



Ministerio de Hacienda
Dirección General del Presupuesto

Política Presupuestaria 2015

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

San Salvador, El Salvador, Centroamérica
Junio 2014



INDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. FUNDAMENTO LEGAL DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA	3
II. DESAFÍOS, OBJETIVOS ESTRATEGICOS Y PRIORIDADES NACIONALES.....	4
A. Desafíos Nacionales	4
B. Objetivos Estratégicos	4
C. Ejes Programáticos	4
D. Prioridades Nacionales	5
III. POLÍTICA FISCAL.....	7
IV. DISPONIBILIDAD GLOBAL DE RECURSOS	13
V. NORMAS DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA.....	13
A. Normas Generales para Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas No Empresariales y Empresas Públicas No Financieras.....	13
B. Normas Específicas para las Instituciones Descentralizadas No Empresariales y Empresas Públicas No Financieras.....	16
C. Fundamentos Legales y Técnicos	16
D. Responsables	16
E. Calendario de Actividades.....	17
F. Consideraciones Finales	18
G. Anexos.....	19

INTRODUCCIÓN

De acuerdo al Art. 226 de la Constitución de la República, compete al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, la dirección de las finanzas públicas; en tal sentido, le corresponde al Ministerio de Hacienda la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales, así como de la Ley de Salarios de cada año en gestión.

En cumplimiento a este mandato, los Señores Titulares de Hacienda tienen a bien presentar a consideración del Consejo de Ministros la Política Presupuestaria 2015, la cual contiene los principales lineamientos estratégicos, objetivos y prioridades en la asignación de los recursos a considerar en el proceso de Formulación del Presupuesto para el próximo ejercicio fiscal.

La Política Presupuestaria 2015 se sustenta en los avances logrados en los últimos años, en materia fiscal como son, la reducción gradual del déficit fiscal, mejor manejo de la política de endeudamiento, racionalización y austeridad del gasto e implementación de nuevos modelos de fiscalización, entre otros.

Cabe señalar, que la orientación y contenido de la Política Presupuestaria 2015 deberá guardar coherencia con las tres grandes prioridades y ejes estratégicos definidos en el Programa de Gobierno para la profundización de los cambios “El Salvador adelante”: empleo con crecimiento sostenido, educación con inclusión social y seguridad ciudadana efectiva y con las proyecciones fiscales y macroeconómicas elaboradas por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva que sirven de referencia para la formulación del presupuesto de ingresos, gastos y financiamiento, con el propósito de impulsar herramientas de planificación financiera orientadas a la articulación del planeamiento estratégico de la gestión gubernamental con el presupuesto público.

Por otra parte, se debe destacar que para ejercicio fiscal 2015 se continuará avanzando en la implementación de la Reforma del Sistema de Presupuesto que comprende herramientas orientadas a fortalecer la gestión presupuestaria, como es el caso del Presupuesto por Programas con enfoque de resultados y el Marco de Gastos de Mediano Plazo, cuyo objetivo principal es mejorar la administración y la calidad del gasto público y que la gestión del Estado se pueda desarrollar en el contexto de indicadores de desempeño que permitan la medición de los resultados obtenidos. De la misma forma se continuarán desarrollando las condiciones institucionales para consolidar gradualmente el uso del Marco Fiscal de Mediano Plazo, como herramienta estratégica de planificación que establece una senda fiscal y financiera sostenible, con metas cuantitativas anuales relacionadas con el Balance Fiscal y una visión de desarrollo, con un horizonte de diez años.

Es importante señalar, que en armonía con la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y su Reglamento, la Política Presupuestaria debe proponerse para discusión y aprobación del Consejo de Ministros a más tardar la segunda quincena del mes de abril de cada año; sin embargo, y tomando en consideración que a partir del 1º de junio del presente ejercicio fiscal tomó posesión el nuevo Gobierno de la República, la presente Política Presupuestaria debe ser coherente con el proceso de transición del Gobierno.

I. FUNDAMENTO LEGAL DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

La formulación de la Política Presupuestaria para 2015 se fundamenta en lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y artículo 40 de su

Reglamento y su ámbito de aplicación abarca todas las instituciones que conforman el Sector Público No Financiero.

II. DESAFÍOS, OBJETIVOS ESTRATEGICOS Y PRIORIDADES NACIONALES

Los desafíos, objetivos y prioridades nacionales sobre las cuales se fundamenta la Formulación del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2015, se orientan a:

A. Desafíos Nacionales

La gestión presupuestaria y la aplicación de medidas fiscales estará orientada a superar los principales desafíos que enfrenta el país: elevar la tasa de crecimiento económico e incentivar la generación de empleo de calidad; consolidar y hacer sostenibles las finanzas públicas; reducir la pobreza, consolidar los programas sociales; elevar los niveles de seguridad ciudadana, fortalecer la democracia y el Estado de derecho, y profundizar la integración centroamericana y latinoamericana.

B. Objetivos Estratégicos

La presente Política Presupuestaria, toma como objetivos estratégicos los definidos en El Programa de Gobierno para la profundización de los cambios “El Salvador adelante”, que establece como grandes objetivos de país los siguientes:

1. Profundizar y ampliar los cambios para seguir mejorando la calidad de vida de la gente.
2. Consolidar la democracia y el Estado constitucional, social y democrático de derecho, fortaleciendo las instituciones y el papel de la ciudadanía.
3. Acelerar y profundizar la integración regional y latinoamericana, y avanzar hacia la unión centroamericana.

C. Ejes Programáticos

La presente Política Presupuestaria estará guiada por las prioridades determinadas en los diez ejes del Programa de Gobierno El Salvador adelante.

