

# El Salvador: Evaluación de tres años de Gobierno del Presidente Salvador Sánchez Cerén

Guatemala,  
Centroamérica  
1 de junio de 2017

### **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

### **Coordinación y redacción**

Ricardo Castaneda Ancheta — Economista sénior para El Salvador, Icefi

### **Producción editorial**

Diana De León Dardón — Coordinadora de comunicación, Icefi

### **Administración**

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

### **Con el apoyo de:**



National Endowment *for* Democracy  
*Supporting freedom around the world*

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: [comunicacion.icefi@icefi.org](mailto:comunicacion.icefi@icefi.org) e [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

## El Salvador: Evaluación de tres años de gobierno del Presidente Salvador Sánchez Cerén

### Introducción

El 1 de junio de 2014, asumía el Gobierno el Presidente Salvador Sánchez Cerén, iniciando así el segundo mandato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), y el primero en el que el presidente era un hombre del partido. El primer periodo de gobierno del FMLN lo asumió en el contexto de una crisis económica y financiera mundial de gran envergadura; el segundo periodo iniciaba con mejores indicadores económicos y sociales; pero con enormes desafíos que requerían transformaciones estructurales y acuerdos de Nación, especialmente en materia fiscal. La apuesta de este Gobierno está plasmada en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 «El Salvador: productivo, educado y seguro».

Esta nota busca evaluar los avances, retrocesos y desafíos en el marco del cumplimiento del tercer año del Gobierno del Presidente Sánchez Cerén a partir de lo ofrecido en el Plan Quinquenal. Tomando en cuenta que este Plan contiene tres grandes prioridades, once objetivos, cincuenta y cinco líneas estratégicas y cuarenta y cuatro metas; el análisis del Icefi se concentrará en tres áreas: económica, social y fiscal.

Se debe señalar que este trabajo utilizó como fuente, en muchos casos, el subsistema de seguimiento y monitoreo del Plan Quinquenal implementado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador. Es de reconocer la creación de este subsistema, pues logra saldar una deuda histórica y se convierte en un paso correcto en la posibilidad de evaluar los compromisos de los gobernantes.

### 1. Lo económico: atrapados en el bajo crecimiento

Cuando inició la nueva administración, el 1 de junio de 2014, esta comprendía que el modelo económico salvadoreño estaba agotado: altos niveles de pobreza y desigualdad, bajos salarios, informalidad en el empleo y un magro crecimiento económico. En ese sentido, en el ámbito económico el Ejecutivo se comprometió con once metas, de las cuales a criterio del Icefi y con base en las estadísticas oficiales, ya cumplió una, dos reportan avances que permiten inferir que se pueden cumplir al final del periodo presidencial, cinco presentan avances insuficientes como para creer que se alcanzarán en 2019 y tres metas presentan retrocesos de como inició el periodo.

La única meta cumplida, hasta 2016, es la de la atracción de inversión extranjera directa neta la cual aumentó entre 2014 y 2016 un 42.2%, cuando la meta era incrementar un 5%. En tanto, los compromisos que reportan avances y con tendencia a cumplirse a final del periodo son dos. Por un lado, incrementar la producción de energía renovable en un 15 %, con respecto al total de energía producida, pues para marzo de 2017 este indicador se había incrementado un 8.6% y ya hay nuevos proyectos de energía renovable que entrarán en marcha y que ayudarán a que esta meta pueda cumplirse; se debe advertir que esta meta también dependerá de las condiciones climáticas que pueden afectar, especialmente la producción de energía hidroeléctrica.

