

# El proyecto de presupuesto 2017 de El Salvador: **Administrar la escasez en medio de la crisis**

El Salvador, Centroamérica  
Noviembre de 2016

## **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

## **Coordinación**

Ricardo Castaneda Ancheta — Economista investigador, Icefi

## **Investigación y redacción**

Juan José Urbina — Economista investigador, Icefi

Ricardo Castaneda Ancheta — Economista investigador, Icefi

Lourdes Molina Escalante — Economista investigadora, Icefi

Abelardo Medina Bermejo — Economista sénior, Icefi

## **Colaboración y apoyo técnico**

Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi

José Rodrigo Monzón – Asistente de investigación, Icefi

Enrique Maldonado– Economista sénior, Icefi

Alejandra Contreras – Economista sénior, Icefi

## **Producción editorial**

Diana De León Dardón — Coordinadora de comunicación, Icefi

## **Edición**

Isabel Aguilar Umaña

## **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.org](mailto:comunicacion@icefi.org) y [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

# Contenido

I.	Introducción	5
II.	Contexto social: Una deuda social que se acrecienta	5
III.	Contexto político: El acuerdo fiscal sigue sin concretarse	6
IV.	Contexto económico: Continúa la trampa del bajo crecimiento económico	8
V.	Ingresos insuficientes para aspirar al desarrollo	9
VI.	Gastos: La crisis fiscal afectará al gasto social	10
VII.	Inversión en niñez y adolescencia: Una urgencia postergada	13
VIII.	El déficit fiscal y la deuda, sin margen de maniobra	14
IX.	Transparencia y participación ciudadana, tareas pendientes	16
X.	Reflexiones finales	17
XI.	Referencias bibliográficas	18

# Siglas y acrónimos

Arena	Alianza Republicana Nacionalista
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Digestyc	Dirección General de Estadística y Censos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
Fodes	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FOP	Fideicomiso de Opciones Previsionales
GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional
IBP	International Budget Partnership
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
Isdem	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
Letes	Letras de Tesorería
MH	Ministerio de Hacienda
OBI <small>(siglas en inglés)</small>	Índice de Presupuesto Abierto
Ormusa	Organización de Mujeres Salvadoreñas
PCN	Partido de Concertación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SPNF	Sector público no financiero
Unicef <small>(siglas en inglés)</small>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# I. Introducción

En El Salvador, la discusión del proyecto de presupuesto 2017 se da en el contexto de una crisis fiscal de gran envergadura y de una economía con un bajo crecimiento económico en el que se agudiza el deterioro de las condiciones sociales de la población. En este sentido, la aprobación del presupuesto debe apuntalar los primeros pasos de un acuerdo fiscal integral, camino que permitiría devolver a la política fiscal su espíritu, es decir, el ser una herramienta que logre mejorar las condiciones de vida de la población al tiempo en que apoye el crecimiento económico inclusivo y fortalezca la gobernabilidad democrática.

Pero este camino no será fácil, pues el ajuste pareciera venir por el lado del gasto, incluyendo el destinado al desarrollo social, tal como lo muestra el proyecto de presupuesto. Ello pone en entredicho el cumplimiento del *Plan quinquenal de desarrollo* y las aspiraciones de desarrollo de la sociedad salvadoreña.

En este documento se presenta un breve análisis del proyecto de presupuesto 2017 abarcando los distintos componentes de la política fiscal: ingresos, gastos, deuda, así como transparencia y participación ciudadana. Se finaliza con una serie de recomendaciones que debieran incorporarse en una agenda de corto, mediano y largo plazos como resultado de un consenso amplio de los diversos actores de la sociedad.

Si la política fiscal es la columna vertebral de un proyecto de nación, debiera ser capaz de potenciar la transformación productiva, la construcción de la equidad y la consecución de un Estado eficaz, que garantice a la población el goce pleno de sus derechos. La sociedad salvadoreña tendría, entonces, la oportunidad de lograr un acuerdo colectivo que permita transformar la actual política fiscal de sobrevivencia en una política fiscal integral que sirva de herramienta para potenciar el desarrollo.

## II. Contexto social: Una deuda social que se acrecienta

La situación social de un país depende, en buena medida, de que el diseño de la política fiscal sea capaz de redistribuir el ingreso de forma justa y equitativa, potenciar el crecimiento económico y garantizar a toda la población derechos que le permitan disfrutar de una vida plena. Actualmente, El Salvador es considerado un país de desarrollo humano medio. En los últimos cinco años el cambio en el índice de desarrollo humano (IDH) ha sido únicamente de 0.013, para llegar a un valor de 0.666 en 2014 y ubicarse en la posición número 116 entre un total de 188 naciones. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) el país pierde un 26.7% en desarrollo humano debido a la desigualdad.

Asimismo, según datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc, 2015), entre 2000 y 2013 el porcentaje de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza se redujo a nivel nacional, pasando del 38.8 al 29.6%; no obstante, a partir de 2014 la tendencia cambió, alcanzando para 2015 una tasa de 34.9% (2.6 millones de personas). Esta situación se agrava al observar que lo mismo sucedió con el porcentaje de pobreza extrema, que pasó de 7.1 a 8.1% entre 2013 y 2015. Este resultado puede ser producto del incremento de los precios de los alimentos derivado de los efectos del cambio climático, así como de la consistente ralentización de la economía, lo cual conlleva que los ingresos de las familias sigan creciendo por debajo del costo de vida, lo que, sumado al clima de violencia generalizada, afecta la generación de nuevas inversiones y, por consiguiente, la creación de empleos. No obstante, la situación podría ser más

desfavorable si no fuera por el continuo flujo de remesas que llegan a las comunidades por parte de los cerca de dos millones de salvadoreños residentes en los Estados Unidos y que tienen un aporte de casi el 16.0% en el producto interno bruto (PIB).

Para 2015, la tasa de desempleo abierto se ubica en 6.5 y 8.0% en las áreas urbana y rural, respectivamente; asimismo, la tasa de subempleo a nivel nacional alcanzó el 34.9% (El Salvador, Digestyc, 2015). Adicionalmente, El Salvador se convirtió en el país más violento del mundo durante 2015, con una tasa de homicidios de 103 por cada 100,000 habitantes (El Salvador, PNC, 2016). Por si fuera poco, hay aproximadamente 780,000 niñas, niños, adolescentes y jóvenes sin acceso a la educación; es decir, uno de cada tres niños, niñas y adolescente se encuentra fuera de las escuelas. De ellos, un 52.0% corresponde al nivel inicial, 14.0% al parvulario, 6.0% al nivel básico y 28.0% al nivel de educación media. Además, para ese año 140,700 niños, niñas y adolescentes estaban en situación de trabajo infantil, de los cuales un 65.0% se ubica en la categoría de trabajo infantil peligroso.

Todo esto provoca que una de las principales vías para aliviar las carencias que se viven en El Salvador sea migrar hacia los Estados Unidos de América. Si bien este fenómeno ha sido de carácter histórico, presenta actualmente nuevas manifestaciones, como lo ha sido el *boom* de niños y niñas migrantes observado en los últimos tiempos, tal y como lo muestran los datos de la U.S. Customs and Border Protection (2016) que establecen que solo durante 2016 fueron detenidos 17,512 niños, niñas y adolescentes salvadoreños que viajaban sin acompañamiento, un 7.0% más que en 2014, cuando se dio la crisis de niños migrantes no acompañados (Relaf, Save the Children, Unicef, 2015). Además en 2016 fueron aprehendidas 27,114 unidades familiares migrantes, tres veces más que las de 2015.

