



Ministerio de Hacienda

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

San Salvador, 5 de julio de 2016.
Dirección: DESPACHO MINISTERIAL
Asunto: Remítase Política Presupuestaria 2017.

Señores (as)
Presidentes de Órganos de Estado,
Ministros y Viceministros, Secretarios,
Titulares del Ministerio Público y otras Entidades,
Presidentes y Directores de Instituciones Descentralizadas
No Empresariales y Empresas Públicas no Financieras,
Presente.

Por este medio, atentamente me permito remitir para su conocimiento la Política Presupuestaria correspondiente al ejercicio financiero fiscal 2017, la cual fue aprobada en sesión de Consejo de Ministros de fecha 16 de junio del presente año y que es de aplicación obligatoria para todas las Instituciones del Sector Público, según lo establecido en el Art. 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

Es importante señalar, que la Política Presupuestaria constituye el instrumento orientador del proceso de formulación del presupuesto para el próximo ejercicio financiero fiscal, por lo cual, su orientación y contenido guardan coherencia y está relacionada con las prioridades, objetivos estratégicos y líneas de acción del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019 “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”.

En base a lo anterior, la Política Presupuestaria 2017 debe servir como una herramienta estratégica para la definición de las prioridades institucionales, por lo que es necesario que las máximas autoridades institucionales, asuman el compromiso de empoderarse de los principios y normativas que allí se establecen, lo que permitirá una eficiente distribución de los recursos que se le asignen como techo presupuestario, considerando que según las restricciones fiscales, el nivel de gasto corriente se mantendrá con asignaciones similares a las del presupuesto votado 2016.



DIOS UNION LIBERTAD

Roberto de Jesús Solórzano Castro
VICEMINISTRO DE HACIENDA



**Ministerio de Hacienda
Dirección General del Presupuesto**

Política Presupuestaria 2017

MINISTERIO DE HACIENDA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Junio 2016



INDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
I. FUNDAMENTO LEGAL DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA	3
II. DESAFÍOS, OBJETIVOS ESTRATEGICOS Y PRIORIDADES NACIONALES Y SECTORIALES	3
A. Desafíos Nacionales.....	3
B. Objetivos Estratégicos	4
C. Prioridades Nacionales	5
D. Prioridades Sectoriales	5
III. POLÍTICA FISCAL.....	8
A. Objetivos de Política Fiscal	8
B. Política de Ingresos.....	9
C. Política de Gasto Corriente e Inversión Pública	9
D. Política de Financiamiento	11
E. Desarrollo e institucionalización de herramientas de gestión y planificación fiscal.....	12
IV. DISPONIBILIDAD GLOBAL DE RECURSOS	12
V. NORMAS DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA	13
A. Normas Generales para Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas No Empresariales y Empresas Públicas No Financieras	13
B. Fundamentos Legales y Técnicos.....	16
C. Responsables.....	16
D. Calendario de Actividades	16
E. Consideraciones Finales.....	17

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 para cada ejercicio financiero fiscal.

En cumplimiento a este mandato, se presenta a consideración del Consejo de Ministros la Política Presupuestaria 2017, la cual contiene los principales lineamientos estratégicos, objetivos y prioridades para la asignación de los recursos a considerar en el proceso de Formulación del Presupuesto para el próximo ejercicio fiscal.

La orientación y contenido de la Política Presupuestaria 2017 guarda coherencia y está relacionada con las prioridades, objetivos estratégicos y líneas de acción del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD 2014-2109), “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”. Lo anterior, se complementa con el desarrollo de herramientas de planificación financiera de mediano plazo orientadas a la articulación del planeamiento estratégico de la gestión gubernamental con el presupuesto público.

En ese sentido, para el ejercicio fiscal 2017 se continuarán promoviendo acciones para la incorporación de herramientas metodológicas que permitan avanzar hacia una gestión pública eficiente, con enfoque de resultados, a través de la medición de indicadores de desempeño; así como la implementación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que determine la planeación financiera estratégica de los ingresos, el gasto y la inversión pública en un marco de programación financiera que trascienda el ejercicio anual.

I. FUNDAMENTO LEGAL DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

La formulación de la Política Presupuestaria para 2017 se fundamenta en lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, en el artículo 40 de su Reglamento, su ámbito de aplicación abarca todas las instituciones que conforman el Sector Público No Financiero.