1. El empleo es primero. Transformación económica para el empleo y la productividad.
2. Reducción del costo de la vida. Defender a la ciudadanía consumidora.
3. Bienestar para la gente con educación y salud. Transformación social para una vida próspera.
4. Todo el país por la seguridad. Control de los territorios para la ciudadanía.
5. Sustentabilidad ambiental para una sociedad con futuro. Armonía con la naturaleza para el buen vivir.
6. No más territorios olvidados. Desarrollo equitativo de nuestros territorios.
7. Ciudadanía salvadoreña desde el exterior. Fuerza decisiva para nuestro desarrollo.
8. Integración para la gente. Relaciones abiertas con el mundo.
9. Fuerza cultural: riqueza y futuro del país. Transformación cultural para el buen vivir.
10. Lo haremos con la ciudadanía. El estilo democrático de gobernar.

D. Prioridades Nacionales

Dado que el país enfrenta múltiples desafíos y necesidades y una severa restricción en los recursos económicos y financieros, es imperativo establecer prioridades en torno a las cuales deberá alinearse el quehacer de todas las instituciones del sector público, las cuales deben reflejarse en sus respectivos presupuestos.

En este marco, el Programa de Gobierno “El Salvador adelante”, establece tres prioridades nacionales de carácter estratégico, que serán desarrolladas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019:

1. Empleo con crecimiento sostenido.
2. Educación con inclusión social.
3. Seguridad ciudadana efectiva.

La asignación de los techos presupuestarios a las instituciones responderá a las prioridades antes descritas. En el mismo sentido, las instituciones deberán asegurarse que la formulación de sus presupuestos 2015 se encuentren dentro del horizonte de dichas prioridades, establecidas en el marco de las siguientes dimensiones.

1. Desarrollo Social.

- a. Consolidar la educación como derecho fundamental de la ciudadanía, aumentando el acceso, la equidad, la calidad, la permanencia y la conclusión de estudios.
- b. Profundizar y hacer sostenibles los logros de la Reforma Integral del Sistema de Salud que garantice el goce de las personas al derecho a la salud.
- c. Avanzar en la atención integral a la primera infancia, en garantizar el derecho a la protección de la niñez y la adolescencia y potenciar a las juventudes como sujetos capaces de incidir decisivamente en la vida nacional y el desarrollo integral de la nación.
- d. Fortalecer y consolidar la inversión en ciencia y tecnología en el sistema educativo en los niveles básico, medio y superior, con un enfoque en la innovación para el desarrollo productivo.
- e. Impulsar una Política Integral del Sector Vivienda en su conjunto, que tenga como centro el acceso a la vivienda de interés social, la construcción social del hábitat y el mejoramiento de asentamientos urbanos precarios, en el marco del desarrollo territorial y el ordenamiento urbano.
- f. Implementar la Política Nacional de Deportes, fortalecer el desarrollo de infraestructura deportiva tanto especializada como comunitaria así como la enseñanza y especialización deportiva.
- g. Avanzar en la equidad de género, crear oportunidades para las personas con discapacidades y reconocer los derechos de los pueblos originarios.
- h. Proteger a las personas más vulnerables de los efectos de crisis económicas, ambientales y de la pobreza estructural, respondiendo al ciclo de vida.

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

- i. Implementar medidas para reducir la exclusión económica, social y política, así como crear oportunidades para eliminar la desigualdad por razones de edad, sexo, religión, identidad indígena, género, discapacidad y nacionalidad.
- j. Continuar apoyando el proceso de reinserción de los excombatientes de ambas partes del conflicto armado.

2. Desarrollo Económico

- a. Estimular la dinámica de sectores productivos con potencial para generar efectos multiplicadores sobre el crecimiento nacional y la generación de empleo, que apoyen el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, abran espacios de desarrollo económico para las mujeres y la juventud y fortalezcan las capacidades productivas en los territorios.
- b. Fomentar la generación de empleos apoyando la reconversión, diversificación y dinamización de la actividad industrial con alto valor agregado, articulada a las necesidades de las personas; con base en una estrategia de desarrollo del país a través de la transformación productiva, que permita insertar las exportaciones en mercados potenciales internacionales.
- c. Incentivar la producción y la exportación de bienes de primera necesidad y avanzar hacia la soberanía, seguridad alimentaria y nutricional, apoyando las actividades agroindustriales y acuícolas con el aprovechamiento de la apertura de nuevos mercados, los tratados comerciales y el comercio justo.
- d. Encauzar esfuerzos para diversificar y optimizar la matriz energética del país para asegurar un suministro más accesible y sostenible que garantice una mayor productividad del país, en armonía con los ecosistemas, y con el propósito de reducir el costo de la energía para los hogares y pequeños negocios.
- e. Reducir el costo de la vida, mediante la estabilización de los precios de los bienes y servicios básicos, a través del incremento de la producción, el fomento de la competencia y la transparencia de los mercados; así como también, hacer más eficientes los subsidios y fortalecer el poder adquisitivo de las familias.
- f. Estimular la inversión nacional y extranjera, a través de la agilización de los trámites burocráticos que propicien un clima institucional favorable, para facilitar los negocios y la inversión privada, acelerar la inversión en obras públicas y capital humano, bajo principios de transparencia.
- g. Imprimir un enfoque territorial a las políticas públicas y coordinar las estrategias de desarrollo nacional con el ámbito local, para elevar las capacidades y emprendimientos territoriales, para el desarrollo socioeconómico equitativo e integrado.
- h. Continuar con la modernización de los sistemas de transporte, autopistas y redes secundarias que conecten con las unidades de producción, puertos y aeropuertos, para favorecer un impacto positivo en la competitividad de las empresas y en la calidad de vida de las personas.

