomas, hospitales y empresas públicas y de 20 y 160 salarios mínimos mensuales para el casos de las municipalidades. Esta modalidad utiliza como procedimiento la selección a partir de al menos tres cotizaciones. La contratación directa ¹⁵⁹ es otra modalidad que se puede realizar para situaciones específicas establecidas en la ley ¹⁶⁰ y que debe estar justificada y motivada mediante resolución
v) Brindar acceso público a toda la siguiente información sobre las adquisiciones: los planes de adquisiciones públicas, las oportunidades de licitación, la adjudicación de contratos, y datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones;	SI	Las instituciones tienen el deber legal y colocan a disposición del público en el portal COMPRASAL su programa anual de adquisiciones y contrataciones del período presupuestario. Así mismo publican las convocatorias para las licitaciones y concursos en el portal y por lo menos en uno de los medios de prensa escrita de circulación nacional ¹⁶¹ o internacional para el caso de convocatorias internacionales. En lo que corresponde al acceso a la resolución de las reclamaciones no se evidenció una norma que obligue la publicación de la interposición y los resultados de los recursos, no obstante se puede acceder a los datos del recurso a través del portal COMPRASAL y al contenido completo de las sentencias resolutorias, por medio del sitio web de la Corte Suprema de Justicia www.csj.gob.sv
vi) Ofrecer un proceso administrativo independiente de revisión de las adquisiciones por el que se tramitarán las reclamaciones relativas a ellas que presenten los participantes antes de la firma de los contratos.	NO	No existe un proceso ni una entidad independiente que se encargue de la revisión de las adquisiciones por el cual se puedan tramitar las reclamaciones antes de la firma del contrato, las objeciones se resuelven en la misma institución contratante y se podrá recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia cuando haya un fallo definitivo en sede administrativa. Esta sala no es exclusiva para atender las reclamaciones en materia de adquisiciones públicas

Calificación B. El marco jurídico cumple con cinco de los seis requisitos enumerados

(ii) Uso de métodos no competitivos de adquisiciones

La evaluación de la presente dimensión se realiza midiendo la proporción de montos contratados por métodos menos competitivos que han sido justificados siguiendo lo establecido en el marco normativo existente. El período de referencia es a cómo se desarrolla actualmente la gestión.

De manera excepcional la LACAP establece claramente los casos en los que la ley no aplica y los procedimientos para adquirir o contratar obras, bienes o servicios por

¹⁵⁷ LACAP, Artículos 39, 59 y 60

¹⁵⁸ LACAP, Artículos 39 y 68

¹⁵⁹ LACAP, Artículos 39, 71 y 72

¹⁶⁰ LACAP, Artículo 72

¹⁶¹ LACAP, Artículos 47 y 48

medio de la contratación directa (ver anexo exclusiones y condiciones para la compra directa de la LACAP). También establece los procedimientos para declarar los estados de emergencia, calamidad, desastre, guerra o grave perturbación del orden. Para los casos de urgencia la ley define los competentes a nivel local y central para emitir la declaración, la cual en todos los casos se respeta y se cumple por medio de la expedición de una resolución debidamente razonada que contiene la justificación técnica de la necesidad de la obra, bien o servicio.

Adicional a lo anterior y a manera de ilustración en el siguiente cuadro se muestran los montos por tipo de concurso realizados durante el 2012, en él se puede observar el bajo peso que tiene la contratación directa la cual no alcanza el 10% del total de los montos adjudicados.

Cuadro 3.17. Montos por tipo de concurso año 2012. (Valor en \$ de EE UU)

Tipo de Concurso	Monto Adjudicado	% de Participación
Aviso de Expresiones de Interés - ORG. MULTILAT.	6.912.342	0,6%
Calidad y Costo (SBCC) - ORG. MULTILAT.	1.094.579	0,1%
Comparación de Precios (CDP) - ORG. MULTILAT.	13.593.266	1,2%
Concurso Público (CP)	30.515.212	2,6%
Concurso Público Internacional (CPINT)	2.393.290	0,2%
Consultor Individual (CI) - ORG. MULTILAT.	410.105	0,0%
Contratación Directa (CD)	106.018.431	9,0%
Libre Gestión	99.180.977	8,5%
Licitación Abierta (DR - CAFTA) (LA)	112.386.203	9,6%
Licitación Pública (LP)	653.342.153	55,7%
Licitación Pública Internacional (LPINT)	114.858.482	9,8%
Licitación Pública Nacional (LPN) - ORG.MULTILAT.	32.333.335	2,8%
Licitación Pública por Invitación (LPI)	135.184	0,01%
Total	1.173.173.559	100,0%

Fuente: COMPRASAL

Calificación A. En todos los casos las contrataciones se justifican conforme a las condiciones o requisitos legales

(iii) Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones

La LACAP establece la obligación de publicar oportunamente en medios de prensa escrita de circulación nacional o internacional según el caso, las convocatorias a licitación o concurso público o público por invitación, a todas las instituciones que realicen procesos de adquisiciones y contrataciones, así como los resultados de los mismos. Además El Salvador dispone del sitio de compras públicas COMPRASAL (www.comprasal.gob.sv), en el cual las instituciones del nivel central publican los planes de compras, las convocatorias a participar en los procesos de licitaciones o

concursos de obras, bienes o servicios, y los ciudadanos pueden consultar los resultados de los procesos incluidos los que se encuentran en recurso de revisión.

Cuadro 3.18: Información accesible para el público

TIPO DE INFORMACIÓN	ACCESIBLE AL PÚBLICO	MEDIOS ADECUADOS
Planes de adquisiciones públicas	SI	Las instituciones del gobierno central ponen a disposición del público en el portal COMPRASAL sus programas anuales de adquisiciones y contrataciones del período presupuestario después de aprobado su presupuesto.
Oportunidades de licitación	SI	Las convocatorias para las licitaciones y concursos se publican en el portal COMPRASAL y por lo menos en uno de los medios de prensa escrita de circulación nacional o internacional para el caso de convocatorias internacionales
Adjudicación de contratos	SI	Los resultados de las adjudicaciones de los contratos se publican en el portal COMPRASAL
Datos sobre la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones	SI	Se puede acceder a los datos de los recursos por medio del portal COMPRASAL y el contenido de las sentencias resolutorias por medio del sitio web de la Corte Suprema de Justicia www.csj.gob.sv

Calificación A. Por medio del portal COMPRASAL todas las entidades del gobierno central suministran la información de todos los procesos de contratación y de todos los componentes objeto de evaluación

(iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones

Esta dimensión evalúa si se cuenta con un sistema administrativo independiente para procesar las reclamaciones. El periodo de referencia es a cómo se desarrolla actualmente la gestión.

La UNAC es el ente rector de las compras públicas en El Salvador y su competencia se restringe a brindar asesoría, emitir instructivos, manuales y demás instrumentos respecto a la correcta aplicación de la LACAP. No se cuenta con un órgano que se encargue de las reclamaciones administrativas y cada entidad contratante resuelve los recursos de revisión por la vía administrativa por medio del mismo funcionario que emitió el acto y con el apoyo de una comisión de alto nivel que emite una recomendación.

Cuadro 3.19: Contenido de las Reclamaciones de adquisiciones públicas

ÓRGANO QUE TRATA DE LAS RECLAMACIONES	SI/NO	ACLARACIONES
i) está integrado por profesionales expertos, que conocen el marco jurídico de las adquisiciones, y también cuenta con miembros que son representantes del sector privado y la sociedad civil, así como del gobierno;	NO CUMPLE	La UNAC está adscrita al Ministerio de Hacienda y funciona bajo el principio rector de centralización normativa y descentralización operativa, con autonomía funcional y técnica. No cuenta con representantes del sector privado ni de la sociedad civil
ii) no participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos;	SI CUMPLE	No participa en los procesos de adquisiciones ni en las decisiones. Sus funciones son normativas, de asesoría, capacitación y de administración del Sistema Integrado de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública - SIAC
iii) no aplican cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas;	SI CUMPLE	No se imponen cargos para las partes interesadas
iv) sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones;	SI CUMPLE	Cumple y vela porque se cumplan los procedimientos previstos en la LACAP, incluidos los plazos y condiciones para la interposición y resolución de los recursos de revisión
v) ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones;	NO CUMPLE	El proceso de contratación se suspende una vez se interpone el recurso de revisión en cada institución. La UNAC no tiene la facultad de suspenderlo
vi) dicta decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones;	SI CUMPLE	Las normas y reglamentaciones se expiden dentro de los plazos
vii) dicta decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).	SI CUMPLE	Como máximo órgano rector del sistema de adquisiciones y contrataciones, sus decisiones plasmadas en normas técnicas deben ser acatadas por las entidades públicas

Calificación D. No existe un órgano independiente de examen de las reclamaciones en materia de adquisiciones

Reformas

En la actualidad con el apoyo del BID por medio de asistencias técnicas no reembolsables y un préstamo del Banco Mundial para desarrollar el sistema de contrataciones públicas, se ejecuta el Plan Estratégico del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2011-2015, el cual contempla 13 proyectos básicos entre los que se encuentran modificaciones al marco normativo. Los avances logrados a mayo de 2013 se concretan en un nuevo reglamento de la LACAP y la actualización del instrumental técnico normativo (próximo a validarse y divulgarse el Manual de Procedimientos para el ciclo de contratación pública). También se presentó un proyecto de reforma a la ley basado en la ley modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional-CNUDMI, sin embargo la Asamblea Legislativa no aprobó el convenio marco con lo cual aún no se han podido incorporar nuevas modalidades de contratación.

Otros proyectos se encuentran en el proceso como el rediseño del portal electrónico de compras COMPRASAL, la generación de un plan comunicacional con las 385 Unidades de Contrataciones y Adquisiciones – UACI¹⁶², la reorganización interna de la UNAC, el mejoramiento de la capacidad de las unidades de auditoría interna, los programas de capacitación a todas las UACI y se está en la fase I de la programación del sistema transaccional COMPRASAL II.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-19	B+	B	El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables.	Se observa un marco regulatorio con excepciones delimitadas y contrataciones públicas basadas en la competencia. Se destaca la ausencia de un órgano independiente para atender las reclamaciones administrativas
(i)	A	B	El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables	--
(ii)	A	A	El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables	--
(iii)		A	El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables	--
(iv)	C	D	El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables	--

¹⁶² En el PEFA de 2009 se contaba con 384 Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI). Al momento de la elaboración del presente PEFA se cuenta con 385 UACI entre alcaldías, hospitales, instituciones autónomas, empresas públicas y ministerios. En el último periodo se creó una unidad más en el Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT)

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

Este indicador evalúa la existencia, entendimiento y acatamiento de los sistemas de control interno relativos a los compromisos de gasto y pago de los bienes y servicios adquiridos por las entidades públicas¹⁶³. Se comparará la evaluación de este indicador con la evaluación de 2009 para el mismo indicador.

Existen tres niveles de control en El Salvador: el previo, el concurrente y el posterior. Este indicador se centra en los dos primeros, mientras que los indicadores ID-21 (auditoría interna) e ID-26 (auditoría externa) evalúan el tercero. El período de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la gestión tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2013).

En uso de las facultades conferidas por la Constitución de la República¹⁶⁴ y la Ley de la Corte de Cuentas de la República¹⁶⁵, el órgano rector del control interno (Corte de Cuentas de la República) imparte las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI)¹⁶⁶. Estas normas se constituyen en el marco básico para las instituciones del sector público, el cual es de obligatorio cumplimiento. Para su aplicación las entidades expiden Normas Técnicas Control Interno Específicas (NTCIE) que son remitidas a la Corte de Cuentas a efecto de que sea parte del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas para cada institución¹⁶⁷.

Las normas en mención se basan en el informe presentado por la Comisión Treadway, conocido como informe COSO, y se ordenan en cinco componentes: ambiente de control, valoración de riesgos, actividades de control, información y comunicación y el monitoreo. Para la formulación de riesgos las normas parten de la planeación estratégica institucional (misión, visión, objetivos y metas) y se enfoca a identificar los factores de riesgos relevantes, internos y externos, asociados al logro de los objetivos institucionales.

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 ésta ley¹⁶⁸ y en las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) emitidas por la CCR. Para el control específico a la ejecución de gasto, en el 2012 el Ministerio de Hacienda con base en las facultades de la ley AFI¹⁶⁹, emitió el acuerdo¹⁷⁰ por el cual se aprueba el Manual de Procesos para la Ejecución Presupuestaria, en el cual se fijan y regulan los procedimientos para las etapas durante la fase de ejecución del ciclo presupuestario, como se muestra en la siguiente gráfica.

¹⁶³ Otros indicadores comprendidos en la metodología PEFA evalúan los controles de la gestión de deuda (ID-17), de la nómina (ID-18) y de los anticipos (ID-22).

¹⁶⁴ Constitución Política, artículo 195, numeral 6

¹⁶⁵ Decreto 438 de 1995, artículos 5, numeral 2 y 24 numeral 1

¹⁶⁶ Decreto 4 de 2004

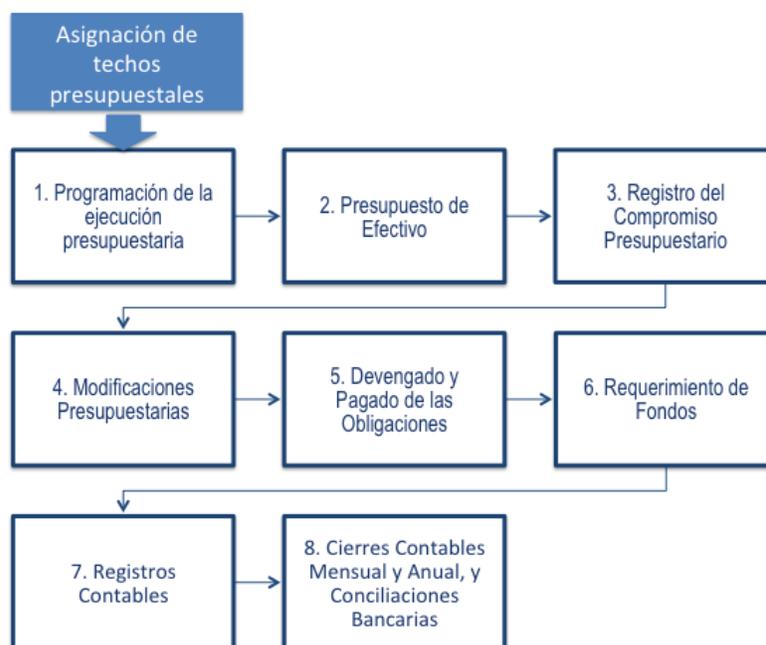
¹⁶⁷ Decreto 4 de 2009, artículo 39

¹⁶⁸ Decreto ejecutivo 82 de 1996

¹⁶⁹ Decreto 516 de 1995, artículos 9 y 14

¹⁷⁰ Acuerdo 751 de 2012

Gráfico. Procedimientos para le ejecución del gasto



Los procedimientos anteriores son aplicados y respetados por las diferentes instituciones del sector público¹⁷¹ para sus procesos de pago de bienes y servicios, incluido el pago por contratación de trabajadores ocasionales en estudios especializados¹⁷². No obstante, se evidencian algunas debilidades que afectan la eficacia del control de los compromisos de gasto, y que a continuación se entran a observar en las dimensiones de este indicador.

i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto

Los controles de los compromisos del gasto parten de la programación presupuestaria, la programación del efectivo y el plan de compras los cuales se incluyen también en la valoración de esta dimensión por su importancia en el control presupuestario y de la caja, además en los controles internos a los compromisos de gastos.

1. *Programación de la Ejecución Presupuestaria (PEP)*¹⁷³: Este es el instrumento básico en donde las Unidades Financieras institucionales

¹⁷¹ Los procedimientos aplican par todas las dependencias centralizadas y descentralizadas del Gobierno de la República, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, las entidades e instituciones que administren fondos públicos, las instituciones descentralizadas no subvencionadas, las empresas públicas y las municipalidades

¹⁷² Los pagos de remuneraciones de personal permanente y eventual que desempeña actividades recurrentes, son tratados en el indicador ID-18

¹⁷³ Ley AFI, Decreto 516 de 1995, artículo 39 y Reglamento de la ley AFI, Decreto ejecutivo 82 de 1996, artículos 52 y 53

(UFIs) con base en su planeación anual y las asignaciones presupuestales¹⁷⁴, realizan la distribución de la programación de la ejecución presupuestaria en el año. El PEP y su programación es aprobada por la Dirección General de Presupuesto (DGP), sin embargo, durante el año de ejecución a nivel de la entidad se presentan cambios en la programación prevista trasladando créditos presupuestarios que no son conocidos por la DGP, con lo cual se generan asimetrías en la información que distorsionan y afectan la programación de caja. Las entidades en la mayor parte de los casos anticipan los créditos previendo que los recursos asignados son insuficientes y dejando para los meses al final del año una brecha de caja no cubierta motivando refuerzos o reservas que se trasladan para el siguiente año.

2. *Presupuesto de efectivo.* El presupuesto de ingresos en efectivo es un instrumento que permite a la DGT con base en el comportamiento estacional de los ingresos y gastos, establecer una programación de caja compatible con el PEP. Para su manejo no se dispone de ningún nivel de automatización, ni un manejo de cuotas para las entidades que faciliten su control, por tanto su programación en la práctica se distorsiona con los movimientos institucionales de créditos presupuestarios que se mencionaron en el punto anterior del PEP.
3. *Gestión de solicitud de compra, consulta de disponibilidad presupuestaria.* La dependencia con base en el Plan Operativo de Actividades (POA) solicita el requerimiento de contratación a la UACI y luego solicita la certificación a la UFI sobre la disponibilidad presupuestal. Este control sobre las asignaciones presupuestarias es manual y no se registra en el SAFI, lo cual puede dar lugar a errores en el control de saldos disponibles del presupuesto.
4. *Registro del compromisos presupuestario.* Posterior a la realización de la gestión de la publicación de la licitación en Comprasal y los términos de referencia, la selección, la adjudicación, la firma del contrato y una vez que el proveedor hace entrega de los bienes y servicios, se procede a realizar el registro del compromiso presupuestario. El control de los contratos adjudicados y la información de los pagos previstos contractualmente es manual y no se incorpora en el SAFI, con lo cual no es posible realizar una programación efectiva de los pagos¹⁷⁵. Es importante señalar que el proceso de gestión para la adjudicación es completamente manual, pues los documentos de soporte de la contratación son enviados a las Unidades Financieras físicamente, lo que puede dar lugar a pérdidas de documentos.

¹⁷⁴ Para las estimaciones del presupuesto base para la definición de los techos presupuestales, se conforma un comité integrado por la DGII, DGA, DGT, DGP y la DPEF

¹⁷⁵ Frecuentemente los anticipos para la ejecución de obras no estén previstos en la programación de la caja.

5. *Generación de los requerimientos de fondos.* El compromiso presupuestario se traslada a la tesorería para que efectúe el respectivo requerimiento de fondos, trámite que requiere del acta de recepción del bien o servicio y la factura respectiva. Como resultado de este procedimiento se emite el “quedan”¹⁷⁶
6. *Registro de pago en auxiliar de obligaciones por pagar.* Con la documentación y el quedan, el tesorero registra en el SAFI las obligaciones por pagar los datos contenidos en los documentos probatorios que respalden la adquisición del bien o servicio, tales como: NIT del proveedor, tipo de documento de respaldo, forma de pago, número de documento, número de quedan, código del banco y cuenta del proveedor.
7. *Requerimiento de fondos a la DGT.* Las entidades solicitan diariamente el consolidado de los valores a transferir a la DGT, sin embargo por las restricciones y disponibilidades de caja no se transfieren los recursos completos, con lo cual las entidades realizan pagos parciales que son llevados manualmente por la entidad sin que sean comunicados a la DGT.
8. *Pago de las obligaciones.* La forma de pago de abono a cuenta a proveedores no se utiliza eficientemente en razón a que los fondos se envían a cuentas bancarias de las UFIs, generando represamiento de fondos en las respectivas cuentas bancarias y demoras adicionales en los pagos.