II. DESAFÍOS, OBJETIVOS ESTRATEGICOS Y PRIORIDADES NACIONALES Y SECTORIALES

Los desafíos, objetivos, ejes estratégicos y prioridades nacionales y sectoriales sobre las cuales se fundamenta la Formulación del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017, se retoman del PQD 2014-2019 y se orientan a:

A. Desafíos Nacionales

La gestión presupuestaria y de las finanzas públicas estará orientada a propiciar condiciones de estabilidad macroeconómica y financiera que permitan acelerar el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo; reducir la pobreza y la desigualdad; elevar los niveles de seguridad ciudadana; y fortalecer la democracia y el Estado de derecho.



Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

Uno de los desafíos de la actual administración radica en configurar un gobierno con capacidad de planificar y gestionar el desarrollo, y una administración pública profesional que garantice el acceso y la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos. Para ello, se impulsarán la construcción del Sistema Nacional de Planificación, descentralizado y participativo, así como el sistema nacional de información y estadísticas, la planificación estratégica y operativa y su articulación con el presupuesto por programas y el PQD.

Para fortalecer las capacidades de análisis, planificación y programación del sector público con una visión de mediano plazo, se desarrollarán e implementarán en el presente quinquenio las siguientes herramientas, con el propósito de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas del PQD:

- Planeación Estratégica Institucional (PEI), que establece el marco y los lineamientos estratégicos de mediano plazo para articular las acciones y presupuestos de las entidades del órgano ejecutivo con el PQD.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), como herramienta de gestión que brindará proyecciones fiscales y una senda de sostenibilidad fiscal.
- Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), con el propósito de realizar proyecciones, asignaciones y reasignaciones de recursos en el nivel institucional programático con una perspectiva plurianual. Esta herramienta incluye: a) Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados; y b) Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo (PRIPME), como instrumento de planeación que imprime un alcance estratégico al proceso presupuestario de la inversión.

B. Objetivos Estratégicos

La presente Política Presupuestaria, establece como grandes objetivos de país los siguientes:

1. Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, las empresas y al país.
2. Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña.
3. Incrementar los niveles de seguridad ciudadana.
4. Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad.
5. Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente.
6. Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados.
7. Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.
8. Impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad.
9. Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país.
10. Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo.
11. Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados.

C. 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 PQD 2014-2019, establecen tres prioridades nacionales de carácter estratégico:

1. Empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento sostenido.

Es prioritario para este Gobierno cambiar la historia de bajo crecimiento e inversión y de altos niveles de desempleo, subempleo e informalidad que han configurado una economía que concentra el ingreso y la riqueza en pocas manos, y que genera altos niveles de inequidad y exclusión. Para cumplir con este compromiso, el Gobierno consolidará un modelo de crecimiento económico, equitativo, inclusivo y generador de empleo digno.

2. Educación con inclusión y equidad social.

Desde la perspectiva del buen vivir, la educación universal, de calidad y en igualdad de condiciones para toda la población es un componente central para construir El Salvador que queremos. Por ello, se asume que la educación es el vector cualitativo para transformar la vida; garantizar la movilidad positiva de las personas en la sociedad y el desarrollo sustentable; generar importes transformaciones socioeconómicas y posibilitar la democracia integral, con base en un ejercicio pleno de ciudadanía efectiva.

3. Seguridad ciudadana efectiva.

La seguridad es un derecho humano fundamental que el Estado está obligado a garantizar. Para que el país alcance este horizonte, es indispensable que el Estado y la población cierren filas y actúen juntos contra la violencia. También es vital que su mejor liderazgo se ponga al frente para movilizar a la nación, trabajar de forma conjunta y atacar las manifestaciones de la violencia, pero también las causas relacionadas con la exclusión económica y social y con la impunidad.

D. Prioridades Sectoriales

La asignación de los techos presupuestarios a las instituciones deben responder a las prioridades antes descritas, y complementados con la atención de otras necesidades de la población y brechas sociales que permitan alcanzar los objetivos del PQD. En este marco, las instituciones deberán asegurarse que la formulación de sus presupuestos 2017, estén articuladas en línea con las siguientes prioridades sectoriales.