3. Sustentabilidad Ambiental

- a. Contribuir a la reducción de la contaminación ambiental para fortalecer la salud, avanzar en la gestión sustentable de los residuos y mejorar el acceso al agua, como un derecho primordial.
- b. Fortalecer una estrategia dirigida a la seguridad ambiental, a la adaptación del cambio climático y la gestión preventiva del riesgo a partir de la organización ciudadana.
- c. Robustecer la institucionalidad de la gestión ambiental que valore y revitalice la naturaleza en su conjunto y permita el aprovechamiento racional de los bienes naturales.
- d. Asegurar que los principales núcleos poblacionales se desarrollen de manera planificada, productiva y sostenible.

4. Seguridad y gobernabilidad democrática

- a. Fortalecer la articulación, acuerdos y entendimientos entre los gobiernos locales en coordinación con el gobierno central en función de las prioridades nacionales.
- b. Movilizar los liderazgos nacionales y territoriales, y empoderar a las comunidades para prevenir y combatir la violencia, asegurando la tranquilidad ciudadana.
- c. Asignar los recursos necesarios para combatir las extorsiones y asegurar la tranquilidad de las familias salvadoreñas y el funcionamiento de las empresas.
- d. Implementar la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia y la Estrategia nacional de prevención de la violencia, fortaleciendo el Sistema de Seguridad Ciudadana y convirtiendo los territorios en espacios de paz y convivencia ciudadana.
- e. Apoyar el fortalecimiento de esquemas y mecanismos de diálogo y de participación ciudadana para lograr consensos y acuerdos sobre políticas públicas, relacionados con la agenda económica, social y de seguridad ciudadana del país.

III. POLÍTICA FISCAL

Desempeño fiscal 2009-2013

- a. Entre 2009 y 2013 se logró aumentar la carga tributaria de 13.7% al 15.8% producto de las reformas tributarias implementadas en 2009 y 2011. Para el próximo quinquenio se continuará avanzando en el fortalecimiento de la recaudación con base a una política fiscal progresiva, integral y transparente, de modo que el financiamiento se origine primordialmente en la generación de recursos propios, la mayor eficiencia y eficacia del gasto público y, complementariamente, en el apalancamiento externo.
- b. En un contexto de régimen monetario dolarizado de la economía, la política fiscal se vuelve una herramienta fundamental de política para el desarrollo y la estabilidad y reaccionar ante los choques externos e internos. Es por ello que la política fiscal ha buscado contribuir a superar el bajo crecimiento económico (1.7% en el año 2013), de la inversión y consolidar la generación de empleo decente.

- c. En el quinquenio anterior se logró reducir el déficit fiscal de 5.3% a 4%¹ del PIB a pesar del entorno internacional adverso y cambiante y del impacto de los eventos climáticos, por lo que el reto es seguir construyendo una política fiscal sostenible a mediano y largo plazo y que permitan enfrentar las vulnerabilidades del país. La deuda pública cerró en el año 2013 en 56.2% del PIB, por lo que se deben generar los espacios fiscales adicionales para revertir la trayectoria de la deuda pública y previsional.
- d. El gasto y la inversión social han contribuido a mitigar los efectos de la pobreza en el país, que para 2008 afectaba al 40% de los hogares y se logró reducir al 34.5% de los hogares en el 2012 (alrededor de 5.5 puntos porcentuales menos en el quinquenio). Por su parte el ingreso per cápita mejoró de \$148.7 en 2009 a \$154.7 en 2012. Así mismo el gasto y la inversión social han recobrado el papel redistributivo de la política fiscal, contribuyendo a disminuir los niveles de desigualdad económica (medidos a través del coeficiente de Gini muestran una reducción del 7.4%). Se ha mejorado la cobertura de los principales servicios básicos, con un aumento de los hogares con abastecimiento de agua por cañería del 78.7% en 2008 al 85.4% en 2012, un aumento de los hogares con acceso a la energía eléctrica del 81.6% al 83.4% en los mismos años y la tasa de analfabetismo bajo de 16.0% en 2009 a 14.1% en 2012².
- e. A pesar de los avances logrados en el quinquenio anterior, es necesario superar la rigidez del gasto público para potenciar el desarrollo del país, generar los espacios fiscales necesarios que permitan asignar los recursos de manera gradual y sostenible para la provisión de servicios públicos necesarios (educación, salud, sistema de protección social universal, entre otros), de manera eficiente y responsable, garantizando la generación de empleo y la protección de la población más vulnerable.
- f. La política fiscal sigue presentando importantes desafíos, como continuar mejorando el perfil de la deuda pública de corto a largo plazo, fortalecer la recaudación a través de una política tributaria integral y progresiva, racionalizar las exenciones fiscales en función de los principales objetivos de crecimiento y de manera transparente, reducir los niveles de evasión y elusión fiscal, agilizar la aprobación de préstamos prioritarios, resolver las dificultades de caja del gobierno central y la reforma del sistema de pensiones que permita colocarlo en una base financiera sólida y sostenible. Todos estos desafíos ante un contexto de mayores tasas de interés a nivel internacional, alta vulnerabilidad ambiental del país y perspectiva de bajo crecimiento de los principales socios comerciales.

Política fiscal 2015

La política fiscal del año 2015 se fundamenta en el objetivo estratégico consignado en el Programa de Gobierno para la profundización de los cambios “El Salvador adelante”, encaminado a contribuir a que el país disponga de los recursos para financiar su estrategia de desarrollo nacional, en lo que al Estado corresponde, a través de una política fiscal progresiva, integral y transparente, así como también es congruente con las proyecciones fiscales y macroeconómicas de mediano plazo, que define la senda de consolidación y sostenibilidad de las finanzas públicas de los próximos diez años.