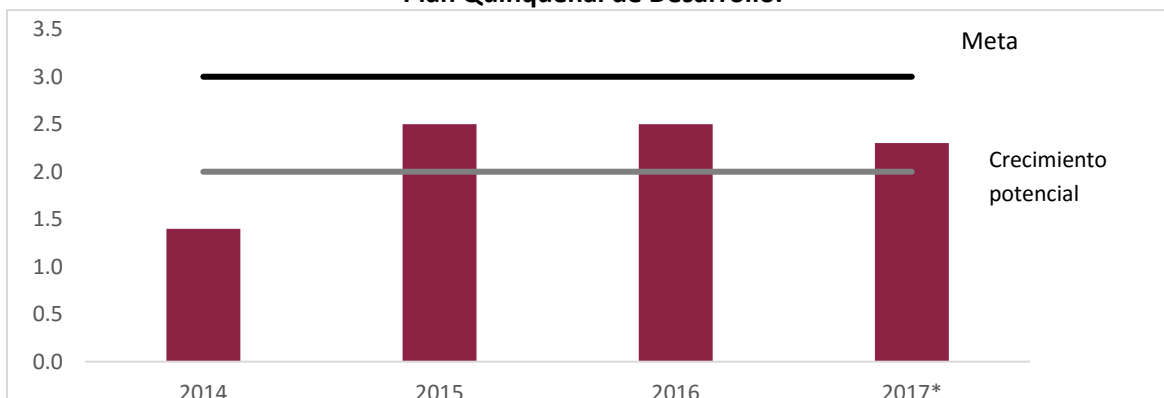
La otra meta que reporta avance es lograr que la ejecución de la inversión pública sea de un 70%, pues mientras que en 2014 este indicador fue de 57.9%, en 2016 alcanzó un 66.3%, por lo que si continúa esta trayectoria es factible cumplir con lo propuesto. Sin embargo, lo preocupante es que

la inversión pública, ha sido representado apenas el 2.1% del PIB anual durante todo el periodo de este Gobierno, muy por debajo del 3% que se registró en 2013.

En el ámbito económico, la meta principal era alcanzar un crecimiento anual real del 3.0% del PIB, superior a su potencial de crecimiento<sup>1</sup>. De acuerdo a las estadísticas oficiales, el 2014 cerró con un crecimiento magro del 1.4%, para luego presentar en 2015 y 2016 un crecimiento de 2.5%, pero inferior a la meta impuesta por este Gobierno. De acuerdo a estimaciones del Banco Central de Reserva el crecimiento económico para 2017 será de 2.3% del PIB. Por lo que esta meta presenta avance insuficiente y las proyecciones así como el bajo potencial esperado dan cuenta que a finales del periodo la economía salvadoreña no alcanzará la meta de crecimiento anual del PIB.

Otra de las metas que se establecía era que la inversión privada doméstica fuera un 15.0% del PIB. En 2014, esta representaba un 11.5% del PIB, subió a 11.9% en 2015 y cayó a 11.7% en 2016. Por lo que aunque se reporta un avance leve, la tendencia parece indicar que en 2019 no se alcanzará este cometido. Por otra parte, el Gobierno prometió que el aporte del sector turismo al PIB sería de 6.6%, en 2019. Sin embargo, para 2016 solo representó un 4.9% del PIB, lo que requerirá un esfuerzo extraordinario para poder cumplir con esta meta. Lo mismo sucede con el cometido de aumentar las exportaciones en USD1,500.0 millones con respecto al quinquenio anterior, pues para 2016 el incremento solo había sido de USD62.0 millones.

**Gráfica 1: El Salvador: crecimiento económico 2014-2017 y meta de crecimiento de acuerdo al Plan Quinquenal de Desarrollo.**



Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCR

Asimismo, se puso como meta el disminuir la tasa de desempleo juvenil en un 10.0%, la cuál era de 12.3% en 2014 y cayó a 11.7% en 2015. Pero dada, las proyecciones de crecimiento económico resultará complicado para el Ejecutivo cumplir esta meta. Además, la tasa de desempleo total, se mantuvo en 7% en ambos años.

En cuanto a la producción de alimentos, la apuesta era incrementar, en promedio, en un 85% el autoabastecimiento de granos básicos. Para 2014 este porcentaje era de 81.5%, para 2016 cayó a 80.7%, por lo que se presenta un retroceso. Asimismo, una de las metas era reducir en cinco puntos el porcentaje de personas ocupadas con una remuneración inferior a la línea nacional de

<sup>1</sup> De acuerdo al Banco Central de Reserva, el crecimiento potencial de El Salvador es apenas de 2% del PIB anual. Véase: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/2095381767.pdf>

pobreza (USD264.64 en el área rural y USD382.34 en la urbana), que en 2014 era de 10.9%. Sin embargo, para 2015 subió a 13.3%, lo que denota un deterioro. Finalmente, en el Plan Quinquenal el Gobierno se comprometió a incrementar las exportaciones a Centroamérica y el Caribe en un 10%. En 2014, estas exportaciones eran de USD2,328.8; pero en 2016 este valor fue de USD2,164.4; lo que evidencia un retroceso en este indicador.