Por las debilidades expuestas en especial en los numerales 1 al 4, los controles de los compromisos de gastos son parcialmente eficaces y se programa sin conocimiento certero de la disponibilidad real del efectivo, dados los cambios continuos no controlados en las entidades que distorsionan la programación de la ejecución del presupuesto y de la programación del efectivo.

Calificación C. Se aplican procedimientos de control del compromiso del gasto como la programación presupuestaria, el certificado de disponibilidad de presupuesto y el registro del compromiso, pero estos son parcialmente eficaces, pues parte de ellos son manuales y no se incorporan en el sistema, con lo cual los cambios los continuos no son controlados en las entidades y distorsionan la programación de la ejecución del presupuesto y del efectivo

ii) Amplitud, pertenencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno

Como se puede apreciar en el gráfico incluido anteriormente, existen procedimientos de control interno que se integran para las demás etapas de la ejecución del gasto ya consideradas, como son las modificaciones presupuestarias, el devengado y pagado de las obligaciones, los registros contables, los cierres contables mensual y anual, y las conciliaciones bancarias. También existen guías y reglamentaciones para llevar a cabo el proceso de contrataciones como son los de elaboración, publicación y

¹⁷⁶ Documento en donde consta la obligación por pagar del proveedor

seguimiento de la programación anual de adquisiciones y contrataciones, las normas para el seguimiento de los contratos, las normas para publicar en el portal Comprasal, las normas e instructivos para las adquisiciones y contrataciones a realizar con el Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS).

Las normas y procedimientos son ampliamente entendidos por los funcionarios de las dependencias responsables de las UFIs y Unidades de Adquisiciones y Compas Internas (UACI), sin embargo los procedimientos de gestión administrativa y de registro presupuestario y contable de compras de bienes y servicios es engorroso y burocrático, ya que la documentación de soporte de las transacciones es física y pasa por aprobaciones en las que intervienen una multiplicidad de actores¹⁷⁷ que generan duplicidades de aprobaciones, errores en la información, reproceso y por tanto demoras en el proceso correspondiente.

Calificación B. Se aplican un conjunto de procedimientos integrales sobre todo el proceso de ejecución presupuestarias, pero estos pueden ser excesivos y engorrosos

iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones

Los procedimientos previstos en las reglamentaciones internas son respetados y cumplidos por las UFIs y UACIS de las instituciones públicas. Los auditores de calidad de las instituciones, internos y externos verifican regularmente el cumplimiento de las normas y registro de las transacciones en los procesos de compras y adquisiciones, encontrando como resultado un grado alto de acatamiento de las normas y el uso de procedimientos.

En los últimos años el porcentaje de hallazgos detectados por la Corte de Cuentas con respecto a incumplimiento de los controles internos ha sido bajo. Para el 2012 el 79% se concentró en aspectos legales, el 12% en señalamientos de naturaleza financiera y el 9% en factores relacionados con el control interno.¹⁷⁸

Un factor que contribuye al cumplimiento de las normas, tiene relación con el efecto disuasivo que genera la aplicación por parte de la Corte de Cuentas de las disposiciones acerca de las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales contempladas en la ley de la Corte de Cuentas.¹⁷⁹

¹⁷⁷ En el proceso en el ministerio de Hacienda intervienen la secretaria, el director financiero, el jefe de presupuesto, un técnico de la UFI Presupuestario, el jefe de tesorería, el técnico de la UFI de Tesorería, el jefe contabilidad, el técnico UFI contable y personal de servicio.

¹⁷⁸ Corte de Cuentas de la República, Informe de Labores 2012

¹⁷⁹ Ley de la Corte de Cuentas, Decreto 438 de 1995, artículos 52 a 61

En los casos de emergencia decretadas por la Asamblea Legislativa o el Presidente, cada institución por medio de resolución que expide la máxima autoridad de la institución, justifica plenamente el uso de medida y sigue el mismo procedimiento previsto para las demás contrataciones, con la particularidad que no existen plazos. En la práctica cuando se han presentado estados de emergencia no se ha hecho un uso indebido de los procedimientos.

Calificación A. El acatamiento de las normas es elevado y los procedimientos de emergencia han sido debidamente justificados y utilizados

Reformas

Dentro del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y Desempeño del Sector Público a cargo del Ministerio de Hacienda de El Salvador, se incluye la modernización de la gestión administrativa financiera del sector público, mediante la actualización, fortalecimiento y modernización del marco normativo, procesos, procedimientos y aplicaciones informáticas que soportan los Sistemas de Administración Financiera Integrado – SAFI-II.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-20	B+	C+	Se presenta un deterioro en el control de los compromisos de gastos ocasionados por debilidades en el control de la programación presupuestaria y del efectivo, y en los controles de las asignaciones presupuestales otorgadas y de las obligaciones de pago consignadas en los contratos	Parte de los procedimientos son manuales, lo que los hace engorrosos
(i)	A	C	Se observa un deterioro en la gestión causado por debilidades en los procedimientos de control del compromiso del gasto como la programación presupuestaria, el certificado de disponibilidad de presupuesto y el registro del compromiso	Parte de los procedimientos son manuales y no se incorporan en el sistema ¹⁸⁰ , con lo cual los cambios los continuos no son controlados en las entidades y distorsionan la programación de la ejecución del presupuesto y del efectivo

¹⁸⁰ Ver informe de Diagnóstico de Situación Actual Proceso de Ejecución de Ingresos y Gastos

(ii)	B	B	Se mantienen procesos excesivos y duplicados desde la anterior evaluación realizada en el 2009	Los procesos de gestión de compras y adquisiciones es manual, factor que la hace más engorrosa
(iii)	A	A	Se mantienen buenas condiciones desde la anterior evaluación realizada en el 2009	No se presentan otros factores para resaltar

ID-21. Eficacia de la auditoría interna

El presente indicador evalúa la eficacia de la función de auditoría interna a partir del comportamiento de los parámetros indicadores de su alcance y calidad, de la forma y oportunidad del reporte de los hallazgos y de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna. El período de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la última información financiera y operativa disponible, esto es el 2012 y para efectos de la valoración de la función de auditoría interna, se tomará como base las Unidades o Direcciones de Auditoría Interna (DAI) de los Ministerios de Hacienda, Educación y Salud. La presente evaluación actualizará la evaluación de 2009 tratando de medir el progreso en el desempeño del sistema de auditoría interna

La auditoría interna en el Salvador se desarrolla desde las facultades conferidas por el artículo 195, numeral 6 de la Constitución de la República de El Salvador y la Ley de la Corte de Cuentas¹⁸¹, normas de las cuales se desprenden las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) que se establecen con carácter obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, así como también para las actividades de entidades, organismos y personas que reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos.

i) Alcance y calidad de la función de Auditoría Interna

La Ley de la Corte de Cuentas de la República¹⁸² establece la obligación para todas las entidades y organismos de contar con una unidad de auditoría interna bajo la dependencia directa de la máxima autoridad respectiva, norma que en la realidad se cumple y que es objeto de control por parte de la CCR. El nombramiento del auditor recae en la máxima autoridad de la entidad (de conformidad con los perfiles que cada una establezca para la plaza), situación que podría incidir en la independencia del auditor y la función de auditoría, sin embargo, la ley prevé que en caso de destitución, traslado o supresión de partida presupuestaria del cargo de un servidor de la unidad de auditoría interna, las decisiones deberán estar

¹⁸¹ Ley de la Corte de Cuentas de la República, Decreto 438 de 1995, artículo 24, numeral 3

¹⁸² Decreto 438 de 1995

² Decreto 438 de 1995, artículo 35

plenamente justificadas y ser notificadas a la CCR para efectos de posteriores auditorías.¹⁸³

La función de la auditoría interna es ex-post, es decir que no puede ejercer funciones en los procesos de administración, control previo, aprobación, contabilización o adopción de decisiones dentro de la entidad. Sus facultades le permiten tener acceso sin restricciones a registros, archivos y documentos según sea la naturaleza de la auditoría, y también pueden citar a testigos y tomar declaraciones.

Las auditoría interna se rige por la Normas de Auditoría Gubernamental que a su vez siguen las normas de auditoría gubernamental emitidas por la Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos de América, las cuales son consistentes con las normas del Instituto de Auditores Internos (IIA). De forma adicional las DAI o UAI¹⁸⁴ expiden normas complementarias y en especial la del Ministerio de Educación¹⁸⁵ aplica de manera supletoria normas internacionales para el ejercicio de la auditoría interna, conocidas como el Libro Rojo.

Las auditorías internas inician con una planeación anual de auditoría¹⁸⁶ que se basa en la identificación de los riesgos inherentes al cumplimiento de los objetivos institucionales y sobre la efectividad del control interno de los procesos financieros, operativos, administrativos, legales y de manera incipiente de los sistemas informáticos de las instituciones¹⁸⁷. Su ejecución se basa con excepción de la auditoría interna del Ministerio de Salud¹⁸⁸, en un enfoque sistémico que aborda los procesos de manera integral en aspectos de la confiabilidad e integridad de la información financiera y operativa, la salvaguardia de los activos y el cumplimiento de las normas.

El tiempo de dedicación a las auditorías sistémicas en promedio para las tres DAI es del 53%, dado que en el Ministerio de Hacienda distribuye el 40% del tiempo del personal en auditorías a transacciones específicas y el 60% para auditorías sistémicas; en el Ministerio de Salud no se realizan auditorías de tipo sistémico¹⁸⁹ y en el Ministerio de Educación todas las auditorías son de tipo sistémico.

¹⁸³ La DAI del Ministerio de Educación considera que las NAG están desactualizadas y son poco desarrolladas en lo relacionado a la función de la auditoría interna

¹⁸⁴ En el Ministerio de Educación se le da el nombre de Dirección de Auditoría Interna y en el Ministerio de Hacienda de Unidad de Auditoría Interna

¹⁸⁵ La DAI del Ministerio de Educación considera que las NAG están desactualizadas y son poco desarrolladas en lo relacionado a la función de la auditoría interna

¹⁸⁶ el artículo 36 del decreto 438 de 1995 establece la obligación de presentar a la corte, a más tardar el treinta y uno de marzo de cada año, el plan de trabajo para el siguiente ejercicio fiscal y de informar cualquier modificación. el incumplimiento a lo anterior, hará incurrir en responsabilidad administrativa

¹⁸⁷ Ministerios de Salud y Hacienda, Planes Anuales de Auditoría 2012 y 2013

¹⁸⁸ Por limitaciones de personal, las auditorías que realiza la DAI de Ministerio de Salud, son específicas y puntuales

¹⁸⁹ Ministerio de Salud, Unidad de Auditoría Interna, Informe de evaluación del plan de auditoría 2012

La capacidad de las unidades de auditoría observadas es limitada en cuanto a personal¹⁹⁰ y recursos informáticos, si se tiene en cuenta la dimensión de su función, por tanto y aunque la del Ministerio de Hacienda tiene una cobertura del 92% de los ingresos y 82% de los gastos de la entidad, el alcance puede abarcar en promedio para las tres unidades observadas el 60%, en razón a que la unidad de auditoría del MINSAL solo cubre algunos rubros de los estados financieros y un periodo determinado que puede ser inferior a un año, y la auditoría del MINED no realiza auditorías todos los años para todos los rubros, como en el caso de la nómina que fue auditada por última vez en el 2010. Con base en las limitaciones expuestas y en la información suministrada por los auditores se estima que la cobertura de la auditoría interna de estos dos ministerios no alcanza el 50% del monto total del gasto...

Calificación B. La auditoría interna se cumple en la totalidad de las entidades del Gobierno Central pero su cobertura es en promedio del 60% del gasto total. Se ajusta a las normas internacionales para el ejercicio profesional y el 53% del tiempo se dedica a análisis sistémicos

ii) Frecuencia y distribución de los informes

Las auditorías internas de los ministerios observados elaboran informes por cada una de las auditorías que son realizadas en la entidad. Conforme a las disposiciones legales¹⁹¹, estos informes son dirigidos a la autoridad de la entidad en la cual se encuentre nombrado el auditor y copia de los mismos se envían a la Corte de Cuentas para que sean analizados, evaluados e incorporados en el informe de auditoría. No se tiene obligación legal de remitirlos al Ministerio de Hacienda y en la práctica tampoco se hace.

Calificación C. Los informes son enviados a la entidad auditada y a la Corte de Cuentas de la República. No se envían al Ministerio de Hacienda

iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de auditoría interna

La reacción de las entidades con respecto a las conclusiones de las DAI consultadas en promedio es del 71%, aunque la medida no es homogénea, pues en dos de ellas (Ministerio de Salud y de Hacienda) las observaciones y recomendaciones son tomadas en cuenta con celeridad en un porcentaje elevado de casos por los directivos (97% en el Ministerio de Hacienda y 100% en el caso del Ministerio de Salud), la situación no es igual para el Ministerio de Educación, en donde el 17% de las recomendaciones son atendidas por los auditados. Es

¹⁹⁰ La DAI del Ministerio de Hacienda cuenta con 16 auditores, la del Ministerio de Salud con 20 y la del Ministerio de Educación con 14 auditores

¹⁹¹ Ley de la Corte de Cuentas, Decreto 438 de 1995, artículo 37

importante mencionar que los porcentajes de las recomendaciones tomadas en cuenta, se obtuvieron de los informes anuales de resultados preparados por las UAI de los Ministerios y fueron confirmados en las entrevistas realizadas a los directores o jefes de las auditorías internas.

Calificación B. Muchos de los directivos (aunque no todos) toman medidas en cuenta las observaciones presentadas por las unidades de auditoría interna

Reformas

En la actualidad los auditores se encuentran en proceso de certificación con base en las normas internacionales de la IIA.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-21	C+	C+	No se observa un cambio en la gestión, pero se precisa la dedicación a las auditorías de tipo sistémico y la cobertura con respecto a los ingresos y gastos.	Se presentan limitaciones de personal y de recursos informáticos
<i>(i)</i>	B	B	La gestión no ha cambiado, pero en esta evaluación se precisa la cobertura y la dedicación sobre las auditorías de tipo sistémico	Se presentan limitaciones en la capacidad de las DAI
<i>(ii)</i>	C	C	No se observa un cambio en la gestión	No se presentan factores a destacar
<i>(iii)</i>	B	B	No se observa un cambio en la gestión	No se presentan factores a destacar

3.5. Contabilidad, registro e información

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 consolidados reflejen adecuadamente la gestión financiera. La evaluación abarca el Gobierno Central Presupuestador y el periodo crítico es al momento de la evaluación. Sea actualizará también la evaluación PEFA de 2009 para el mismo indicador.

ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.

La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la DGT¹⁹² se realiza con frecuencia mensual. La conciliación se lleva a cabo por cada una de las entidades (las 24 de Gobierno Central Presupuestador)¹⁹³. La conciliación se hace aproximadamente diez días después del mes. Las varias entidades comparan la información mantenidas en sus libros contables con la información mensual sobre los movimientos y saldos proporcionados mensualmente por los bancos comerciales. Las entidades deben reportar mensualmente los saldos reconciliados de sus cuentas bancarias a la DGT y a la DGCP. La DGT lleva a cabo un estricto control de la conciliación llevada a cabo por las entidades.

Calificación A. La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la Tesorería se lleva a cabo por lo menos mensualmente a nivel global pormenorizado, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del periodo

ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.

Todas las 24 entidades del Gobierno Central Presupuestador deben presentar reportes contables mensuales a la DGCG, para lo cual las cuentas de orden, anticipo o en suspenso, en sus diversas modalidades, deberán ser conciliadas¹⁹⁴. A final de año estas cuentas deberán ser totalmente (o parcialmente) liquidadas. Por lo menos anualmente dentro del mes posterior al fin del periodo la DGCG lleva a cabo un estricto seguimiento de esta obligación (conciliación y compensación) por las entidades, cuando se consolidan los estados que incluirá la información proporcionada por ellas. En la práctica, se puede considerar que la conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos no presenté problemas particulares. Sin embargo, los saldos de las cuentas correspondientes

¹⁹² El Gobierno Central cuenta con más de 700 cuentas, el SPNF con más de 1700 (Comunicación del Director General de la Tesorería).

¹⁹³ Las tareas de conciliación están completamente reglamentados en el Manual Técnico del Sistema de Administración Financiero Integrado (SAFI), C.2.3 Normas para el Manejo y Control de Cuentas Bancarias, 5. Conciliaciones Bancarias, página 22, diciembre de 2002

¹⁹⁴ Ley Orgánica de Administración Financiera AFI (1995), Art. 111

de algunas entidades tienen que ser traspasados. Aunque no es un fenómeno generalizado, esto ocurre en la práctica para algunas cuentas únicamente¹⁹⁵.

Calificación B. La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del periodo. Se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-22	B+	B+	Ningún cambio	--
(i)	A	A	No hay cambio en el desempeño	--
(ii)	B	B	No hay cambio en el desempeño	--

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 de prestación de servicios de primera línea, particularmente las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria en salud del país, independientemente 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. En conformidad con la metodología la evaluación abarca los ejercicios presupuestarios 2010, 2011 y 2012. La evaluación del indicador tiene también como objetivo actualizar la evaluación PEFA de 2009 para la misma área.

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.

La educación pre-universitaria en El Salvador está dividida en 3 categorías:

¹⁹⁵ Comunicación de la DGCG corroborada por la Corte de Cuenta

- La educación inicial y parvulario que tiene como objetivo atender y brindar educación hacia la primera infancia (niñas y niños desde su concepción hasta los seis años (0-6 años);
- La educación básica que tiene como objetivo atender y brindar enseñanza de calidad a niñas y niños, en la educación básica, implementando iniciativas y programas que eviten al máximo la repetición y la deserción escolar. La educación básica a su vez tiene tres (3) ciclos:
 - El primer ciclo para niñas y niños de 7 a 10 años;
 - El segundo ciclo para niñas y niños de 11 a 13 años;
 - El tercer ciclo para jóvenes de 14 a 16 años.
- La educación media que brinda enseñanza y aprendizaje de calidad a jóvenes (de 17 a 19 años) en educación media general y técnica

Todas las escuelas de las tres categorías están distribuidas en los 14 departamentos de El Salvador. Hasta los 16 años la educación (inicial, parvulario y básica) es gratuita en las escuelas del estado¹⁹⁶.

El Ministerio de Educación (MINED) tiene una oficina desconcentrada en cada uno de los departamentos manejado por un director departamental. Los directores de todas las escuelas de las 3 categorías que son administradas por el estado¹⁹⁷ reportan al director departamental. No tienen recursos propios y sus profesores son pagados por el MINED. Excepcionalmente algunos profesores son pagados por las alcaldías o por algunos ONG u Organismos Internacionales (eso representa alrededor de 1% de las escuelas).

Además, el MINED en base a número de alumnos de cada escuela del Consejo directivo Escolar (CDE) asigna un bono de gratuidad a la escuela a través del departamento adonde se encuentra la escuela. El bono es un monto en efectivo que corresponde al presupuesto de la escuela para pequeña reparaciones, material didáctico como libro de apoyo y otros gastos relacionados a las actividades de la escuela.

Otras escuelas básicas (primer ciclo) que no son administradas por el estado y no están en el CDE reciben también recursos de MINED. Por ejemplo todas las escuelas administradas por las iglesias católicas que son partes de Consejo Católico Escolar (CECE) y escuelas rurales o peri-urbanas administradas por la comunidad¹⁹⁸.