En una economía pequeña, abierta y con un régimen monetario dolarizado como la salvadoreña, el compromiso con un manejo responsable de las finanzas públicas, se convierte en la principal herramienta de política económica para lograr el desarrollo y mantener la estabilidad económica, social y financiera del país. Por tal motivo, es importante impulsar unas

¹ Incluyendo pensiones y fideicomisos.

² Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012.

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

finanzas públicas sanas, integradas a una trayectoria de sostenibilidad en el mediano y largo plazo, elevando el estándar de transparencia, rendición de cuentas, así como de combate irreconciliable contra la corrupción.

En el marco de lo planteado, es crucial que el Presupuesto del Estado se convierta en una herramienta sólida de política fiscal consistente con las prioridades, ejes estratégicos y acciones del Programa de Gobierno y congruente con las disponibilidades de recursos, procurando limitar en lo posible la acumulación de provisiones al cierre de cada ejercicio fiscal y la autorizaciones de provisiones de gastos que generan durante la ejecución presiones financieras en el flujo de caja de la tesorería.

Los principios de ahorro, austeridad y eficiencia en la asignación y uso de los recursos tiene que privar en la formulación del presupuesto. Es imperativo aplicar criterios de contención y eliminación del gasto superfluo de bajo contenido social y productivo. Esto permitirá un punto de inflexión en beneficio del país que modifique la tendencia inercial de las finanzas públicas hacia un giro estratégico con visión de desarrollo.

El Plan de gastos comprende entre otros componentes, el nivel de los gastos corrientes, las inversiones estratégicas en infraestructura, los programas sociales y subsidios al consumo de bienes y servicios públicos, el servicio de la deuda pública interna y externa, de tal forma que el financiamiento del presupuesto sea congruente con las condiciones económicas y fiscales.

En ese sentido, debe continuarse con el objetivo de consolidación fiscal, a través de los proyectos de fortalecimiento y modernización de las áreas tributaria, aduanera y la gestión financiera, así como la racionalización de las exenciones fiscales y la reducción de los niveles de evasión y elusión tributaria, con el objeto de buscar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

Por otra parte, el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Planificación se convertirá en una pieza clave para contribuir al alineamiento y coherencia estratégica de los procesos presupuestarios con la planificación nacional e institucional, teniendo como marco el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.

Los ejes de la política fiscal a priorizar en el quinquenio 2014-2019 y que se incorporan en la presente Política son:

- a. Aumentar gradualmente la carga tributaria, de manera progresiva, que permita disminuir el déficit fiscal.
- b. Contener las tasas de crecimiento del gasto corriente, especialmente aquel de bajo contenido social y productivo.
- c. Hacer más transparente y eficiente el uso de los recursos del Estado, a través de la evaluación que mida el impacto del presupuesto del Estado en la redistribución y pobreza, incluyendo el establecimiento de indicadores de desempeño y costo-eficacia asociados a los programas de gasto.
- d. Garantizar la sostenibilidad de la deuda previsional.
- e. Mejorar la eficiencia de los esquemas de subsidios, focalizándolos hacia los segmentos pobres y vulnerables de la población.
- f. Aumentar la inversión física y social.
- g. Reducir los niveles de evasión y elusión fiscal, así como racionalizar las exenciones fiscales.

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

Los principales objetivos³ de la política fiscal para el 2015 se orientan hacia lo siguiente:

- a. Fortalecer la capacidad contra cíclica y redistributiva de la política fiscal, así como su potencial para incidir en el desarrollo nacional.
- b. Corregir gradualmente los problemas estructurales que han generado el desequilibrio de las finanzas públicas, mejorar la calidad de su incidencia socialmente equitativa y el impacto en el crecimiento sostenible y sustentable de la economía, con base en un plan financiero-fiscal de alcance estratégico.
- c. Impulsar unas finanzas públicas sanas, integradas a una trayectoria de sostenibilidad en el mediano y largo plazo, elevando el estándar de transparencia y rendición de cuentas, así como de combate irreconciliable contra la corrupción.
- d. Optimizar la eficiencia y la calidad del gasto público, mediante una asignación estratégica de los recursos y la administración honesta, centrada en prioridades de país, protegiendo el gasto social destinado a los sectores más vulnerables de la población y en situación de extrema pobreza, bajo un enfoque de derechos.
- e. Garantizar la austeridad en el sentido de eliminar gastos innecesarios y de bajo impacto social y generar progresivamente ahorro público, con el fin de aumentar la inversión social estructuralmente sostenible.
- f. Institucionalizar la evaluación de impacto del Presupuesto del Estado, incluyendo la medición de indicadores de desempeño y de costo-eficacia asociados a los programas sociales y de inversión pública.
- g. Elevar gradual y sostenidamente la inversión pública, atendiendo a las prioridades de país y las necesidades de crecimiento y generación de empleo.
- h. Adoptar un programa de inversión pública de corto y mediano plazo que potencie estrategias, programas y proyectos que aseguren el más alto beneficio al país, la mayor rentabilidad y beneficio social neto, como también económico y ambiental.

Por otra parte, y en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014-2023, la Política Fiscal 2015 se orientará hacia el cumplimiento de los siguientes lineamientos estratégicos:

- a. Garantizar los recursos para las necesidades sociales.
 - A nivel del gasto público se priorizarán los recursos destinados a educación, salud y nutrición, generación de empleos, la seguridad ciudadana, servicios sociales básicos (agua potable, saneamiento básico y electricidad) y obras de mitigación.
 - Consolidar la racionalización y focalización de los subsidios que se destinan a financiar los servicios básicos (gas licuado de petróleo, energía eléctrica, agua potable y transporte de pasajeros) de los segmentos de la población más pobres y vulnerables.
- b. Apoyar consensos para que la reforma fiscal integral contribuya al crecimiento y el desarrollo económico y social.
 - Se continuará en la búsqueda de consensos para la implementación de una Reforma Fiscal Integral que comprenda acuerdos para la adopción de medidas de ingreso, gastos y de financiamiento para el desarrollo, procurando una mejor distribución de la carga fiscal con equidad horizontal y vertical, transparencia y rendición de cuentas.