Tampoco puede omitirse el análisis de las mujeres enfrentadas a condiciones de pobreza que, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, constituyen una porción importante de los grupos con menores ingresos. Para el caso de El Salvador, el 33.9% de las mujeres mayores de 15 años de edad no cuenta con ingresos propios, en contraste con el 14.3% de sus pares hombres. El 15.0% de las mujeres labora en la industria manufacturera (Cepal, 2014), la cual tiene los salarios más bajos del mercado y algunas de las condiciones de trabajo más difíciles. Otra dificultad a la cual se enfrentan las mujeres es la violencia doméstica: al cierre de 2015, 475 mujeres fueron víctimas de feminicidios, cifra con la cual se supera el número de casos del año anterior en un 67.0% (Ormusa, 2016).

Esta compleja situación pone en evidencia que el debate en torno a los cambios en las finanzas públicas debe tener como base la mejora en el bienestar de la población, pues de nada servirá lograr la sostenibilidad fiscal si es a costa de continuar el deterioro social y la ingobernabilidad democrática.

### **III. Contexto político: El acuerdo fiscal sigue sin concretarse**

Los resultados electorales en 2015 reflejaron un cambio en la aritmética de la Asamblea Legislativa, pues el partido oficial, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), perdió el rol de primera fuerza en el Congreso frente al partido de oposición, Alianza Republicana Nacionalista (Arena).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En estas elecciones, Arena obtuvo 35 escaños (42.0%); el FMLN, 31 (37.0%); la Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), 11 (13.0%); el Partido de Concertación Nacional (PCN), 6 (7.0%), y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), un diputado (1.0%).

Desde ese momento se sabía que para la aprobación de todo préstamo que deseara adquirir el Estado debería contar con los votos del partido de oposición, sin los cuales no se puede obtener la mayoría calificada necesaria para la contratación de préstamos.<sup>2</sup> Actualmente, el Gobierno necesita que se aprueben USD1,200 millones en bonos para cerrar el año, pero no ha logrado el consenso necesario para el efecto, por lo que el Estado está viviendo una crisis de liquidez gravísima, que ha llevado a recortes en los subsidios y al retraso en la entrega del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (Fodes), por mencionar algunos ejemplos (El Salvador, Isdem, 2016).

Esta crisis de liquidez es únicamente el rostro de los problemas estructurales en las finanzas públicas salvadoreñas que no han logrado resolverse. Hay cinco factores que pueden explicar lo que está sucediendo en el país centroamericano. Primero, los continuos problemas de liquidez que se ven reflejados en el uso recurrente de deuda de corto plazo, es decir, letras de Tesorería (Letes). Segundo, una baja recaudación de impuestos que además se recaudan de manera regresiva (quien tiene menos, paga más), en un contexto de excesivos privilegios fiscales y una administración tributaria acomodada. Tercero, un gasto público insuficiente, aislado de un plan de desarrollo y, en ocasiones, inefectivo. Cuarto, un modelo previsional mal diseñado y desfinanciado, que ha representado la mitad del déficit fiscal del Estado salvadoreño en los últimos siete años. Finalmente, los enormes desafíos en cuanto a transparencia fiscal que se observan al no contar con mediciones certeras de la evasión del impuesto sobre la renta (ISR), en la no inclusión del gasto tributario y la devolución de crédito fiscal en el presupuesto de gastos, así como en la falta de control de la deuda flotante.

Es evidente que El Salvador no puede seguir postergando la concreción de un acuerdo fiscal integral. La pregunta entonces es ¿por qué no se ha logrado? Una explicación es el diagnóstico del que parten tanto Arena como el Gobierno y el partido oficial (FMLN) sobre cuál es el problema y, por ende, la solución a unas finanzas públicas en números rojos. Para Arena el problema está en el lado del gasto, por ello su propuesta va enfocada en esa vía: un recorte del 3.0% del PIB en el gasto público, iniciando con la mitad para el próximo año, por medio de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que garantice su cumplimiento; inclusión de todos los gastos en el presupuesto 2017 y limitar la emisión de Letes para que no excedan el 10.0% de los ingresos corrientes; un plan de ahorro y austeridad en los órganos del Estado; así como la aprobación de una ley de responsabilidad fiscal con límites cuantitativos a la gestión fiscal, en la que se incluya prohibiciones y sanciones civiles y penales. Asimismo, este partido plantea que el tema previsional se separe de la discusión fiscal (Arena, 2016).

Mientras tanto, el Ejecutivo ha hecho propuestas aisladas que, según su parecer, permitirían solucionar los problemas fiscales. El Gobierno aduce que el problema de liquidez se solucionará mediante la aprobación de USD1,200 millones en bonos. Por el lado de los ingresos, las autoridades han presentado iniciativas que buscan agilizar el cobro de deudas tributarias y endurecer las penas por la evasión de impuestos a través de reformas al *Código Penal* y al *Código Tributario* (El Salvador, Ministerio de Hacienda, 2016a). Además, han propuesto una ley de responsabilidad fiscal con elementos diferentes a los expuestos por Arena (El Salvador, Ministerio de Hacienda, 2014), entre los que destacan que no exista ningún tipo de sanción en caso no se alcancen los límites cuantitativos en la gestión fiscal, y que el ajuste en los próximos tres años sea del 1.5% del PIB y no del 3.0%.

2 De acuerdo con el artículo 148 de la *Constitución de la República de El Salvador* «Corresponde a la Asamblea Legislativa facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República [...]. Los compromisos contraídos de conformidad con esta disposición deberán ser sometidos al conocimiento del Órgano Legislativo, el cual no podrá aprobarlos con menos de los dos tercios de votos de los Diputados [sic] electos».

Las autoridades también han establecido la urgencia de aprobar cambios al sistema previsional: de acuerdo con el Ejecutivo es ahí donde se encuentra el principal problema de las finanzas públicas, al representar la mitad del déficit fiscal. Cabe señalar que desde inicios de 2016 fue presentado un anteproyecto de ley que va en esta vía; sin embargo, el Gobierno no ha difundido lo suficiente los resultados que esta ley podría tener en materia de cobertura, equidad y mejora del financiamiento, y tampoco ha contado con el apoyo necesario en la Asamblea para su aprobación (El Salvador, Ministerio de Hacienda, 2016b).

En síntesis, ninguna de las dos posiciones está esbozando un acuerdo integral y sus planteamientos tienen más puntos en contra que en común. Adicionalmente, 2017 es un año preelectoral, lo que vuelve aún más complejo alcanzar un acuerdo, pues las decisiones también se toman a partir del número de votos que se pueden perder o ganar.

Ante este panorama se dará la discusión del proyecto de presupuesto 2017 que, aunque pareciera de difícil aprobación, no lo es tanto. A diferencia de la contratación de empréstitos, para el presupuesto solo se necesita mayoría simple, 43 votos; es decir, aunque Arena se oponga el FMLN podría, junto con los demás partidos, aprobarlo (tal como sucedió en 2015, cuando con 49 votos de todos los partidos, excepto Arena, se aprobó el Decreto Número 192 que dio vida a la *Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016*).

## **IV. Contexto económico: Continúa la trampa del bajo crecimiento económico**

Es importante mencionar que la política presupuestaria para el año 2017 y el correspondiente proyecto de presupuesto, presentados por el Ministerio de Hacienda (MH), carecen de una exposición clara de indicadores macroeconómicos y metas fiscales, a diferencia de los años anteriores. Esto dificulta su comprensión e interpretación y muestra un mayor nivel de opacidad en la formulación presupuestaria. Ante tal falencia, ha sido necesario utilizar el *Marco fiscal de mediano plazo 2015-2025* para establecer un referente del presupuesto del próximo año. Sin embargo, dicho marco fue realizado con base en los resultados obtenidos durante 2014, lo cual le resta certeza.