¹⁹⁶ "Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvulario y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. El Estado promoverá la formación de centros de educación especial". Constitución de la Republica de El Salvador, art. 56

¹⁹⁷ Esta modalidad de administración es la del Consejo Directivo Escolar (CDE). El CDE incluye y abarca exclusivamente las escuelas administradas por el estado

¹⁹⁸ Estas escuelas son partes de la Asociación Comunal para la Educación (ACE), Esta asociación está desapareciendo paulatinamente y las escuelas bajo su control integran el CDE.

La totalidad de recursos asignados a las escuelas básicas del 1 ciclo (y todas las escuelas) a través de los departamentos respectivos está claramente mencionada (de forma agregada para cada categoría) en el Presupuesto General (3. Relación Propósitos con recursos Asignados)¹⁹⁹. Todos los salarios para profesores bajo la CECE se encuentran también en el presupuesto (de forma agregada con la totalidad de docentes).

A nivel de la escuela básica del 1 ciclo (y de las escuelas de las otras categorías)²⁰⁰, el director de la escuela utiliza 2 libros que incluyen una contabilidad elemental de todos los recursos recibidos. El primer libro registra los recursos recibidos del MINED a través del departamento y los gastos²⁰¹. A final de año el director liquida el 1 libro (todo lo que recibió, lo que gasto y las facturas comprobantes). Esta información se comunica de manera detallada al director departamental. El director departamental envía la información a la Gerencia de la Tesorería del MINED. La consolidación de la información se lleva a cabo a la Dirección Financiera Institucional del MINED.

En el segundo libro y en base a la normativa existente²⁰² el director de la escuela tiene que reportar todas las donaciones de agencias de cooperación (de Japón, Alemania, Banco Mundial, etc.). Esta información se manda anualmente al Departamento de Proyectos de la Dirección Nacional de Gestión Departamental del MINED adonde se consolida.

Para el sector salud la situación del reporte de las unidades primarias de salud es completamente diferente. Los recursos destinados a estas unidades se asignan por regiones²⁰³ desde el Ministerio de Salud (MINSAL). El MINSAL tiene una oficina desconcentrada en cada región. De la región los recursos se asignan a los SIBASI (Sistema Básico de Salud), después a los municipios, y en final a las unidades de salud de primera línea que son más de 400. Las oficinas regionales de salud manejan las planillas y distribuyen directamente recursos en especie a las unidades de salud de primera línea (medico, enfermero, farmacia).

A nivel de las unidades de salud de primera línea no hay un sistema contable para recopilar datos sobre los recursos recibidos. Además las unidades no manejan stocks. En los últimos tres años no se han realizado encuestas o estudios que establezcan que los recursos solicitados y que se asignen han sido efectivamente recibidos por las unidades de salud de primera línea.

¹⁹⁹ Eso incluye escuelas del CDE, ACE y CECE

²⁰⁰ *Ídem*

²⁰¹ MINED, *Normativas y procedimientos para el funcionamiento del Consejo Directivo Escolar*, 2008, Normativa General del funcionamiento, Registros de los Fondos, página 129

²⁰² MINED, *Normativa 151193 para la Gestión, Administración, ejecución, seguimiento y control de la Cooperación y/o Asistencia Técnica no Reembolsable*, Octubre 2010

²⁰³ La región es una agrupación de varios departamentos y centros urbanos. El MINSAL considera 5 regiones.

Calificación B. La recopilación corriente de datos brinda información confiable sobre todos los tipos de recursos recibidos en efectivo y en especie por las escuelas primarias. La información se consolida anualmente. No es el caso para el sector salud

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-23	B	B	No hay cambio en el desempeño entre 2009 y 2013	--
(i)	B	B	No hay cambio en el puntaje pero para el sector educación la normativa (para las donaciones de la cooperación externa a las escuelas básicas y medias) se ha mejorado. La recopilación de datos sobre recursos externos tiene que conformarse a la nueva normativa	Normativa 151193 de octubre 2010 (MINED)

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 2012 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 evaluación del indicador se comparará también con la evaluación del mismo indicador para 2009.

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 de Inversión 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.

La normativa vigente establece la periodicidad y el destino de los informes sobre la gestión financiera y asigna al Ministerio de Hacienda (MH) la responsabilidad de prepararlos²⁰⁴. Para poder llevar a cabo su encargo, el MH consolida en sus

²⁰⁴ Ley Orgánica de Administración Financiera (Ley AFI de 1995), art. 23 g, 41 & 49 y Reglamento Ley AFI (1996), art. 17 f k, 21, 64 & 65

diversas direcciones operativas, los informes institucionales mensuales de ejecución presupuestaria recibidos de las 24 entidades del Gobierno Central Presupuestador. En base a esta información la Dirección General del Presupuesto del MH elabora los siguientes informes de seguimiento de la ejecución presupuestaria²⁰⁵:

- (1) El Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de los Gastos;
- (2) El Boletín Presupuestario. Documento Trimestral que incluye un breve resumen del Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central, así como información sobre cambios en el marco normativo dentro del periodo y otros aspectos sobre ingresos y gastos;
- (3) Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central (trimestral);
- (4) Tablas estadísticas mensuales sobre recaudación de ingresos;
- (5) El Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria del Estado que contiene información consolidada del SPNF.

Solamente en los informes mensuales y trimestrales (el Boletín Presupuestario y el Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central) la cobertura del gasto abarca las etapas del compromiso y del devengado²⁰⁶. Además, en estos tres informes mencionados la clasificación administrativa permite la comparación con el presupuesto modificado y abarca las modificaciones para todas las entidades del Gobierno Presupuestador. En los tres informes se presenta también la clasificación económica con información sobre el porcentaje del presupuesto modificado que se ha gastado.

Calificación B. La clasificación permite la comparación con el presupuesto, aunque solo con algún grado de globalidad. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago

ii) Puntualidad de la presentación de informes.

El primer informe mencionado en i), el Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de los Gastos (mensual) se publica en el Portal del MH al mes siguiente del periodo reportado. Se finaliza un par de días antes. El segundo informe, el Boletín Presupuestario y el tercero informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central (informes trimestrales) se finalizan (y publica el Boletín en el Portal Transparencia Fiscal

²⁰⁵ Todos los informes mencionados (excepto el informe no 3 de seguimiento y evaluación de los resultados presupuestarios del gobierno central que es un documento interno de trabajo) son disponibles en el portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda www.mh.gob.sv

²⁰⁶ Se devenga cuando el bien o servicio se ha recibido y que la entidad es satisfecha y pronta a pagar. En la práctica todo lo que se devenga se paga y no hay diferencia (o muy poca) entre los montos devengados y pagados.

del MH) dentro de los 45 días siguientes del periodo reportado. Las tablas estadísticas mensuales sobre recaudación de ingresos. Se publica al mes siguiente del periodo reportado y el Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria del Estado se emite dentro de los tres meses posteriores al periodo reportado.

Calificación A. Se preparan informes trimestralmente o con más frecuencia y se presentan dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del periodo.

iii) Calidad de la información.

Hay algunas inquietudes con respecto a la calidad de los datos de los informes²⁰⁷. Puede faltar precisión en los datos utilizados pero eso no es común y por lo general se destaca en los informes llevando a cabo las rectificaciones necesarias en las versiones revisadas de los informes. A pesar de eso la falta de precisión no compromete la integridad y la utilidad de los informes de ejecución presupuestaria.

Calificación B. Hay algunas inquietudes con respecto a la precisión, pero los problemas relacionados con los datos por lo general se destacan en los informes y no comprometen la concordancia y utilidad globales

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-24	B+	B+	Ningún cambio en el desempeño entre 2009 y 2013	--
(i)	A	B	Hay deterioración en el puntaje pero no hay cambio en el desempeño. En 2013 en los informes mensuales de 2012 la clasificación de los datos permite la comparación de los datos con el presupuesto modificado (no con el presupuesto original). En 2009 la situación no fue diferente	--
(ii)	A	A	No hay cambio en la puntualidad de la presentación de los informes	--
(iii)	B	B	No hay cambio en la calidad de los informes	--

²⁰⁷ Se subraya de manera explícita que los datos del presupuesto no son fiables (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *El Salvador: Report on Observance of Standards and Codes- Fiscal Transparency Module*, IMF Country Report No. 11/147, June 2011, página 37, 4.1.1.). Por eso los mismos problemas de calidad se reflejan sobre la ejecución.

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 Presupuestador. Al mismo tiempo se actualizará la evaluación llevada a cabo en 2009 para el mismo indicador.

i) Integridad de los estados financieros.

La normativa vigente requiere al MH, en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) de elaborar anualmente estados consolidados de la ejecución presupuestaria²⁰⁸. Los estados son preparados cada mes por las varias entidades y enviadas a la DGCG²⁰⁹. Son consolidados anualmente. Los últimos estados consolidados del Gobierno Central Presupuestador (para el ejercicio 2012) fueron finalizados por la DGCG el 15 de marzo de 2013²¹⁰. Estos estados abarcan las entidades del Gobierno Central Presupuestador (así como los OPA o entidades descentralizadas no-empresariales y las EP). Incluyen datos muy detallados sobre todos los activos como los varios saldos bancarios, las varias inversiones financieras y no financieras y los préstamos. Incluyen también información detalladas sobre los pasivos financieros (deuda corriente y financiamiento de terceros) y sobre el patrimonio estatal²¹¹. Los estados incluyen información sobre los acreedores por anticipo de impuestos pero eso no representa la totalidad de los atrasos de ingresos. Hay también información sobre los acreedores monetarios por pagar pero los estados consolidados no incluyen información sobre los atrasos de pagos (véase también ID-4).

Calificación B. Se prepara anualmente un estado consolidado del Gobierno. Dicho estado contiene, con algunas excepciones, información completa acerca de los ingresos, gastos, y activos y pasivos financieros.

ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros.

Dentro de los tres meses a terminar el ejercicio (31 de marzo), el Ministro de Hacienda tiene que presentar los estados consolidados a la Asamblea Legislativa²¹². Para los estados consolidados de 2012 esta fecha fue respetada. Los estados fueron finalizados el 15 de marzo de 2013 y enviados a la Asamblea Legislativa el 20 de marzo²¹³. La Asamblea remitió los estados consolidados a la

²⁰⁸ Constitución de la República de El Salvador (1983), art. 6; Ley Orgánica de Administración Financiera (Ley AFI de 1995), art. 105, i) & k) y Reglamento Ley AFI (1996), art. 195.

²⁰⁹ Ley AFI (1995), Art. 111

²¹⁰ MINISTERIO DE HACIENDA, DGCG, Informe de la Gestión Financiera del Estado, Ejercicio Financiero Fiscal 2012.

²¹¹ *Ídem*, páginas 323-325

²¹² Constitución, *ídem*, art. 6

²¹³ Carta oficial de SE el Ministro de Hacienda de 20 de marzo de 2013. La carta fue recibida el mismo día por la Asamblea (a las 10.56H) por la Gerencia de Operaciones Legislativas, Sección de Correspondencia Oficial.

Corte de Cuenta el 25 de marzo de 2013, menos de cuatro meses posteriores al fin del ejercicio.

Calificación A. Los estados consolidados se someten a auditoria dentro de los seis meses posteriores al fin del ejercicio

iii) Normas contables empleadas.

La normativa²¹⁴ requiere que las normas de contabilidad gubernamentales (nacionales) sean aplicadas a los estados consolidados que abarcan una parte importante del sector público (dimensión i y sección 1, cuadro 1). Estas normas que no son normas IPSAS son correspondientes a normas nacionales. Son generalmente aceptadas y que la base contable utilizada se menciona en los estados²¹⁵. Se han aplicado en los estados consolidados de los últimos 3 años (2010-2012)²¹⁶.

Calificación A. Se aplican las correspondientes normas nacionales a todos los estados

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-25	A	B+	Hay deterioración del puntaje pero ningún cambio en el desempeño	-
(i)	A	B	La evaluación PEFA de 2009 considero los acreedores monetarios por pagar como atrasos de pagos. Por eso se asignó un A al indicador. Hubiera debido ser un B. Ningún cambio	--
(ii)	A	A	Ninguno	--
(iii)	A	A	Ninguno	--

²¹⁴ Ley AFI, art.103

²¹⁵ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *El Salvador: Report on Observance of Standards and Codes- Fiscal Transparency Module*, IMF Country Report No. 11/147, June 2011, página 37, 4.1.2

²¹⁶ MINISTERIO DE HACIENDA, DGCG, Informe de la Gestión Financiera del Estado, Ejercicio Financiero Fiscal 2010, 2011 y 2012.

3.6. Escrutinio y auditoría externa

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

Este indicador evalúa la calidad de la auditoría externa a través del alcance y cobertura de la auditoría, la focalización en problemas significativos y sistémicos, incluidas las auditorías a los resultados, la oportunidad en la que los informes de auditoría son presentados al Poder Legislativo, y la función de seguimiento a la implementación de sus recomendaciones. El período de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al último ejercicio fiscal auditado, esto es el 2012.

En El Salvador la Corte de Cuentas de la República (CCR) es un organismo independiente del Órgano Ejecutivo a nivel funcional, administrativo y presupuestario que ejerce control sobre todas las entidades y organismos del sector público y sobre los organismos que reciban recursos públicos. Además de su labor de fiscalización también cumple funciones jurisdiccionales para el establecimiento de responsabilidades de carácter administrativo y patrimonial. Se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Constitución Política y la ley de la Corte de Cuentas de la República²¹⁷.

j) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada, incluida la adhesión a las normas de auditoría

El proceso de la auditoría inicia con una planeación anual en donde las siete direcciones en las cuales está organizada la CCR, definen las acciones de control que se realizan sobre la totalidad de las entidades, priorizando aquellos ministerios más importantes como son los de educación, salud, obras públicas y defensa²¹⁸. Los aspectos de control respetan las áreas definidas en las normas como son: las transacciones, registros y sistemas informáticos, informes y estados financieros, el cumplimiento de las leyes y de otras disposiciones, el control interno administrativo y financiero, la eficiencia en el uso de los recursos y los resultados de la gestión y el cumplimiento de metas²¹⁹.

Las normas de auditoría gubernamental son compatibles con las normas internacionales de INTOSAI y toman como referencia conceptual la publicación básica de la GAO²²⁰ conocida como libro amarillo y que contiene normas internacionales aceptadas por la AICPA.²²¹

La CCR cuenta con un total de 608 auditores que cumplen acciones de control entre auditorías financieras²²², operacionales o de gestión²²³ y exámenes

²¹⁷ Decreto 438 de 1995

²¹⁸ En 2012 los 4 ministerios gastaron aproximadamente 30% de los gastos totales reales del Gobierno Central (Gobierno Central Presupuestador y OPA o Instituciones Descentralizadas No-Empresariales)

²¹⁹ Ley de la Corte de Cuentas, Decreto 438 de 1995, artículo 30

²²⁰ *Government Auditing Standards*

²²¹ American Institute of CPAs

²²² Abarca el examen de las transacciones, registros, informes y estados financieros; el cumplimiento de la legalidad de las transacciones, del control interno financiero. Con base en ellas se emite una opinión acerca de la razonabilidad de estados financieros

²²³ Evalúa la eficiencia, efectividad y economía sobre el uso de los recursos públicos, así como el cumplimiento de las metas programadas y resultados. Como resultado se presentan conclusiones y recomendaciones

especiales²²⁴. La cantidad de auditorías y exámenes realizados en los últimos tres años se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.20: Auditorías y exámenes especiales realizados por la Corte de Cuentas De la República, 2010, 2011 y 2012

Tipo de auditoría	Cantidad 2010	Cantidad 2011	Cantidad 2012
1. Auditorías concluidas	293	359	389
- Financieras	234	302	334
- Financieras y operativas	2	3	6
- Operativas	44	44	34
- Gestión a los sistemas informáticos	12	10	15
- Gestión ambiental	1	-	-
2. Auditorías en ejecución	36	58	30
- Financieras	27	51	25
- Financieras y operativas	-	-	1
- Operativas	7	5	4
- Gestión a los sistemas informáticos	1	2	-
- Gestión ambiental	1	-	-
3. Exámenes especiales	688	560	573
Total	1.017	977	992

Fuente: Corte de Cuentas de la República

Las auditorías se realizan anualmente a cada una de las entidades del Gobierno Central sobre los estados financieros y sobre rubros específicos importantes como la nómina, activos fijos, las deudas, proyectos y obras de infraestructura. En su desarrollo la Dirección Financiera y de Innovación del Ministerio de Hacienda (DINAFI), suministra digitalmente los estados financieros junto con las partidas contables²²⁵ y a partir de allí la CCR define la muestra objeto de verificación que en el mejor de los casos es del 50% de la totalidad de los gastos cuando se trata de entidades prioritarias y entre el 20% y 40% para otras entidades.²²⁶ Entre los criterios para definir el tamaño de la muestra se toma en consideración las observaciones contenidas en los informes de auditoría interna, denuncias y evaluaciones de control interno. Se debe señalar que en la actualidad no existe un mecanismo para establecer con precisión el monto del gasto auditado.

Sobre la base del método de muestra, en el 2012 la CCR emitió 287 dictámenes sobre la razonabilidad de los estados financieros, de los cuales sobre 181 se tuvieron opinión limpia (63%), 105 con salvedad (36%), por cuanto la información no fue suficiente para emitir una opinión adversa y en uno se emitió una opinión

²²⁴ Comprende uno o más componentes de los estados financieros, sin tener el alcance de la auditoría financiera. Incluye investigaciones a partir de denuncias

²²⁵ Esta descripción se basa en la información suministrada por los auditores de la CCR acerca del procedimiento que siguen normalmente en la práctica cuando realizan el proceso de auditoría

²²⁶ Esta información fue suministrada por los funcionarios de la CCR durante la entrevista realizada con el equipo de la misión y corresponde a los parámetros que utilizan los auditores en el proceso de auditoría

adversa (menos del 1%), único caso en el cuál le fue posible al auditor comprobar la existencia de incumplimientos contables.

Calificación D. Se hacen auditorías anualmente a todas las entidades del Gobierno central de menos del 50% del gasto total.

ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo

La CCR realizó dos tipos de informes, el examen especial sobre los estados financieros consolidados del sector público y los informes de las auditorías concluidas en cada entidad del Gobierno Central y los OPAS o Instituciones Descentralizadas no Empresariales. Para emitir el primer informe la CCR recibió de la Asamblea Legislativa y esta a su vez del Ministerio de Hacienda, el informe de gestión del informe de la gestión financiera del Estado que contiene los estados financieros consolidados, y entregó dentro del plazo de cuatro meses a la Asamblea Legislativa la opinión sobre su razonabilidad²²⁷.

Es importante mencionar que la ley de la Corte de Cuentas carece de una regulación acerca de la oportunidad y la entrega a la Asamblea Legislativa de los informes de auditoría realizados a las entidades del Estado, y que por esta razón no son enviados sino cuando algunos son solicitados expresamente por la Asamblea Legislativa, situación que no se presentó durante todo el 2012. También es importante mencionar que los informes de auditoría no se publican en la actualidad, pues se encuentra en estudio su carácter de público y la interpretación sobre la reserva de la información de los informes de auditoría conforme a las disposiciones contenidas en la Ley de Acceso a la Información²²⁸. Ésta norma define como reservada la información que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva y la que pueda causar un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos en la administración de justicia o en la verificación del cumplimiento de las leyes.