³ En base a lo establecido en el programa de gobierno "El Salvador adelante. Programa de gobierno para la profundización de los cambios".

c. Elevar el coeficiente de recaudación tributaria con respecto al PIB.

- Mejorar la recaudación fiscal, a fin de elevar la disponibilidad de ingresos para atender las necesidades fundamentales de la población.
- Garantizar la eficiencia en la recaudación mediante el cumplimiento de la normativa tributaria y aduanera.
- Fortalecer la recaudación tributaria conforme el marco legal establecido para combatir la evasión y reducir la elusión fiscal, e impulsar medidas de eficiencia administrativa y planes de fiscalización y anti-evasión, entre otros.
- Promover la responsabilidad tributaria, combatir el contrabando y la corrupción.
- Mejorar los sistemas informáticos, el registro de contribuyentes, el cruce y la verificación de información, así como los acuerdos de cooperación e intercambio de información con otros países.

d. Administración honesta, efectiva y fortalecida de una administración transparente del gasto público.

- Garantizar las asignaciones del gasto público vinculadas al desarrollo integral de la población, la capacitación laboral, la infraestructura productiva y la igualdad de género.
- Priorizar la asignación de recursos a la seguridad nacional y ciudadana, apoyando en la medida de lo posible a las instituciones responsables de proteger la soberanía nacional, el apoyo a las tareas de seguridad pública, así como de la prevención, la rehabilitación y el control de la delincuencia.
- Fortalecer los presupuestos de aquellas instituciones que su gestión pública esté directamente vinculada a políticas de inclusión y desarrollo de la mujer, en las diferentes actividades de la vida nacional; asimismo, las que estén orientadas a garantizar sus derechos en materia de educación, salud, vivienda, trabajo y acceso a los servicios públicos, entre otros.
- Continuar aplicando medidas de austeridad y ahorro que contribuyan a garantizar eficiencia y racionalidad en el gasto público.
- Impulsar medidas para que el presupuesto se convierta en una herramienta sólida de política fiscal y de las finanzas públicas. En ese contexto, se tomarán acciones para un mejor manejo de la caja fiscal, mediante la inclusión de las devoluciones de impuestos en el presupuesto y establecimiento de reglas estrictas para la autorización de provisiones de gasto; además, se continuará promoviendo el desarrollo de iniciativas y propuestas para mantener la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal.
- Continuar con la implementación de un Marco de Gastos de Mediano Plazo, que permita disponer de una herramienta de planeación financiera estratégica de los ingresos, el gasto y la inversión pública en un marco de programación financiera que trascienda el ejercicio anual; para lo cual se requiere fortalecer la articulación del planeamiento estratégico de la gestión gubernamental con el presupuesto, que facilite una mayor predictibilidad presupuestaria para mejorar el proceso de asignación y priorización de los recursos públicos.

e. Endeudamiento externo e interno para el desarrollo.

- Optimizar la contratación de endeudamiento de corto plazo y asegurar la solvencia de mediano plazo, aprovechando opciones crediticias favorables y la disponibilidad de financiamiento de los Organismos Multilaterales, necesario para estabilizar las finanzas públicas e impulsar programas sociales prioritarios.

- Fortalecer la gestión del endeudamiento público, en un marco que garantice la sostenibilidad fiscal y el mejoramiento del portafolio de la deuda pública.
 - Aprovechar la utilización de iniciativas de financiamiento público/privado que impulsen proyectos de infraestructura social y económica, siempre que las mismas no comprometan la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo y se destinen al financiamiento de proyectos prioritarios.
 - Continuar desarrollando estrategias de gestión de la deuda que incluya el fortalecimiento de los sistemas de información y las capacidades institucionales de gestión de los riesgos asociados al portafolio de la deuda del Sector Público No Financiero (SPNF).
- f. Continuar impulsando la adopción de instrumentos y herramientas que permitan mejorar el manejo del presupuesto, en el marco del fortalecimiento de una administración transparente y efectiva del gasto público bajo un enfoque de sostenibilidad fiscal.
- La formulación del Proyecto de Presupuesto 2015 estará en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014-2023, en lo relativo a la determinación de necesidades de financiamiento, gastos sociales y otras prioridades nacionales. En ese sentido, el contenido y la estructura de los presupuestos deberán establecer las bases para la adopción de un Presupuesto por Programas con enfoque de resultados y la implementación de un Marco de Gastos de Mediano Plazo.
 - Continuar promoviendo las acciones necesarias que permitan la incorporación de herramientas metodológicas para avanzar hacia una gestión pública eficiente, con enfoque de resultados, que posibilite el establecimiento de indicadores de desempeño para la medición de los resultados obtenidos.
 - Impulsar el desarrollo de acciones que permitan ir consolidando la perspectiva de equidad de género en el Presupuesto, mediante la definición de programas estratégicos institucionales para la prevención de prácticas de discriminación, así como los mecanismos que fortalezcan la capacitación y sensibilización del enfoque de género.
- g. Política de Inversión pública para el desarrollo.
- La inversión pública durante 2015 se orientará prioritariamente a las áreas sociales, atendiendo a las necesidades de crecimiento inclusivo y generación de empleo decente, incluyendo la seguridad ciudadana y las inversiones que estimulen el crecimiento, garanticen la competencia y protejan las condiciones de vida de la población.
 - El programa anual de inversiones públicas tendrá por objetivo dinamizar la economía, ampliar y mejorar la calidad de los servicios básicos para la población, aumentar la competitividad, reducir las desigualdades y vulnerabilidades del país y proteger el medio ambiente. Las dos grandes líneas estratégicas del programa lo constituirán el fortalecimiento de la inversión pública en apoyo a la competitividad y la mayor inversión para satisfacer las principales necesidades sociales.
 - Mantener la estrategia de financiamiento de las inversiones en cuatro fuentes de recursos: ingresos propios, préstamos externos, donaciones y los fondos que se puedan generar de la modalidad de los socios público-privados, sin que se comprometa la soberanía nacional y asegurando el control del Estado sobre los recursos naturales y activos estratégicos.