Tomando como referencia las proyecciones planteadas en dicho documento se puede inferir que la tasa de crecimiento real de la economía rondará el 2.5% del PIB en 2017, igual porcentaje al obtenido en 2015 y al esperado en 2016. Las más recientes proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2016) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2016), ambas publicadas en octubre de 2016, estiman para 2017 un crecimiento económico real del 2.4 y el 2.3%, respectivamente. En todo caso, las proyecciones ratifican que El Salvador se mantiene con la tasa de crecimiento más baja de la región centroamericana.

Aun cuando muchas de las variables económicas son relativamente conservadoras, el mayor optimismo se percibe en las estimaciones del comportamiento de la balanza comercial, pues se considera un aumento de las importaciones y exportaciones por el orden del 5.6 y el 6.9%, respectivamente; esto a pesar de los resultados observados de -0.8 y 3.5%, respectivamente, en 2015, pero sobre todo con los valores acumulados al mes de agosto del presente año, que muestran una reducción en las importaciones (-6.1%) y en las exportaciones (-3.7%).

Los resultados previstos siguen estrechamente ligados con el desempeño de las remesas familiares, las cuales se espera que recuperen su dinamismo, reportando un crecimiento del 4.8%, lo que permitirá que

mantengan su estatus como «combustible» de la economía salvadoreña, al continuar promediando una participación del 16.0% del PIB.

**Tabla 1. El Salvador: Comportamiento de las variables macroeconómicas, variación porcentual anual (2013-2017)**

Variables	2013	2014	2015	2016	2017
PIB nominal	2.26	2.89	3.18	3.8	3.8
PIB real (base 1990)	1.85	1.43	2.46	2.5	2.6
Precios (inflación)	0.79	0.47	1.02	3.4	1.4
Importaciones	5.74	-1.35	-0.77	5.6	5.4
Exportaciones	5.25	0.93	3.53	6.9	6.9
Remesas familiares	1.49	4.97	3.31	4.8	4.8

Fuente: Icefi, con base en estadísticas del Banco Central de Reserva de El Salvador y el Ministerio de Hacienda

Nota: Datos de 2013 a 2015 son observados. Cifras de 2016 y 2017 se encuentran contenidas en el Marco fiscal de mediano plazo 2015-2025.

También es importante recordar que El Salvador, al ser una economía dolarizada, perdió margen de maniobra, pues renunció a la utilización de la política monetaria para incidir en el comportamiento económico; por ello, el presupuesto del Gobierno adquiere una relevancia particular, ya que la política fiscal es la única herramienta disponible para fomentar el desarrollo sostenible del país.

## V. Ingresos insuficientes para aspirar al desarrollo

En materia de ingresos fiscales, el proyecto de presupuesto 2017 prevé un incremento de USD102.2 millones, sin contar el financiamiento por endeudamiento. Con los valores previstos, la carga tributaria alcanzaría un 16.3% en 2017, por debajo del 16.6% considerado en el presupuesto aprobado para 2016, pero superior al 15.9% observado al cierre de 2015. Es pertinente recordar que las metas recaudatorias establecidas para 2017 parecen representar un escenario sin reforma fiscal integral y que, a pesar del optimismo planteado por las autoridades, tendrán un cumplimiento influenciado por un bajo dinamismo económico. Por esta razón, el crecimiento esperado en la trayectoria de la recaudación se encuentra relacionado con su propio aumento vegetativo.

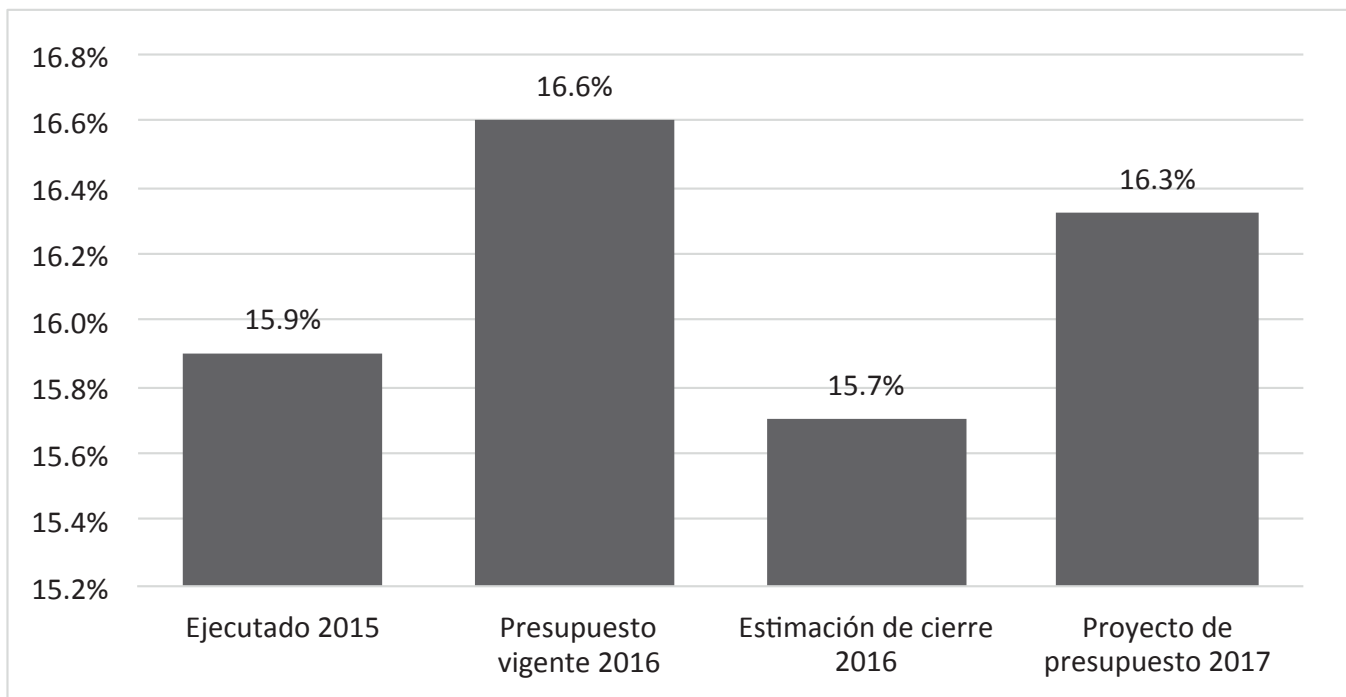
Sin embargo, hay algunos elementos que llaman la atención en la formulación presupuestaria de los ingresos tributarios esperados para 2017. El primero de ellos es que la estimación de ingresos tributarios considera una reducción en la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) de USD114.2 millones; no obstante, tal disminución es un efecto producido por la aprobación del *Decreto Legislativo No. 71*, del 1 de julio de 2015, el cual modifica la devolución del IVA a los exportadores por medio del otorgamiento de un crédito. Aun cuando dicha medida transparentaría las cifras porque ya no obligará al Estado a realizar el pago de devolución de impuestos mediante Letes —lo cual es, además, una práctica internacional—, implica un cambio que debe ser tomado en cuenta para el análisis de la capacidad recaudatoria real del Estado y las potenciales mediciones de la evasión de impuestos. No obstante, el proyecto no considera las devoluciones del ISR y el IVA a los exportadores que no opten por el nuevo mecanismo; además, habrá que darle seguimiento a la devolución de crédito fiscal a favor de los empresarios que aún no ha sido entregada.