Calificación D. Los informes de auditoría realizados a las entidades no han sido presentados a la Asamblea Legislativa en los últimos 12 meses y el informe a los estados financieros consolidados fue entregado siete meses después de culminado el periodo fiscal y cuatro meses después de que el Ministerio de Hacienda lo entregara a la Asamblea Legislativa

iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría

²²⁷ El Sector Público según la definición Salvadoreña es el sector público no-financiero Salvadoreño que incluye las entidades del Gobierno Central Presupuestador, los OPA o Instituciones Descentralizadas No-Empresariales, las Empresas Públicas. Los estados consolidados abarcan también los presupuestos extraordinarios

²²⁸ Decreto 534 de 2011

Aunque no existe un sistema de seguimiento en la CCR que dé cuenta durante el año del nivel de avance de las entidades y el nivel de aceptación de las recomendaciones de la auditoría, su cumplimiento es alto a juicio de la CCR, dado que la ley de la Corte de Cuentas²²⁹ establece que son de cumplimiento obligatorio en la entidad u organismo, y por tanto, objeto de seguimiento por el control posterior interno y externo, y en caso de incumplimiento sancionable.

Así mismo el Manual de Auditoría Gubernamental²³⁰ en el numeral 2.2. Normas generales relacionadas con la fase de examen, se precisa el procedimiento que debe seguir el auditor para dar seguimiento al cumplimiento de recomendaciones emitidas en el informe de auditoría anterior. En este caso, el auditor analiza los comentarios y la evidencia presentada por los titulares y demás servidores actuantes de la entidad auditada, y establece sobre la base de éstos, el grado de cumplimiento de las referidas recomendaciones.

Adicional a lo anterior y como parte del proceso que se lleva a cabo para desarrollar la auditoría y la elaboración del informe de la auditoría, se consignan las respuestas a las observaciones que presentan las entidades auditadas como reacción inmediata a los hallazgos detectados. También se destaca la labor de seguimiento periódico de los auditores internos de las entidades a las observaciones de la CCR. Aunque la misión no pudo acceder a los informes de auditoría realizados por la CCR, en el informe de gestión financiera del Estado 2012 que prepara el Ministerio de Hacienda se puede evidenciar el seguimiento a la superación de los hallazgos establecidos por la Corte de Cuentas de la República como resultado de auditorías realizadas en las Instituciones del Gobierno Central durante el año 2012 y años anteriores.²³¹

<p>Calificación A. Se realiza un seguimiento a las recomendaciones de la auditoría de manera eficaz y oportuna</p>

Reformas

Se presentó a la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, dos propuestas de ley que tienen el objetivo de actualizar el marco legal de la Corte de Cuentas para adecuarla a los avances internacionales en materia de auditoría y para lograr agilizar los procesos de tramitación del juicio de cuentas.²³²

²²⁹ Decreto 438 de 1995, artículo 48

²³⁰ Expedido en el mes de agosto de 2006

²³¹ Págs. 148 y 149 del Informe de Gestión financiera del Estado 2012

²³² Corte de Cuentas de la República, Informe de labores 2012

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-26	C+	D+	El puntaje en 2013 es diferente del puntaje de la evaluación de 2009 por cuanto se precisó que la cobertura de la auditoría es inferior al 50% del total de los gastos y a que se valoró con una D como corresponde y no con una C como se hizo en el 2009, el hecho que no se entreguen los informes de las auditorías a la Asamblea Legislativa	La ley no establece la obligación de enviar los informes de auditoría realizados a las entidades del Gobierno Central y a la Asamblea
(i)	B	D	El puntaje en 2013 es diferente del puntaje de la evaluación de 2009, por cuanto se precisó que el gasto total auditado es inferior al 50%	Con base en la metodología el porcentaje de la cobertura se refiere al monto total de los gastos de las entidades y no corresponde a la muestra de las transacciones seleccionadas por los auditores
(ii)	C	D	El puntaje en la evaluación de 2009 debió ser D y no C. No hay deterioración en el desempeño.	La ley no obliga a entregar a la Asamblea Legislativa los informes de las auditorías realizadas a las entidades del Gobierno
(iii)	A	A	Se mantienen las buenas condiciones en la gestión	No hay factores a destacar

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

La Asamblea Legislativa ejerce un papel importante de contrapeso en la conformación del presupuesto o los cambios que por iniciativa del Ejecutivo se presenten, y para cumplir con este rol, debe contar con atribuciones y capacidades suficientes para realizar los análisis, revisiones, debates y autorizaciones a los proyectos de presupuesto y sus modificaciones. Para medir éste aspecto de la gestión éste indicador considera el alcance del examen, los procedimientos internos de la Asamblea y el

tiempo previsto para el proceso de revisión y escrutinio. El indicador consta de cuatro dimensiones y conforme la metodología PEFA toma como referencia el último presupuesto aprobado que en el caso de éste PEFA es el del año 2012. Además se actualizará la evaluación PEFA de 2009.

i) Alcance del examen por parte del Poder Legislativo

Para el estudio, análisis y aprobación de las diferentes iniciativas de ley que se presentan a la Asamblea Legislativa, se conforman comisiones legislativas que pueden ser de tipo transitorio, *ad-hoc*, especiales y permanentes²³³ (existen 20 comisiones de este tipo). Dentro de las últimas está la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, la cual tiene como función estudiar la legislación relacionada con la administración de la hacienda pública y dictaminar sobre el proyecto de la ley de presupuesto y salarios que presente el Órgano Ejecutivo, así como de sus reformas.

Sobre el proyecto de presupuesto, ley de salarios para el ejercicio 2013 y los presupuestos especiales presentados en septiembre de 2012 por el Gobierno, la Comisión de Hacienda emitió un dictamen favorable²³⁴ y dentro del documento emitido se puede evidenciar el alcance del examen realizado. Los aspectos tenidos en cuenta en el dictamen fueron: las medidas de ajuste del gasto y de ingresos, las políticas fiscal, de ingresos y gastos, de endeudamiento público y la de inversión pública; y las prioridades de inversión para los sectores de educación, salud, justicia y seguridad ciudadana, desarrollo económico y la producción empresarial pública. El documento también hace referencia a la sustentación del presupuesto en el marco fiscal de mediano plazo 2011-2015 y a las metas trazadas de mediano y largo plazo plasmadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.

Durante el proceso se realizó un análisis detallado de los gastos, de los supuestos de proyección y de la asignación presupuestal. La Comisión adelantó sesiones de trabajo para recibir las explicaciones acerca de los alcances y objetivos de los programas que pretenden ejecutar los ministerios de Hacienda, Educación, Salud, Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, Justicia y Seguridad Pública, y Economía y también se realizaron sesiones con la Procuraduría General de la República y con la Corte Suprema de Justicia.

De los análisis de la distribución de los gastos, la Comisión realizó recomendaciones para reasignar partidas en muchos casos basados en una revisión en los niveles obtenidos de ejecución presupuestal del gasto, sin llegar a ampliar el presupuesto e incluyó también nuevos proyectos de iniciativa parlamentaria o estratégica.

²³³ Se constituyen las comisiones legislativas de tipo transitorio por un acuerdo de la Junta Directiva, para el correspondiente período legislativo; las comisiones *ad hoc* se establecen por acuerdo de la Junta Directiva, para un trabajo concreto; las comisiones especiales y permanentes son nombradas por la Asamblea Legislativa en Pleno, para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones que se consideren necesarios

²³⁴ Dictamen 82 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto emitido el 8 de noviembre de 2012

Además de los exámenes previos a la aprobación del presupuesto, la Comisión creó la Unidad de Análisis del Presupuesto del Gobierno Central, área que tiene como función realizar el seguimiento a la ejecución presupuestaria y dar apoyo en la obtención de información de los indicadores presupuestales y endeudamiento, no obstante, sus estudios hasta el momento no se han especializado y se han centrado en análisis de corte macroeconómico.

Calificación A. El examen de la Asamblea Legislativa comprende las políticas fiscales, el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo, así como los detalles de los gastos e ingresos

ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados

Los procedimientos para la aprobación de la ley de presupuesto de ingresos y gastos son sencillos y siguen los de una ley ordinaria, esto es por regla general, el estudio de la comisión correspondiente para emitir el dictamen, la citación a las audiencias y luego la consideración del pleno para su votación. Estos procedimientos son respetados en la práctica.

No existen procedimientos específicos para guiar el análisis del presupuesto en sus diferentes componentes o para definir el tipo de sesiones particulares que se requieran o los temas que deberán ser cubiertos, la organización la define la Comisión de Hacienda y las discusiones siguen el procedimiento previsto en el reglamento interior de la Asamblea legislativa²³⁵. Este procedimiento de la Asamblea también se respeta.

Calificación B. Para el examen del presupuesto por parte del poder legislativo, existen procedimientos sencillos de carácter general que son respetados

iii) Suficiencia del tiempo para dar respuesta a las propuestas de presupuesto

El artículo 167, numeral 3 de la Constitución de la República establece que el Consejo de Ministros debe elaborar el presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa por lo menos 3 meses antes de iniciar el ejercicio fiscal. En el último año el Ministerio de Hacienda remitió el proyecto de presupuesto y de salarios el 27 de septiembre de 2012²³⁶, cumpliendo con el plazo estipulado en la Constitución y permitiendo así a la Asamblea Legislativa contar con un plazo de tres meses para realizar el examen y aprobación. En la práctica el presupuesto para la vigencia 2013 fue aprobado por la Asamblea el día 8 de noviembre de 2012 y publicado el día 5 de diciembre²³⁷, tomando menos tiempo legal disponible (1 mes y 12 días calendario).

²³⁵ Decreto 756 de 2005

²³⁶ Nota de comunicación del Ministerio de Hacienda dirigida a la Asamblea Legislativa, 27 de septiembre de 2012

²³⁷ Decreto 182 de 2012

Calificación A. La Asamblea Legislativa tiene tres meses para examinar el proyecto de presupuesto.

iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias

Las reglas aplicables para las transferencias presupuestarias son claras y están limitadas desde el artículo 229 de la Constitución Política, norma que restringe la posibilidad al ejecutivo de realizar transferencias solo entre partidas de un mismo ramo u organismo administrativo.

En desarrollo de la disposición constitucional el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Ley AFI)²³⁸ regula los siguientes eventos: i) Para el caso de transferencias entre asignaciones de distintos ramos u organismos administrativos de la administración pública excepto las que se declaren intransferibles, se requerirá Decreto Legislativo y ii) para casos de transferencias entre créditos presupuestarios de un mismo ramo u organismo administrativo excepto las que se declaren intransferibles, es el Ministerio de Hacienda quien autorizará las transferencias²³⁹. Estas reglas son respetadas.

Además de los eventos antes descritos, el artículo 17 de la Ley de Presupuesto de 2013,²⁴⁰ faculta a las Instituciones Descentralizadas no Empresariales y Empresas Públicas para que mediante Acuerdo o Resolución Institucional y previa opinión favorable de la Dirección General de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda, puedan ampliar sus asignaciones presupuestarias votadas en lo que concierne a los proyectos de inversión pública, con los montos que se perciban en exceso durante la ejecución del ejercicio financiero fiscal. Estos casos son autorizados por tratarse de montos pequeños y de situaciones requeridas para agilizar los servicios a cargo de estas entidades.

Calificación A. Las reglas sobre transferencias presupuestarias tienen límites estrictos desde la Constitución que son respetadas por el ejecutivo.

Reformas

En la actualidad la Asamblea Legislativa adelanta un proceso de reingeniería de la Unidad de Análisis del Presupuesto del Gobierno Central.

²³⁸ Decreto 516 de 1995

²³⁹ Es importante mencionar que el inciso 2 de este artículo fue declarado inconstitucional y por efecto del mismo fallo los artículos 2 y 6 de la ley para el ejercicio presupuestal del 2010, que establecían la asignación de las economías obtenidas en remuneraciones y en otros rubros durante la ejecución de las asignaciones presupuestarias correspondientes a las Unidades Primarias de Organización e Instituciones Descentralizadas no Empresariales que recibieran recursos del Fondo General, y también los excesos durante cada mes, de las estimaciones de las distintas fuentes de ingresos (*Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de San Salvador, expedida a las catorce horas con quince minutos del día veinticinco de agosto de dos mil diez*)

²⁴⁰ Decreto 182 de 2012

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-27	C+	B+	La Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa ha mejorado el examen del presupuesto y abarca los gastos, ingresos, la política fiscal y la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Las transferencias presupuestarias se limitaron, son estrictas y se respetan	La Corte Suprema de Justicia, anuló en el 2010 la disposición de la ley AFI y de la ley del presupuesto de 2010, que permitía amplias asignaciones administrativas
(i)	C	A	El examen de la Asamblea Legislativa mejoro y no solo cubre los pormenores de los ingresos y gastos sino también la política fiscal, las prioridades de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo	La Comisión de Hacienda y Especial de presupuesto creó una unidad de análisis para realizar seguimiento a la ejecución del gasto
(ii)	B	B	No se registra un cambio en la gestión	No se presentan factores a destacar
(iii)	A	A	No se registra un cambio en la gestión	A pesar de contar con un plazo de tres meses para el examen del presupuesto, la Asamblea Legislativa se tomó un mes y 12 días
(iv)	C	A	En la actualidad las reglas aplicables para las transferencias presupuestarias son claras y están estrictas	En el 2010 el inciso 2 del artículo 45 de la ley AFI y los artículos 2 y 6 de la ley para el ejercicio presupuestal del 2010, que permitían amplias reasignación administrativas, fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia

ID-28. Escrutinio legislativo de los auditores externo

Este indicador evalúa la efectividad de la función fiscalizadora de la Asamblea Legislativa sobre la gestión del Ejecutivo y se hace sobre la base de los informes

de auditoría externa proporcionados por la Corte de Cuentas de la Republica (CCR).

El artículo 5 de la Ley de la Corte de Cuentas establece entre sus atribuciones y funciones, la de examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa y de informar a ésta el resultado de su examen en un plazo no mayor de cuatro meses. Con respecto a los informes de auditoría, no existe una obligación legal para que la CCR deba remitirlos a la Asamblea Legislativa, ni un plazo para su envío, sin embargo, estos pueden ser suministrados si son solicitados por el Órgano Legislativo. Los informes de auditoría de la CCR tampoco son publicados por el carácter de reservado de la información.

De otra parte el artículo 199 de la Constitución Política establece la obligación a la CCR de rendir cuentas anualmente a la Asamblea Legislativa por medio de un informe detallado y documentado de las labores de la Corte. Esta obligación deberá cumplirse dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal.

i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por el Poder Legislativo

Los informes de la gestión financiera de la gestión del Estado fueron entregados por el Ministerio de Hacienda a la Asamblea Legislativa dentro del plazo de tres meses fijados por la Constitución Política²⁴¹ y estos fueron a su vez remitidos a la Corte de Cuentas por parte de la Asamblea Legislativa, para su respectivo examen, el cual se cumplió dentro de los cuatro meses siguientes.

Cuadro 3.20: Fechas de los informes de gestión financiera del Estado y del examen realizado por la CCR

Informes	2009	2010	2011	2012
Informe de la Gestión Financiera del Estado Ejercicio Financiero 2009, 2010 y 2011	24/03/2010	24/03/2011	22/03/2012	25/03/2013
Informe de Examen Especial al informe de la Gestión Financiera del Estado de la CCR 2009, 2010 y 2011	26/07/2010	27/07/2011	23/07/2012	En proceso al momento de la misión

Fuente. Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG)

Sobre los informes relacionados anteriormente y durante los últimos tres periodos fiscales, la Asamblea Legislativa no ha realizado un examen sobre el informe de la gestión financiera del Estado que entrega la CCR. Con respecto

²⁴¹ La Constitución Política en el ordinal 6 del artículo, establece que el Ministro de Hacienda debe presentar dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y el Patrimonio Fiscal.

a los informes de auditoría realizados a las entidades del Gobierno, estos no han sido solicitados por la Asamblea y tampoco ha existido un examen sobre los mismos.

Calificación D. La Asamblea Legislativa no realiza un examen sobre el informe de la gestión financiera del Estado ni sobre los informes de auditoría a las entidades de gobierno

ii) Alcance de las audiencias realizadas acerca de las principales conclusiones

La Asamblea Legislativa tiene la potestad de interpelar a cualquier Ministro o encargado de despacho y también puede nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones, con base en el informe de dichas comisiones²⁴², sin embargo, este tipo de acciones no se derivan de las conclusiones de los informes de auditoría realizados por la CCR, pues como se mencionó anteriormente, estos informes no son enviados a la Asamblea y en algunos casos el carácter de reservado de la información, dificulta que la Comisión tenga acceso a los mismos.

Bajo las condiciones descritas, no se encontró evidencia de que la Asamblea Legislativa realice audiencias acerca de los principales hallazgos o conclusiones de los informes de auditoría realizados por la CCR.

Calificación D. La Asamblea Legislativa no realiza audiencias acerca de los principales hallazgos o conclusiones incluidos en los informes de auditoría realizados por la CCR.

iii) Recomendación de medidas y su ejecución por el Ejecutivo

Durante los últimos tres periodos la Asamblea Legislativa no se ha pronunciado sobre los informes de auditoría y tampoco ha realizado recomendaciones al ejecutivo sobre la base de los mismos.

²⁴² Constitución Política, artículo 131, numerales 32 y 34

Calificación D. La Asamblea Legislativa no formula recomendaciones sobre la base de los informes de auditoría de la CCR

Reformas

Se está en estudio la reforma a la Ley de la Corte de Cuentas para regular entre otros aspectos la provisión y publicidad de los informes de auditoría que realiza la CCR.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
ID-28	D	D	No se han presentado cambios en la gestión	La ley no obliga a CCR a suministrar los informes de auditoría a la Asamblea Legislativa
<i>(i)</i>	D	D	No se han presentado cambios en la gestión	El carácter reservado la información contenida en los informes de auditoría, dificulta su acceso
<i>(ii)</i>	D	D	No se han presentado cambios en la gestión	No se presentan
<i>(iii)</i>	D	D	No se han presentado cambios en la gestión	No se presentan

3.7. Prácticas de Donantes

D-1. Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

El gobierno de El Salvador ha recibido desembolsos en la modalidad de apoyo presupuestario de tres donantes:

- Con el Banco Mundial que realizó 4 operaciones de préstamo por un monto global de 515'192,000 dólares de EE UU los cuales fueron desembolsados 500 millones en operaciones de un solo tramo;
- Con el Banco Interamericano de Desarrollo se realizaron tres operaciones de préstamo por un total de 492'835,000 dólares de EE UU que se desembolsaron en tramos de 100 millones de EE UU cada uno, siendo dos de ellos desembolsados en dos tramos sujetos al cumplimiento de condiciones, no a una programación trimestral de desembolsos; y,
- Con la Unión Europea se ejecutaron seis operaciones para programas multianuales de donación por un monto total de 90'065,000 dólares de EE UU las cuales se desembolsaron en tramos, el primero fijo y los siguientes sujetos a cumplimiento de condiciones y a la aplicación de fórmulas para estimar el monto a desembolsar, por lo que no todos los desembolsos programados inicialmente y comprometidos presupuestariamente pudieron ser desembolsados. Los desembolsos realizados en los mencionados años alcanzaron la suma de 69.173 millones de dólares.

En el 75% de los casos los desembolsos se incorporaron al presupuesto anual mediante modificaciones presupuestarias, por lo que no fue posible incluirlos anticipadamente las provisiones presupuestarias correspondientes durante el proceso de formulación previo a la aprobación del Presupuesto Anual por la Asamblea Legislativa. Se ha resaltado en la Tabla los casos que fueron incorporados en presupuesto al momento de la formulación de este por el ente ejecutor. La Tabla muestra también la fecha y número de los Decretos Legislativos que aprobaron su incorporación al presupuesto vigente.