IV. DISPONIBILIDAD GLOBAL DE RECURSOS

En los últimos años, la situación de las Finanzas Públicas refleja un problema estructural que se manifiesta en un nivel de gasto público que crece más rápidamente que el de los ingresos, lo que ha generado un déficit fiscal permanente y un crecimiento de la deuda pública, que cada vez es más costosa y difícil de refinanciar y que al final no es sostenible en el mediano plazo, situación que en la actualidad requiere de la implementación gradual de diferentes medidas orientadas al aumento progresivo y sostenible de los niveles de ingresos, a optimizar la eficiencia y la calidad del gasto público, y a la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo.

En ese sentido, el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2015, se va a sustentar en una visión de mediano plazo comprendida en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014-2023, el cual constituye un instrumento de planificación y programación financiera que determina las restricciones fiscales en cuanto a los techos de ingresos, gastos, inversión y financiamiento, con el propósito de volver predecible el gasto público y fortalecer la disciplina fiscal, dentro de una visión de sostenibilidad de las finanzas públicas a corto, mediano y largo plazo.

En ese contexto, la estimación global de ingresos para el año 2015, comprenderá cifras definidas a partir de la recaudación tributaria revisada al primer cuatrimestre del 2014, considerando medidas de eficiencia en la administración tributaria y aduanera; así como las proyecciones agregadas de las variables macroeconómicas y fiscales (ver anexos). La disponibilidad de los recursos internos, se complementan con las contribuciones especiales y los recursos externos, siendo éstos últimos, los desembolsos de préstamos y donaciones aprobados y ratificados previamente por la Asamblea Legislativa; no obstante, en la medida en que se definan y concreten las aprobaciones legislativas de aquellas fuentes potenciales de financiamiento, como bonos, créditos externos, donaciones y PetroCaribe, entre otros, se introducirán paulatinamente los ajustes correspondientes al Presupuesto.

Por otra parte, según las actuales restricciones de recursos fiscales y la capacidad de pago futura del Estado, se adoptará como medida de austeridad el congelamiento del presupuesto para el ejercicio fiscal 2015, que implica mantener el nivel de gasto del Gobierno Central en las mismas asignaciones del presupuesto votado en el año 2014, salvo aquellas instituciones que puedan tener compromisos derivados de escalafones, contratos colectivos de trabajo, el pago del servicio de la deuda pública y de otras Obligaciones del Estado, los que deberán fijarse de conformidad a lo establecido en la base legal respectiva. No obstante, se continuarán priorizando aquellos recursos destinados a la atención de programas sociales y de seguridad nacional y ciudadana en las áreas de educación, salud, generación de empleo, seguridad pública y defensa nacional.

V. NORMAS DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

A. Normas Generales para Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas No Empresariales y Empresas Públicas No Financieras

El Presupuesto General del Estado del ejercicio fiscal 2015 deberá reflejar las prioridades, compromisos y programas emblemáticos establecidos en el Programa de Gobierno El Salvador Adelante 2014-2019, a partir de una asignación estratégica de los recursos en el mediano y largo plazo, tomando en cuenta las restricciones presupuestarias existentes.

En virtud de lo anterior y de conformidad al Art. 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y al Art. 41 de su Reglamento, en la presente Política Presupuestaria se incluye la normativa general que orientará y regirá el proceso de formulación del Proyecto de Presupuesto Institucional 2015, la cual deberá aplicarse de manera obligatoria por parte de todas las instituciones del Sector Público No Financiero.

1. Las diferentes instituciones públicas, sin excepción, deben efectuar un proceso de análisis e identificación de aquellos programas y recursos asignados en el presupuesto institucional 2014, que puedan reasignarse y alinearse hacia la atención de las prioridades y programas presidenciales, congruentes con el Programa de Gobierno El Salvador Adelante 2014-2019.
2. Todas las instituciones públicas (Gobierno Central y Autónomas) deben revisar y evaluar de manera exhaustiva y precisa la tasa de crecimiento de rubros como remuneraciones, bienes y servicios, arrendamientos y aquellos gastos superfluos de bajo contenido social y productivo, con el propósito de reorientar y priorizar la asignación de los recursos institucionales.
3. El proyecto de presupuesto institucional no debe formularse bajo criterios incrementalistas e inerciales; sino dentro del marco de las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina en el gasto público, a fin de lograr eficiencia en el uso de los recursos públicos y creando conciencia sobre la necesidad de obtener logros y cumplir con las prioridades y objetivos de desarrollo establecidos por el Gobierno.
4. Las instituciones deberán formular su proyecto de presupuesto institucional 2015 en función del techo presupuestario que le asigne el Ministerio de Hacienda y en la programación de recursos se deberá reflejar la articulación con la planeación estratégica institucional, la cual debe responder a las medidas de política vigente del respectivo sector o área de gestión.
5. Para la formulación del Proyecto de Presupuesto Institucional 2015, todas las entidades gubernamentales deberán continuar promoviendo las acciones necesarias en el ámbito de las siguientes políticas y programas:
 - El fortalecimiento de la política de equidad del género como un eje transversal dentro de las políticas públicas, siendo consistentes con lo que establece la legislación laboral, en dicho contexto; por lo tanto, deberán identificar e incorporar dentro de su estructura presupuestaria, aquellos programas y proyectos que estén orientados a fortalecer, prevenir y enfrentar prácticas de discriminación por razones de género, basándose para ello en una proyección estratégica y sostenible del gasto público.
 - Aquellas instituciones que participan en el Programa Ciudad Mujer deberán mantener o incorporar en su estructura presupuestaria, una Unidad Presupuestaria que se denomine “Programa Ciudad Mujer”, la cual deberá estar conformada por Líneas de Trabajo según cada uno de los Centros de Atención Integral que se encuentren funcionando o estén próximos a operar y, donde se refleje los compromisos y los costos derivados de su participación en dicho programa, para cada uno de los rubros que aplique.
 - En el caso de las instituciones que están involucradas en la ejecución de proyectos y programas relacionados con el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), deberán incorporar en su estructura presupuestaria una Unidad Presupuestaria y las respectivas Líneas de Trabajo que sean consistentes con los objetivos y prioridades que al respecto se encuentren definidos en la Ley de Desarrollo y Protección Social.