1. Dinamización de la economía, crecimiento y generación de empleo.

La economía debe estar al servicio de la población para ser compatible con la visión del buen vivir, consolidando un modelo de crecimiento generador de empleo digno y oportunidades de desarrollo, con un enfoque de sustentabilidad ambiental, inclusivo y con equidad territorial. Impulsar la transformación de la matriz productiva, fortaleciendo la industria y los servicios de alto valor agregado, los niveles de soberanía y seguridad alimentaria, la diversificación de la matriz energética; la consolidación del sistema financiero público; la promoción y aseguramiento de la justicia laboral, desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de la micro, pequeña y mediana empresa, los cooperativistas y a otras modalidades de la economía solidaria, concretando un verdadero socio estratégico entre el sector empresarial y el Estado, en el entendido de que el crecimiento inclusivo es una responsabilidad compartida.

2. Desarrollo del potencial humano.

La educación es una de las tres prioridades para el presente quinquenio, para romper al largo plazo, con el círculo vicioso de pobreza, desigualdad, inseguridad y bajo crecimiento económico del país. Desde la perspectiva del buen vivir, la educación universal, de calidad y en igualdad de condiciones para toda la población es el componente central para construir El Salvador que queremos. Por ello, se asume la educación como el vector cualitativo para transformar la vida de las personas, permitirles la movilidad positiva en la sociedad y generar desarrollo sustentable. El énfasis será proveer mejores condiciones y oportunidades educativas a la población adolescente y joven, con el propósito de elevar el talento del país, asegurar su inserción productiva en el mercado laboral, prevenir la violencia y reducir la migración.

La salud es un derecho fundamental para toda la población salvadoreña, es una condición necesaria para el desarrollo humano y el progreso del país. Para esto es necesario que el Estado garantice el acceso y cobertura universal a la salud, así como la calidad de la atención ofrecida. Por ello, se defenderán y profundizarán los logros de la reforma de salud y se avanzará hacia la construcción de un sistema nacional integrado de salud que asegure el bienestar y las capacidades de la población. Otra de las prioridades es consolidar el sistema de protección social universal que parte del reconocimiento igualitario de todas las personas e implica el impulso de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia; asimismo impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad.

3. Seguridad ciudadana.

La seguridad es un derecho humano fundamental que el Estado está obligado a garantizar, por lo que se fortalecerán los factores de protección, se reducirán los factores de riesgo y se aseguraran acciones en territorios con alta concentración de violencia social y delincuencia; se fortalecerá el despliegue de la policía comunitaria, la atención y protección integral a las víctimas, la reinserción de las personas privadas de libertad y las capacidades de las instituciones del sistema nacional de justicia, implementando la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia 2014-2019 y el Plan El Salvador Seguro.

4. Vivienda y hábitat.

Desde la perspectiva del buen vivir y el derecho al hábitat digno, la vivienda debe ser un ámbito en el que se tejen relaciones enriquecedoras para sus habitantes, debe estar en armonía con el medio ambiente y tener acceso a espacios públicos adecuados para que las relaciones comunitarias se fortalezcan, lo cual contribuye a la solidez del tejido social. El gobierno impulsará medidas para superar las desigualdades, la discriminación, la segregación y la falta de oportunidades para acceder a una vivienda y hábitat adecuados, que consiste en acceso a servicios básicos, vivienda, equipamiento social y garantizar el buen vivir de todos y todas, tanto en la ciudad como en el campo.

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

5. Sustentabilidad ambiental

Se deberán promover las acciones que permitan transitar hacia una economía y una sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático, avanzando en el ordenamiento sustentable de los territorios, la gestión integral y seguridad hídrica, la reducción de los niveles de contaminación e insalubridad ambiental, la reducción de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica ante los efectos del cambio climático y la restauración y conservación de ecosistemas degradados con alto valor ambiental, social y económico.