Cuadro 3.21: Fechas que autoriza la Incorporación al Presupuesto

Agencia Cooperación	Operación	Momento de incorporación al presupuesto de los desembolsos		
		2010	2011	2012
Unión Europea	Convenio ALA		23/noviembre/2011	
	PACSES			5/julio/2012 25/julio/2012 24/agosto/2012 20/septiembre/2012 25/octubre/2012 6/diciembre/2012
	PAPES		Proyecto Presupuesto	28/junio/2012
	PARE-ES		10/marzo/2011	24/abril/2012
	PROCALIDAD		Proyecto Presupuesto	20/septiembre/2012
	Pro-Educa	22/julio/2010	Proyecto Presupuesto	21/junio/2012
	BID	2296/OC-ES	14/octubre/2010	10/marzo/2011
2570/OC-ES			23/noviembre/2011	
2710/OC-ES				17/mayo/2012 30/agosto/2012
BIRF	7635-SV	Proyecto Presupuesto		
	7806-SV	22/septiembre/2010		
	7997-SV		24/octubre/2011 28/noviembre/2011	25/enero/2012
	8048-SV		14/septiembre/2011	

Fuente: Informe de Gestión Financiera del Estado 2010, 2011 y 2012

Cuadro 3.22: Apoyo Presupuestario (millones de \$ de EE UU)

Agencia Cooperación	Operación	Momento de incorporación al presupuesto de los desembolsos							
		2010		2011		2012		Totales	
		Estimado ¹⁾	Actual ²⁾	Estimado ¹⁾	Actual ²⁾	Estimado ¹⁾	Actual ²⁾	Estimado ¹⁾	Actual ²⁾
Unión Europea	Convenio ALA	-	-	11.80	11.80	-	-	11.80	11.80
	PACSES	-	-	-	-	14.35	14.35	14.35	14.35
	PAPES	-	-	3.88	-	1.39	-	5.27	-
	PARE-ES	-	-	15.80	15.68	2.85	1.16	18.65	16.84
	PROCALIDAD	-	-	4.12	4.12	4.17	2.60	8.29	6.72
	Pro-Educa	6.20	6.09	12.93	6.57	12.58	6.81	31.71	19.47
	Total	6.20	6.09	48.53	38.16	35.34	24.91	90.06	69.17
	Cumplimiento	98%		79%		71%		77%	
BID	2296/OC-ES	73.58	73.58	119.26	119.26	-	-	192.84	192.84
	2570/OC-ES	-	-	100.00	100.00	-	-	100.00	100.00
	2710/OC-ES	-	-	-	-	200.00	200.00	200.00	200.00
	Total	73.58	73.58	219.26	219.26	200.00	200.00	492.84	492.84
	Cumplimiento	100%		100%		100%		100%	
BIRF	7635-SV	250.00	250.00	-	-	-	-	250.00	250.00
	7806-SV	100.00	100.00	-	-	-	-	100.00	100.00
	7997-SV	-	-	50.00	50.00	15.19	-	65.19	50.00
	8048-SV	-	-	100.00	100.00	-	-	100.00	100.00
	Total	350.00	350.00	150.00	150.00	15.19	-	515.19	500.00
	Cumplimiento	100%		100%		0%		97%	
Total Todas la Agencias		429.78	429.67	417.79	407.42	250.53	224.91	1,098.09	1,062.01
Monto incluido en el Proyecto de Presupuesto		250.00	250.00	20.63	10.69	18.14	9.41	289.07	270.09
Proporción de fondos incluidos en el Proyecto de Presupuesto		58%		5%		7%		26%	

Fuente: Informe de Gestión Financiera del Estado 2010, 2011 y 2012
 1) Corresponde al valor incluido en los estimados presupuestales
 2) Corresponde al valor registrado como devengado

i) Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al poder legislativo (u órgano equivalente encargado de su aprobación).

Se evalúa el nivel de desviación entre: los montos que fueron programados y comprometidos para su desembolso en el año siguiente, y que fueron anunciados oportunamente para ser incluidos en el Proyecto de Presupuesto que se presentó a la Asamblea Legislativa; con los montos realmente desembolsados en dicho año.

Para el presente indicador se está usando la información oficial del Gobierno emitida en los Informes Anuales de la Gestión Financiera del Estado. Tal como se mencionó en el ID-17, los desembolsos de los Donantes son registrados recién al momento de incorporarlos al Presupuesto, no al momento de recibirlos.

Como se muestra en los cuadros que anteceden, sólo en cuatro de diecinueve casos los desembolsos pudieron ser anticipados al momento de la formulación del presupuesto. En general los desembolsos están condicionados al cumplimiento de condiciones pre-establecidas, no a un programa de desembolsos.

En el Cuadro 3.21 se observa que algunos programas incorporaron sus fondos al presupuesto mediante repetidas modificaciones presupuestarias durante el mismo ejercicio. Esto se debe a que cada entidad debe solicitar la incorporación de fondos a su presupuesto y que esto debe realizarse luego cumplidas las condiciones establecidas, y de asegurado o recibido los fondos correspondientes. Durante este proceso, los fondos del Donante pueden estar inmovilizados en las cuentas del gobierno. De esta manera, resulta poco previsible el momento en que los fondos pueden ser utilizados y por ende prever los desembolsos al momento de la formulación del presupuesto resulta aún más difícil.

En el Cuadro 3.22 se observa como en los tres años analizados la proporción de desembolsos que fue prevista al momento de formular el Proyecto de Presupuesto fue notablemente inferior a la de los desembolsos que debieron incorporarse al Presupuesto mediante modificaciones presupuestarias solicitadas durante el ejercicio en curso, las cuales se muestran y describen explícitamente en los Informes Anuales de la Gestión Financiera del Estado.

Calificación D. Más del 90% de los fondos de Apoyo Presupuestario en los años 2011 y 2012 fueron incorporados al Presupuesto mediante modificaciones presupuestarias. No se ha podido evidenciar la existencia de provisiones oportunas e integrales.

ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas)

Se evalúa si los Donantes proporcionan al Gobierno una programación de los desembolsos de apoyo presupuestario que realizarán, de modo oportuno para que estas puedan ser incluidas en la programación de la caja fiscal, así como la forma en que estos planes son cumplidos.

Los Donantes no presentan una programación trimestral de desembolsos. La mayoría de los desembolsos ha estado supeditada al cumplimiento de condiciones previas para poder realizarlos. Como se muestra en el Cuadro 3.21, sólo en cuatro de diecinueve casos los desembolsos pudieron ser anticipados al

momento de la formulación del presupuesto, pero en ninguno de dichos casos se estableció una programación de desembolsos, sino que estos se realizaron al cumplirse las condiciones especificadas previamente acordadas.

De los 1062 millones de dólares desembolsados en el periodo 2010 – 2012, sólo 270 millones fueron previstos en el Presupuesto antes de iniciar el ejercicio fiscal, lo cual indica que cerca de un 75% de los montos desembolsados durante los tres años analizados debió incorporarse mediante modificaciones presupuestarias que regularizan la recepción de los fondos y posibilitaban su uso. Las modificaciones de incremento de presupuesto se aprueban cuando se tiene certeza de la recepción de los fondos o cuando estos ya han sido recibidos, por lo que no implican programación alguna.

Calificación D. No se han hecho proyecciones trimestrales de desembolso para los tres años analizados.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
D-1	A	D	Hay deterioración del puntaje. El desempeño se ha deteriorado también	Ninguno
(i)	A	D	El nivel de cumplimiento de las operaciones registradas en el Proyecto de Presupuesto ha sido inferior al evidenciado en la anterior evaluación	Ninguno
(ii)	A	D	No se ha evidenciado la existencia de planes trimestrales	Ninguno

D-2. Información financiera proporcionada por los Donantes para la programación presupuestaria y presentación de informes acerca de la ayuda a proyectos y programas

La gestión de cooperación está liderada por varios actores en el Gobierno. La DGICP hace el seguimiento de las operaciones de préstamo con los donantes multilaterales y bilaterales, y el Ministerio de Relaciones Exteriores quien recientemente creó el Vice-Ministerio de Cooperación para el Desarrollo con el objetivo de convertirlo en el Rector de la gestión de cooperación.

La base de datos del Vice-Ministerio de Cooperación para el Desarrollo contiene el registro de cooperantes que han tenido actividad con el Gobierno de El Salvador, muchos de ellos discontinúa en los últimos años. La lista incluye gobiernos, agencias bilaterales de cooperación, agencias multilaterales de cooperación y organizaciones

internacionales. En el cuadro mostrado en el Anexo 5.a se han incorporado los montos de cooperación reportados y registrados en los informes emitidos por la DGCG, los cuales incluyen tanto donaciones como préstamos. Sin embargo, no todos los procesos de donación están registrados en estos documentos.

Es importante mencionar la implementación del Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICDES), el cual contempla los programas y proyectos a través de los cuales El Salvador recibe cooperación para el Desarrollo, así como información sobre los flujos de esta cooperación, en sus diversas modalidades. El SICDES es una herramienta novedosa, que es administrada por el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, y de la cual tienen conocimiento tanto las instituciones nacionales como los donantes. En el Anexo 5.b se incluye el listado de los Donantes y sus montos de cooperación tal como aparecen en los listados del SICDES que pueden descargarse del Portal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cuadro 3.23: Comparación entre registros del SICDES con la Contable (GFP)

	SICDES	GFP	
	Comprometido	Presupuestado	Devengado
Unión Europea	98,025,234	101,977,500	73,002,600
Banco Interamericano de Desarrollo	1,413,380	5,677,500	2,878,300
Banco Centroamericano de Integración Económica	625,000	-	-
Banco Mundial	4,340,204	-	-
España	99,092,887	86,884,600	22,443,400
EEUU	103,113,368	126,168,000	399,337,170
Otros Donantes	213,124,413	47,273,300	37,927,400
Total registros	519,734,486	367,980,900	535,588,870

En el Cuadro se puede apreciar las diferencias entre las cifras comprometidas por los Donantes a RREE y las realmente ejecutadas. Las diferencias existentes en los casos de España, EEUU y otros Donantes parecerían indicar que los procesos de coordinación entre el Gobierno y los Donantes aún son débiles, no permitiendo determinar con certidumbre el nivel de proyectos que no se reporta.

Es necesario mencionar que el registro presupuestario de una donación o un préstamo requiere de la participación de la Asamblea Legislativa quien debe aprobar mediante Decreto Legislativo el préstamo, la ampliación del presupuesto y la incorporación de los fondos en este, lo cual es un trámite que puede ser moroso. En el caso de préstamos, las modificaciones presupuestarias requieren de una triple presentación a la Asamblea Legislativa. La primera para autorizar la negociación y firma de un contrato de préstamo, la segunda para aprobar el préstamo, y la tercera para hacer la modificación del presupuesto. Este proceso puede tomar varios meses. En el caso de las donaciones se requiere solo la tercera aprobación por la Asamblea Legislativa. Así, los donantes en algunos casos prefieren ejecutar directamente el proyecto, o contratar a un tercero que

lo ejecute por ellos. Este es un procedimiento bastante común en proyectos pequeños y en asistencias técnicas.

i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos.

Se evalúa cuán oportuna y completa es la negociación de los términos de asistencia en proyectos por los donantes, a fin de permitir a la entidad ejecutora la incorporación del proyecto en el sistema presupuestario. El periodo de análisis es el año 2012.

El Gobierno de El Salvador aplica diversas modalidades presupuestarias, siendo una de ellas la de Presupuesto Extraordinario que es de carácter plurianual y que es ejecutado por diversas entidades públicas. En esta modalidad operó el donante con el mayor monto de cooperación con el Programa FOMILENIO de la Agencia Corporación del Reto del Milenio de los Estados Unidos de América (MCC), que en el año 2012 reportó una ejecución de 198.9 millones de \$ de EE UU de los cuales 140 se ejecutaron presupuestariamente. El Programa FOMILENIO que acaba de concluir estuvo en operación cinco años culminando en el segundo semestre del 2012. El programa global de inversión alcanzó los 450 millones de \$ de EE UU. El programa fue implementado mediante un presupuesto extraordinario plurianual, ejecutado con diversas entidades públicas, por lo que anualmente cada ente ejecutor preparaba un proyecto de presupuesto para el uso de los fondos de contrapartida que se consolidaba y se sometía a la aprobación de la Asamblea Legislativa al igual que los presupuestos anuales del gobierno. Los fondos aportados por el MCC se registraban contablemente en el SAFI durante el proceso de ejecución del programa.

Las Agencias de cooperación que tienen operaciones en proyectos por montos significativos y que implementaron sus proyectos por procedimientos presupuestarios anuales fueron: el Banco Mundial (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Unión Europea (UE).

En todos los casos las Agencias mencionadas prepararon los presupuestos de sus proyectos, pero sólo informaron al gobierno los proyectos que se ejecutarían por procedimientos presupuestarios. En estos casos los proyectos se incorporaron al presupuesto mediante modificación presupuestaria en cualquier momento del año, tal como lo demuestran los más de 22 Decretos Legislativos de ampliación presupuestal registrados en el Informe de Gestión Financiera Pública del año 2012. Estos proyectos, en su mayoría tienen carácter multianual, por lo que el Donante solo propone el presupuesto inicial, los presupuestos de los años subsiguientes, en caso de ser requeridos, son preparados por la agencia ejecutora en base a los estimados presupuestarios iniciales del Donante.

El Proyecto de Presupuesto es entregado por las MDO al Ministerio de Hacienda en el mes de julio de cada año, para su consolidación y posterior presentación a la Asamblea Legislativa, por lo que los Donantes deberían entregar sus presupuestos a los entes ejecutores en el primer semestre del año a fin de poderlos incluir en el Proyecto de Presupuesto institucional, lo cual no se da.

No se ha evidenciado ningún cambio en el desempeño de la gestión.

Calificación D. La mayoría de donantes no prepara y notifica sobre los presupuestos de sus proyectos con anticipación suficiente para incluirlos en el presupuesto institucional o al menos tres o más meses para permitir las diversas instancias de aprobación por la Asamblea Legislativa previas a la incorporación del proyecto al presupuesto.

ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos.

Se evalúa como los Donantes reportan periódicamente al gobierno sus pagos y desembolsos realizados a los programas de cooperación que están ejecutando. El periodo de análisis es el año 2012.

En años recientes, ha habido un conjunto de esfuerzos para mejorar los procedimientos de coordinación entre donantes y gobierno. El Gobierno ha creado el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VCD), que está llevando a cabo diversas actividades y planes destinados a dar seguimiento a los programas de cooperación y a mejorar la coordinación y planeamiento de los procesos, y propiciar el vínculo de estos con los planes de desarrollo del gobierno. La cooperación internacional también está apoyando estos esfuerzos lo cual está facilitando la gestión de coordinación liderada por el Gobierno.

Un resultado inicial de estos procesos es el poder contar con una base de datos con información de los programas de cooperación existentes, la cual está aun con información básica de compromisos y acuerdos, pero aun con muy poca información de la ejecución de los mismos. El Anexo mencionado en párrafos anteriores contiene principalmente información de dicha base de datos.

Debido a que la gestión financiera del gobierno es descentralizada, siendo cada MDO responsable de su gestión financiera, la coordinación primaria de los Donantes se produce en dicho nivel. Sólo en los casos en que hay transferencia de fondos hacia la Tesorería o préstamos que deben ser coordinados con la DGICP se produce un intercambio de información con el Gobierno, la cual tiene procedimientos específicos para cada Donante. En el caso de donaciones en bienes o servicios la comunicación es solo a nivel de MDO. En el caso de los proyectos implementados mediante el SAFI la información puede ser revisada por el Ministerio de Hacienda.

Algunos donantes ponen en sus sitios WEB la información del flujo de fondos de sus proyectos y notifican cada transacción realizada al Ministerio de Hacienda, otros presentan informes periódicos sobre sus proyectos individualmente, pero no presentan informes consolidados de su gestión ya que esta puede abarcar a varias MDO así como procesos presupuestarios o extrapresupuestarios. Es posible que el VCD pueda convertirse en el coordinador y receptor de estos informes en el tiempo, ya que ahora los receptores son temáticos (DGICP, DGT) o institucionales (MDO). Las donaciones no tienen un seguimiento central a menos que sean incorporadas al presupuesto. Tampoco es posible identificar si las donaciones para programas de inversión tienen impacto sobre los activos del Gobierno.

No se han evidenciado cambios relevantes en el desempeño de la gestión, pero se prevé que la VCD pueda convertirse en el receptor y administrador de la información consolidada de la gestión de cooperación.

Calificación D. No se ha evidenciado la existencia de informes periódicos y consolidados de los donantes mostrando el estado de sus programas así como el flujo de fondos de sus proyectos.

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
D-2	D	D	Ninguno	--
(i)	D	D	Ninguno	--
(ii)	D	D	Ninguno	--

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

i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Se evalúa la proporción (en montos de asistencia) de uso de los procedimientos nacionales por los donantes. El periodo de análisis es el año 2012

En el año 2012 ha habido una proporción alta de cooperación ejecutada en la modalidad de apoyo presupuestario, o por Donantes que han proporcionado los fondos al sistema de tesorería para la ejecución de sus programas por MDO, tal es el caso de los Fondos del Milenio, préstamos de apoyo presupuestario del BID y de la Unión Europea.

El monto ejecutado por los Donantes es el que aparece como devengado en los Informes de Gestión Financiera del Estado, más el monto que ejecutan directamente

usando métodos no presupuestarios. Estos montos al no haber sido reportados no han utilizado ninguno de los sistemas de gobierno. La tabla siguiente hace un análisis ponderado del uso de los sistemas de gobierno por los Donantes.

Cuadro 3.24: Uso de sistemas de país por los Donantes (000 \$ de EE UU)

Donante	Monto Devengado 2012	Presupuesto	Contabilidad	Tesorería	Adquisiciones	Reportes	Auditoría Externa
Varios - Apoyo Presupuestario ²⁴³	224.9146	224.9146	224.9146	224.9146	224.9146	224.9146	224.9146
BID	64.2914	64.2914	64.2914	64.2914	0	64.2914	0
Milenio	122.6815	0	122.6815	0	0	122.6815	0
BCIE	78.8701	78.8701	78.8701	78.8701	--	--	--
Unión Europea	1.5207	1.5207	1.5207	1.5207	1.5207	1.5207	1.5207
BIRF	25.7151	25.7151	25.7151	25.7151	--	--	--
FIDA	8.3921	8.3921	8.3921	8.3921	--	--	--
España	7.9798	7.9798	7.9798	7.9798	7.9798	--	--
USAID	7.6171	7.6171	7.6171	7.6171	--	--	--
KfW, GIZ	6.9701	6.9701	6.9701	6.9701	--	--	--
Otros	2.4657	2.4657	2.4657	2.4657			
Total	549.8975	428.7367	551.4182	428.7367	234.4151	413.4082	226.4353
Promedio	380.5250333						
Proporción de uso de sistemas de país	69%						
Fuentes: Calculo del Equipo PEFA en base datos obtenidos de los Informes de Gestión Financiera del Estado, Información proporcionada por los Donantes u obtenida de portales WEB o proyectada en base a convenios típicos de cooperación de los donantes mencionados. En el monto de Apoyo presupuestario se ha agregado los aportes del BID, BIRF y UE							

La diferencia en la calificación se debe al mayor uso de sistemas de apoyo presupuestario o similar en los fondos de cooperación.

²⁴³ Corresponden a 200 millones desembolsados por el BID y a 24.915 millones desembolsados por la UE

Calificación C. Más del 50%, pero sin alcanzar el 75% de los fondos de la cooperación, han utilizado los sistemas de país

Indicador	Calificación de 2009	Calificación de 2013	Cambio en el desempeño	Otros factores
D-3	D	C	Hay progreso en el desempeño	--
(i)	D	C	Los Donantes han hecho un mayor uso de la modalidad de apoyo presupuestario en sus programas	--

4. Proceso de reforma del sector público

Las reformas que están en curso se encuentran contenidos en la versión actualizada del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2012-2014 del Ministerio de Hacienda, que fuera aprobado inicialmente por el Acuerdo Ejecutivo N° 769 de fecha 7 de julio de 2010. Las medidas se pueden clasificar en siete grandes temáticas que se entran a describir a continuación.

4.1. Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso

Reforma en el sistema de planeación, programación y presupuestación

Se está en proceso de mejoramiento del instrumento de planificación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y de formulación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) consistente con la implantación de un Presupuesto por Programas.

Se espera que con el MFMP se pueda contar con estimaciones fiscales para el año que cursa y para un periodo de tiempo definido, mejoradas con unos supuestos económicos y financieros sólidos para tomar las decisiones y medidas necesarias en un contexto de corto y mediano plazo, en la búsqueda de unas finanzas públicas sanas y equilibradas.

El MGMP se concibe como un instrumento fundamental de programación presupuestal que permite, mediante unos techos de gasto sectorial que cubren un período de 4 años, hacer explícitos los posibles efectos y restricciones que el gasto presente tenga en el futuro. Este instrumento es el eje articulador de la política fiscal, la planeación macroeconómica y fiscal de mediano plazo y la programación presupuestal anual.

- Se avanza en la implementación de un presupuesto por programas con enfoque de resultados. Este presupuesto tendrá una estructura programática que permitirá identificar los programas, subprogramas, actividades y los proyectos que realicen las unidades ejecutoras de las instituciones públicas. También se espera mejorar la asignación estratégica de los recursos, sobre la base de las necesidades sectoriales en consonancia con el Plan de Desarrollo.

Modernización de la tesorería

- Se está en proceso de implementación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), proyecto que permitirá beneficios como: i) la generación de información completa y en tiempo real de los recursos de líquidos del gobierno, ii) mayor precisión u confiabilidad en la preparación de las proyecciones de flujo de caja (plan de caja) iii) optimizar el costo de las operaciones del gobierno y maximizar el rendimiento de los recursos de caja, evitando situaciones de mantenimiento simultáneo de recursos ociosos en cuentas bancarias y endeudamiento del gobierno para ejecutar el presupuesto. Así mismo, se espera disminuir la volatilidad de los flujos de cajas a través del tesoro y facilitar el uso de mecanismos eficientes de pago.

Modernización de la contabilidad

- Se está en proceso de adopción de las NICSPS, con lo cual se espera ayudar en la elaboración de los informes de tipo contable, mejorar la calidad de la información financiera para el sector público y homogenizar la información financiera y contable con la de otros países.

Modernización de la gestión administrativa y financiera

- Se está en la etapa de diseño de un sistema integrado para administrar su gestión financiera bajo un enfoque GRP (Government Resource Planning, por sus siglas en inglés), que comprende los subsistemas de presupuesto, inversión pública, tesorería, contabilidad, compras y contrataciones, administración de bienes, recursos humanos, y la integración con el SIGADE que administra la deuda pública.
- Se busca con el desarrollo del sistema producir información presupuestaria, económica, financiera, contable y de gestión, en forma simultánea con oportunidad y calidad.

Fortalecimiento al sistema de compras públicas

- En la actualidad se cuenta con nuevo reglamento de la LACAP y un nuevo Manual de Compras Públicas los cuales se encuentran en proceso de divulgación. Durante el 2013 se espera culminar el estudio de factibilidad para la adopción de nuevos mecanismos de compras públicas y el rediseño de la página web de COMPRASAL. Así mismo se espera desarrollar e implementar la fase transaccional del portal COMPRASAL

Reforma al sistema de inversión pública

- En la actualidad se cuenta con un modelo conceptual del componente de Inversión y Crédito Público del nuevo SAFI y se está desarrollando el modelo detallado, así como la actualización del marco legal y técnico vigente. Durante el 2014 se espera desarrollar el módulo de componente de inversión pública e integrar el SIGADE al SAFI II, y en el 2015 se tiene previsto ejecutar la gestión de la inversión y crédito público con apoyo del nuevo sistema SAFI II.

Fortalecimiento al sistema de Ingresos

- Con la creación del Viceministerio de Ingresos en mayo de 2011 se iniciaron una serie de proyectos de fortalecimiento de la institución que tienen como objetivo ejercer una efectiva gestión estratégica del área de ingresos tributarios y aduaneros, a través de una mayor coordinación entre las agencias recaudadoras, DGII, DGA y DGT. Esta articulación permitirá mejorar la toma de decisiones de política impositiva y obtener mayor eficiencia en la administración tributaria.
- Se han iniciado una serie de proyectos de mejora para fortalecer el Viceministerio de Ingresos como: la estandarización de procesos y procedimientos, la integración de

la información entre las diferentes direcciones, el desarrollo de mejores instrumentos para la gestión operativa para la fiscalización y el desarrollo articulado de estrategias de servicio y de simplificación de trámites orientadas a reducir los costos de transacción y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. De manera específica los proyectos más destacados son:

- Integración de las bases de datos y de los procesos de DGII-DGA-DGT
- Simplificación de trámites y mejoramiento de servicios en la DGII, DGT y DGA
- Auditorías conjuntas DGII y DGA
- Mejora en los herramientas de análisis de riesgos y selección de casos a fiscalizar
- Depuración del Registro Único y de la Cuenta Corriente de Contribuyentes
- Implementación de un nuevo modelo de fiscalización integral
- Operación de la Unidad de Grandes Contribuyentes
- Nuevas tecnologías implementadas en DGA a través del portal de servicios electrónicos y la instalación de Quioscos de autoservicio para trámites
- Ampliación del programa de Educación Fiscal
- Implementación de programa Exprésate de Educación Fiscal
- Capacitación del recurso humano

4.2. Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas

Todas las reformas descritas surgen de un esfuerzo colectivo y participativo del equipo técnico y directivo del Ministerio de Hacienda que se concreta en un plan estratégico de corto y mediano plazo²⁴⁴, al cual se vinculan los cooperantes internacionales -GIZ, USAID, AECID y la Unión Europea que vienen ejecutando conjuntamente con el Ministerio de hacienda y desde el año 2011, asistencias técnicas en materia fiscal.

Las reformas se financian y apoyan con aportes de la Cooperación Internacional y mediante la asistencia técnica, los cuales se encuentran distribuidos en los distintos proyectos y que se complementan con el apoyo técnico y logístico que aporta el Ministerio de Hacienda.

²⁴⁴ Varios proyectos superan el periodo del presente gobierno que va hasta el 1 de junio de 2014

ANEXOS

Anexo 1. Datos de indicadores para ID-1, ID-2 & ID-3

Cuadro A1.1 Hoja de cálculo para los indicadores de desempeño de GFP, ID-1 e ID-2 (2010)

Datos para el año = 2010						
Rubros presupuestarios administrativos o institucionales	Presupuesto	Real	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	por ciento
1 Órgano Legislativo (0100)	45 880 130	45 898 800	45 994 894,5	-96 094,5	96 094,5	0,2%
2 Corte de Cuentas de la Republica (0200)	33 733 775	32 102 100	33 818 156,6	-1 716 056,6	1 716 056,6	5,1%
3 Tribunal Supremo Electoral (0300)	13 455 985	18 279 400	13 489 643,8	4 789 756,2	4 789 756,2	35,6%
4 Presidencia de la Republica (0500)	73 634 515	105 430 600	73 818 704,2	31 611 895,8	31 611 895,8	42,9%
5 Ramo de Hacienda (0700)	647 131 305	558 745 445	648 750 037,9	-90 004 592,9	90 004 592,9	13,9%
6 Ramo de Relaciones Exteriores (0800)	38 408 330	38 813 700	38 504 404,5	309 295,5	309 295,5	0,8%
7 Ramo de Defensa Nacional (0900)	132 874 110	136 544 800	133 206 481,0	3 338 319,0	3 338 319,0	2,5%
8 Órgano Judicial (1600)	190 914 510	176 386 100	191 392 063,1	-15 005 963,1	15 005 963,1	7,9%
9 Fiscalía General de la Republica (1700)	34 375 455	34 868 800	34 461 441,7	407 358,3	407 358,3	1,2%
10 Procuraduría General de la Republica (1800)	18 090 765	18 437 100	18 136 017,2	301 082,8	301 082,8	1,7%
11 Ramo de Gobernación (2300)	15 853 970	15 142 600	15 893 627,1	-751 027,1	751 027,1	4,7%
12 Ramo de Justicia y Seguridad Publica (2400)	290 285 095	301 591 100	291 011 213,5	10 579 886,5	10 579 886,5	3,6%
13 Ramo de Educación (3100)	666 507 900	654 355 900	668 175 101,4	-13 819 201,4	13 819 201,4	2,1%
14 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social (3200)	378 400 035	370 409 400	379 346 564,0	-8 937 164,0	8 937 164,0	2,4%
15 Ramo de Trabajo y Previsión Social (3300)	11 734 740	11 545 600	11 764 093,3	-218 493,3	218 493,3	1,9%
16 Ramo de Economía (4100)	41 839 610	100 889 900	41 944 267,5	58 945 632,5	58 945 632,5	140,9%
17 Ramo de Agricultura y Ganadería (4200)	46 081 510	44 588 300	46 196 778,2	-1 608 478,2	1 608 478,2	3,5%
18 Ramo Obras Públicas, Transporte/Vivienda (4300)	124 490 095	141 600 900	124 801 494,3	16 799 405,7	16 799 405,7	13,5%
19 Ramo Medio Ambiente/Recursos Naturales (4400)	7 801 365	12 029 200	7 820 879,3	4 208 320,7	4 208 320,7	53,9%
20 Ramo de Turismo (4600)	13 861 395	13 003 900	13 896 067,9	-892 167,9	892 167,9	6,4%
21 Otros (0400, 0600, 1500, 1900)	14 135 710	13 748 300	14 171 069,0	-422 769,0	422 769,0	3,0%
gastos primarios totales	2 839 490 305	2 846 593 000	2 846 593 000,0	-2 181 055,0	264 762 961,0	
contingencia	2 181 055	2 181 055				
gastos primarios totales	2841671360	2848774055				
varianza global (ID-1)						0,2%
varianza en la composición del gasto (ID-2)						9,3%
cuota de contingencia del presupuesto						0,1%

Fuentes: SAFI, Ley de Presupuesto para 2010 & Estados presupuestarios y Financieros para 2010

Cuadro A1.2 Hoja de cálculo para los indicadores de desempeño de GFP, ID-1 e ID-2 (2011)

Datos en \$ de EE UU = 2011						
Rubros presupuestarios administrativos o institucionales	Presupuesto	Real	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	por ciento
1 Órgano Legislativo (0100)	53 502 495	52 940 400	53 834 665,8	-894 265,8	894 265,8	1,7%
2 Corte de Cuentas de la Republica (0200)	34 811 375	34 021 600	35 027 501,8	-1 005 901,8	1 005 901,8	2,9%
3 Tribunal Supremo Electoral (0300)	14 500 285	14 517 700	14 590 310,2	-72 610,2	72 610,2	0,5%
4 Presidencia de la Republica (0500)	94 206 500	122 891 710	94 791 382,1	28 100 327,9	28 100 327,9	29,8%
5 Ramo de Hacienda (0700)	573 043 660	566 293 820	576 601 407,6	-10 307 587,6	10 307 587,6	1,8%
6 Ramo de Relaciones Exteriores (0800)	39 960 680	38 066 650	40 208 776,3	-2 142 126,3	2 142 126,3	5,4%
7 Ramo de Defensa Nacional (0900)	141 971 435	137 145 150	142 852 866,2	-5 707 716,2	5 707 716,2	4,0%
8 Órgano Judicial (1600)	208 113 740	195 196 700	209 405 816,4	-14 209 116,4	14 209 116,4	6,8%
9 Fiscalía General de la Republica (1700)	33 031 100	33 027 645	33 236 173,9	-208 528,9	208 528,9	0,6%
10 Procuraduría General de la Republica (1800)	18 767 110	18 767 025	18 883 625,8	-116 600,8	116 600,8	0,6%
11 Ramo de Gobernación (2300)	15 177 210	15 218 775	15 271 437,9	-52 662,9	52 662,9	0,3%
12 Ramo de Justicia y Seguridad Publica (2400)	293 250 805	290 754 465	295 071 455,7	-4 316 990,7	4 316 990,7	1,5%
13 Ramo de Educación (3100)	672 160 690	670 834 370	676 333 806,7	-5 499 436,7	5 499 436,7	0,8%
14 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social (3200)	440 266 725	438 499 075	443 000 125,6	-4 501 050,6	4 501 050,6	1,0%
15 Ramo de Trabajo y Previsión Social (3300)	12 339 540	12 181 825	12 416 150,2	-234 325,2	234 325,2	1,9%
16 Ramo de Economía (4100)	68 258 365	96 156 490	68 682 147,8	27 474 342,2	27 474 342,2	40,3%
17 Ramo de Agricultura y Ganadería (4200)	44 373 445	41 882 930	44 648 938,0	-2 766 008,0	2 766 008,0	6,2%
18 Ramo Obras Públicas, Transporte/Vivienda (4300)	148 919 945	148 113 330	149 844 516,1	-1 731 186,1	1 731 186,1	1,2%
19 Ramo Medio Ambiente/Recursos Naturales (4400)	7 931 360	7 164 390	7 980 601,9	-816 211,9	816 211,9	10,3%
20 Ramo de Turismo (4600)	13 858 905	13 473 715	13 944 948,2	-471 233,2	471 233,2	3,4%
21 Otros (0400, 0600, 1500, 1900)	15 147 915	14 720 850	15 241 961,0	-521 111,0	521 111,0	3,4%
gastos primarios totales	2943593285	2 961 868 615	2 961 868 615,0	0,0	111 149 340,3	
contingencia	48 117 685	48 117 685				
gastos primarios totales	2991710970	3 009 986 300				
varianza global (ID-1)						0,6%
varianza en la composición del gasto (ID-2)						3,8%
cuota de contingencia del presupuesto						1,6%

Fuentes: SAFI, Ley de Presupuesto para 2011 & Estados presupuestarios y Financieros para 2011

Cuadro A1.3 Hoja de cálculo para los indicadores de desempeño de GFP, ID-1 e ID-2 (2012)

Datos en \$ de EE UU = 2012						
Rubros presupuestarios administrativos o institucionales	Presupuesto	Real	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	por ciento
1 Órgano Legislativo (0100)	55 333 375	54 201 700	54 775 907,3	-574 207,3	574 207,3	1,0%
2 Corte de Cuentas de la Republica (0200)	35 833 765	33 440 000	35 472 750,2	-2 032 750,2	2 032 750,2	5,7%
3 Tribunal Supremo Electoral (0300)	15 751 620	15 269 960	15 592 927,0	-322 967,0	322 967,0	2,1%
4 Presidencia de la Republica (0500)	105 025 035	103 888 000	103 966 938,3	-78 938,3	78 938,3	0,1%
5 Ramo de Hacienda (0700)	592 977 840	581 250 300	587 003 760,7	-5 753 460,7	5 753 460,7	1,0%
6 Ramo de Relaciones Exteriores (0800)	40 371 020	38 832 130	39 964 293,7	-1 132 163,7	1 132 163,7	2,8%
7 Ramo de Defensa Nacional (0900)	142 642 385	148 931 555	141 205 304,4	7 726 250,6	7 726 250,6	5,4%
8 Órgano Judicial (1600)	226 861 385	208 127 700	224 575 822,5	-16 448 122,5	16 448 122,5	7,3%
9 Fiscalía General de la Republica (1700)	33 073 215	33 866 875	32 740 012,0	1 126 863,0	1 126 863,0	3,4%
10 Procuraduría General de la Republica (1800)	20 388 545	20 684 710	20 183 136,3	501 573,7	501 573,7	2,5%
11 Ramo de Gobernación (2300)	17 405 065	17 875 600	17 229 714,0	645 886,0	645 886,0	3,7%
12 Ramo de Justicia y Seguridad Publica (2400)	314 390 485	316 799 245	311 223 092,3	5 576 152,7	5 576 152,7	1,8%
13 Ramo de Educación (3100)	797 803 805	791 932 945	789 766 163,7	2 166 781,3	2 166 781,3	0,3%
14 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social (3200)	478 775 820	460 982 875	473 952 292,8	-12 969 417,8	12 969 417,8	2,7%
15 Ramo de Trabajo y Previsión Social (3300)	13 194 555	12 880 240	13 061 623,7	-181 383,7	181 383,7	1,4%
16 Ramo de Economía (4100)	90 651 485	105 220 975	89 738 197,6	15 482 777,4	15 482 777,4	17,1%
17 Ramo de Agricultura y Ganadería (4200)	56 805 785	53 925 880	56 233 483,2	-2 307 603,2	2 307 603,2	4,1%
18 Ramo Obras Públicas, Transporte/Vivienda (4300)	142 107 465	151 150 140	140 675 773,6	10 474 366,4	10 474 366,4	7,4%
19 Ramo Medio Ambiente/Recursos Naturales (4400)	9 062 865	8 547 265	8 971 559,3	-424 294,3	424 294,3	4,7%
20 Ramo de Turismo (4600)	16 963 825	15 844 390	16 792 919,4	-948 529,4	948 529,4	5,6%
21 Otros (0400, 0600, 1500, 1900)	16 391 265	15 699 315	16 226 127,8	-526 812,8	526 812,8	3,2%
gastos primarios totales	3221810605	3 189 351 800	3 189 351 800,0	0,0	87 401 302,0	
contingencia	13 947 100	13 947 100				
gastos primarios totales	3235757705	3 203 298 900				
varianza global (ID-1)						1,0%
varianza en la composición del gasto (ID-2)						2,7%
cuota de contingencia del presupuesto						0,4%

Fuentes: SAFI, Ley de Presupuesto para 2012 & Estados presupuestarios y Financieros para 2012

Cuadro A1.4 Resumen de Calificaciones ID-1 e ID-2 (2010-2012)

Resumen de Calificaciones				
	ID-1	ID-2 (i)	ID-2 (ii)	
	Varianza Global	Varianza en la Composición del Gasto	Cuota de Contingencia del Presupuesto	
2010	0,2%	9,3%	0,1%	0,7%
2011	0,6%	3,8%	1,6%	
2012	1.0%	2,7%	0,4%	
Calificación Dimensión	A	A	A	
Calificación Indicador	A	A		

Cuadro A1.5: Ingresos Internos Presupuestados y Ejecutados durante el periodo 2010-2012
(En 000 de \$ EE UU)

	2010		2011		2012	
	Presupuesto	Real	Presupuesto	Real	Presupuesto	Real
11 IMPUESTOS	\$ 3 053 703,4	\$ 2 942 551	\$ 3 281 300	\$ 3 359 334	\$ 3 61 541	\$ 3 568 514
<i>Sobre la Renta</i>	\$ 1 150 624,7	\$ 1 499 606	\$ 1 144 700	\$ 1 192 807	\$ 1 256 000	\$ 1 317 373
<i>Transferencia de Bienes/Prestación de Servicios</i>	\$ 1 564 217,4	\$ 1 566 008	\$ 1 757 148	\$ 1 801 318	\$ 1 984 981	\$ 1 860 956
12 TASAS Y DERECHOS	\$ 3 9980	\$ 3 0658	\$ 55 160	\$ 43 059	\$ 425 482	\$ 356 071
<i>Derechos</i>	\$ 3 6425	\$ 2 7415	\$ 49 925	\$ 40 000	\$ 38 350	\$ 33 092
14 VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	\$ 4 125	\$ 3 313	\$ 4 125	\$ 4 365	\$ 4 425	\$ 2 843
15 INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	\$ 8 8145	\$ 8 7826	\$ 87 097	\$ 75 204	\$ 85 465	\$ 76 140
16 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	\$ 3 3750	\$ 2 8391	\$ 33 750	\$ 24 455	\$ 33 174	\$ 8 640
21 VENTA DE ACTIVOS FIJOS	\$ 20	\$ 243	\$ -	\$ 63	\$ 77 529	\$ 53 876
TOTAL	\$ 3 219 723	\$ 3 092 982	\$ 3 461 432	\$ 3 506 481	\$ 3 858 552	\$ 3 745 620
		96,06%		101,30%		97,07%

Fuentes: SAFI, Ley de Presupuesto para 2010, 2011 & 2012 y Estados presupuestarios y Financieros para 2010, 2011 & 2012

Anexo 2: Puntaje detallado 2009-2013 y Cambios

2.1: Evaluación de indicadores

Concepto		PEFA 2009					PEFA 2013				
		ID	i	ii	iii	iv	ID	i	ii	iii	iv
A. Resultados de la GFP: Credibilidad del presupuesto											
ID-1 (M1)	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	C	C	-	-	-	A	A	-	-	-
ID-2 (M1)	Desviaciones gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	B	B	-	-	-	A	A	A	-	-
ID-3 (M1)	Desviaciones ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A	A	-	-	-	A	A	-	-	-
ID-4 (M1)	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	B	B	B	-	-	NC	NC	D	-	-
B. Transparencia y Universalidad											
ID-5 (M1)	Clasificación del presupuesto	C	-	-	-	-	C	-	-	-	-
ID-6 (M1)	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A	-	-	-	-	B	-	-	-	-
ID-7 (M1)	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.	A	A	A	-	-	C+	A	C	-	-
ID-8 (M2)	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	B+	A	A	C	-	B+	A	C	A	-
ID-9 (M1)	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	C+	A	C	-	-	C	C	C	-	-
ID-10 (M1)	Acceso del público a información fiscal clave	B	B	-	-	-	B	B	-	-	-
C. Ciclo presupuestario											
c.i) Programación presupuestaria basada en políticas											
ID-11 (M2)	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B	C	C	A	--	B	C	C	A	--
ID-12 (M2)	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, y programación presupuestaria	C+	C	B	C	C	C+	C	A	D	C
c.ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria											
ID-13 (M2)	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B	A	C	B	--	B+	A	B	B	-
ID-14 (M2)	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B	C	B	A	-	C+	C	D	A	-
ID-15 (M1)	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	B+	A	B	A	--	D+	D	B	A	-
ID-16 (M1)	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	B+	A	A	B	-	B+	A	A	B	-
ID-17 (M2)	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B	C	B	A	-	B	C	B	A	-
ID-18 (M1)	Eficacia de los controles de la nómina	A	A	A	A	A	C+	A	A	A	C
ID-19 (M2)	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+	A	A	-	C	B	B	A	A	D
ID-20 (M1)	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+	A	B	A	--	C+	C	B	A	--
ID-21 (M1)	Eficacia de la auditoría interna	C+	B	C	B	--	C+	B	C	B	--
c.iii) Contabilidad, registro e informes											
ID-22 (M2)	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+	A	B	--	--	B+	A	B	--	--
ID-23 (M1)	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	B	B	--	--	--	B	--	--	--	--
ID-24 (M1)	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	B+	A	A	B	-	B+	B	A	B	--
ID-25 (M1)	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A	A	A	A	--	B+	B	A	A	--
c.iv) Escrutinio y auditoría externa											
ID-26 (M1)	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	C+	B	C	A	--	D+	D	D	A	-
ID-27 (M1)	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	C+	C	B	A	--	B+	A	B	A	A
ID-28 (M1)	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D	D	D	D	--	D	D	D	D	--
D. Prácticas de entidades donantes											
D-1 (M1)	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A	A	A	--	--	D	D	D	--	--
D-2 (M1)	Información financiera proporcionada por los donantes para la programación presupuestaria y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos/programas	D	D	D	--	--	D	D	D	--	--
D-3 (M1)	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	D	--	--	--	C	C	--	--	--

2.2 PEFA El Salvador: Puntajes & Cambios entre 2009 & 2013

ID y Metodología	Indicadores	Puntaje 2009	Puntaje 2013	Cambios entre 2009 & 2013
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto				
ID-1 (M1)	Resultado del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	C	A	Las desviaciones son más bajas lo que explica el progreso en el desempeño
ID-2 (M1)	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	B	A	El texto del indicador ha cambiado en 2011 y la comparación entre 2009 y 2013 no es posible. Si se aplica los nuevos criterios a los datos de 209 (para i) no hay ningún cambio
ID-3 (M1)	Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A	A	El texto del indicador ha cambiado en 2011 y la comparación entre 2009 y 2013 no es posible. Si se aplica los nuevos criterios a los datos de 2009 el puntaje en 2009 sería B
ID-4 (M1)	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	B	NC	Se ha notado un significativo incremento de las cuentas por pagar del ejercicio (350% desde el 2009) y de ejercicios anteriores (375% desde 2010), pero no se ha podido cuantificar el monto de los atrasos.
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia				
ID-5 (M1)	Clasificación del presupuesto	C	C	No se ha notado cambios en el desempeño Se iniciado la implementación de un programa integral de reforma de la gestión presupuestal del Estado de modo que en el 2015 el presupuesto aplicará un modelo de presupuesto por programas con enfoque en resultados.
ID-6 (M1)	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A	B	Los informes trimestrales sobre la ejecución presupuestal han dejado de ser públicos y de ser presentados a la Asamblea Legislativa. Del mismo modo la información sobre el ejercicio anterior se presenta de modo agregado.
ID-7 (M1)	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.	A	C+	Mejoras en la gestión han permitido evaluar el indicador con mejores evidencias. La identificación de inconsistencias en la información proporcionada por algunos informes fiscales ha permitido verificar diferencias de criterio para el registro y reporte de datos de desembolsos. Estas diferencias no son explicadas y promueven la interpretación equivocada de los informes.
ID-8 (M2)	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	B+	B+	No se presenta un cambio en el puntaje del indicador pero si en las dimensiones, se mantienen reglas transparentes para las transferencias a los municipios, se mejoró el informe consolidado presupuestal y financiero del sector municipal y aunque no se presenta cambio en la gestión, se precisó que la información acerca de las transferencias no es oportuna y se entrega a los municipios luego que los proyectos de presupuesto son presentados a los Concejos municipales
ID-9 (M1)	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	C+	C	No se han identificado cambios en la gestión, pero en la evaluación anterior se aplicó incorrectamente la metodología PEFA en la primera dimensión. Aplicando la metodología correctamente a los parámetros identificados en la evaluación anterior se obtendría una calificación similar a la actual.

ID-10 (M1)	Acceso del público a información fiscal clave	B	B	Se han evidenciado diversas mejoras en la publicación de datos sobre la gestión financiera institucional en los portales WEB del gobierno, sin embargo, estas no son suficientes para mejorar la calificación del indicador.
C. CICLO PRESUPUESTARIO				
C (i) Presupuestación basada en políticas				
ID-11 (M2)	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B	B	No se han identificado cambios significativos en el proceso de preparación del presupuesto anual.
ID-12 (M2)	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, y programación presupuestaria	C+	C+	Se ha evidenciado que la DPEF ha asumido la responsabilidad de hacer análisis de sostenibilidad de la deuda de modo anual, pero por otro lado se ha evidenciado que los planes sectoriales han perdido vigencia ante el Plan Quinquenal de Gobierno que no tiene consideraciones sectoriales. Las mejoras mencionadas se han compensado con el debilitamiento de los planes sectoriales generando una calificación igual a la de la evaluación anterior.
C (ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria				
ID-13 (M2)	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B	B+	Se observa una mejora en la información de obligaciones y procedimientos dispuesta a través de los diferentes canales de información (presencial, telefónico y virtual)
ID-14 (M2)	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B	C+	No se presenta un cambio en la gestión, pero el puntaje cambio por cuanto se pudo identificar en esta evaluación que no se aplican las sanciones relativas al registro tributario
ID-15 (M1)	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	B	D+	Se presenta un deterioro del indicador a causa del incremento del monto de deudas acumuladas por impuestos y a su bajo carácter recuperable.
ID-16 (M1)	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	B+	B+	La transparencia en los ajustes de los créditos presupuestarios de las instituciones se ha mejorado al prohibir que se realice la transferencia de dichos crédito a otras entidades sin aprobación de la Asamblea Legislativa, pero se sigue emitiendo la Política de Ahorro durante el ejercicio presupuestal que reduce la previsibilidad de la disponibilidad de recursos por las entidades impactando en la programación de gasto por las entidades ejecutoras. Las mejoras no han sido suficientes para mejorar la calificación.
ID-17 (M2)	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B	B	No se han identificado cambios relevantes en la gestión, aunque se han producido mejoras en el proceso de conciliación de la deuda, pero que aun no impactan en una mejor calificación
ID-18 (M1)	Eficacia de los controles de la nómina	A	C+	El puntaje en 2013 es diferente del puntaje de la evaluación de 2009. Sin embargo la situación no cambio y no hay progreso en el desempeño. Se evidenció que las auditorías a la nómina son parciales y no se ha auditado el sistema SIRH.

ID-19 (M2)	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+	B	El procedimiento de medición PEFA actual es totalmente distinto del procedimiento PEFA existente al momento de la evaluación anterior. Ambas mediciones no son comparables. Se evidenció un marco regulatorio con excepciones delimitadas basado en la competencia. Se destaca la ausencia de un órgano independiente para atender las reclamaciones administrativas
ID-20 (M1)	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+	C+	Se presenta un deterioro en el control de los compromisos de gastos por distorsiones en la programación presupuestal y la planeación del efectivo
ID-21 (M1)	Eficacia de la auditoría interna	C+	C+	No se observa un cambio en la gestión, pero se precisa la dedicación a las auditorías de tipo sistémico y la cobertura con respecto a los ingresos y gastos es inferior al 50%
C (iii) Contabilidad, registro e informes				
ID-22 (M2)	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+	B+	No hay cambio en el desempeño
ID-23 (M1)	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	B	B	No hay cambio en el desempeño. Solamente las unidades del sector
ID-24 (M1)	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	B+	B+	Ningún cambio pero cambio de puntaje de la primera dimensión (comparación de datos posible solamente con presupuesto modificado)
ID-25 (M1)	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A	B+	Cambio puntaje per ningún cambio en el desempeño (estados no incluyen datos sobre atrasos de pagos)
C (iv) Escrutinio y auditoría externa				
ID-26 (M1)	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	C+	D+	El puntaje en 2013 es diferente del puntaje de la evaluación de 2009 dada la precisión sobre el alcance la auditoría que es inferior al 50% del gasto ejecutado. Sin embargo la situación no cambio y no hay un deterioro del desempeño.
ID-27 (M1)	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	C+	B+	Se mejoró el examen del presupuesto, actualmente abarca los gastos, ingresos, la política fiscal, el MFMP y la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.
ID-28 (M1)	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D	D	No se han presentado cambios en la gestión
D. PRÁCTICAS DE DONANTES				
D – 1 (M1)	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A	D	El deterioro en la calificación refleja un incremento de programas de apoyo presupuestario que han sido incorporados durante el ejercicio mediante modificaciones presupuestarias, incluso en los últimos meses del año. Refleja también el hecho de que estos condicionan los desembolsos a condiciones que no se han cumplido por lo que los desembolsos no han alcanzado los compromisos programados en el presupuesto.

D – 2 (M1)	Información financiera proporcionada por los donantes para la programación presupuestaria y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	D	D	No se han identificado cambios relevantes en la gestión, aunque son evidentes las mejoras producidas en los procesos de coordinación entre los donantes y el gobierno, sin embargo estas no influyen aun en la calificación del indicador.
D – 3 (M1)	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	C	La mejor calificación responde al incremento de los programas de apoyo presupuestario que usan intensivamente los sistemas de país. Este incremento ha reducido la incidencia en el cálculo de los proyectos convencionales que usan de forma limitada los sistemas de país.

Anexo 3: Evaluación de las fallas del impacto de GFP²⁴⁵

Cuadro Anexo 3.1: 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	En El Salvador, la buena previsión en la composición del gasto fortalece la credibilidad del presupuesto. Sin embargo la incapacidad (ausencia de mecanismos) para establecer el monto exacto de atrasos de pagos a final de año contribuye a reducir la credibilidad del presupuesto. Eso limita la disciplina fiscal agregada	Las bajas desviaciones en la composición del gasto (a nivel de los ministerios) permiten asignar los recursos de manera estratégica en El Salvador.	Los bajos ajustes a nivel de los ministerios tienen un impacto positivo sobre la eficiencia de los recursos utilizados a nivel de la prestación de servicios (porque ocurren con los gastos no salariales).
2. Universalidad y transparencia	La ausencia de gastos extrapresupuestarios en El Salvador es un elemento positivo a favor de la disciplina fiscal. Eso limita el riesgo de que se lleven a cabo actividades sin objetivos precisos.	La clasificación presupuestaria existente respalda solamente parcialmente el carácter estratégico de la asignación de recursos. Por otro lado, la buena información en la documentación presupuestaria favorece de manera significativa este carácter estratégico.	La buena información en la documentación presupuestaria contribuye a la información sobre recursos disponibles para las unidades de base. Pero la clasificación presupuestaria existente no tiene un efecto limitador sobre el desperdicio de recursos.
3. Proceso presupuestario basado en políticas	La falta de vínculo entre inversiones y gastos corrientes tiene un impacto limitativo sobre la disciplina fiscal.	La ausencia de estrategias sectoriales con determinación de costos en El Salvador es un elemento negativo que no respalda el carácter estratégico de la asignación de recursos. La ausencia de una perspectiva multianual en el presupuesto representa también una falla en la asignación estratégica de recursos.	La ausencia de una perspectiva multianual no permite una planificación adecuada de los costos corrientes asociados a las inversiones de El Salvador lo que impacta en la prestación de servicios al ciudadano.

²⁴⁵ 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 la región.

Cuadro Anexo 3.2: 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
4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria	La buena planificación de caja contribuye a una buena disciplina fiscal. Además la competencia en el funcionamiento de los sistemas de adquisiciones públicas contribuye también a la buena disciplina fiscal.	Los controles de los compromisos de gastos actuales y los otros controles a posteriori en El Salvador ayudan a utilizar los recursos de la misma manera en la cual fueron asignados (pero solamente parcialmente. El atacamiento elevado a las favorece limita la asignación estratégica de recursos	La previsibilidad de los fondos para comprometer gastos en El Salvador permite a las unidades de servicios de primera línea en educación planificar y utilizar sus recursos de manera adecuada.
5. Contabilidad, Registro e información	La buena conciliación de cuentas favorece la capacidad del gobierno para tomar decisiones y controlar los presupuestos totales.	La falta de estrategias sectoriales con determinación de costos limita la habilidad de El Salvador para asignar recursos.	La ausencia de informaciones consolidadas (en informes) sobre la utilización real de recursos por las unidades de primera línea en el sector salud limita parcialmente la planificación y la administración de los servicios.
6. Escrutinio y auditoría externos	El alcance limitado del control externo a través de la CCR y el escrutinio legislativo inexistente de los auditores externos contribuyen a reducir la presión sobre El Salvador para que pueda considerar asuntos de sostenibilidad a largo plazo.	El alcance limitado del control externo a través de la CCR y el escrutinio legislativo inexistente de los auditores externos reducen la presión sobre el gobierno de El Salvador para que pueda asignar recursos y ejecutar el presupuesto en conformidad con sus objetivos de políticas	El alcance limitado del control externo a través de la CCR y el escrutinio legislativo inexistente de los auditores externos reducen la presión sobre el gobierno de El Salvador para la rendición de cuentas (para la gestión eficiente de los recursos públicos). Eso puede traducirse en una prestación de servicios de mala calidad.

Anexo 4: Exclusiones y Condiciones para la contratación de la LACAP

<p>Exclusiones</p> <p>Art. 4.- Se considerarán excluidos de la aplicación de esta Ley:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Las adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, en los cuales se establezcan los procesos de adquisiciones y contrataciones a seguir en su ejecución. En los casos en que sea necesario un aporte en concepto de contrapartida por parte del Estado también se considerará excluida;b) Los convenios que celebren las instituciones del Estado entre sí;c) La contratación de servicios personales que realicen las instituciones de la Administración Pública, de conformidad con lo establecido en las disposiciones generales de presupuestos, ley de salarios, contrato, jornal, contratación laboral en base al Código de Trabajo, y a los reglamentos o normativas aplicables;d) Los servicios bancarios y financieros, que no sean de seguros, celebrados por la Administración Pública;e) La concesión de derechos de imagen, patentes y similares que son propiedad del Estado;f) Las operaciones de colocación de títulos en el mercado internacional;g) Las adquisiciones y contrataciones que realice en su respectiva sede el Servicio Exterior en el extranjero, para su adecuado funcionamiento. El Ministro del Ramo deberá hacer del conocimiento del Consejo de Ministros las adquisiciones y contrataciones realizadas por lo menos tres veces por año;h) El servicio de distribución de energía eléctrica y servicio público de agua potable;i) Las obras de construcción bajo el sistema de administración que realicen los concejos municipales.
<p>Condiciones para la contratación directa</p> <p>Art. 72.- La Contratación Directa sólo podrá acordarse al concurrir alguna de las situaciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Por tratarse de patentes, derechos de autor, especialidades artísticas o servicios altamente especializados que no son prestados en el país;b) Cuando se encuentre vigente el Estado de Emergencia, Calamidad, Desastre, Guerra o Grave Perturbación del orden dictado por autoridad competente;c) Cuando se trate de proveedor único de bienes o servicios, o cuando en razón de los equipos, sistema, o detalles específicos de las necesidades de soporte con que cuenta la institución, sea indispensable comprar de una determinada marca o de un determinado proveedor, por convenir así a las necesidades e intereses técnicos y económicos de la Administración Pública;d) Si se trata de insumos, maquinaria o equipos especializados, o repuestos y accesorios de éstos, que se utilicen para la investigación científica o desarrollo tecnológico;e) Si se emitiere acuerdo de calificativo de urgencia de conformidad a los criterios establecidos en esta Ley;f) Si se declara desierta por segunda vez una Licitación o Concurso;g) En caso de terminación anticipada del contrato derivado de un proceso adquisitivo, por causas imputables al contratista;h) Si se tratase de equipo o material de guerra, calificado de esa manera por el Ministro de la Defensa y aprobado por el Presidente de la República;i) Los servicios profesionales brindados por auditores especializados, contadores, abogados, mediadores, conciliadores, árbitros, asesores y peritajes, entre otros; cuando en atención a la naturaleza del servicio que se requiera, la confianza y la confidencialidad sean elementos relevantes para su contratación;j) Si se tratase de contratación de obras, bienes y servicios de carácter preventivo para atender las necesidades en estados de emergencia o calamidad;k) La adquisición de medicamentos para el abastecimiento del sistema de salud pública, debiendo la entidad adquirente publicar en su página web, los montos, precios, plazos y demás términos contractuales de adquisición.