En términos generales, la evaluación en los aspectos económicos muestra que cuando ha habido avances, estos en su mayoría son insuficientes para cumplir con lo prometido por la actual administración. Preocupa en particular los indicadores que manifiestan un retroceso, especialmente el de las personas ocupadas con remuneraciones que les impiden salir de la pobreza. Esto confirma nuevamente que el modelo económico salvadoreño está agotado, que es urgente aumentar el potencial de crecimiento bajo un enfoque de sostenibilidad. Para ello será necesaria una transformación productiva del país que esté acompañada de una mayor generación de empleos y que además permitan salir al país en la trampa del bajo crecimiento que ha vivido en las últimas décadas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para más información véase:

[http://icefi.org/sites/default/files/busqueda\\_de\\_acuerdo\\_nacional\\_de\\_sostenibilidad\\_fiscal.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/busqueda_de_acuerdo_nacional_de_sostenibilidad_fiscal.pdf)

**Tabla 1. El Salvador: Evaluación del cumplimiento de las metas económicas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2015-2019**

Meta establecida en el Plan Quinquenal	Indicador	Resultados				Evaluación Icefi
		2014	2015	2016	2017	
Durante el quinquenio, alcanzar un crecimiento anual promedio del 3 % del PIB.	Tasa de crecimiento anual del PIB	1.40%	2.50%	2.50%	2.30% <sup>a</sup>	Insuficiente
Incrementar, en promedio, en un 85 % el autoabastecimiento de granos básicos.	Porcentaje de autoabastecimiento de granos básicos	81.50%	82.19%	80.68%		Retroceso
Reducir en cinco puntos porcentuales el porcentaje de personas ocupadas con una remuneración inferior a la línea nacional de pobreza	Porcentaje de personas ocupadas con una remuneración inferior a la línea nacional de pobreza	10.90%	13.30%			Retroceso
Disminuir la tasa de desempleo juvenil en un 10 %	Tasa de desempleo entre jóvenes de 16 y 29 años	12.30%	11.75%			Insuficiente
Incrementar la producción de energía renovable en un 15 %, con respecto al total de energía producida.	Porcentaje de oferta de energía renovable con respecto a total producida	57.90%	56.60%	57.04%	62.90% <sup>b</sup>	Avance
Aumentar la inversión privada doméstica en un 15 %, con respecto al PIB.	Aporte de la inversión privada en el PIB	11.50%	11.90%	11.70%		Insuficiente
Aumentar la ejecución de la inversión pública en un 70 %.	Porcentaje de ejecución de la inversión pública	56.20%	61.70%	66.30%		Avance
Generar un aporte del sector turismo al PIB de 6.6 %, al 2019.	Aporte del sector turismo en el PIB	4.40%		4.90%		Insuficiente
Incrementar en USD1500 millones las exportaciones totales del quinquenio en relación al quinquenio anterior	Exportaciones (en millones)	USD5,272.7	USD5,484.9	USD5,335.4		Insuficiente
Incrementar las exportaciones a Centroamérica y el Caribe en un 10 %	Exportaciones a Centroamérica y el Caribe (en millones)	USD2,328.8	USD2,399.4	USD2,164.4		Retroceso
Incrementar la inversión extranjera directa en un 5%	Total de inversión extranjera directa neta (millones)	USD311.0	USD428.7	USD442.2		Cumplido

Fuente: Icefi con base en el Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019), estadísticas del subsistema de seguimiento y monitorio del Plan Quinquenal y del Banco Central de Reserva

<sup>a</sup> Proyección

<sup>b</sup> A marzo de 2017

## 2. Lo social: la moneda de cambio de la austeridad fiscal

En lo social, que incluye educación, salud, protección social, así como acceso a servicios básicos, se identificaron dieciséis metas, de las cuales a criterio del Icefi cinco han sido cumplidas hasta el momento, tres reportan avances con tendencia que se lograrán en 2019; dos muestran avances insuficientes para ser cumplidas al final de la administración del presidente Sánchez Cerén y cuatro actualmente presentan un retroceso en su cumplimiento.