6. Relaciones internacionales y cooperación.

El actual gobierno gestiona la política exterior de manera que se enfoque a fortalecer la integración regional y con el resto de los países, con una visión integral que genere beneficios para todos los salvadoreños, impulsando políticas públicas orientadas a fomentar el intercambio de bienes y servicios, públicos y privados entre países y regiones. Para enfrentar los factores estructurales que generan flujos migratorios de la población salvadoreña hacia el exterior, se ha incrementado la protección y vigencia de los derechos de la población, priorizando acciones estratégicas como las contenidas en el Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, que busca generar oportunidades y generar arraigos de la población en nuestro país. Así también, fortalecer la defensa nacional para salvaguardar la soberanía y promover el desarrollo y la paz.

7. Planificación para el Desarrollo y Transformación del Estado.

El actual gobierno avanza hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados, impulsando una cultura de trabajo en equipo superando las duplicidades y la dispersión, bajo el principio de que la administración pública es una sola. Se desarrollará una visión estratégica para transformar un gobierno con capacidad de planificar y gestionar el desarrollo, con una administración pública profesional que garantice el acceso y la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos. Será fortalecido el diálogo y la concertación entre el Estado, la sociedad y el sector privado como factor de gobernabilidad democrática; la dinamización del desarrollo local y territorialización del Estado para acercarlo y hacerlo accesible a todas las personas; fortaleciendo la transparencia, la lucha contra la corrupción y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en beneficio de los derechos humanos y un desarrollo de largo plazo.

En cuanto a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en el contexto del conflicto armado, el actual gobierno ha asumido el compromiso de diseñar e implementar progresivamente una política de reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en el conflicto armado y en particular dar cumplimiento a las medidas de reparación de las víctimas de la masacre de El Mozote y lugares aledaños, establecidas en la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2012, impulsando un proceso de coordinación interinstitucional que ha establecido las responsabilidades institucionales para dar efectivo cumplimiento a la reparación.



Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

Adicionalmente, el Gobierno de El Salvador ha adoptado y suscrito la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, la cual tiene tres pilares fundamentales: a) acabar con la pobreza extrema, b) luchar contra la desigualdad y la injusticia y c) combatir el cambio climático, estableciendo 17 objetivos y 169 metas de carácter integrado e indivisible. Dicha Agenda recomienda a los países contar con planes de desarrollo nacional que recojan esta visión de desarrollo y en caso de ser necesario deben ajustarlos a la agenda.

III. POLÍTICA FISCAL

La Política Fiscal continuará enfrentando importantes desafíos tales como, mantener bajo control el déficit fiscal, estabilizar la tendencia ascendente de la deuda pública, mejorar la progresividad del sistema tributario, racionalizar las exenciones fiscales en función de los principales objetivos de crecimiento, reducir los niveles de evasión fiscal y corregir los desbalances financieros entre el presupuesto y los flujos de caja del tesoro.

A. Objetivos de Política Fiscal

La política fiscal estará orientada en un nivel estratégico a generar condiciones para la estabilidad macroeconómica y financiera que, a su vez, propicien la reactivación de la economía, la atracción y retención de la inversión privada y la generación de empleo productivo. Para lograr este objetivo se impulsarán las siguientes iniciativas: (a) aumentar la recaudación de impuestos; (b) elevar y mejorar los niveles de ejecución y calidad de la inversión pública; (c) mejorar la eficacia de los programas sociales y de los subsidios; y (d) generar ahorro primario para que las finanzas públicas sean sostenibles en el mediano y largo plazo.

Asimismo, para coadyuvar a la estabilidad fiscal se impulsará un proceso concertado de reforma del sistema previsional que garantice el derecho a una pensión digna y la sostenibilidad financiera del mismo, que brinde de manera progresiva cobertura universal especialmente a los sectores excluidos y que opere en un marco de equidad y protección solidaria colectiva e individual.

El objetivo de la Política Fiscal es formular las acciones y definir los medios, para desarrollar la estrategia del Gobierno, consignada en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”. El reto para la Política Fiscal en El Salvador, es, además de asegurar los recursos requeridos, superar sus limitaciones estructurales, retornando a una senda de sostenibilidad fiscal y financiera y estabilidad macroeconómica, de largo plazo. La estrategia misma del Gobierno, crea la oportunidad para enfrentar esta tarea, en la medida, en que el mayor crecimiento económico y la mejor distribución del ingreso y las oportunidades, genera los elementos que coadyuvan a la solución de este problema técnico, institucional y político.