Preocupa que en las proyecciones de ingresos tributarios no se considere ninguna intencionalidad de la administración tributaria por mejorar los niveles de eficiencia administrativa en la recaudación de los

impuestos. Vale la pena señalar que dicha mejora debe provenir de la cuantificación concreta de los niveles de evasión impositiva y de la existencia de un plan para luchar contra este delito fiscal. Conforme estimaciones del Icefi, el nivel de incumplimiento tributario (*proxy* de la evasión) fue en 2015 de alrededor del 33.5% en el IVA; lastimosamente, la carencia tanto de estudios por parte de las autoridades, como de cifras macroeconómicas que permitan realizar un análisis apropiado, imposibilita efectuar una estimación de la evasión del ISR.

De igual forma, en un contexto de crisis en las finanzas públicas se debe cuantificar y llevar a cabo una evaluación de las políticas que brindan privilegios fiscales a la inversión. De acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo 2015-2025, el gasto tributario asociado con dichas políticas fue de un total de USD706.23 millones durante 2013, lo cual representó un 2.9% del PIB de ese mismo año.

**Gráfica 1. El Salvador: Carga tributaria (2015-2017)**

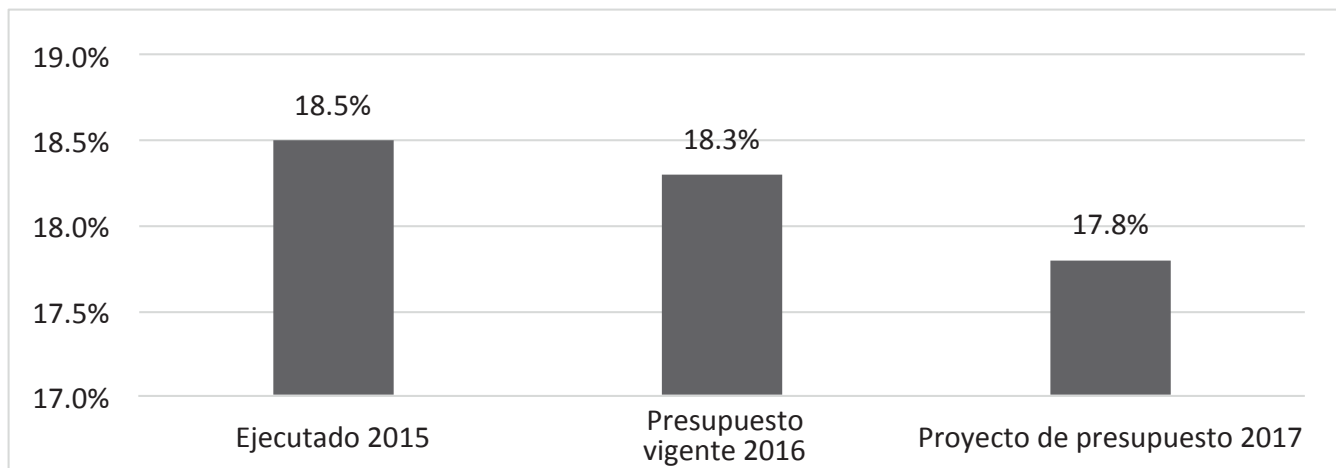


Fuente: Icefi, estimaciones propias con base en cifras del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva de El Salvador

## VI. Gastos: La crisis fiscal afectará al gasto social

El proyecto de presupuesto 2017 se presenta en el marco de una crisis fiscal de gran envergadura, con un enfoque de «austeridad» notorio en el gasto público. Este presupuesto asciende a USD4,957.8 millones y registra un aumento nominal del 2.0% en comparación con el votado para 2016, y del 3.8% con respecto a la ejecución presupuestaria de 2015. No obstante, el presupuesto planteado representa el 17.8% del PIB, por debajo del 18.3% vigente para 2016 y del 18.5% ejecutado en el ejercicio 2015. En 2017, el tamaño del presupuesto salvadoreño únicamente superará a los presupuestos observados antes de 2010, pero con un país que enfrenta mayores demandas sociales y económicas. El presupuesto público de El Salvador se aleja cada vez más del promedio mundial, pues de acuerdo con el FMI se estima para 2017 un promedio de gasto público del 33.0% como porcentaje del PIB (FMI, 2016).

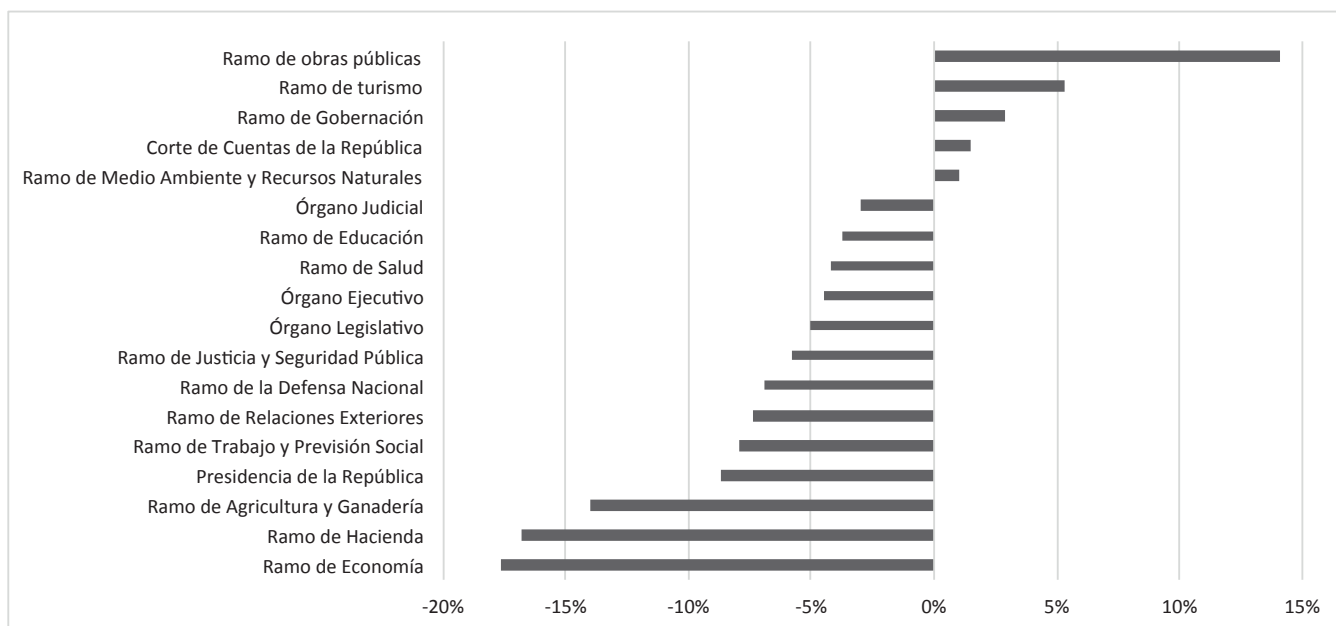
**Gráfica 2. El Salvador: Gasto del gobierno central como porcentaje del PIB (2015-2017)**



Fuente: Icefi, estimaciones propias con base en cifras del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva de El Salvador

Los gastos de funcionamiento o corrientes registran un aumento previsto en el presupuesto por el orden del 1.6%; en este caso, destacan los intereses de la deuda, pues denotan un incremento del 9.9% en comparación con 2016 y representan el 2.2% del PIB, superior al 2.1% de 2016 y al 2.1% ejecutado en 2015. Las remuneraciones muestran un aumento del 2.6%, mientras que las compras de bienes y servicios y las transferencias corrientes a otras dependencias reportan disminuciones significativas por el orden del 17.6 y el 2.3%, respectivamente.