Entre las metas cumplidas hasta el momento se encuentra que el 100% de la población estudiantil sea beneficiará de los paquetes escolares. De acuerdo a las estadísticas oficiales, tanto en 2015 como en 2016 esta meta se cumplió. Una promesa muy importante en el ámbito social, era lograr una razón de mortalidad materna por debajo de 35 por 100,000 nacidos vivos. En 2014 este indicador era de 45.6, pero para 2016 bajó a 27.4, por lo que para 2016 esa meta había sido alcanzada. En el caso de educación, la meta cumplida era ampliar la cobertura de educación inicial en un 10%; la tasa neta de matrícula de educación inicial pasó de 1.4% en 2014 a 2.1% en 2015, y luego cayó a 1.9%; por lo que aunque la meta se alcanzó si se puede decir que era una meta poco ambiciosa, dado el bajo nivel de cobertura de la educación inicial en El Salvador. Además preocupa la baja en la tasa neta de matrícula en los niveles de educación parvularia, primaria y tercer ciclo.

Respecto a la desigualdad del ingreso, se había comprometido que el Coeficiente de Gini fuera de 0.39, para 2015 este índice alcanzó un valor de 0.37. Finalmente, la otra meta cumplida es la de disminuir el déficit habitacional cuantitativo en dos puntos porcentuales; de acuerdo al Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, para 2015 la reducción había sido de 16.2%.

En cuanto a las metas que presentan un avance, y que de mantener la tendencia se podrán alcanzar en 2019, está el disminuir en tres puntos porcentuales el déficit cualitativo de vivienda; pues ya para 2015 se había reducido un 1.4%. En esta categoría también se ubican las metas relacionadas con el acceso a energía eléctrica y agua potable, cuya promesa era aumentar la cobertura en al menos dos puntos porcentuales. En el caso del acceso a la energía eléctrica esta pasó de 84 a 84.7% entre 2014 y 2015; en tanto el acceso a agua potable se incrementó de 76.1 a 77.0% en ese mismo periodo.

Por su parte, dentro de los compromisos que muestran avances insuficientes se encuentra, reducir en tres puntos porcentuales el gasto directo de bolsillo de los hogares en salud, con respecto al gasto nacional en salud. Entre 2014 y 2016, este gasto solo se redujo un punto, y dado los recortes que se han hecho este año en el presupuesto del Ministerio de Salud, esta meta posiblemente no se cumpliría a final del periodo presidencial. Lo mismo sucedería con la meta de aumentar en cinco puntos porcentuales la cobertura de la seguridad social, pues entre 2014 y 2016, solo medio punto porcentual.

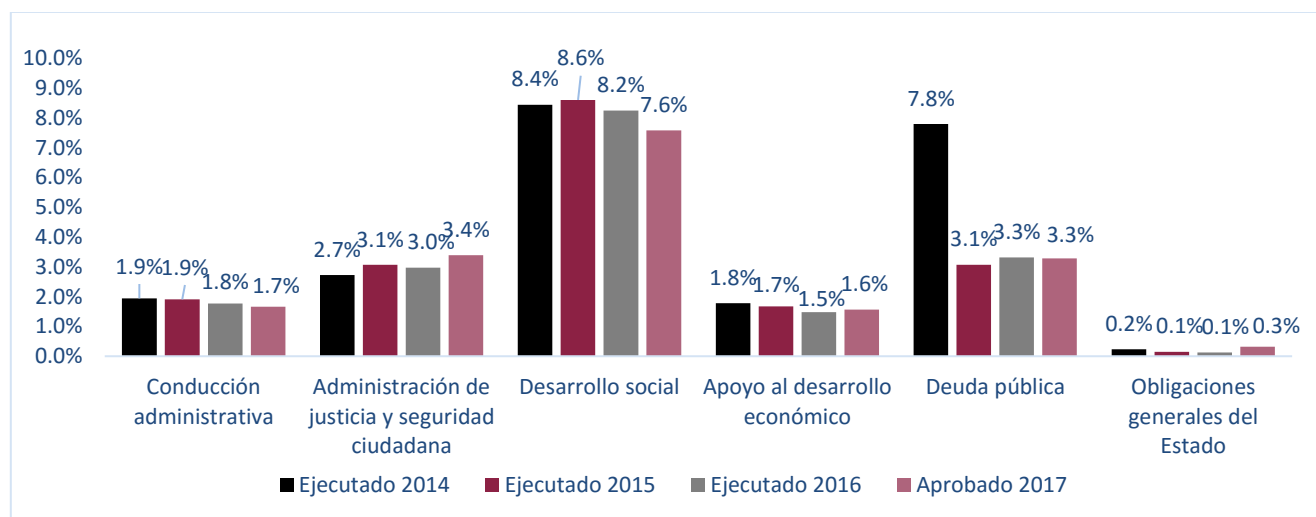
En cuanto a las metas que muestran un retroceso está la de erradicar el analfabetismo en personas con edades entre 15 y 26 años, pues al revisar la tasa de analfabetismo de las personas en ese grupo etario se puede observar que aumentó de 2.4 a 2.5% entre 2014 y 2015. Continuando con temas de educación, se propuso atender a 447,800 estudiantes jóvenes y adultos por medio de las modalidades flexibles de educación a nivel nacional; empero las estadísticas oficiales muestran que entre 2014 y 2016 se atendieron solo 143,082 además con una tendencia a la baja, pues mientras en el primer año se atendieron a 50,445 personas, en 2016 únicamente a 46,252.

La meta de mantener una tasa de mortalidad infantil de ocho por mil nacidos vivos, también muestra un retroceso, pues en 2014 era de 9.7, mientras que en 2016 fue de 9.8. También, hay un compromiso con relación a la reducción en tres puntos porcentuales de la pobreza extrema, empero los datos indican que entre 2014 y 2015, este flagelo social subió casi medio punto porcentual, ubicándose en 8.0%, afectando a 648 miles de personas.

Hay dos metas en las cuáles no existe información suficiente para poderlas evaluar. La primera es la de mantener la cobertura de vacunación del programa nacional de inmunizaciones entre el 90 y 95%, pues solo existe el dato de 2014 que es de 86.2%. Empero debe ser motivo de preocupación que la cobertura de la vacuna triple viral (conocida como SRP) haya caído de 94.5 a 94% entre 2014 y 2016, según datos del sistema nacional de registros de vacunas del Ministerio de Salud, sobre todo cuando la tasa de mortalidad infantil se ha aumentado. La otra meta que no hay información para poderla evaluar es la reducir el Índice de Desigualdad de Género (IDG) a 0.34.

El deterioro en los indicadores sociales, puede estar asociado al enfoque de austeridad implementado por este Gobierno, el cual ha afectado el gasto social. Al analizar el gasto público por área de gestión, se puede observar que, una de las áreas más afectadas es la relacionada con el desarrollo social, área insigne de este Gobierno, pues pasó de representar 8.4% del PIB en 2014 a 7.6% del PIB según, el proyecto aprobado<sup>3</sup>, cayendo a niveles mostrados en 2010.

**Gráfica 2. El Salvador: Gasto público del Gobierno Central por área de gestión como porcentaje del PIB, 2014-2017**



Fuente: Icefi con base en estadísticas del Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda

<sup>3</sup> Este monto no incluye el recorte que se realizó a inicios de este año, que ascendió a USD56 millones para pagar las obligaciones de pensiones. Dentro de este recorte se incluyeron carteras como educación y salud.



**Tabla 2. El Salvador: Evaluación de las metas sociales establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019**

Meta establecida en el Plan Quinquenal	Indicador	Resultados			Evaluación
		2014	2015	2016	
Erradicar el analfabetismo en personas con edades entre 15 y 26 años.	Tasa de analfabetismo en personas de 15 a 25 años	2.40%	2.50%		Retroceso
Ampliar la cobertura de educación inicial en un 10 %	Tasa neta de matrícula en educación inicial	1.40%	2.10%	1.90%	Cumplido
Atender a 447 800 estudiantes jóvenes y adultos por medio de las modalidades flexibles de educación a nivel nacional	Número de estudiantes atendidos en modalidad flexible	50,445	46,335	46,252	Retroceso
Ampliar la cobertura de la dotación de paquetes escolares al 100 % de la población estudiantil que cursa bachillerato en centros educativos públicos (150 000 estudiantes)	Porcentaje de población estudiantil beneficiaria de paquetes escolares	99.00%	100.0%	100.0%	Cumplido
Lograr una razón de mortalidad materna por debajo de 35 por 100,000 nacidos vivos.	Razón de mortalidad materna	45.6	42.3	27.4	Cumplido
Mantener una tasa de mortalidad infantil de ocho por mil nacidos vivos	Tasa de mortalidad infantil	9.7	10.2	9.8	Retroceso
Mantener la cobertura de vacunación del programa nacional de inmunizaciones entre el 90 % y 95 %	Cobertura esquema completo de vacunación niños (as) 24-35 meses	86.20%			Sin información para evaluar
Reducir en tres puntos porcentuales el gasto directo de bolsillo de los hogares en salud, con respecto al gasto nacional en salud.	Gasto directo en bolsillo de los hogares como porcentaje del gasto nacional en salud	29.00%	27.00%	28.00%	Insuficiente
Aumentar en cinco puntos porcentuales la cobertura de la seguridad social	Porcentaje de personas ocupadas cotizantes de sistema de seguridad social pública o privada	27.80%	28.00%	28.30%	Insuficiente
Alcanzar un coeficiente de Gini de 0.39	Coeficiente de Gini	0.38	0.37		Cumplido
Reducir en tres puntos porcentuales la pobreza extrema	Porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema	7.60%	8.00%		Retroceso
Reducir el Índice de Desigualdad de Género (IDG) a 0.34.	Índice de Desigualdad de Género	0.43			Sin información para evaluar
Disminuir el déficit habitacional cuantitativo en dos puntos porcentuales	Déficit habitacional cuantitativo	51,513	43,173		Cumplido
Disminuir en tres puntos porcentuales el déficit cualitativo de vivienda	Déficit habitacional cualitativo	445,351	439,075		Avance
Aumentar la cobertura de acceso a energía eléctrica en al menos dos puntos porcentuales	Porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica	84.00%	84.70%		Avance
Aumentar la cobertura de acceso a agua potable en al menos dos puntos porcentuales	Porcentaje de población con acceso a agua potable conexión domiciliar	76.10%	77.00%		Avance

Fuente: Icefi con base en el Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019), estadísticas del subsistema de seguimiento y monitoreo del Plan Quinquenal y del Banco Central de Reserva

### 3. Lo fiscal: la dependencia de un acuerdo fiscal que no llega

Cuando inició el mandato el Presidente Sánchez Cerén, lo hacía en medio de una compleja situación fiscal, que obligaba a iniciar un diálogo político y social que desembocara en un acuerdo fiscal integral. En el Plan Quinquenal, se describía que para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas era necesario (a) mantener bajo control el déficit fiscal; (b) generar los espacios fiscales para financiar las nuevas políticas públicas del Plan Quinquenal 2014-2019; (c) impulsar una reforma tributaria integral; (d) combatir la evasión y elusión fiscal; (e) mejorar la calidad y eficiencia del gasto público; (f) proteger la inversión y el gasto social; (g) revertir la tendencia creciente del endeudamiento público; y (h) propiciar reglas de responsabilidad fiscal que generen condiciones de estabilidad y sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

Asimismo en el Plan aparecen las metas fiscales para este periodo presidencial. En la siguiente tabla se muestra un comparativo de las metas planteadas en el Plan y lo que realmente se ejecutó en 2016. De los aspectos positivos, que indican las cifras es que en 2016 se contó superávit primario sin pensiones superior al planteado, así como una reducción del déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF). Sin embargo, no se lograron las metas de carga tributaria, inversión y deuda.

**Tabla 3. El Salvador: Evaluación de las metas fiscales establecidas en el Plan Quinquenal**

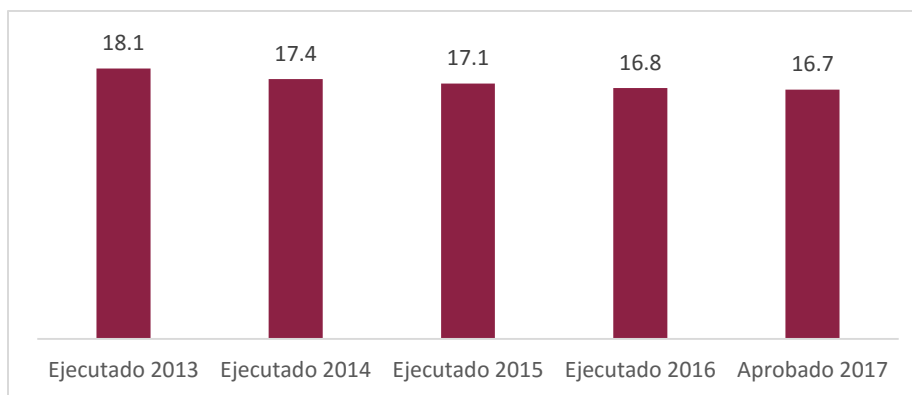
Indicadores fiscales (como porcentaje del PIB)	Meta establecida en el Plan Quinquenal para 2016	Ejecutado 2016
Carga tributaria	16.5	15.5
Gasto de consumo	12.8	13.2
Inversión del sector público no financiero (SPNF)	3.2	2.8
Balance primario SPNF(sin pensiones)	0.8	1.8
Déficit Global SPNF (sin pensiones)	-2.0	-0.9
Déficit Global SPNF (con pensiones)	-3.9	-2.8
Deuda SPNF (sin pensiones)	45.9	46.1
Deuda SPNF (con pensiones)	58.1	61.1

Fuente: Icefi con base en el Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019), estadísticas del subsistema de seguimiento y monitorio del Plan Quinquenal, del Banco Central de Reserva y del Ministerio de Hacienda

A tenor de las cifras macroeconómicas, pareciera que la situación fiscal de El Salvador, incluso ha mejorado. Sin embargo, un análisis más a profundidad revela todo lo contrario. Por el lado de los ingresos, la carga tributaria apenas alcanzó un 15.5%, insuficiente para poder cumplir con lo planteado en el Plan Quinquenal; pero además una estructura tributaria regresiva, altos nivel de evasión y privilegios fiscales. De acuerdo al Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017 (Cepal, 2017), la evasión representa unos USD900.0 millones que se dejan de recaudar; además de acuerdo a estimaciones del Icefi (2017), el IVA se ha visto reducir sistemáticamente su productividad recaudatoria en dicho impuesto, reportando en 2016 el 52.4% del potencial teórico, luego de disfrutar niveles del 58.3% en 2012. Además, de acuerdo a datos del Ministerio de Hacienda (2016) la tasa efectiva de impuesto sobre la renta para empresas apenas era de 2.5% en promedio; por su fuera poco esta tasa es regresiva ya que mientras el decil 1 paga 4.5%, el decil 10 solo paga 2.5%.

Uno de las metas que se había alcanzado, era la reducción del déficit fiscal, que fue el resultado de aplicar en las finanzas públicas un enfoque de austeridad. Al analizar el gasto público del Gobierno Central se puede observar que desde 2014 se ha ido reduciendo; pues para ese año era de 18.1% del PIB, mientras que el presupuesto ejecutado en 2016 fue de 16.8% y se aprobó un presupuesto para 2017 que representaría un 16.7% del PIB.

**Gráfica 3. El Salvador: Gasto público del Gobierno Central como porcentaje del PIB, 2014-2017**



Fuente: Icefi con base en estadísticas del Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda

En cuanto a la deuda pública, esta sigue siendo insostenible. De acuerdo a Icefi (2017), los resultados fiscales muestran que la deuda es insostenible en el corto plazo, en el sentido de que los resultados fiscales no permiten mantener constante el saldo del endeudamiento vigente a la fecha. Esto es explicado en buena medida por el peso de la deuda previsional. Por último, las distintas dificultades fiscales por las que atraviesan las finanzas salvadoreñas han llevado a una degradación sistemática en la calificación de riesgo soberano otorgada por las distintas agencias calificadoras de crédito. Tanto es así, que Standard & Poors colocó al país en default selectivo.

Todo lo anterior denota que el mayor desafío en los próximos años, es de carácter político. Porque a pesar de haber logrado un acuerdo para aprobar la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social<sup>4</sup>, sigue sin presentar una propuesta desde el Gobierno sobre cómo se cumplirá con dicha Ley. Hasta ahora el Ejecutivo ha postergado un diálogo, abierto, incluyente y transparente que permitiera un acuerdo fiscal integral con los distintos sectores de la sociedad salvadoreña; y le ha apostado a una negociación únicamente con el partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena), que hasta la fecha sigue sin mostrar resultados.

Por lo que para alcanzar las metas y objetivos contenidos en el Plan Quinquenal de Desarrollo es necesario definir las acciones concretas para definirlo. Lo que pasa porque el Gobierno del Presidente Sánchez Cerén sea es capaz de liderar un acuerdo fiscal integral, que constituya una

<sup>4</sup> Véase: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-responsabilidad-fiscal-para-la-sostenibilidad-de-las-finanzas-publicas-y-el-desarrollo-social-1>

agenda de corto, mediano y largo plazo en las áreas de transparencia, gastos, ingresos, deuda pública y sistema previsional.

#### **4. Reflexiones finales**

La evaluación de las metas propuestas en el Plan Quinquenal, en las áreas económica, social y fiscal dan cuenta que los desafíos persisten y en algunos casos se acrecientan. Lo que evidencia la urgente necesidad de apostarle a un modelo económico distinto, que dé como resultado un crecimiento económico sostenible, no solo en el sentido que sean tasas de crecimiento mayores a las que ahora se tienen, sino también que sea amigable con el medio ambiente, y que se generen empleos con ingresos que les permitan a las personas tener un nivel de vida digno. Pero también es fundamental transitar hacia un modelo de protección social distinta, donde se le apueste a la provisión de bienes y servicios públicos universales y de calidad, tales como: educación, salud, pero también protección social.

Por lo que la decisión de apostarle a la austeridad como única vía para intentar solucionar los graves problemas fiscales del país, aleja las posibilidades de construir un país productivo, educado y seguro, tal como lo plantea el Plan Quinquenal de Desarrollo. No obstante, un acuerdo fiscal integral abriría las posibilidades de cumplir con las metas contenidas en dicho Plan, pero también reivindicaría el espíritu de la política fiscal como una herramienta para la construcción de la democracia y el desarrollo.

En ese sentido, es impostergable la concreción de un acuerdo fiscal, que no debe limitarse únicamente a una discusión sobre recorte de gastos o incremento de impuestos; pues un acuerdo fiscal abarca ingresos, gastos, inversión, deuda, transparencia, equidad y justicia fiscal, institucionalidad democrática, entre otros; es decir, un acuerdo de esta naturaleza debe tener un enfoque integral y fundamentarse en una visión de largo plazo, donde se busque el equilibrio en las cifras fiscales, al tiempo en que se mejoran las condiciones de vida de la población salvadoreña. Esta renovación del contrato social, además, debe de ser el resultado del diálogo y negociación de la mayor cantidad de voces representativas de la sociedad.

Para ello, por el lado de los ingresos se recomienda conseguir la suficiencia en el financiamiento del gasto público necesario para el bienestar y la equidad, lo que implica aumentar la carga tributaria, con sentido de progresividad y justicia fiscal; eliminación de los privilegios fiscales injustificados como mecanismos para la atracción de inversiones privadas; asimismo es fundamental el fortalecimiento de la administración tributaria para dotarla con las herramientas necesarias en la lucha contra todo tipo de delincuencia fiscal, incluyendo los flujos de capitales hacia paraísos fiscales que hoy no son gravados por las características de la tributación salvadoreña.

Por el lado de los gastos se debe buscar su suficiencia, además de evaluar la eficiencia y efectividad de los actuales programas gubernamentales, además de garantizar la ampliación de la cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos. Adicionalmente, El Salvador deberá mejorar la calificación y la sostenibilidad de la deuda soberana, por medio de la restructuración de la misma; así como solucionar de manera urgente el problema de la deuda previsional. Finalmente, se debe impulsar una agenda de transparencia que permita legitimar la política fiscal frente a la ciudadanía.