Los objetivos¹ de la política fiscal para el quinquenio son los siguientes:

1. Corregir progresivamente los factores estructurales que han generado por décadas el desequilibrio de las finanzas públicas.
2. Generar confianza y predictibilidad en torno a las finanzas públicas mediante la implementación de reglas de responsabilidad fiscal que garanticen, como parte de una estrategia ordenada, un proceso gradual de consolidación y sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

¹ En base al Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”.

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

3. Mejorar la calidad del gasto público en términos de su eficacia, eficiencia e impacto redistributivo, protegiendo la inversión y el gasto social destinado a favorecer a los segmentos de la población excluida.
4. Desarrollar una cultura administrativa honesta, efectiva y transparente en el manejo de los recursos del Estado, fortaleciendo, modernizando e innovando los procesos y servicios orientados a la satisfacción de los usuarios y contribuyentes.
5. Promover una política tributaria progresiva y la configuración de un sistema tributario equitativo y eficiente que genere suficientes recursos para el financiamiento de las prioridades del Estado.
6. Impulsar una política de endeudamiento (externo e interno) que sea innovadora y sostenible, enfocada en el fortalecimiento de la inversión pública y de los programas sociales, y acorde con la capacidad de pago actual y futura del país.

B. Política de Ingresos

En materia de política de ingresos, las principales líneas de acción para consolidar un sistema tributario integral basado en los principios de justicia, equidad y eficiencia, son las siguientes:

1. Aumentar el coeficiente de recaudación tributaria con respecto al PIB, de tal forma de disponer de mayores recursos fiscales para atender las necesidades de desarrollo y aquellas fundamentales de la población.
2. Fortalecer la recaudación tributaria conforme el marco legal establecido para combatir la evasión fiscal, e impulsar medidas de eficiencia administrativa y planes de fiscalización y anti-evasión, entre otros.
3. Promover la responsabilidad tributaria, combatir el contrabando y la corrupción.
4. Desarrollar un régimen tributario especial que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias de la micro y pequeña empresas, en el marco de lo que establece la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa.
5. Reorientar el sistema de incentivos y exenciones fiscales a partir de criterios congruentes con las políticas de desarrollo productivo.
6. 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.

C. Política de Gasto Corriente e Inversión Pública

En materia de gasto público e inversión pública se promoverá la mejora integral del mismo en términos de su eficacia, eficiencia e impacto. Específicamente, en el caso del gasto corriente se promoverán los siguientes lineamientos:

1. Disminuir la tasa de crecimiento del gasto público de bajo contenido social y productivo, para incrementar la inversión pública y los programas y proyectos prioritarios.
2. Priorizar los recursos destinados al desarrollo integral de la población: educación, salud y nutrición, servicios sociales básicos (agua potable, saneamiento básico y electricidad), obras de mitigación, capacitación laboral, la infraestructura productiva y la igualdad de género, generación de empleos y la seguridad ciudadana.



Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

3. Institucionalizar el proceso de evaluación del Presupuesto General del Estado con el objetivo de lograr: (a) mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia en alineación con las prioridades del PQD; y (b) fortalecer la calidad de los procesos de programación y de elaboración de presupuestos.
4. Perfeccionar los criterios y mecanismos de focalización y entrega de los subsidios al consumo de servicios públicos del transporte, agua, electricidad y gas licuado de petróleo, e incorporarlos al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).
5. Aplicar criterios de eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos, y en particular a la programación y seguimiento del gasto corriente. Además, priorizar la atención de las necesidades básicas e ineludibles de la población y de las necesidades de carácter indispensable para la gestión institucional.
6. Garantizar 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.

En el marco de PQD 2014-2019, y en el caso de inversión pública, el concepto se amplía para abarcar capitales intangibles como el capital humano, social, cultural e institucional, que contribuyen conjuntamente con el capital físico, a ampliar la capacidad productiva, la generación de riqueza y el buen vivir de la población salvadoreña. En este sentido se implementarán los siguientes lineamientos:

7. Los programas y proyectos de inversión pública estarán alineados con las tres prioridades nacionales y sectoriales: estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido, impulsar la educación con inclusión y equidad social y fortalecer la seguridad ciudadana, atendiendo las restricciones presupuestarias.
8. Para la selección de los programas y proyectos, las instituciones deberán basarse en los siguientes criterios: La generación de empleo y crecimiento, la equidad territorial y los retornos económicos y sociales.
9. Se implementará un mecanismo conjunto de seguimiento, entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, a los programas y proyectos de inversión pública con el propósito de medir los avances y realizar los ajustes que garanticen el cumplimiento de los objetivos y metas previstos.
10. Se fortalecerá la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP), como entidad responsable de la coordinación, programación, aprobación y dirección de la inversión.
11. Las instituciones ejecutoras de proyectos de inversión pública deberán cumplir con la normativa legal y técnica vigente establecida por el Ministerio de Hacienda en materia de inversión y endeudamiento público.
12. Para mejorar los niveles de ejecución de la inversión pública, las instituciones ejecutoras deberán fortalecer sus capacidades técnicas, los canales de comunicación y de coordinación intra e interinstitucional; agilizar los trámites legales y procedimientos institucionales, y garantizar que la planificación y gestión de los recursos asignados sea más eficiente.

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

13. Para aumentar los niveles de inversión (pública y privada) que contribuyan a elevar el crecimiento económico inclusivo, el Gobierno deberá generar condiciones para concretar entendimientos y acuerdos con los otros Órganos del Estado y el sector privado en torno a una agenda nacional de desarrollo en el marco del PQD 2014-2019.
14. Se impulsará la creación de una instancia especializada cuya facultad sea la gestión de obras de infraestructura pública de gran envergadura en sus diferentes etapas: licitación, adjudicación, contratación y supervisión. Con la creación de esta instancia pública, carteras como educación y salud se descargarán de esa responsabilidad y se concentrarán en su rol fundamental.

D. Política de Financiamiento

En materia de endeudamiento externo e interno, los principales ejes son los siguientes:

1. Asegurar la obtención de recursos externos e internos para cumplir con los objetivos y prioridades de desarrollo, de acuerdo con la naturaleza del destino de los recursos y las necesidades de fondeo del Gobierno.
2. Orientar el endeudamiento, de manera prioritaria, a programas y proyectos que generen crecimiento y empleos, beneficien a los sectores de educación y salud, y propicien la diversificación de la matriz productiva y energética del país.
3. Mantener el buen historial crediticio del país, honrando los compromisos de pago y obligaciones financieras derivadas del endeudamiento, de acuerdo con los calendarios de pago.
4. Mejorar el perfil del portafolio de la deuda (tasas de interés, plazos, cobertura de riesgo y comisiones financieras), por medio de aprovechar las opciones y oportunidades de los mercados financieros internacionales y del mercado doméstico.
5. 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.
6. Fortalecer la gestión del endeudamiento público, en un marco que garantice la sostenibilidad fiscal y el mejoramiento del portafolio de la deuda pública.
7. 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 que respondan a las prioridades establecidas en el PQD.
8. 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).
9. Impulsar la implementación de operaciones de conversión o canje de deuda, con el propósito de financiar programas y proyectos que respondan a las prioridades establecidas en el PQD.



E. Desarrollo e institucionalización de herramientas de gestión y planificación fiscal.

1. Promover 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.
2. Implementar un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), como 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.
3. Fortalecer las acciones para un mejor manejo de la caja fiscal, mediante el establecimiento de reglas para la autorización de provisiones de gasto y continuar promoviendo el desarrollo de iniciativas y propuestas para mantener la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal, que fomenten el desarrollo y eficiencia en la inversión pública.
4. Desarrollar acciones que permitan ir consolidando la perspectiva de enfoques transversales: derechos humanos, género y ciclo de vida en el Presupuesto público, mediante la definición de programas estratégicos institucionales orientados a enfrentar las desigualdades sociales y aplicar políticas en los diversos ámbitos de intervención, en coherencia con lo que establece el Plan Quinquenal de Desarrollo.

IV. DISPONIBILIDAD GLOBAL DE RECURSOS

El Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017, se sustenta dentro de una visión de desarrollo compatible con las proyecciones fiscales de Mediano Plazo en cuanto a los techos de ingresos, gastos, inversión y financiamiento, con el propósito de establecer una senda de sostenibilidad fiscal y fortalecer las reglas de prudencia y disciplina fiscal.

La estimación global de ingresos para el año 2017, considera medidas de eficiencia en la administración tributaria y aduanera; además, la disponibilidad de los recursos internos, se complementan con las contribuciones especiales y con los recursos externos, siendo éstos últimos, los desembolsos de préstamos aprobados y ratificados previamente por la Asamblea Legislativa; no obstante, en la medida en que se definan y concreten las aprobaciones legislativas de nuevas fuentes potenciales de financiamiento, como bonos, créditos externos y donaciones, 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, el presupuesto para el ejercicio fiscal 2017 mantendrá el mismo nivel de gasto corriente del Gobierno Central del presupuesto votado en el año 2016, salvo para 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. Además, se continuarán priorizando aquellos recursos destinados a la atención de programas sociales en las áreas de educación, salud, generación de empleo y de 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 2017 reflejará las prioridades, compromisos y programas estratégicos establecidos en el PQD, a partir de una asignación 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 incluyen las normas generales que orientarán y regirán el proceso de formulación del Proyecto de Presupuesto Institucional 2017, las cuales deberán 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 2016, que puedan reasignarse y alinearse hacia la atención de las prioridades y programas estratégicos, congruentes con el PQD. Los 5 programas estratégicos son los siguientes:
 - i. Empleo y empleabilidad joven.
 - ii. Niñez y juventud del futuro: Una niña, un niño, una computadora.
 - iii. Viviendo más y mejor.
 - iv. Ciudad aeroportuaria y conectividad estratégica regional.
 - v. Transporte del futuro para el Área Metropolitana de San Salvador: Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS).
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, priorizar y optimizar la asignación de los recursos institucionales que se le comuniquen.
3. El proyecto de presupuesto institucional deberá formularse en el marco de las medidas de 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 2017, estrictamente en función del techo presupuestario que le asigne el Ministerio de Hacienda, y la programación de recursos deberá reflejar la articulación con la planeación estratégica institucional, que a su vez debe responder a las medidas de política vigente del respectivo sector o área de gestión.
5. Para la formulación del Proyecto de Presupuesto Institucional 2017, y dentro del techo presupuestario que se les asigne, todas las entidades gubernamentales deberán continuar promoviendo las acciones necesarias en el ámbito de las siguientes políticas y programas:
 - Fortalecer la estructura presupuestaria de aquellos programas y proyectos orientados a la incorporación de los enfoques transversales: derechos humanos, género y ciclo de vida, mediante la definición de los programas institucionales en coherencia con lo que establece el Plan Quinquenal de Desarrollo.



Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

- En el caso de las instituciones que están involucradas en la ejecución de proyectos y programas estratégicos del Gobierno, deberán disponer de una estructura presupuestaria que sea consistente con los objetivos y prioridades que al respecto se encuentren definidos en el PQD y en la Ley de Desarrollo y Protección Social.
 - 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 marco de las estrategias y líneas de acción de la Política Nacional de Atención Integral a las Personas con Discapacidad, las instituciones públicas deberán definir e incorporar dentro de su estructura presupuestaria aquellos programas y proyectos tendientes a garantizar a las personas con discapacidad, el cumplimiento de sus derechos, atención integral en salud, acceso al sistema educativo, derecho al empleo y a la protección social, entre otros.
 - En coherencia con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, es pertinente que las instituciones identifiquen y prioricen, dentro de su estructura presupuestaria y con base al techo presupuestario que se les asigne, aquellas iniciativas, acciones concretas, programas y proyectos que estén relacionados al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
 - Las instituciones deberán identificar e incorporar, dentro de su estructura presupuestaria, aquellos programas y proyectos relacionados con el Plan El Salvador Seguro y el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.
 - Todas las instituciones involucradas en el Programa de Desarrollo Social Integral de El Mozote y lugares aledaños deben incluir una Unidad Presupuestaria o Línea de Trabajo para el Cumplimiento de la Sentencia El Mozote y lugares aledaños, además de asignar los recursos correspondientes dentro de dicha estructura conforme el techo que se les comunique, los cuales deberán destinarse a la ejecución de las acciones definidas en el Programa, así como, de las medidas de reparación (incluida la indemnización) que han sido establecidas en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso El Mozote Vrs. El Salvador del 25 de octubre de 2012.
 - En cumplimiento a lo establecido en los lineamientos para la incorporación de los enfoques transversales del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y en la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las mujeres, las instituciones deben crear la Unidades de Género, para lo que podrán hacer uso de las plazas vacantes que existan en la institución para cumplir dicho requerimiento.
6. El gasto corriente deberá programarse observando criterios de eficiencia y racionalidad, atendiendo de forma prioritaria las necesidades básicas e ineludibles que sean de carácter indispensable para la gestión institucional. Por lo anterior, todas las instituciones deberán aplicar las siguientes disposiciones:

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

- El Rubro de Remuneraciones deberá programarse conforme a las plazas y niveles salariales vigentes, quedando prohibido la creación de plazas nuevas, debiendo suprimirse las plazas vacantes que no se consideran imprescindibles; asimismo, no podrán incorporarse 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.
 - En lo que corresponde a los Bienes y Servicios, se deberá considerar lo establecido en el numeral 2) de estas normas y programar los recursos para las adquisiciones que sean estrictamente indispensables, según las existencias institucionales y la posibilidad de promover mecanismos de coordinación institucional que permita 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 racionalidad y transparencia en el gasto público.
 - En el caso de aquellos gastos que se encuentran regulados por diferentes normativas como leyes, contratos colectivos de trabajo y acuerdos o convenios laborales, 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:
- Se suspende la programación de recursos del Fondo General orientados a la adquisición de equipo de gestión relacionado a actividades administrativas y de apoyo institucional; cualquier necesidad de este tipo, deberá atenderse gestionando apoyo interinstitucional.
 - 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, y en caso de que se requieran fondos de contrapartida, éstos deberán programarse con cargo al techo asignado. Los Convenios de donaciones y préstamos externos que financien proyectos de inversión, tendrán que estar debidamente legalizados y aprobados.
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.
9. 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.
10. 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 2017, los cuales son obligatorios acompañarlos a los respectivos proyectos de presupuesto.



Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

11. 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 aprobado por el Ministerio de Hacienda, 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.

B. Fundamentos Legales y Técnicos

Para desarrollar las operaciones del proceso de formulación del Proyecto de Presupuesto del ejercicio 2017, las instituciones públicas deberán aplicar de manera estricta, los instrumentos legales y técnicos que a continuación se definen.

1. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y Planes Estratégicos Institucionales.
2. Política Presupuestaria 2017.
3. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y su Reglamento con las reformas.
4. Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público (Acuerdo Ejecutivo No. 480 del 24 de junio de 1998 con todas sus reformas).
5. Manual Técnico del Sistema de Administración Financiero Integrado.
6. Programa Anual de Inversión del Sector Público No Financiero 2017.
7. Otros Planes de Desarrollo, acuerdos, manuales, instructivos, circulares y demás normas técnicas y disposiciones legales expedidas sobre la materia, en el contexto del Presupuesto por Áreas de Gestión.

C. 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.

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 2017.

D. 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 2017 y se establece de la manera siguiente:

Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto

Actividad	Responsable	Meses/Semanas del año 2016																				
		Mayo				Junio				Julio				Agosto				Sept.				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1	Discusión y aprobación de la Política Presupuestaria 2017.																					
2	Divulgación de la Política Presupuestaria 2017 para hacer énfasis en su contenido.																					
3	Comunicación de techos financieros y Divulgación de las Normas de Formulación Presupuestaria 2017.																					
4	Asistencia Técnica al Proceso de Formulación del Presupuesto y elaboración Proyecto de Presupuesto Institucional.																					
5	Presentación Proyecto de Presupuesto Institucional.																					
6	Análisis de Proyectos de Presupuesto Institucional.																					
7	Consolidación, Impresión y Presentación de los Proyectos de Presupuesto, Salarios y Mensaje del Proyecto de Presupuesto al Despacho de Hacienda.																					
8	Discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto.																					
9	Presentación del Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa.																					

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

E. Consideraciones Finales

Todas aquellas instituciones públicas que no cumplan con la presentación del Proyecto de Presupuesto Institucional 2017, 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.



Ministerio de Hacienda
Dirección General del Presupuesto



MINISTERIO DE HACIENDA

Gobierno de

EL SALVADOR

UNÁMONOS PARA CRECER