**Gráfica 3. El Salvador: Variaciones relativas en las asignaciones por entidad, como porcentajes del PIB (proyecto de presupuesto 2017 con respecto a presupuesto aprobado 2016)**



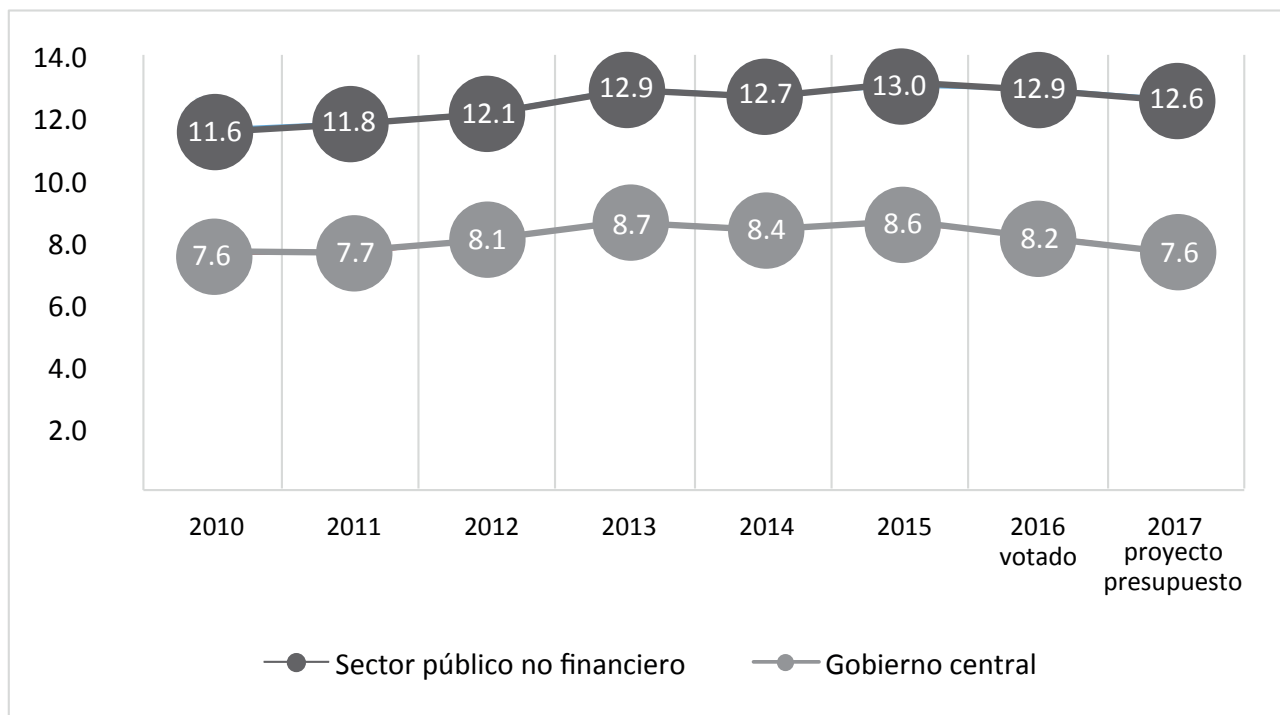
Fuente: Icefi, estimaciones propias con base en cifras del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva de El Salvador

El servicio de la deuda (amortizaciones de capital más pago de intereses) considerado en el presupuesto alcanza el 3.6% del PIB, por encima del 3.3% previsto en el presupuesto 2016 y del 3.2% ejecutado en 2015. De esta cantidad, alrededor del 1.1% del PIB corresponde a las amortizaciones de capital, y el 2.5% restante al pago de intereses y otros gastos financieros (comisiones).

Al analizar las variaciones de las asignaciones presupuestarias como porcentaje del PIB y según entidades, se puede apreciar que los ramos de obras públicas, turismo, gobernación, Corte de Cuentas y medio ambiente presentan incrementos en comparación con el presupuesto 2016. Llama la atención el recorte que sufrirán los ramos de educación y salud, pues esto va en sentido contrario a la necesidad de proveer bienes públicos universales.

Si se considera la clasificación propuesta por el Ministerio de Hacienda, el gasto en desarrollo social<sup>3</sup> del gobierno central caería a niveles mostrados en 2010, con un 7.6% del PIB. Incluso si se incorpora el gasto realizado por las instituciones descentralizadas y autónomas, es decir el sector público no financiero, las erogaciones serían inferiores a las ejecutadas desde 2013, pues apenas representarían un 12.6% del PIB (USD3,502.4 millones). La reducción de recursos para gasto social en el proyecto de presupuesto podría tener consecuencias negativas en el bienestar de la población (Oxfam Internacional, 2013; PNUD, 2013) y limitaría las metas planteadas por el actual gobierno en su *Plan quinquenal de desarrollo*.

**Gráfica 4. El Salvador: Gasto público en desarrollo social, como porcentajes del PIB (2010-2017)**



Fuente: Icefi, estimaciones propias con base en cifras del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva de El Salvador

<sup>3</sup> Este gasto incluye «[...] los servicios que presta el Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de menores ingresos, a efecto de lograr su mejor incorporación al sistema económico y para alcanzar su bienestar; también se agrupan en esta área las instituciones descentralizadas adscritas a los ramos correspondientes, siempre que no estén organizadas y legisladas como empresas públicas».

## VII. Inversión en niñez y adolescencia: Una urgencia postergada

Para reconocer la voluntad política real, más allá de la retórica comunicacional, es indispensable hacer una revisión de los recursos públicos que se invierten en los segmentos poblacionales que se priorizan (Icefi/Unicef, 2014). De esa cuenta, Icefi y Plan Internacional han medido la inversión pública destinada a la niñez y adolescencia (IPNA) entre 2007 y 2015, para conocer cuánto destina el Estado salvadoreño a la protección, promoción y realización de los derechos de su niñez y adolescencia. Esta misma metodología se implementó para estimar la IPNA de los proyectos de presupuesto 2016 y 2017.

En 2017 la inversión en IPNA propuesta es de a USD1,525.6 millones, superior a los USD 1,497.6 millones presupuestados en 2016, pero inferior a los USD1,543.1 millones que se destinaron en 2015. Además la prioridad macroeconómica (la IPNA como porcentaje del PIB) sería de 5.5%, es de reconocer que esta proporción viene disminuyendo ininterrumpidamente desde el 2012 cuando era del 6.2%. En términos per cápita, los resultados muestran que para el 2017 El Salvador invertiría apenas cuatro centavos más por cada niño, niña y adolescente de lo que destinó en 2015; sin embargo, este incremento se desvanece cuando se contrastan las cifras en términos reales (constantes a precios de 2007), que demuestran un deterioro de las inversiones, reflejando asignaciones inferiores a las de 2015. Todo esto vuelve a reafirmar que el enfoque de «austeridad» se podrá realizar con menos protección social, salud y educación para la niñez y juventud salvadoreña. Es en este indicador donde el Gobierno debe demostrar su verdadero interés por este grupo poblacional ya que durante sus dos años de ejercicio la inversión en niñez per cápita se ha reducido 0.8% cada año, mientras que en el gobierno anterior tuvo incrementos anuales (promedio) del 5.0%. Por su parte el *índice de focalización*<sup>4</sup> de la IPNA continúa presentando un sesgo pro niñez y adolescencia lo cual es positivo; pero debe reconocerse que esto es producto de los cambios en la pirámide poblacional cuyas proyecciones, año con año, estiman un menor número de menores de edad, lo cual se ve reforzado por la migración hacia Estados Unidos. Esto a su vez, observando los otros indicadores queda evidenciado que el problema de El Salvador es un problema de suficiencia de los recursos públicos.

En 2017, el 53.5% de la IPNA sería ejecutada por el Ministerio de Educación, sin embargo preocupa que se prevea una disminución de USD6.4 millones respecto al presupuesto aprobado en 2016, lo que provocará una reducción en las asignaciones de la educación de la primera infancia, educación básica y educación media así como del desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Todo esto muestra que el presupuesto no es capaz de dar respuesta a la triste realidad que vive la niñez y adolescencia salvadoreña, tal como quedó evidenciado en el contexto social: altos niveles de trabajo infantil, incremento de la niñez migrante, así como casi 780,000 niños, niñas y adolescentes fuera de las aulas.

<sup>4</sup> La interpretación de los valores del índice es la siguiente: un valor mayor a 100 indica sesgo pro infancia y juventud, mientras que un valor menor que uno indica sesgo pro adulto.

**Tabla 2. El Salvador: Principales indicadores de la inversión en niñez y adolescencia (2007-2017)**

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Millones de dólares corrientes	1,049.7	1,163.2	1,280.9	1,215.5	1,395.6	1,475.5	1,481.7	1,503.6	1,543.1	1,497.6	1,525.6
Porcentaje del PIB	5.2%	5.4%	6.2%	5.7%	6.0%	6.2%	6.1%	6.0%	6.0%	5.5%	5.5%
Porcentaje del gasto social	46.2%	46.0%	46.8%	43.8%	43.9%	44.2%	43.1%	45.8%	44.4%	45.4%	44.9%
Índice de focalización	113.3	114.6	118.6	113.3	116.1	119.9	119.8	130.7	129.9	136.2	138.1
Per cápita anual dólares corrientes	422.2	473.1	527.5	507.6	591.8	635.8	649.2	669.9	699.0	689.4	713.1
Per cápita diario dólares corrientes	1.16	1.30	1.45	1.39	1.62	1.74	1.78	1.84	1.91	1.89	1.95
Per cápita diario dólares constantes	1.16	1.23	1.37	1.29	1.44	1.53	1.55	1.59	1.64	1.59	1.62

Fuente: Icefi / Plan Internacional con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda

Notas:

a) Los dólares constantes están expresados en dólares de 2007.

b) Hasta el año 2015, los montos corresponden al presupuesto devengado. Para 2016 y 2017 reflejan el Proyecto de Presupuesto

## VIII. El déficit fiscal y la deuda, sin margen de maniobra

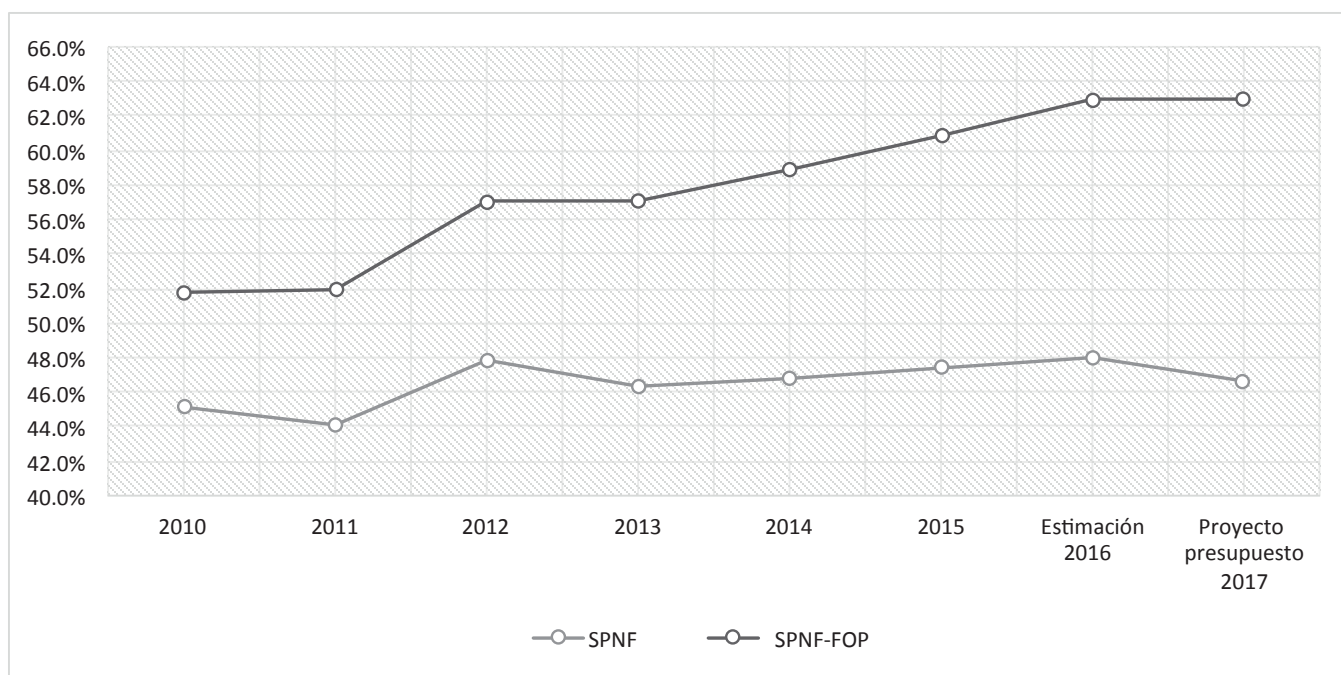
Durante los últimos años, las autoridades se han visto en la necesidad de controlar los resultados presupuestarios debido, en parte, al bajo crecimiento que han experimentado los ingresos fiscales. Como prueba de ello, se observa que el déficit fiscal del gobierno central ha ido disminuyendo durante los últimos años: mientras en 2014 representó un 1.6% del PIB, en 2015 se situó en alrededor del 1.1% y, de mantenerse la trayectoria actual, podría cerrar 2016 en alrededor del 1.0%. Sin embargo, El Salvador tiene la particularidad de poseer una carga derivada del proceso de privatización de su sistema de pensiones. Dicha carga, a pesar de no honrarse en su totalidad por medio de fondos corrientes del gobierno central, sí representa una presión para las finanzas públicas, elevando el déficit fiscal en cerca de un 1.9% adicional, en promedio, durante los últimos años. Al incorporar esta obligación, el resultado presupuestario para 2015 fue un déficit fiscal del 3.0% del PIB; se estima que alcance un 2.9% en 2016.

Esta particularidad, que obliga a hablar de dos resultados presupuestarios, también hace necesario discutir sobre dos contabilizaciones del endeudamiento. En primer lugar, la deuda del gobierno central que, dados los bajos déficits fiscales de los últimos años, pareciera haberse estabilizado en alrededor del 44.8% del PIB, aun cuando, como se ha mencionado previamente, esto constituye un resultado artificial producto de la práctica constante de financiar los desbalances presupuestarios mediante deuda de corto plazo (Letes) que no es adecuadamente contabilizada, por lo que no se reporta como parte del endeudamiento descrito. Solo el saldo de Letes, cuya aprobación se discute actualmente, produciría un aumento mínimo del 3.8% del PIB en el saldo de la deuda pública del gobierno central. Como consecuencia de esos valores, excluyendo las deudas previsionales, la deuda pública en 2016 alcanzaría un 48.8% del PIB y un 310.8%

de los ingresos tributarios, resultado muy por encima del 250.0% recomendado por las instituciones financieras internacionales.

Ahora bien, si se incluye la deuda del sistema previsional, que a septiembre de 2016 ascendía a USD3,770.7 millones (14.1% del PIB), el saldo total de la deuda alcanzaría al final de ese mismo año un 62.9% del PIB, resultado similar al esperado a finales de 2017 si se toma en cuenta la necesidad de endeudamiento debido al sistema previsional bajo las disposiciones actuales. Para 2017, el Ministerio de Hacienda proyecta un déficit fiscal, sin pensiones, de USD311.6 millones (1.1% del PIB) y, con pensiones, de USD925.3 millones (3.3% del PIB); es decir que solo el déficit previsional será del 2.2% del PIB (USD613.7 millones). Asimismo, la deuda total del sector público no financiero (SPNF) sin pensiones será de USD12,998 millones (46.7% del PIB); mientras que la deuda total con pensiones será de USD17,498.2 millones (62.9% del PIB). Es decir, USD4,500 millones corresponden a deuda de pensiones.

**Gráfica 5. El Salvador: Saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB y efecto de inclusión de la deuda FOP (2009-2017)**



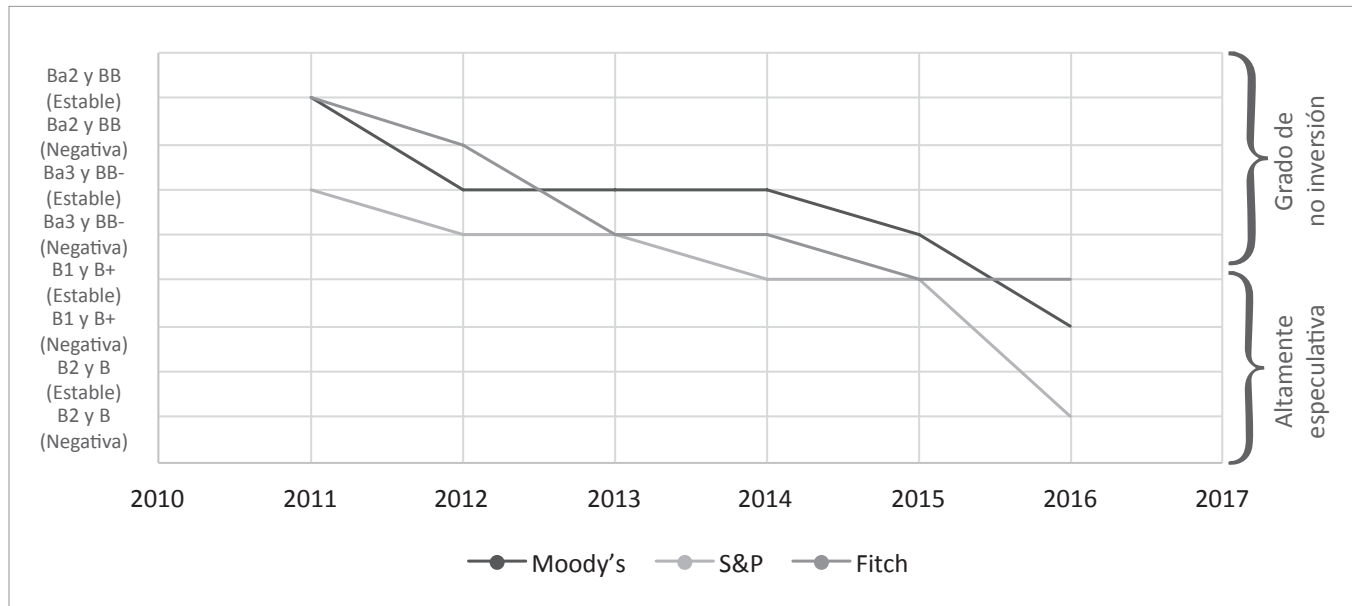
Fuente: Icefí, con base en datos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva de El Salvador

Por último, las distintas dificultades fiscales que enfrentan las finanzas salvadoreñas han llevado a una degradación en la calificación de riesgo soberano. En este particular, las distintas agencias calificadoras han bajado la previsión de los bonos emitidos por el Gobierno salvadoreño durante el último año, llevándola hasta un nivel que indica una alta especulación —nivel conocido entre los inversores financieros como «bonos basura»— para quienes decidan invertir en dichos instrumentos de deuda. Sin embargo, el principal efecto relacionado con las finanzas públicas podría ser un aumento en las tasas de interés, al cual se deberá adicionar las nuevas emisiones con el fin de volverlas atractivas para los inversores que estén adversos al riesgo.

Las tres agencias calificadoras coincidieron en que las principales causas que motivaron las respectivas degradaciones obedecen al crecimiento constante del saldo de endeudamiento de las finanzas públicas

(incluyendo el endeudamiento derivado del sistema previsional), pero se relacionan incluso más con la incapacidad de los actores políticos de lograr acuerdos de saneamiento de las finanzas públicas salvadoreñas, lo cual obedece a la elevada polarización política.

**Gráfica 6. El Salvador: Calificación de riesgo soberano (2011-2016, principales agencias calificadoras)**



Fuente: Icefi, con base en reportes de Mitch Ratings, Moody's y S&P

## IX. Transparencia y participación ciudadana, tareas pendientes

El presupuesto público de una nación es la concreción del tipo de sociedad que se quiere tener, pues en él se muestran las prioridades de un país, a quiénes beneficiará el gasto público y quiénes pagarán los impuestos. Por ello, su aprobación debe ser resultado de un diálogo abierto y transparente: el presupuesto no le pertenece al Ejecutivo o a los partidos políticos, sino a la ciudadanía.

International Budget Partnership (IBP) elabora el índice de presupuesto abierto (OBI, por sus siglas en inglés) con base en un cuestionario que refleja las buenas prácticas generalmente aceptadas para la administración de las finanzas públicas; se concentra en el acceso público a la información presupuestaria gubernamental e incluye preguntas sobre las oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario, así como preguntas relacionadas con la supervisión legislativa y la institución superior de auditoría.

En 2015, El Salvador tuvo una puntuación de 53 puntos sobre 100, por encima del promedio global (45). Sin embargo, es en la participación ciudadana donde obtuvo la peor evaluación: apenas 17 de 100. Esto refleja que la población no tiene incidencia en el proyecto de presupuesto desde la etapa de su elaboración; además, en la Asamblea Legislativa tampoco se realizan audiencias donde se escuche el sentir ciudadano. Si se toman en cuenta los casos de corrupción que han salido a la luz recientemente, cabe indicar que el

no contar con mecanismos idóneos para fomentar presupuestos abiertos y participativos resta legitimidad a tan importante herramienta.

Por si esto fuera poco, se debe notar que el proyecto de presupuesto presenta los mismos vicios observados en ejercicios anteriores, pues hay aspectos no considerados o subestimados (desfases en las metas de ingresos fiscales, devolución del crédito fiscal, gastos extraordinarios y/o no considerados). Por ejemplo, el presupuesto de gastos 2017 considera USD309.6 millones para amortización de endeudamiento externo e interno, pero, de acuerdo con el informe semestral de las finanzas públicas presentado por el mismo Ministerio de Hacienda, solo entre enero y julio de 2017 deberá honrarse el pago de Letes por un monto de USD361.2 millones. Por ello, se podría inferir que la ejecución de gastos será superior a la proyectada. Además, este tipo de acción hace que los elementos no considerados sean amortizados a través de Letes. Lamentablemente, los recursos para ser responsables con el pago de estos instrumentos tampoco se encuentran debidamente registrados en las necesidades de gasto, lo que ocasiona una bola de nieve que en la actualidad se ha vuelto inmanejable y tiene al Estado salvadoreño a punto de una situación de impago.

Lo anotado es producto de una estrategia de búsqueda de aprobación expedita del presupuesto en la Asamblea Legislativa, dado que al no incluir la totalidad del endeudamiento este puede ser aprobado por mayoría simple, tal como se señaló con anterioridad.

Otro factor a tomar en consideración es la omisión del pago del coste previsional, para lo cual se consideraron USD106.8 millones en el presupuesto de 2016; sin embargo, la reciente reforma al Fideicomiso de Opciones Previsionales (FOP) estaría explicando dicha omisión. El cambio permite emitir deuda a través del FOP para pagar los intereses y amortizar los saldos generados por el mismo FOP, lo cual es un reflejo del esquema Ponzi: emisión de deuda para pagar la misma deuda. No obstante, dicha reforma tuvo un revés con la suspensión de la reforma de parte de la Sala de lo Constitucional<sup>5</sup> lo que obliga a que en el presupuesto de 2017 se incluyan las erogaciones destinadas a garantizar dichos compromisos.

## **X. Reflexiones finales**

La aprobación del presupuesto 2017 no debe darse al margen de la discusión de un acuerdo fiscal integral que permita encontrar solución a los problemas estructurales de la política fiscal salvadoreña. Por ello, las acciones a emprender deben encaminarse a la búsqueda de consenso para una agenda fiscal de corto, mediano y largo plazos, que tenga como objetivo primordial mejorar las condiciones de vida de la población salvadoreña.

En ese sentido, debe incluirse en el presupuesto 2017, por el lado del gasto público, todas las erogaciones, sin excepción alguna, que serán ejecutadas durante el ejercicio fiscal, estableciendo como regla general la obligatoriedad de ejecución de gasto solo si existe previsión presupuestaria para el efecto. Además, es preciso advertir que si bien hay algunos rubros innecesarios que deben eliminarse (como la contratación de seguros privados para funcionarios públicos), una disminución del gasto público, tal como se observa en el Proyecto de Presupuesto 2017, tendría consecuencias directas en el crecimiento económico y en el bienestar de las personas.

---

5 Véase: [http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2016/11\\_NOVIEMBRE/COMUNICADOS/7.11.16%20Admisi%C3%B3n%20Inc.%20Fideicomiso%20162-2016.pdf](http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2016/11_NOVIEMBRE/COMUNICADOS/7.11.16%20Admisi%C3%B3n%20Inc.%20Fideicomiso%20162-2016.pdf)

Se recomienda blindar el gasto social, especialmente el orientado a la niñez y adolescencia, pues la el enfoque de «austeridad» afectará a quienes ya les toca vivir una realidad desalentadora. En ese sentido se hace indispensable, que los presupuestos de educación y salud permitan cerrar las brechas de acceso y calidad; por lo que es fundamental asegurar la suficiencia de recursos para contar con políticas sociales universales.

Mientras no se logre realizar cambios que permitan al Estado dotarse de recursos, el presupuesto está destinado a ser un instrumento de supervivencia. Es urgente impulsar medidas que aumenten la recaudación. Eso sí, estos cambios en los ingresos públicos deben estar orientados a garantizar la suficiencia en el financiamiento público con un sentido de progresividad. Debe contemplarse la adopción de un impuesto al patrimonio, así como la eliminación de privilegios fiscales injustificados. Asimismo, se requiere impulsar el fortalecimiento de la administración tributaria para que cuente 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.

En cuanto a la deuda pública, es necesaria la aprobación de los USD1,200 millones de bonos para que el Estado pueda cerrar 2016 sin retrasos en los pagos a empleados, proveedores y acreedores. Sin embargo, esta aprobación debe estar supeditada a una regulación que comprometa el ordenamiento en el uso de la deuda de corto plazo (Letes), en concordancia con lo que establece el artículo 227 de la *Constitución de la República de El Salvador*. Además deben incluirse todas las necesidades de endeudamiento para el próximo año.

Finalmente, es preciso crear los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que garanticen a la ciudadanía la probidad en el manejo de los fondos públicos. Además, en esta área se requiere contar con mediciones certeras e independientes de la evasión del ISR y el IVA, así como la inclusión en el presupuesto de la estimación del gasto tributario.

## **XI. Referencias bibliográficas**

Arena (2016). Temas de acuerdo para la sostenibilidad de las finanzas públicas y estabilidad macroeconómica. Obtenido de Alianza Republicana Nacionalista: <http://arena.org.sv/temas-de-acuerdo-para-la-sostenibilidad-de-las-finanzas-publicas-yestabilidad-macro-economica/>

Comisión Económica para América Latina (Cepal) (2014). Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en los países de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (12 de octubre de 2016). Actualización de proyecciones de crecimiento de América Latina y el Caribe en 2016 y 2017. Obtenido de: <http://www.cepal.org/es/comunicados/actividad-economica-americalatina-caribe-se-contraera-09-2016-crecera-15-2017>

El Salvador, Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc) (2015). Encuesta de hogares de propósitos múltiples. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.

El Salvador, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (Isdem) (3 de octubre de 2016). Ministerio de Hacienda sin entregar Fodes. Obtenido de Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal: [http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=760:ministerio-dehacienda-wsin-entregar-fodes&Itemid=77](http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=760:ministerio-dehacienda-wsin-entregar-fodes&Itemid=77)

El Salvador, Ministerio de Hacienda (2016). Propuesta de ley para el cobro de las deudas tributarias y multas a favor del Estado. El Salvador: Ministerio de Hacienda.

El Salvador, Ministerio de Hacienda (2014). Propuesta de ley de responsabilidad fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas y el desarrollo social. El Salvador: Ministerio de Hacienda.

El Salvador, Ministerio de Hacienda (2016). Propuesta de ley de reformas a la ley del sistema de ahorro para pensiones. El Salvador: Ministerio de Hacienda.

El Salvador, Policía Nacional Civil (PNC) (2016). Estadísticas. Obtenido de Policia Nacional Civil: [http://www.transparencia.pnc.gob.sv/portal/page/portal/transparencia/gestion\\_estrategica/estadisticas](http://www.transparencia.pnc.gob.sv/portal/page/portal/transparencia/gestion_estrategica/estadisticas)

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2016). Perspectivas de la economía mundial: crecimiento demasiado lento por demasiado tiempo. Washington, D.C.: FMI.

Icefi/Unicef. (2014). El presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia. Guatemala: Icefi/Unicef.

Organización de Mujeres Salvadoreñas (Ormusa) (2016). Observatorio de la Violencia de Género contra la Mujer. Obtenido de Indicadores de Violencia: <http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/feminicidios.php>

Oxfam Internacional (2013). La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad en Europa. Reino Unido: Oxfam.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). Informe sobre desarrollo humano 2015. PNUD.

Relaf, Save the Children, Unicef (2015). Niños, niñas y adolescentes migrantes retornados. Un análisis de los contextos y las respuestas de los servicios y las políticas de protección en El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Argentina: Relaf, Save the Children, Unicef.