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

6. El gasto corriente deberá programarse observando criterios de austeridad, eficiencia y racionalidad, atendiendo de forma prioritaria, las necesidades básicas e ineludibles, y que sean de carácter indispensable para la gestión institucional; para ello, todas las instituciones deberán aplicar las siguientes disposiciones:

- En el Rubro de Remuneraciones, se deberá programar su presupuesto conforme a las plazas y niveles salariales vigentes, ya que se prohíbe la incorporación de plazas nuevas; además, las plazas vacantes que no se consideran imprescindibles deberán suprimirse y reorientar dichos recursos hacia programas y proyectos prioritarios, ya que en su defecto, serán congeladas durante la etapa de ejecución presupuestaria.
- No podrán programarse plazas que sean financiadas con recursos de donación y otras fuentes de financiamiento, que implique posteriormente su absorción por parte del Estado con cargo al Fondo General, exceptuando aquellas cuya condición se encuentra definida en los convenios de donación o préstamos suscritos y vigentes.
- Se deberá programar en la cuenta de Indemnizaciones, los recursos necesarios para cubrir la prestación económica de los servidores públicos que pretendan renunciar voluntariamente, según lo dispuesto en el D.L. No. 593 del 18 de diciembre de 2013, publicado en el D.O. No. 12, Tomo No. 402 del 21 de enero de 2014, cuyo financiamiento será con cargo al techo presupuestario que le comunique el Ministerio de Hacienda.
- En lo que corresponde a los Bienes y Servicios, se deberá considerar lo establecido en el numeral 2) de estas normas y programar las adquisiciones que sean estrictamente indispensables, considerando las existencias institucionales y la posibilidad de realizar compras de forma conjunta con otras instituciones públicas, a fin de reducir costos.
- En los rubros de Gastos Financieros y Otros, y Transferencias Corrientes se deberán establecer los montos bajo un estricto análisis que permita su efectiva orientación al cumplimiento de los objetivos del Estado. En todo caso, los recursos deberán asignarse aplicando criterios de austeridad y racionalidad en el gasto público y observando cuidadosamente lo regulado en la Política de Ahorro y Austeridad del Sector Público vigente.
- En el caso de aquellos gastos que se encuentran regulados por diferentes normativas, como leyes, convenios o contratos colectivos, las instituciones deberán programar los recursos estrictamente necesarios e ineludibles de conformidad a lo estipulado por la base legal establecida.

7. El gasto de capital se deberá programar atendiendo lo siguiente:

- La programación de recursos del Fondo General orientados a la adquisición de equipo automotriz queda suspendida, a excepción de aquellos casos donde las instituciones dispongan de la autorización previa del Presidente de la República.
- Se suspende la programación de fondos con cargo al Fondo General para la compra de equipo de gestión que no sea indispensable para la generación de resultados en los bienes y servicios que se brindan a la población.
- Todas las instituciones deberán programar únicamente aquellos proyectos de inversión comprendidos en el Programa Anual de Inversión Pública y que les sea comunicado por el Ministerio de Hacienda. Los Convenios de donaciones y préstamos externos que financien proyectos de inversión, tendrán que estar debidamente legalizados y aprobados según corresponda, y en caso de que se requieran fondos de contrapartida estos deberán programarse con cargo al techo asignado.

8. El servicio de la deuda pública en el Gobierno Central será presupuestada en el Ramo de Hacienda de conformidad a la programación de recursos que determine la Dirección General de Inversión y Crédito Público. En el caso de las Instituciones Descentralizadas No Empresariales y Empresas Públicas deberán programar el servicio de la deuda pública conforme lo establecen los convenios de préstamos.

B. Normas Específicas para las Instituciones Descentralizadas No Empresariales y Empresas Públicas No Financieras

1. Las Instituciones Descentralizadas no Empresariales que perciben Recursos Propios, deberán incorporar en su presupuesto de ingresos todas las fuentes específicas concernientes a su propio giro institucional y establecer su programación considerando los períodos en que se estiman percibir, de acuerdo a estadísticas de años anteriores o los criterios respectivos en concordancia con la naturaleza que origina su percepción. Se prohíbe el uso de recursos propios que no estén contenidos dentro de su presupuesto institucional.
2. Las Empresas Públicas deberán reflejar y elaborar los siguientes presupuestos: de Resultados Operativos, de Inversiones, Financiero Administrativo y el de Caja; asimismo, deberán elaborar los Estados Financieros Básicos proyectados para el ejercicio 2015, los cuales son obligatorios acompañarlos a los respectivos proyectos de presupuesto.
3. En el caso de las Empresas Públicas que se dedican a la producción de servicios para la venta en el mercado, la programación de la inversión debe realizarse según el Programa Anual de Inversión Pública, la cual deberá estar en función de los resultados de operación, el comportamiento de la demanda futura del mercado y de la capacidad de endeudamiento de la empresa.