Anexo 5: Lista Donantes según fuentes de información

Fuente: Informe Anual de la Gestión financiera del Estado (millones de \$ EE UU)

			Totales 2010 - 2012			
			Donación		Préstamo	
			Presupuestado	Devengado	Presupuestado	Devengado
Apoyo Presupuestario						
BID		2296/OC-ES	-	-	192.835	192.835
BID		2570/OC-ES	-	-	100.000	100.000
BID		2710/OC-ES	-	-	200.000	200.000
BIRF		7635-SV	-	-	250.000	250.000
BIRF		7806-SV	-	-	100.000	100.000
BIRF		7997-SV	-	-	65.192	50.000
BIRF		8048-SV	-	-	100.000	100.000
UE		ALA	11.800	11.800	-	-
UE		PACSES	14.347	14.347	-	-
UE		PAPES	5.269	-	-	-
UE		PARE-ES	18.649	16.839	-	-
UE		PROCALIDAD	8.292	6.720	-	-
UE		Pro-Educa	31.708	19.466	-	-
Totales			90.065	69.173	1,008.027	992.835
Canje Deuda						
Alemania	KFW	Canje Deuda FISDL V	16.160	14.013	-	-
Francia		Conversión Deuda	0.800	0.800	-	-
España		Conversión Deuda	59.972	0.029	-	-
Totales			76.932	14.842	-	-
Fuente: Informe Anual Gestión Financiera						

			Totales 2010 - 2012			
			Donación		Préstamo	
			Presupuestado	Devengado	Presupuestado	Devengado
Proyectos y Programas						
Alemania	KFW	FISDL IV	-	-	21.216	9.380
BCIE		Préstamo 1417	-	-	23.768	11.849
BCIE		Préstamo 1556	-	-	5.277	4.731
BCIE		Préstamo 2015	-	-	136.978	86.325
BCIE		Préstamo 2031	-	-	29.261	18.340
BCIE		Préstamo 2067	-	-	18.680	18.398
BID		1209/OC-ES	-	-	0.819	0.496
BID		1379/OC-ES	-	-	1.145	1.098
BID		1782/2068/2069/2070/OC-ES	-	-	-	-
BID		1782 / 2069/ 2070/OC-ES	-	-	251.200	214.391
BID		2347/OC-ES	-	-	31.257	18.800
BID		2358/OC-ES	-	-	1.342	0.449
BID		2369/OC-ES	-	-	21.421	13.532
BID		2373/OC-ES	-	-	10.500	10.294
BID		2492/OC-ES	-	-	1.000	1.000
BID		2525/OC-ES	-	-	13.833	13.348
BID		2572/OC-ES	-	-	12.726	8.440
BID		ATN/JF-11626-ES	0.992	0.687	-	-
BID		ATN/MT-8044-ES	0.706	0.300	-	-
BID		ATN/OC-11472-ES	0.300	-	-	-
BID		ATN/SF-11968-ES	0.391	0.154	-	-
BID		ATN/SF-9700-ES	0.125	0.122	-	-
BID		GRT/HE-12982-ES	0.655	0.500	-	-
BID		GRT/WS-12281-ES	2.509	1.116	-	-
BIRF		7084-SV	-	-	15.234	14.997
BIRF		7135-SV	-	-	5.142	3.571
BIRF		7811-SV	-	-	39.583	23.874
BIRF		7812-SV	-	-	17.300	2.551
BIRF		7916-SV	-	-	81.646	48.538
BIRF		8110-SV	-	-	1.172	1.172
China		Áreas críticas	-	-	0.471	0.270
España	AECID	Cominidades Solidarias	4.000	-	-	-
España	AECID	FISDL	17.501	20.059	-	-
España	AECID	FOCAP	5.226	2.169	-	-
España	AECID	Iglesia Santa Lucia	0.186	0.186	-	-
FIDA		579-SV	-	-	4.991	3.838
FIDA		666-SV	-	-	7.462	6.669
FIDA		728-SV	-	-	9.014	6.263
FIDA		784-SV	0.773	0.555	-	-
FIDA		828-SV	-	-	0.150	-
Japon		TF 011078 (WB)	0.145	0.145	-	-
Luxemburgo		FOCAP	2.482	-	-	-
UE		PROJOVENES II	11.913	3.830	-	-
USA	MCC	FOMILENIO	-	384.548	-	-
USA	USAID	CRECER	34.127	14.714	-	-
USA	USAID	PATI	92.041	0.075	-	-
Totales			174.072	429.160	762.585	542.610

Fuente: Informe Annual Gestión Financiera

	Donante	2010	2011	2012
Bilateral	Alemania	7,113,060	-	-
Bilateral	Argentina	-	-	-
Bilateral	Brasil	1,396,274	1,110,713	520,008
Bilateral	Chile	323,500	4,140,100	-
Bilateral	Colombia	57,513	71,460	-
Bilateral	Corea del Sur	4,300,000	4,350,000	3,200,000
Bilateral	Costa Rica	-	14,803	15,459
Bilateral	Cuba	-	-	-
Bilateral	Ecuador	-	30,153	45,365
Bilateral	España	44,491,903	29,650,476	24,950,508
Bilateral	Estados Unidos	31,075,000	68,991,264	3,047,104
Bilateral	Irlanda	2,241,427	378,789	-
Bilateral	Italia	17,400,000	6,723,732	-
Bilateral	Japón	22,167,752	4,718,524	7,920,000
Bilateral	Marruecos	50,000	-	-
Bilateral	México	70,626	-	50,000
Bilateral	Noruega	-	-	845,493
Bilateral	Perú	-	-	-
Bilateral	Qatar	-	-	500,000
Bilateral	República de China (Taiwán)	2,416,667	8,650,733	7,323,848
Bilateral	Uruguay	-	6,990	16,450
Bilateral	Venezuela	-	-	-
Descentralizada	Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo	105,903	-	-
Descentralizada	Gobierno de Australia	-	24,100	17,170
Multilateral	Banco Centroamericano de Integración Económica	350,000	275,000	-
Multilateral	Banco Interamericano de Desarrollo	1,353,380	60,000	-
Multilateral	Banco Mundial	1,212,780	3,127,424	-
Multilateral	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	78,064	-	-
Multilateral	Fondo de Población de las Naciones Unidas	20,000	-	-
Multilateral	Gobierno de España	-	21,315,103	-
Multilateral	Organización de Estados Americanos	266,896	-	-
Multilateral	Organización de las NU para la Agricultura y la Alimentación	15,000	-	-
Multilateral	Organización Internacional del Trabajo	10,275,086	186,200	-
Multilateral	Organización Panam. Salud - Organización Mundial Salud	3,016,076	-	-
Multilateral	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	13,461,836	29,767,535	-
Multilateral	Programa Mundial de Alimentos	3,250,000	514,206	-
Multilateral	Unión Europea	57,923,234	40,102,000	-
ONG	ACSUR Las Segovias	546,612	1,078,301	-
ONG	Ayuda en Acción El Salvador	5,148,798	77,436	769,294
ONG	Educación Sin Fronteras	1,153,703	244,045	-
ONG	Fundación Jóvenes y Desarrollo/C.A.	-	37,500	-
ONG	Fundación para la Cooperación APY Solidaridad en Acción	406,234	454,349	749,663
ONG	Geólogos del Mundo	496,208	768,863	287,500
ONG	Ingeniería sin Fronteras	e	-	351,000
ONG	Movimiento África-70	-	-	935,861
ONG	Oxfam Bélgica	542,604	1,200,259	-
ONG	Save The Children	401,327	1,829,330	-
ONG	Soletterre - Strategie di Pace	542,469	1,039,421	-
ONG	Trias Centro América	-	1,880,507	-
ONG	Trocaire	765,705	934,810	-
	Total Bilateral	133,103,722	128,837,737	48,434,235
	Total Descentralizada	105,903	24,100	17,170
	Total Multilateral	91,222,352	95,347,468	-
	Total ONG	10,003,660	9,544,821	3,093,318
	Total General	234,435,637	233,754,126	51,544,723

Fuente: SICGES WEB

Anexo 6: Lista de Personas Entrevistadas

I. Gobierno Central, Donantes, Sociedad Civil & Sector Privado

Entidad	Dependencia	Nombre de persona entrevistada	Cargo
Ministerio de Hacienda	Dirección de Política Económica y Fiscal	Oscar Anaya Sánchez	Director de Política Económica y Fiscal
		Mauricio Sosa de La Cruz	Subdirector de Política Económica y Fiscal
		Coralia Jovel Ponce	Técnico de la Dirección de Política Económica y Fiscal
		Georgina Echegoyén	Coordinadora de la Dirección de Política Económica y Fiscal
	Dirección de Contabilidad del Estado	Inmar Rolando Reyes	Director General de Contabilidad
		Humberto Barrera Salinas	Subdirector General de Contabilidad
		Luis Antonio Campos	Jefe de Unidad de Análisis Estadístico y Económico
	Dirección General de Tesorería	Juan Murillo Ruiz	Director General de Tesorería
		José Lino Trujillo Barahona	Subdirector General de Tesorería
		Pedro Vicente Fogelbach	Jefe de División de Recaudaciones
		Eugenio Tevez	Jefe de Departamento de Cobro Administrativo
	Dirección de Crédito Público	Delia Lorena Reyes Bonilla	Subdirectora de Crédito Público
	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	Carlos Humberto Oviedo Hernández	Jefe de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
	Dirección General de Impuestos Internos	Carlos Alfredo Cativo Sandoval	Director de Impuestos Internos
		Ramón Pérez Gómez	Subdirector de Impuestos Internos
		Jeremías Antonio Aguilar	Jefe Unidad de Selección de Casos
		Rigoberto Arévalo Caridad	Técnico Unidad de Planificación Estratégica
		Rhina Elizabeth García de Navarro	Técnico de la Unidad de Planificación Estratégica
		Iris Elizabeth Mayorga	Técnico de la Unidad de Planificación Estratégica
		Milagro de los Ángeles Pineda Láinez	Técnico de la Unidad de Planificación Estratégica
	Dirección General de Aduanas	Deisy Reinoso	Directora General de Aduanas
		Gilberto Ricardo Suria Aguirre	Subdirector General de Aduanas
		Herbert Humberto Ledesma	Jefe de la Unidad de Planificación y Gestión de la Calidad
Dirección General de Presupuesto	Mario Leonel Villatoro Reyes	Subdirector General del Presupuesto	
Unidad de Auditoría Interna	Juan Francisco Barahona	Director Unidad de Auditoría Interna	
	Jorge Alberto Pérez	Jefe de Auditoría Financiera	
	Jaime Velásquez	Auditor y encargado de la gestión de la calidad	
Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación	Oswaldo Esteban Recinos	Jefe de Unidad de Desarrollo de los Sistemas SAFI y SIRHI	

Entidad	Dependencia	Nombre de persona entrevistada	Cargo
	Dirección General de Administración	Tania Mercedes Fuentes Salguero	Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda
	Proyecto PARE-ES	Cesar Augusto Vargas Vera	Jefe de Asistencia Técnica de PARE-ES
		Gonzalo Espitia Avilés	Asesor Principal Finanzas Públicas PARE-ES
		Nelsy Cancelado Sánchez	Asesora Experta en Sistemas de Información PARE-ES
Ministerio de Educación	Dirección Nacional de Desarrollo Humano	Pedro Antonio Morales Chaves	Director Nacional de Desarrollo Humano
	Dirección Financiera	Robin Horoldo Agreda Trujillo	Director Financiero Institucional
	Dirección de Auditoría Interna	Morena Salinas de Mena	Directora de Auditoría Interna
	Dirección Nacional de Gestión Departamental	Arturo Casoverde	Jefe de Departamento de Proyectos de la Dirección Nacional de Gestión Departamental del MINED
		Telbia Moreno	Técnica de Factura de Proyectos de la Dirección Nacional de Gestión Departamental del MINED
Ministerio de Salud	Unidad Financiera	Nelson Cubias	Jefe de la Unidad Financiera
		Elizabeth de Mazariego	Técnico de la Unidad Financiera
	Unidad de Recursos Humanos y Contrataciones	Nelsi de Henríquez	Coordinador del Área de Contrataciones
		Nestor Mejía	Coordinador del Área de Registro y Control
Unidad de Auditoría Interna	Lorena Díaz	Jefe de la Auditoría Interna	
Asamblea Legislativa	Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto	Lorena Guadalupe Peña Mendoza	Diputada Comisión de Hacienda
		Alejandro Rivera	Asesor del FMLN
Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección de Cooperación Multilateral, Regional y de Organismos Financieros Internacionales	Alejandra Castillo Castrillo	Directora de Cooperación Multilateral, Regional y Organismos Financieros Internacionales
		Marlene Elizabeth Palacios	Técnica Ejecutiva de la Dirección de Cooperación Multilateral, Regional y Organismos Financieros Internacionales
Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal –ISDEM		Enris Antonio Arias	Presidente del Consejo Directivo del ISDEM y Alcalde del Municipio de Comacarán
		Marvin Humberto Juárez	Gerente General del ISDEM
		Luis Alberto Saravia Ramírez	Tesorero del ISDEM
Banco Interamericano de Desarrollo - BID		Mario Castañeda	Especialista Fiduciario Gestión Financiera
Corte de Cuentas de la República		Alfonso Bonilla Hernández	Coordinador General de Auditoría
		Pablo Saravia	Director de Auditoría
Cámara de Comercio e Industria de El Salvador		José Mario Magaña	Director de Asuntos Económicos
FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo)		Rommel Reynaldo Rodríguez Trejo	Investigador Área Macroeconomía y Desarrollo
		José Ángel Tolentino	Coordinador de Programa Financiamiento para el Desarrollo área Macroeconomía y Desarrollo
		Jaime López	Experto en Transparencia Fiscal

II. Comité de seguimiento de la evaluación PEFA

Entidad	Persona	Cargo
Ministerio de Hacienda	<i>Oscar Anaya</i>	Director de Política Económica y Fiscal
Delegación de la Unión Europea El Salvador	<i>Tomás Pallás Aparisi</i>	Jefe de Cooperación de la UE en El Salvador
	<i>Rémy Llinares</i>	Agregado en Asuntos de Cooperación
	<i>Ricardo Cruz Letona</i>	Oficial en Asuntos de Cooperación
Banco Interamericano de Desarrollo- BID	<i>Mario Castaneda</i>	Especialista Fiduciario Gestión Financiera
	<i>Gabriel Castillo</i>	Jefe de Operaciones del BID en El Salvador
	<i>Juan Pablo Ortiz Meyer</i>	Especialista Fiscal y Municipal
Banco Mundial	<i>Fabienne Mroczka</i>	Especialista en Gestión Financiera para la Región de América Latina y el Caribe
Comisión Europea Bruselas	<i>Claudio Salinas</i>	Coordinador del Apoyo Presupuestario para América Latina
	<i>Lara Paoletti</i>	Responsable de la Dirección de Cooperación DG DEVCO de la Unión Europea
	<i>Francisco López Menchero</i>	Oficial DG DEVCO Coordinación America Latina y el Caribe

Anexo 7: Documentación Consultada

- Asamblea Constituyente. (1995). *Constitución de la República*.
- Asamblea Legislativa, Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. (8 de noviembre de 2012). *Dictamen 82*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 167. (2009). *Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero del año 2010*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 230. (2001). *Código Tributario*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 272. (1998). *Código Municipal*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 2996. (1960). *Ley de Procedimientos Constitucionales*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 438. (1995). *Ley de la Corte de Cuentas de la República*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 476. (1995). *Ley de la Carrera Militar*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 514. (2010). *Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero del año 2011*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 516. (23/11/1995). *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 529. (1999). *Ley de Simplificación Aduanera*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 534. (2010 diciembre 2). *Ley de Acceso a la Información Pública*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 551. (2001). *Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 665. (1996). *Ley de la Carrera Docente*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 74. (1988). *Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 756. (2005). *Reglamento interior de la Asamblea Legislativa*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 773. (1996). *Ley de la Carrera Policial*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 79. (1972). *Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes al Fisco*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 82. (1996). *Reglamentario de la Ley AFI*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 831. (1994). *Ley de Creación de Escalafón del Ministro de Salud Pública y Asistencia Social*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 868. (2000). *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública- LACAP*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 903. (2006). *Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 918. (2011). *Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero del año 2012*.

- Asamblea Legislativa, Decreto 930. (2005, Diciembre). *Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal*.
- Asamblea Legislativa, Decreto 135. (1995). *Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas*.
- Asamblea Legislativa. Decreto 536. (1990). *Ley de la Carrera Judicial*.
- BID, Centro de estudios Monetarios latinoamericanos, Fondo Multilateral de Inversiones. (2009). *Programa de remesas, Remesas Internacionales en El Salvador*.
- Consejo de Ministros, Decreto Ejecutivo 24. (1989). *Reglamento interno del órgano ejecutivo*.
- Consejo de Ministros, Decreto Ejecutivo 98. (2005). *Reglamento de la ley de adquisiciones y contrataciones (Decreto 98-05)*.
- Corte de Cuentas de la República. (2006). *Manual de Auditoría Gubernamental*.
- Corte de Cuentas de la República. (2013). *Informe de labores 2012*.
- Fondo Monetario Internacional. (2011 agosto). *Tercer Acuerdo Stand-By GOES-FMI*.
- Fondo Monetario Internacional. (june 2011). *El Salvador: Report on Observance of Standards and Codes- Fiscal Transparency Module*.
- Fondo Monetario Internacional_MEFP. (2001). *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*.
- Ministerio de Educación. (2008). *Normativas y procedimientos para el funcionamiento del Consejo Directivo Escolar*.
- Ministerio de Educación. (octubre 2010). *Gestión, Administración, ejecución, seguimiento y control de la Cooperación y/o Asistencia Técnica no Reembolsable*.
- Ministerio de Hacienda. (2002). *Manual Técnico del SAFI*.
- Ministerio de Hacienda. (2009). *Informe de la Gestión Financiera del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal 2008*.
- Ministerio de Hacienda. (2010). *Informe de la Gestión Financiera del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal 2009*.
- Ministerio de Hacienda. (2011). *Informe de la Gestión Financiera del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal 2010*.
- Ministerio de Hacienda. (2011 noviembre). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015*.
- Ministerio de Hacienda. (2012 - emisión mensual). *Estadística de Ingresos Recaudados*.
- Ministerio de Hacienda. (2012 - emisión mensual). *Resumen Ejecutivo de la Ejecución Presupuestaria de Gastos*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Informe de la Gestión Financiera del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal 2011*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Informe mensual sobre el Estado de la Deuda del SPNF*.

- Ministerio de Hacienda. (2012). *Normas de Formulación Presupuestaria 2013*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Nota asignación de Techos Presupuestarios, Gasto Capital, MINED*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Nota asignación de Techos Presupuestarios, Gasto Capital, MINSAL*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Nota asignación de Techos Presupuestarios, Gasto corriente, MINED*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Nota asignación de Techos Presupuestarios, Gasto corriente, MINSAL*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Política Presupuestaria 2013*.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Proyecto de Presupuesto 2013*.
- Ministerio de Hacienda. (2012_Julio). *Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria del Estado*.
- Ministerio de Hacienda. (2013). *Informe de la Gestión Financiera del Estado para el Ejercicio Financiero Fiscal 2012*.
- Ministerio de Hacienda. (2013 marzo). *Informe Anual sobre la Situación del Endeudamiento Público Municipal 2012*.
- Ministerio de Hacienda. (2013 Mayo). *Perfil de la Deuda del Sector Público No Financiero, Abril 2013*.
- Ministerio de Hacienda. (2013_Enero). *Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria del Estado - Preliminar*.
- Ministerio de Hacienda. (n.d.). *Manual Único de Operaciones Aduaneras*.
- Ministerio de Hacienda. (mayo 2010). *Memorias de Labores Junio de 2009*.
- Ministerio de Hacienda. (mayo 2011). *Memorias de Labores Junio de 2010*.
- Ministerio de Hacienda, Acuerdo Ejecutivo 480. (1998/06/24). *Manual de Clasificación de las Transacciones Financieras del Sector Público*.
- Naciones Unidas. (2001). *Clasificación de las Funciones de la Administración Pública*.
- Presidencia de la República. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (2da edición Nov 2010)*.
- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 82. (1996/08/16). *Reglamento de la Ley AFI*.
- Secretaría del PEFA. (2009). *Buenas prácticas en la aplicación del Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP*. Washington DC.
- Secretaría del PEFA. (2010). *Prácticas recomendadas para las evaluaciones periódicas*. Washington DC.
- Secretaría del PEFA. (2011). *Marco de referencia para la medición del desempeño*. Washington DC.
- Secretaría del PEFA. (2012). *Fieldguide for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework*. Washington DC.