C. Fundamentos Legales y Técnicos

Para desarrollar las operaciones del proceso de formulación del Proyecto de Presupuesto del ejercicio 2015, las instituciones públicas deberán aplicar de manera estricta, los instrumentos legales y técnicos que a continuación se definen.

1. Política Presupuestaria 2015.
2. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y su Reglamento con las reformas.
3. Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público.
4. Manual Técnico del Sistema de Administración Financiero Integrado.
5. Programa Anual de Inversión del Sector Público No Financiero 2015.
6. Planes de Desarrollo, acuerdos, manuales, instructivos, circulares y demás normas técnicas y disposiciones legales expedidas sobre la materia.

D. Responsables

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Presupuesto, será el responsable de coordinar y proporcionar la asistencia técnica permanente para elaborar los Proyectos de Presupuesto de las Instituciones del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Instituciones de Crédito.

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

Las Unidades Financieras Institucionales (UFIS) deberán conformar con las diferentes unidades operativas, el Comité Técnico Presupuestario quienes deberán darle estricto cumplimiento a las normas determinadas en la presente política presupuestaria. En caso de no observar dichas normas, el Ministerio de Hacienda está facultado de acuerdo al Art. 30 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, a tomar las medidas correctivas necesarias para que los presupuestos institucionales se ajusten a lo prescrito en las normas de formulación y a la política presupuestaria del ejercicio fiscal 2015.

E. Calendario de Actividades ¹

El calendario de actividades contiene los plazos máximos en los cuales se desarrollará el Proceso de Formulación del Proyecto de Presupuesto del ejercicio fiscal 2015 y se establece de la manera siguiente:

Actividad		Responsable	Meses/Semanas del año 2014														
			Mayo			Junio			Julio			Agosto			Sept.		
1	Discusión y aprobación de la Política Presupuestaria 2015.	Consejo de Ministros															
2	Divulgación de la Política Presupuestaria 2015 para hacer énfasis en su contenido.	Ministerio de Hacienda/DGP															
3	Comunicación de techos financieros y Divulgación de las Normas de Formulación Presupuestaria 2015.	Ministerio de Hacienda/DGP															
4	Asistencia Técnica al Proceso de Formulación del Presupuesto y elaboración Proyecto de Presupuesto Institucional.	DGP															
5	Análisis, discusión y negociación de los techos presupuestarios 2015.	Ministerio de Hacienda-Secretaría Técnica y Planificación de la Presidencia															
6	Presentación Proyecto de Presupuesto Institucional.	Instituciones SPNF															
7	Análisis de Proyectos de Presupuesto Institucional.	DGP															
8	Consolidación, Impresión y Presentación de los Proyectos de Presupuesto, Salarios y Mensaje del Proyecto de Presupuesto al Despacho de Hacienda.	DGP															
9	Discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto.	Consejo de Ministros															
10	Presentación del Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa.	Consejo de Ministros y MH.															

^{1/} Este calendario puede variar dependiendo de la fecha de aprobación de la Política Presupuestaria por parte del Consejo de Ministros.

F. Consideraciones Finales

Todas aquellas instituciones públicas que no cumplan con la presentación del Proyecto de Presupuesto Institucional 2015, según los plazos que establezca el Ministerio de Hacienda en la nota mediante la cual se les comunique el techo presupuestario, se les aplicará lo estipulado en el Art. 33 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, el cual en el inciso tercero establece que el incumplimiento en la presentación del Proyecto de Presupuesto Institucional en los plazos establecidos por el Ministerio de Hacienda, faculta a dicho Ministerio para que realice los ajustes pertinentes al presupuesto vigente y considerarlo como proyecto de la institución infractora.

G. Anexos

Indicadores Macroeconómicos y Metas Fiscales

Indicadores Macroeconómicos

(Millones de US\$ y Tasas de Crecimiento)

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB nominal	23,139.0	23,813.6	24,259.1	25,337.9	26,430.3	27,609.2	28,753.3	29,937.9	31,156.0
Tasa de crecimiento PIB real	2.2%	1.9%	1.7%	2.2%	2.1%	2.2%	2.4%	2.2%	2.2%
Índice de Precios al Consumidor (IPC)	5.1%	0.8%	0.8%	1.9%	1.3%	1.7%	1.7%	1.6%	1.6%
Exportaciones de Bienes y Servicios	6,474.3	6,093.8	6,402.6	6,398.9	6,738.3	6,994.9	7,250.0	7,519.1	7,792.2
Importaciones de Bienes y Servicios	10,797.4	10,512.7	11,113.2	11,351.2	11,799.7	12,182.5	12,673.4	13,000.0	13,372.3

Fuente: BCR y Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda.

Metas Fiscales (en Porcentajes del PIB)

Metas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO									
Ahorro Corriente	-0.2%	0.9%	0.7%	1.0%	1.0%	1.1%	0.8%	0.4%	0.2%
Ahorro Primario	2.0%	3.1%	3.2%	3.6%	3.7%	3.9%	3.8%	3.6%	3.7%
Inversión Pública	2.7%	3.1%	3.0%	3.2%	3.0%	2.9%	2.7%	2.7%	2.5%
Déficit Fiscal	-3.9%	-3.4%	-4.0%	-4.2%	-4.0%	-4.0%	-4.1%	-4.5%	-4.6%
Carga Tributaria	15.1%	15.5%	16.3%	16.1%	16.0%	15.9%	15.9%	15.8%	15.8%

Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda.

Nota: Las cifras del período corresponden a proyecciones preliminares revisadas a Junio 2014.



Ministerio de Hacienda
Dirección General del Presupuesto

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER