

EL SALVADOR

Análisis y recomendaciones
al Proyecto de ley del **Presupuesto General**
del Estado para el Ejercicio
Financiero Fiscal 2021 de El Salvador



Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Castaneda Ancheta Economista sénior, Icefi

Investigación (en orden alfabético)

Ricardo Castaneda Ancheta Economista sénior, Icefi
Abelardo Medina Bermejo Economista sénior, Icefi
Michelle Molina Economista investigadora, Icefi
Carlos Gossman Sarazúa Economista investigador, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Portada, diagramación y proceso de publicación

Mónica Juárez Balcárcel Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo Asistente de comunicación, Icefi

Con el apoyo de:



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

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org o info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Documentos para el diálogo fiscal



Análisis y recomendaciones
al Proyecto de ley del **Presupuesto General**
del Estado para el Ejercicio
Financiero Fiscal 2021 de El Salvador

Resumen

El Salvador, además de la pandemia del Covid-19 se enfrenta a una de las peores crisis económicas y sociales. Debe preocupar la rapidez y profundidad con la que se está debilitando, todavía más, la institucionalidad democrática del país. Por el lado de los ingresos, el proyecto de presupuesto, presenta una sobreestimación de ingresos, así como una mayor regresividad del sistema tributario en su conjunto. El gasto público, muestra un incremento del gasto social y de la inversión pública en niñez y adolescencia, pero que corren el riesgo de que no se puedan concretar. Las instituciones encargadas de velar por el buen uso de los recursos públicos, el acceso a la información, así como la garantía de los derechos humanos sufren un recorte en sus presupuestos. Hay una serie de partidas presupuestarias subestimadas. En 2021, los niveles de déficit fiscal y deuda pública, pueden ser mayores reflejando la gravedad de la situación fiscal de El Salvador. Los posibles casos de corrupción y la falta de espacios para la participación ciudadana restan legitimidad a la administración pública. La actual política fiscal en El Salvador no permite el cumplimiento de los ODS, el avance del desarrollo económico ni fortalece la democracia. Paralelo al presupuesto debe lograrse un acuerdo fiscal integral, que permita a la vez que se sale de las crisis, se garantice los derechos de toda la población y se pueda avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030.

Palabras clave

El Salvador, Política Fiscal, proyecto de presupuesto 2021, desarrollo económico, democracia, Agenda 2030, ODS

Abstract

In addition to the Covid-19 pandemic, El Salvador is facing one of the worst economic and social crises. The rapidity with which the democratic institutions is deteriorating is worrying. On the income side, the budget project presents an overestimation of income, as well as a greater degressively of the tax system. Public spending shows an increase in social spending and public investment in children and adolescents, but they run the risk of not being able to materialize. The institutions in charge of ensuring the proper use of public resources, access to information, as well as the guarantee of human rights suffer a cut in their budgets. There are a number of underestimated budget lines. In 2021, the levels of fiscal deficit and public debt may be higher, reflecting the seriousness of El Salvador's fiscal situation. Possible cases of corruption and the lack of spaces for citizen participation diminish the legitimacy of the public administration. The current fiscal policy in El Salvador does not allow compliance of the SDGs, economic development or strengthen democracy. Parallel to the budget, a comprehensive fiscal agreement must be achieved, Parallel to the budget, a comprehensive fiscal agreement must be achieved, which allows, at the same time that the crisis is overcome, the rights of the entire population be guaranteed and making progress in complying of the 2030 Agenda.

Key words

El Salvador, Fiscal Policy, Budget Project 2021, Economic Development, Democracy, SDG, 2030 Agenda

Contenido

Siglarío	8
Introducción.....	8
I. Contexto económico: la economía salvadoreña en recesión	11
II. Contexto social: un retroceso significativo	14
III. Contexto político: el grave y rápido deterioro institucional	20
IV. Contexto fiscal: unas finanzas públicas en cuidados intensivos	22
V. Presupuesto de ingresos 2021: ingresos tributarios sobreestimados	23
VI. Presupuesto de gastos 2021: aumento al gasto social, con riesgo de no concretarse.....	28
VII. El déficit fiscal y la deuda pública para 2021: la crisis se seguirá agravando.....	34
VIII. La ausencia de la participación ciudadana y la caja negra invisible de la transparencia	38
IX. Aumento de la inversión en niñez y adolescencia, también con el riesgo de no concretarse.....	39
X. Un presupuesto insuficiente para avanzar en una agenda de igualdad.....	41
XI. Reflexiones finales	42
XII. Recomendaciones	44
Referencias.....	47

Gráfica 1. El Salvador: Crecimiento económico real (1970-2020).....	11
Gráfica 2. El Salvador: Estimaciones del crecimiento económico real (2020-2021) ..	13
Gráfica 3.El Salvador: Nivel de pobreza (2011-2019)	17
Gráfica 4. El Salvador: Índice de Gini de desigualdad (2011-2019)	18
Gráfica 5. El Salvador: Carga tributaria bruta (2011-2021).....	24
Gráfica 6. El Salvador: Estructura tributaria (2011-2021).....	27
Gráfica 7. El Salvador: Gasto público, del Gobierno Central, como porcentaje del PIB (2011-2021).....	29
Gráfica 8. El Salvador: Composición del gasto público del Gobierno Central, como porcentaje del PIB (2011-2021)	31
Gráfica 9. El Salvador: Composición de los egresos del Gobierno Central, por área de gestión (2017-2021)	32
Gráfica 10. El Salvador: Tasa variación en términos reales presupuesto 2021 vs estimación de cierre 2020.....	33
Gráfica 11. El Salvador: Déficit fiscal del SPNF, incluye atención al FOP, como porcentaje del PIB (2011-2021).	35
Gráfica 12. El Salvador: Composición y trayectoria del saldo de la deuda pública, como porcentaje del PIB (2017-2021)	36
Gráfica 13. El Salvador: Inversión pública en niñez y adolescencia, del gobierno central, como porcentaje del PIB y en millones de USD (2007-2021)	40
Tabla 1. El Salvador: Algunas medidas de salud, implementadas por el gobierno frente a la pandemia.....	15
Tabla 2. El Salvador: medidas de protección social, implementadas por el gobierno frente a la pandemia.....	19

Siglarlo

Anda	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
Arena	Alianza Republicana Nacionalista
BCR	Banco Central de Reserva
Cetes	Certificados del Tesoro
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
DAI	Derechos arancelarios a la importación
Digestyc	Dirección General de Estadísticas y Censos
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
FMLN	Frente Farabundo Martí por la Liberación Nacional
Fosalud	Fondo Solidario para la Salud
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fodes	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
GpR	Gestión por Resultados
IBP	<i>International Budget Partnership</i>
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de desarrollo humano
IPNA	Inversión pública en niñez y adolescencia
ISSS	Instituto Salvadoreño de Seguridad Social
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios
IVAE	Índice del Volumen de la Actividad Económica

Letes	Letras del Tesoro
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
NTCP	Notas de Crédito del Tesoro Público
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIE	Organismo de Inteligencia del Estado
OG#19	Observación General número 19
PIB	Producto Interno Bruto
TI	Transparencia Internacional

Introducción

Como parte de la serie de Documentos para el Diálogo Fiscal se presenta este documento con el análisis y recomendaciones al Proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado del Ejercicio Financiero Fiscal 2021 de El Salvador. Se presenta los contextos a los que se enfrenta el presupuesto, así como un análisis de los ingresos, gastos, déficit, deuda pública y transparencia.

En el contexto económico, se indica que El Salvador se encuentra en una recesión económica. Hay que remontarse al inicio de la guerra en los años 1980 y 1981 para encontrar una caída tan significativa en la actividad económica. Esto además se suma a un contexto social en el que 700,000 personas podrían caer en situación de pobreza antes de que termine 2020; también se incrementaría la desigualdad y el desempleo. Preocupa el retroceso del país en el Índice de Desarrollo Humano.

Adicionalmente, El Salvador está sufriendo un rápido y peligroso deterioro institucional, lo que puede provocar una crisis política, que a su vez agudice la crisis económica, fiscal y social. A esto se suman posibles actos de corrupción y bloqueos a las instituciones de control. Todo esto en un marco de las elecciones del 28 de febrero de 2021, donde existe la posibilidad de la concentración del poder en pocas manos, como nunca antes se había alcanzado.

Por su parte, la política fiscal, previo a la pandemia se encontraba en una situación crítica, pero con el impacto del Covid-19, así como las decisiones adoptadas han provocado que además de poner en riesgo la liquidez en el corto plazo, limite las posibilidades de utilizar la política fiscal como una herramienta para el desarrollo.

Lastimosamente el proyecto de presupuesto para 2021 presenta una serie de vacíos que deben ser subsanados. Una sobreestimación de ingresos, especialmente en el IVA. Una subestimación de las asignaciones a la Corte Suprema de Justicia, el Fodes, la partida de devolución de impuestos y del pago de intereses. Aunque es muy positivo el incremento en el gasto social, corre el riesgo que no se pueda llevar a cabo por la sobrestimación de los impuestos; lo mismo sucede con la inversión pública en niñez y adolescencia.

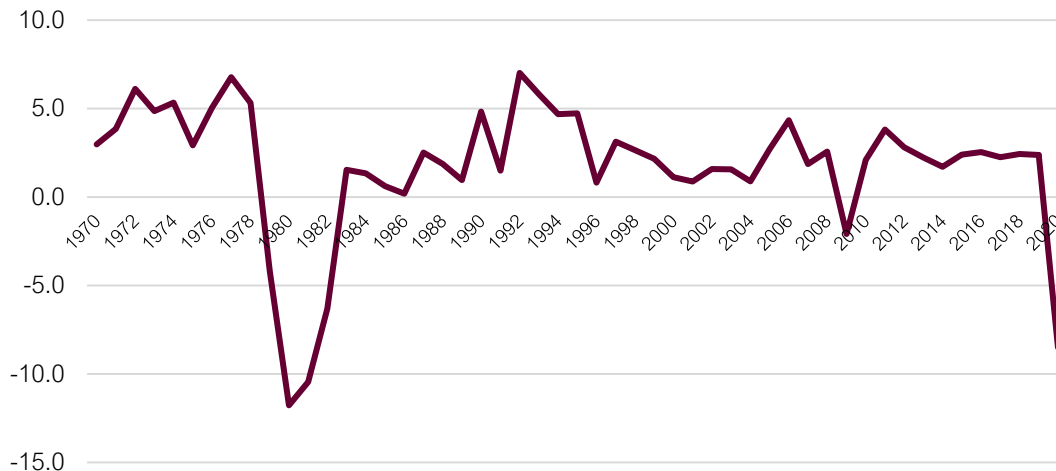
Finalmente, se plantea una serie de recomendaciones que buscan subsanar las fallas detectadas al proyecto de presupuesto. Asimismo, se reitera la urgencia de que paralelo al presupuesto se pueda concretar un acuerdo fiscal integral, que permita delinear una serie de medidas de corto, mediano y largo plazo que permitan dotar de su contenido a la política fiscal para avanzar en el desarrollo y la democracia, además que permita enfrentar las actuales crisis, a la vez que se asegure el bienestar de toda la población, especialmente de los grupos más vulnerabilizados.

I. Contexto económico: la economía salvadoreña en recesión

Cuando se cerró 2019 la economía salvadoreña se había desacelerado, de un crecimiento de 2.43%, en 2018, se había pasado a un 2.38% en 2019. Aunque baja, esta tasa era superior al potencial de la economía que era de 2.2%, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI). Al inicio de 2020, la estimación oficial indicaba que la economía crecería 2.5% para este año, un valor optimista si se consideraba las características estructurales de la economía salvadoreña y la incertidumbre a nivel mundial.

Con la llegada de la pandemia del Covid-19 y las medidas adoptadas por las autoridades gubernamentales, incluyendo una de las cuarentenas más largas a nivel mundial, la economía salvadoreña entró en una recesión que supera con creces el impacto de la crisis financiera de 2008-2009. Las últimas estimaciones oficiales consideran que el PIB real del país sufrirá una contracción de alrededor de 7.5%, siendo una de las economías más afectadas de la región centroamericana. Para encontrar una caída tan grande en la economía salvadoreña hay que remontarse a los inicios de la guerra en los años 1980 y 1981.

Gráfica 1. El Salvador: Crecimiento económico real (1970-2020)



Fuente: Icefi con base en datos oficiales

Las expectativas de deterioro en la actividad económica se han validado paulatinamente, por ejemplo, el Índice del Volumen de la Actividad Económica (IVAE) desestacionalizado, al mes de septiembre muestra una caída interanual de -8.1% y confirma la recesión económica, pues desde marzo hasta septiembre se ha tenido decrecimiento, siendo mayo el mes con mayor impacto donde se reportó una caída interanual de -20.6%. Todos los sectores económicos han presentado decrecimiento, sin embargo, los más afectados han sido la construcción, el comercio al por mayor y al menor, así como las actividades de alojamiento.

En cuanto a las exportaciones, entre enero y noviembre de 2020, habían caído un 17.5% en comparación al mismo periodo de 2019. Luego de registrar su punto más bajo de decrecimiento del 27.6% en el mes de junio, se han recuperado paulatinamente, pero a un ritmo muy lento. Las reducciones ms importantes en las exportaciones se registraron en la fabricación de prendas de vestir, en la industria manufacturera de maquila, en la fabricación de productos textiles, en la elaboración de bebidas y la fabricación de metales comunes, entre otros. Los países que registraron una mayor contracción de las exportaciones salvadoreñas fueron Estados Unidos y México con 25.1%. Por su parte, las importaciones han registrado una caída del 14.5%, entre enero y noviembre de 2020, respecto del año anterior, sin embargo, esta caída no ha sido producida únicamente por el deterioro en la capacidad de compra de los salvadoreños, sino también por la reducción de los precios internacionales del petróleo, que trajo consecuentemente una disminución de los precios de comercialización de los combustibles.

Uno de los factores que puede ayudar que la caída de la producción en El Salvador no sea mayor es el flujo de remesas familiares. Al inicio de la pandemia había escenarios donde las remesas podían caer hasta un 20.0%, sin embargo, en los últimos meses se han ido recuperando como consecuencia de la recuperación del empleo en Estados Unidos. En forma acumulada al mes de noviembre de 2020 ya reportan un crecimiento interanual del 3.5%, muy lejos de las drásticas contracciones experimentadas en el período marzo-mayo el presente año. Esto también es una buena noticia para la balanza de pagos de El Salvador.

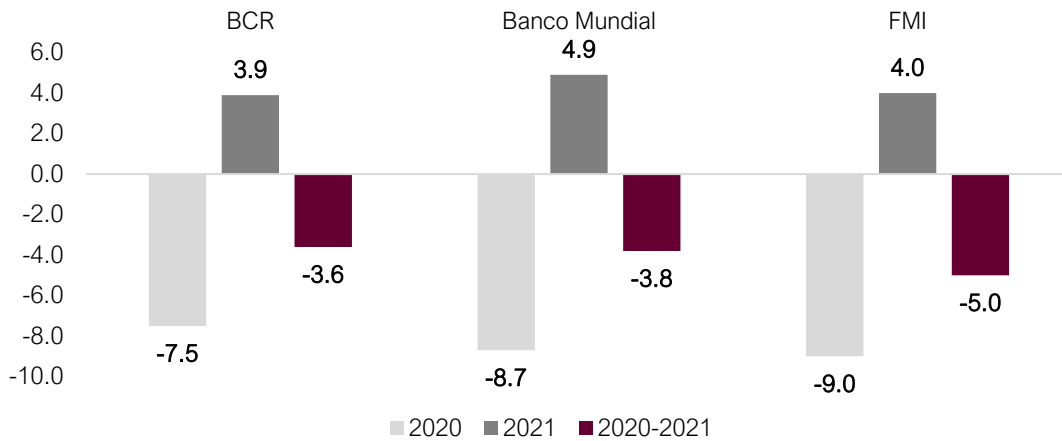
Por su parte y en consonancia con la dolarización de la actividad económica salvadoreña y la contracción del consumo que se ha experimentado durante 2020, la inflación acumulada reporta un valor interanual de -0.2% hasta el mes de noviembre, por lo que existe la posibilidad que este país centroamericano cierre el año con deflación.

Respecto al mercado laboral, en 2019, el 43.1% de las personas ocupadas en el área urbana, laboraba en el sector informal. Mientras que la población desempleada ascendía a 196,747, alcanzando una tasa de desempleo del 6.3%, la cual era mayor principalmente en el área urbana (62.9%), en los hombres (64.8%) y en los jóvenes de entre 16 y 24 años de edad (40.1%). Sin embargo, uno de los grandes saldos de la crisis económica que surge a partir de la pandemia del Covid-19, es el aumento del desempleo y la vulnerabilidad de las personas trabajadoras. En cuanto al empleo formal, de acuerdo a los datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) al mes de septiembre de 2020, se habían perdido cerca de 52,000 empleos, adicionalmente los niveles de ingresos de las personas cotizantes se redujeron.

En esta ocasión, cuando fue presentado el proyecto de Ley, del Presupuesto General del Estado para 2021, no se presentó la actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del Ministerio de Hacienda y tampoco se presentó el marco macrofiscal con el que se elaboró, alejándose de las buenas prácticas internacionales. En declaraciones del presidente del Banco Central de Reserva en la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa¹ se indicó que el presupuesto para 2021 se había elaborado con un escenario conservador, pues se consideraba que la economía crecería 3.9% inferior a los valores proyectados por organismos internacionales. Sin embargo, aunque, en efecto, el FMI y el Banco Mundial proyectan un mayor crecimiento para 2021, esto se explica porque ambas entidades para 2020 estiman una mayor caída en el crecimiento, es decir, que si se considera el efecto neto de 2020 y 2021 en realidad el escenario de las autoridades de El Salvador es el más optimista.

¹ Véase : <https://youtu.be/67DrDGxOwhg>

Gráfica 2. El Salvador: Estimaciones del crecimiento económico real (2020-2021)



Fuente: Icefi con base en datos del BCR, FMI y Banco Mundial

II. Contexto social: un retroceso significativo

De acuerdo con datos del Gobierno de El Salvador, a pesar de todas las medidas de protección que se han implementado para salvaguardar la salud de la población, al día 15 de diciembre del 2020, El Salvador tenía 42,397 casos confirmados de Covid-19 dentro de sus fronteras y cerca de 1,200 muertes reportadas relacionadas con el virus (Gobierno de El Salvador, 2020). Siendo los departamentos donde se concentran la mayor cantidad de casos San Salvador con 34.6%, San Miguel 12.4%, La Libertad con 11.4% y Santa Ana con 9.4%, que en conjunto representan más del 68.0% de casos del país. En total, hay una tasa de mortalidad 2.87%.

El impacto más directo de la pandemia sobre la población es sobre la propia salud y vida de las personas. Sin embargo, desde antes de la pandemia el sistema de salud y los servicios ofrecidos eran insuficientes. Resulta preocupante que, en 2019, de acuerdo a Digestyc (2020), 39.4% del total de personas que se enfermaron, en su

mayoría quienes residen en las áreas rurales, no consultaron ni con doctores ni con otro personal acerca de su padecimiento; además, que, aunque la mayoría de la población que padeció alguna enfermedad correspondía a quienes tienen menores ingresos, la mayoría de personas que no recibió tratamiento fueron las personas no pobres (40.2%). Resalta que casi el 75.0% de la demanda de servicios de salud las cubrió el sector público; 58.5% hicieron sus consultas en unidades de salud u hospitales del Ministerio de Salud, a la vez que 16.4% en el hospital o unidades del ISSS. Lo anterior denota la alta importancia que para la población tienen los servicios públicos de salud, y el rezago de atención en las personas más vulnerabilizadas. El sistema de salud del país tiene capacidades limitadas para atender a los pacientes con Covid-19 y, adicionalmente, para mantener la atención requerida por las personas que padecen de enfermedades crónicas (BID, 2020).

Tabla 1. El Salvador: Algunas medidas de salud, implementadas por el gobierno frente a la pandemia

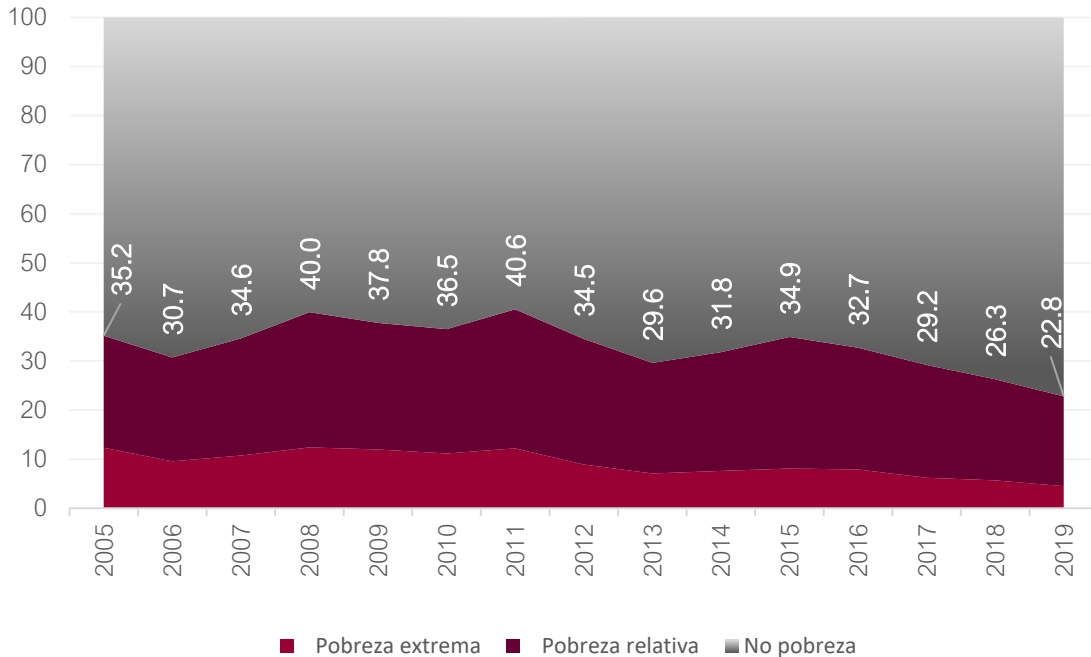
Categoría	Acción	Inicio	Estado	Instancia responsable
Infraestructura Médica-Hospitalaria	Se construye cerca del aeropuerto internacional, la Unidad de Cuidados Especiales para Pacientes Infectocontagiosos.	23 feb. 2020	Vigente	Presidencia y Ministerios competentes
	Establecimiento de más de 1000 camas en la red de hospitales públicos de salud.	9 ago. 2020	Vigente	Presidencia y Ministerios competentes
Capacitación Personal Médico	El Fondo Solidario para la Salud (Fosalud) capacitó a nuevo personal del Sistema de Emergencias Médicas a través del curso de Atención Pre hospitalaria Básica.	5 oct. 2020	Vigente	FOSALUD
Otros	Propuesta de reforma presupuestaria para otorgar un seguro de vida y pensión vitalicia al personal de salud de primera línea, ante la Asamblea Legislativa.	25 jun. 2020	Vigente	MINSAL y Ministerio de Hacienda

Categoría	Acción	Inicio	Estado	Instancia responsable
Control Sanitario Y Epidemiológico	Expertos de salud realizan jornadas de capacitación sobre el Coronavirus a distintos sectores de la población.	14 feb. 2020	No vigente	MINSAL
	Las empresas autorizadas a trabajar deberán enviar a sus casas a empleados mayores de 60 años, mujeres embarazadas y personas con enfermedades crónicas (Decreto Ejecutivo No. 14/19).	30 mar. 2020	No vigente	Presidencia y Ministerios competentes
	La importación, distribución y uso de las pruebas para la detección de COVID-19 supeditada a autorización de MINSAL (Decreto Ejecutivo No. 16)	3 abr. 2020	Vigente	MINSAL
	Entrega de kits domiciliarios de medicamentos, por medio del call center 132 se enviarán medicinas a las personas que tengan síntomas de COVID-19.	9 ago. 2020	Vigente	Presidencia y Ministerios competentes
	Toma de muestras aleatorias masivas para atacar el virus en etapas claves como la de pre-síntomas e inicio de síntomas.	9 ago. 2020	Vigente	Presidencia y Ministerios competentes

Fuente: Icefi con base en Sica (2020)

Por otro lado, alerta que, en 2019, 10.3% de la los hogares a nivel nacional no tenía acceso a agua por cañería, proporción que se incrementó a 21.6% en el área rural; y a su vez, 1.6% de los hogares aún no tenían acceso a servicio sanitario y 3.7% en el área rural (Digestyc, 2020). Dicha situación es grave por su relación directa con las condiciones de vida y de salud de la población, especialmente de la niñez y por su aporte para implementar medidas preventivas de higiene durante la pandemia.

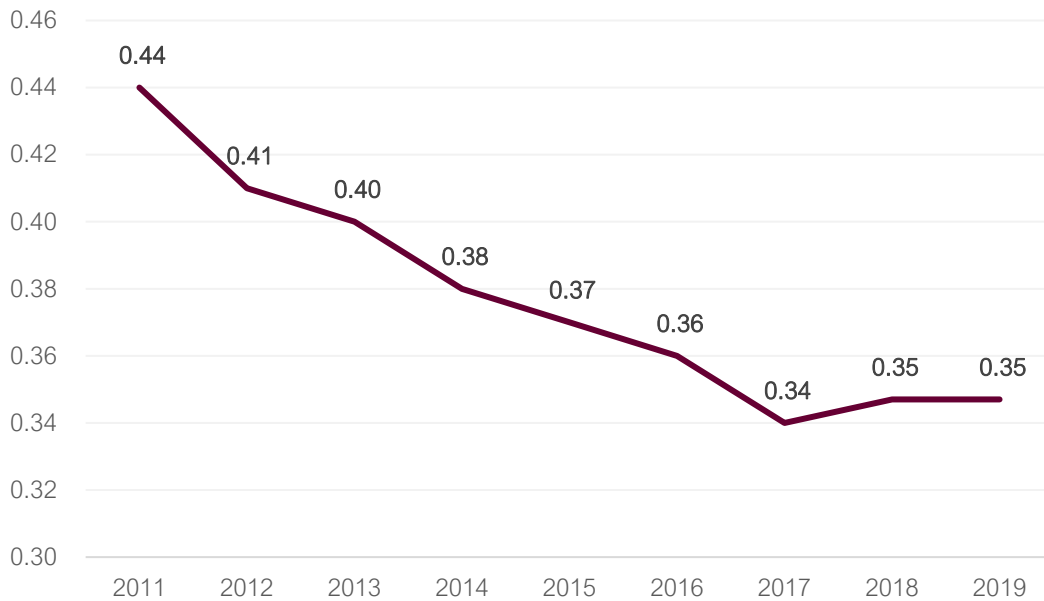
Gráfica 3. El Salvador: Nivel de pobreza (2011-2019)



Fuente: Icefi con base en datos de Digestyc (2020)

Asimismo, indirectamente, la pandemia y la crisis consecuente, también tendría efectos importantes en el nivel de bienestar de la población. En general, desde el 2015, El Salvador ha logrado reducir sostenidamente los niveles de pobreza total y la pobreza extrema; llegando a alcanzar en 2019 un nivel de pobreza relativa de 18.3% y 4.5% de pobreza extrema, la más baja en la región centroamericana. Aunque los resultados han sido heterogéneos, pues en las áreas rurales, se concentra una mayor proporción de hogares pobres. No obstante, el desplome del crecimiento y de los mercados laborales se traducirán en el agravamiento de la pobreza y la pobreza extrema. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2020), la pobreza extrema se incrementaría en 2020 en 4.5% y la pobreza general en 6.5%. Estimaciones realizadas por el Icefi indican que más de 700 mil personas podrían caer en situación de pobreza, lo que implicaría un retroceso de casi una década en los indicadores sociales.

Gráfica 4. El Salvador: Índice de Gini de desigualdad (2011-2019)



Fuente: Icefi con base a datos de Digestyc (2020)

La pandemia profundiza los problemas estructurales, afectando principalmente a las personas más vulnerabilizadas, quienes carecen de acceso a servicios básicos y no cuentan con servicios de asistencia y protección social, perpetuando las desigualdades. Por ejemplo, en cuanto a la educación, luego de suspender las actividades educativas desde el 11 de marzo de 2020, se lanzó la herramienta la franja educativa «Aprendamos en Casa», que se ha transmitido, desde el 25 de mayo, en Televisión de El Salvador. Sin embargo, el aprendizaje podría verse afectado por desigualdades tanto por la educación de los padres o tutores como por los ingresos que impactan sobre el mobiliario familiar y su capacidad de acceso a servicios: según Digestyc (2020), en 2019, solo el 87.9% de hogares tenían televisión y 23.4% contaban con acceso a internet, limitando así el actual proceso de aprendizaje y perjudicando especialmente a los más pobres.

Pese a que la desigualdad, en términos del índice de Gini, ha sido reducida constantemente desde el año 2011, los avances se han estancado desde el 2018; en 2019, el índice de Gini fue de 35.0, cuando el promedio de Latinoamérica fue de 46.2 (OCDE, Cepal & CAF, 2019). La profunda crisis económica también puede ampliar las desigualdades sociales y los logros conquistados hasta ahora. De acuerdo a estimaciones de la Cepal (2020), debido a los graves impactos en mercado laboral, la desigualdad en la distribución del ingreso se podría incrementar entre un 5.0% y un 5.9%, anulando los logros obtenidos en esta materia, en los últimos ocho años. Dichas desigualdades podrían llegar a ser hasta más profundas, considerando la desigualdad

en el acceso a la salud y los efectos diferenciados en los ingresos a partir de la naturaleza de los trabajos, pues los más precarios y principalmente los informales fueron los más afectados, ya que dependen de las dinámicas sociales cotidianas para generar ingresos, situación que afectará en mayor proporción a las mujeres. En línea con lo anterior, el gobierno implementó medidas de protección social, detalladas en la tabla 4, para contrarrestar los impactos en el bienestar de los salvadoreños; aunque la mayoría ya no están vigentes, a pesar la crisis económica y social continua.

Tabla 2. El Salvador: medidas de protección social, implementadas por el gobierno frente a la pandemia

Categoría	Acción	Inicio	Estado actual	Responsable/s
Otros	Se suspende el pago de la cuota de energía eléctrica/agua/teléfono-internet por 3 meses.	18 marzo 2020	No vigente	Gabinete Económico
	Se suspende los pagos a créditos de casas comerciales por 3 meses.	18 marzo 2020	No vigente	Gabinete Económico
	Se congela el cobro de créditos hipotecarios, personales, tarjetas de crédito por 3 meses.	18 marzo 2020	No vigente	Gabinete Económico
Bonos Económicos	Bono de compensación para empleados públicos con actividades directas al combate de la COVID-19.	22 marzo 2020	Vigente	Presidencia y Ministerios competentes
Transferencias monetarias	Entrega única de USD300 por hogar	22 marzo	No vigente	Gabinete Económico
Atención Ciudadana	Atención a la emergencia por Covid-19, atención psicológica, protección de los Derechos Humanos y protección al consumidor.	-	Vigente	MINSAL, CENADE, PNC, Defensoría del Consumidor y Fuerza Armada.
	El Gobierno pondrá a disposición un Call Center para atender cualquier emergencia médica, así como la necesidad excepcional de comprar medicamentos fuera del día asignado al número de documento de identidad de la población. Decreto Ejecutivo 24.	10 mayo 2020	No vigente	Presidencia y Ministerios competentes

Categoría	Acción	Inicio	Estado actual	Responsable/s
Seguridad Social Y Alimentaria	Continuación de la entrega de paquetes alimentarios del Programa de Emergencia Sanitaria.	9 agosto 2020	Vigente	Presidencia y Ministerios competentes
	Ministerio de Educación impulsa la iniciativa de paquetes de alimentación escolar con la finalidad de beneficiar alrededor de 320 mil estudiantes.	12 julio 2020	Vigente	Ministerio de Educación

Fuente: Icefi con base en Sica (2020)

Adicionalmente, el más reciente *Informe de Desarrollo Humano*, ha posicionado a El Salvador en el lugar 124, en el índice de desarrollo humano (IDH), entre 2014 y 2019 ha caído tres posiciones, y además el país pierde por la desigualdad un 21.4% del IDH (PNUD, 2020).

III. Contexto político: el grave y rápido deterioro institucional

De acuerdo al Índice de la Democracia, en 2019, El Salvador era considerado una democracia imperfecta con una nota de 6.15, una de las más bajas desde 2006 cuando se empezó a elaborar el índice (The Economist Intelligence Unit, 2020). En 2019, cuando ganó las elecciones el presidente Nayib Bukele, se rompía un ciclo de tres décadas de gobiernos de los partidos Alianza Republicana Nacionalista (Arena) y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), con transiciones pacíficas, por lo que la llegada del presidente Bukele era una oportunidad para fortalecer la débil democracia salvadoreña.

Sin embargo, teniendo menos de un año de estar en poder, el 9 de febrero de 2020, se da un parteaguas, cuando el presidente Bukele irrumpió la Asamblea Legislativa acompañado del ejército, en el marco de una convocatoria donde el Consejo de Ministros citó a una sesión extraordinaria a los diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa, suceso que la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional².

Luego, en el marco de la pandemia del Covid-19 se llevaron a cabo una serie sucesos que debilitaron aún más la institucionalidad democrática. En ese sentido, la Alta

² Véase : https://www.jurisprudencia.gob.sv/sctter/l_6-2020

Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, expresó «[...] su seria preocupación porque el estado de derecho y el orden constitucional están siendo socavados en El Salvador a medida que las autoridades implementan medidas para combatir la propagación de la COVID-19» (OACNUDH, 2020)

A esto se suma un conflicto permanente del Ejecutivo con los otros Órganos del Estado. Este conflicto provocó que el Ejecutivo y la Asamblea no pudieran consensuar una finalización de la cuarentena, por el Covid-19, de manera ordenada. Por si fuera poco, se ha limitado el trabajo de instituciones claves en la lucha contra la corrupción. La Fiscalía General de la República³ denunció el bloqueo de un allanamiento realizado al Ministerio de Salud por presuntos actos de corrupción; mientras la Corte de Cuentas⁴ denunció bloqueos de parte del Ministerio de Hacienda a auditores que ejecutaban acciones de fiscalización en ese Ministerio.

Todos estos sucesos se dan en el marco del proceso electoral, donde el 28 de febrero de 2021 se elegirá a los nuevos 84 diputados y diputadas, así como a las 262 Concejos Municipales. Estas elecciones son claves para el presidente Bukele, pues las encuestas además de reafirmar su enorme popularidad, indican que los partidos aliados a él podrían ser la fuerza mayoritaria en la próxima legislatura. Esto significaría que, en el marco del bicentenario por la independencia, podría haber una concentración del poder político en pocas manos.

En este contexto es que se discute el presupuesto para 2021, planteándose varios escenarios. El primero es que se apruebe el presupuesto tal como lo presentó el Ejecutivo, lo cual es improbable. El segundo es que no se apruebe en 2020 y se apruebe hasta a inicios de 2021, como ya ha sucedido años anteriores. Este un escenario es poco probable. El tercer escenario, y el más probable, es que Arena y el FMLN, las fuerzas mayoritarias en la Asamblea logren acordar la aprobación del presupuesto, pero con cambios. En cualquiera de los tres escenarios el diálogo entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, es prácticamente inexistente.

³ Véase : <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/FGR-continuara-allanamientos-hasta-el-14-de-noviembre-en-MINSAL-20201112-0071.html>

⁴ Véase : <https://forbescentroamerica.com/2020/12/01/la-corte-de-cuentas-de-el-salvador-denuncia-bloqueo-en-auditorias-a-hacienda/>

IV. Contexto fiscal: unas finanzas públicas en cuidados intensivos

Al iniciar 2020, la situación fiscal de El Salvador era la peor en toda la región centroamericana. No obstante, a raíz de la pandemia y la crisis que ha generado, así como las decisiones ejecutivas que se adoptaron han provocado que la situación de las finanzas públicas sea todavía más grave. El Salvador sería el país de la región donde más se reducirían los ingresos públicos y donde más se aumentaría el gasto, el déficit fiscal y la deuda pública (Icefi, 2020).

Una de las primeras medidas que se adoptó fue la suspensión temporal de la *Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social*. También se aprobó el Decreto 608, en el que se constituye el Fondo de Emergencia, Recuperación y de Reconstrucción Económica por un monto de USD2,000.0 millones, a obtener mediante financiamiento, estableciendo que de ese monto el 30.0% irían para las municipalidades, y también que de este Fondo se pagarían las transferencias de USD300.0 a los hogares que se entregaron una única vez a los hogares. Seguidamente se aprobó el Decreto 640, para autorizar la obtención de USD1,000.0 millones más de endeudamiento, de los cuales USD600.0 millones estaban destinados a la creación de un fideicomiso para la recuperación económica de las empresas y USD400.0 millones para el pago de proveedores y la devolución de IVA a exportadores.

Es decir que, para 2020, se le autorizó al Ejecutivo la obtención, de USD3,650.0 millones, si se toma en cuenta los recursos aprobados para financiar la brecha fiscal cuando se aprobó el presupuesto para 2020. A pesar de este monto autorizado, el Ejecutivo solo ha logrado negociar, o sigue negociando, USD1,624.0 con organismos multilaterales. De acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda, habían ingresado más de USD700.0 millones hasta noviembre de 2020.

Otro mecanismo para obtener financiamiento fue la colocación de títulos valores en los mercados internacionales. A finales de julio se hizo una emisión de USD1,000.0 millones a una tasa de 9.5% y a un plazo de 32 años. La tasa más alta desde que El Salvador ha salido a emitir bonos y en consonancia con el deterioro del perfil de riesgo del país, con base en el *Emerging Markets Bonds Index*, El Salvador tiene el perfil de riesgo más alto de la región centroamericana.

Adicionalmente, se han estado utilizando los mecanismos de deuda de corto plazo, con vencimiento a menos de un año de plazo. Se han emitido Certificados del Tesoro (Cetes) por un monto USD645.8 millones a una tasa de 7.5%. Y en el caso de las Letras del Tesoro (Letes), el saldo a octubre de 2020, ha sobrepasado los USD1,463.0 millones.

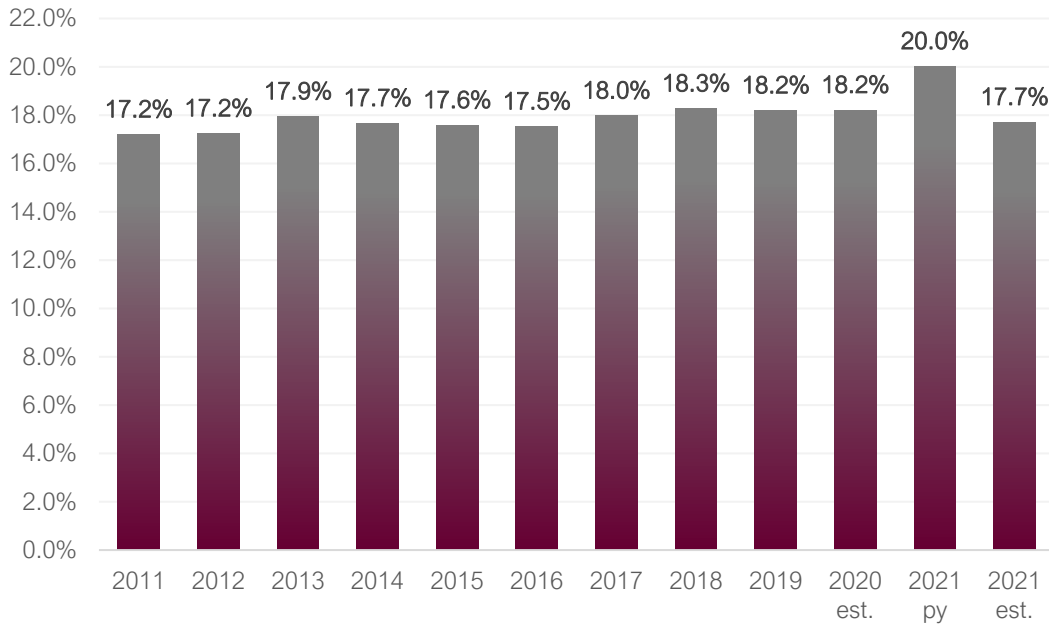
Todo esto ha conllevado que la deuda del Sector Público no Financiero (SPNF) incluyendo el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), tenga un saldo al 31 de octubre de 2020 de USD21,725.9 millones, es decir, 86.0% del PIB, 16 puntos más que el 31 de diciembre de 2019. A pesar de este incremento de la deuda, el Estado salvadoreño ha tenido atrasos en el cumplimiento de sus obligaciones, como ha sido el pago de salarios a empleados públicos y el pago del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (Fodes). Esto refleja la crítica situación en la que se encuentran las finanzas públicas salvadoreñas.

V. Presupuesto de ingresos 2021: ingresos tributarios sobreestimados

El presupuesto total del Gobierno Central para el período 2021 alcanza USD7,453.5 millones, de los cuales USD1,575.4 millones (21.1% del total) provendrían de la emisión de títulos de deuda y la contratación de préstamos, por lo que únicamente USD5,878.1 millones (78.9% del total) serán financiados con ingresos propios de la actividad del Gobierno Central salvadoreño. Los ingresos tributarios y las contribuciones especiales representarán el 71.3% de los recursos que utilizará el Gobierno Central para financiar sus gastos en 2021.

Concretamente, el presupuesto de ingresos para 2021 representa 22.5% del PIB, de acuerdo al anteproyecto presentado, de los que los ingresos tributarios significarán el 90.4% del total (95.1% para el período 2011-2020) y se estima que alcanzarán 20.3% del PIB, por encima del 17.3% estimado por el Icefi como cierre para 2020, y del promedio mostrado en los últimos tres años de ejecución fiscal regular (2017-2019) que fue de 18.1%. De acuerdo al documento del Presupuesto, presentado por el MH, la recaudación tributaria reportará un crecimiento del 22.2% respecto al cierre estimado por el Icefi para el cierre de 2020.

Gráfica 5. El Salvador: Carga tributaria bruta (2011-2021)



est/ estimaciones del Icefi

Fuente: Icefi con base en información oficial.

Sin embargo, el monto de ingresos tributarios considerados en el proyecto de presupuesto 2021 está muy por encima del valor normal esperado como *rebote* por una economía posterior a un período de crisis, especialmente de las dimensiones como la reportada por El Salvador durante 2020. Como prueba de ello, puede observarse que luego de la crisis de 2008-2009, el crecimiento de la recaudación en 2010 alcanzó 10.5% respecto del año anterior, relativamente convergente a los incrementos reportados en el período 2005-2008, previo al *shock* tributario de 2009, y que alcanzó una media de 10.7%.

También es importante destacar que, al margen de la drástica caída recaudatoria de 2020, la tasa de crecimiento esperada y el nivel de carga tributaria que se incluyen en el proyecto de presupuesto de presupuesto 2021, se encuentran muy por encima de la evidencia histórica reciente de El Salvador, incluso de los períodos en los que ha existido una reforma tributaria. Conforme a los datos del presupuesto, el incremento esperado en la carga tributaria para 2021 devendrá de aumentos interanuales del 9.8% en el ISR y del 33.0% en el IVA, ambos muy por encima de los incrementos medios reportados en los últimos cinco años previos a la crisis (2015-2019), que podrían considerarse razonablemente normales (4.4 y 4.2% respectivamente).

Ante la falta de explicación concreta de la estimación tributaria considerada en el presupuesto para 2021, y dada la trayectoria de los impuestos previo a la pandemia del Covid-19, si se mantuviera constante la eficiencia recaudatoria, la carga tributaria debió ser planteada para 2021 en aproximadamente 18.3% del PIB, asumiendo una completa recuperación de la capacidad de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y que el impacto sobre del ISR no se traslada hasta el año siguiente, conforme corresponde al sistema de declaración de dicho impuesto), lo que implicaría que la sobreestimación de ingresos podría rondar los USD625.0 millones, es decir que para el Icfefi en realidad la carga tributaria para 2021, sería de 17.7%. También, y como un simple ejercicio académico, es interesante observar que el incremento inusual en el IVA es relativamente convergente con el nivel de eficiencia actual de la DGII para el IVA, pero a una tasa del 16.0%, es decir, técnicamente la única explicación del monto proyectado a recaudar en IVA para 2021, sería un incremento de la alícuota en el impuesto.

Sobre estos últimos elementos se debe comentar que la DGII, que dispone del menor nivel de evasión del IVA de Centroamérica (no existen cálculos oficiales sobre la evasión en el ISR, aunque una estimación preliminar de Icfefi la ubica en torno al 70.9% del potencial teórico para el período 2014-2018), ha reiterado su impulso al sistema de facturación electrónica que, bien manejado, ha tenido muy buenos resultados recaudatorios en otros países. No obstante, el mensaje del proyecto de presupuesto para 2021 solo describe la implementación, sin mayor detalle, de planes de fiscalización y medidas administrativas orientadas a promover el cumplimiento de la normativa tributaria como planes antievasión y anticontrabando. Adicionalmente, el Icfefi solicitó los planes antievasión a la DGII, pero la respuesta es que estos son considerados como información reservada, lo que va en contra de los estándares internacionales de transparencia fiscal.

Al margen de lo comentado en los párrafos previos, es importante reiterar que los impactos recaudatorios reportados en 2020, devienen primariamente de la contracción de la demanda agregada del país, producto de, entre otras cosas, el necesario confinamiento de la población, la reducción de algunas actividades económicas, la contracción inicial de las remesas familiares y el esfuerzo del Gobierno por tratar de compensar a las empresas, del impacto financiero de la situación económica.

De esa forma, parte de las acciones se centraron en prórrogas y exoneraciones de algunos tributos y para algunas actividades económicas, lo que se tradujo en un conjunto de decretos emitidos en los meses de marzo y abril, y que impactaron la recaudación durante todo el resto del año. Entre las acciones destaca la contenida

en el Decreto 598, que contempla: la exoneración del pago de la contribución especial del turismo durante 3 meses a partir de marzo del presente año.; prórroga para el pago del ISR de 2019, exento de intereses, recargos y multas, para los contribuyentes relacionados al turismo, siempre que su impuesto a pagar fuera menos a los USD25,000.0 y que no gozaran de otro incentivo fiscal; prórroga del pago de ISR del 2019 para todos los contribuyentes⁵, en tanto el monto del impuesto a pagar fuera menos a USD10,000.0, otorgando adicionalmente la posibilidad de diferir el pago en 8 cuotas a partir de mayo; prórroga a los sujetos pasivos que se dedican a la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, servicios de telefonía, internet o televisión por suscripción, con la posibilidad de diferimiento en 8 cuotas, con exención del pago de intereses, recargos y multas.

Por su parte, el Decreto 603 estableció exención del pago de derechos arancelarios a la importación (DAI), del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (IVA) y de cualquier otro gravamen de carácter fiscal o municipal, para todos los bienes internados al amparo de la *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización* con fines de donación en beneficio de personas afectadas por el Covid-19. Asimismo, el Decreto 604 modificó algunos aranceles correspondientes a productos alimenticios (granos básicos, hortalizas, alimentos preparados, entre otros), productos de limpieza, medicamentos, entre otros productos, para que se pagara a una tasa 0%. En la misma línea, el Decreto 605, aplicó la exención del pago de DAI para la importación de productos sin carácter comercial realizado por personas naturales mediante pedidos en línea, por montos que no superen los USD200.00. En todos los casos anteriores las disposiciones son de carácter temporal y solo se aplica la medida mientras dure el Estado de Emergencia.

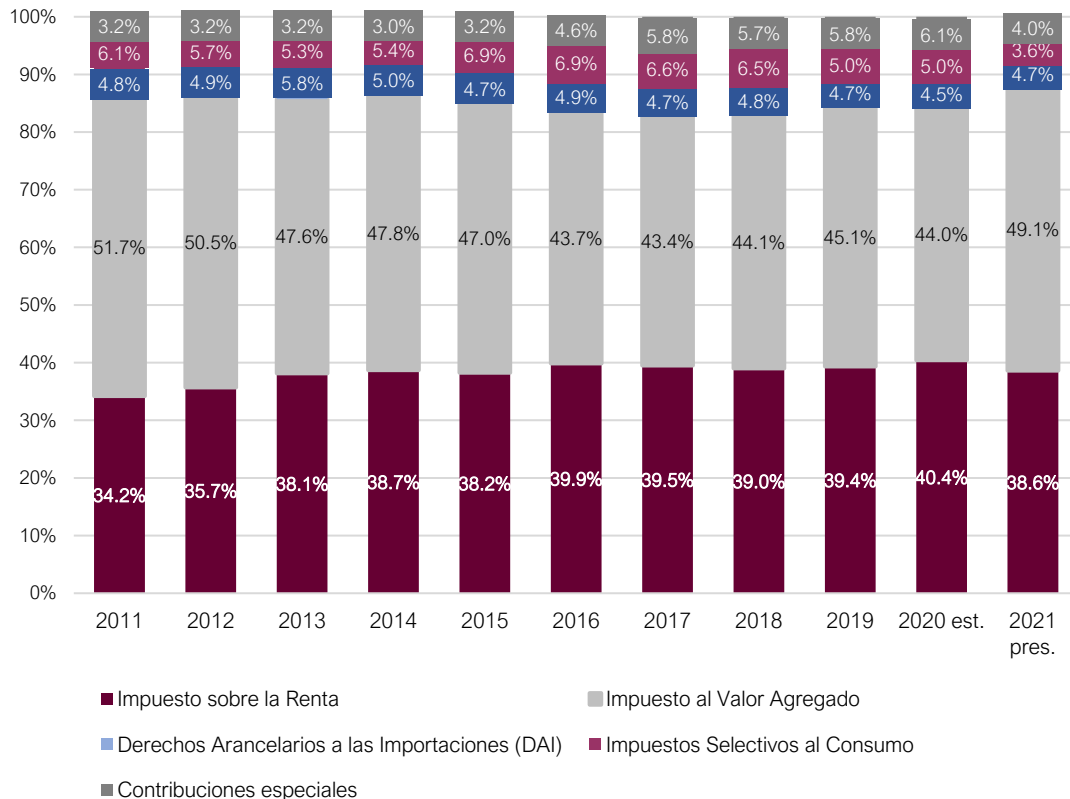
En materia de estructura tributaria, durante el período 2011-2019, los impuestos directos han reportado en promedio el 38.1% del total, dejando el 61.9% restante a los impuestos indirectos, por lo que El Salvador tiene claramente una estructura tributaria regresiva. En dicho esquema el impuesto de mayor importancia es el IVA que reportó una media recaudatoria del 46.8% del total durante el período 2011-2019, mientras que el ISR, en esencia es el único impuesto progresivo del país, lo siguió con el 38.1% del total. Ambos impuestos reportaron en promedio el 84.9% del total de la percepción de impuestos, denotando una alta fragilidad del sistema tributario salvadoreño y una alta vulnerabilidad a la no facturación. En consecuencia, los intentos de la DGII tanto de explotar el uso y la información de la factura electrónica, como de utilizar apropiadamente la información bancaria de los contribuyentes,

⁵ Esta disposición fue ampliada para una prórroga hasta junio del presente periodo mediante Decreto 643, mientras que para septiembre la Asamblea Legislativa habría aprobado una renovación de esta prórroga hasta diciembre de 2020.

parece ser un buen camino para reducir la vulnerabilidad en este aspecto. Sin embargo, el sistema sigue siendo muy frágil, considerando que prácticamente cualquier crisis o impacto internacional que se transmita a la actividad económica interna, tendrá un efecto importante sobre la recaudación.

Conforme las estimaciones de cierre de Icefi, los impuestos directos podrían incrementarse ligeramente hasta alcanzar el 40.9% de la recaudación en 2020, sin embargo, esto es más producto del serio efecto sobre el IVA y los DAI, tanto de la pandemia del Covid-19, como de la reducción de los precios internacionales. Para 2021, se espera que nuevamente se reduzca la importancia de los impuestos directos (que incluso podría ser mayor por el efecto rezagado de la pandemia en la declaración del ISR) hasta reportar nuevamente solo el 39.1% del total.

Gráfica 6. El Salvador: Estructura tributaria (2011-2021).



est/ estimaciones del Icefi

Fuente: Icefi con base en información oficial.

Por otro lado, nuevamente hay una subestimación en el monto de devoluciones de impuestos, pues se está presupuestando para 2021 solo USD11.5 millones, cuando en 2020, entre enero y octubre, se han devuelto USD63.0 millones. Más allá que el mecanismo del pago de devoluciones se haga por medio de Notas de Crédito del Tesoro Público (NTCP), el impacto es el mismo, pues hace que el monto neto de impuestos sea menor que el presupuestado.

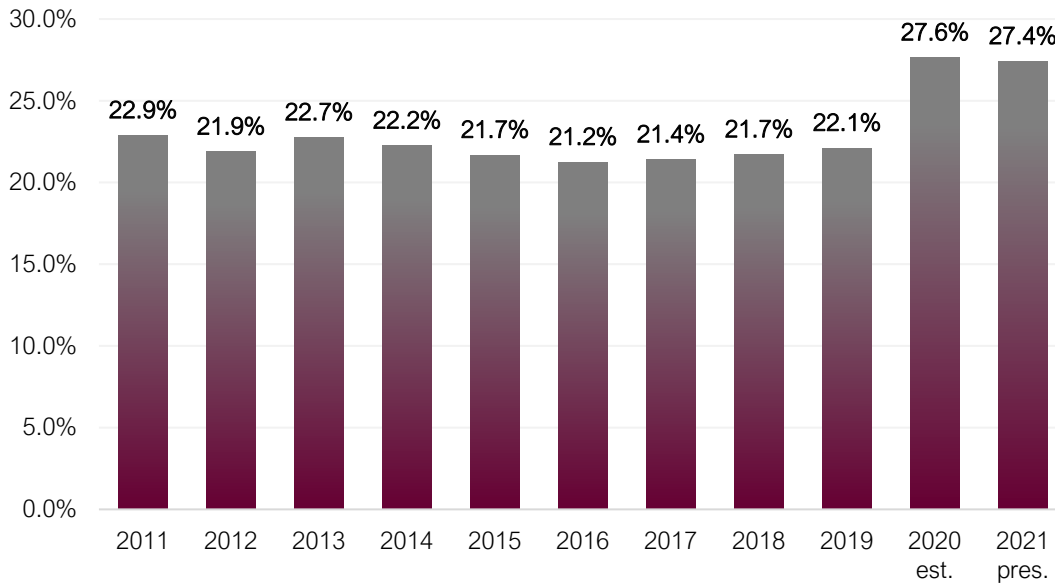
Finalmente, el nivel de gasto tributario calculado por el MFMP para 2017 representa USD873.9 millones, alrededor del 3.5% del PIB y equivalente al 19.5% de la recaudación. El mismo informe denota que en materia de incentivos tributarios o tasas reducidas o diferenciadas que tienen como propósito promover alguna actividad industrial, El Salvador dejó de percibir como mínimo el equivalente al 1.6% del PIB en 2017. Sobre este aspecto debe destacarse nuevamente la necesidad tanto de perfeccionar la información pública para conocer los beneficios de estos beneficios fiscales que otorga el pueblo salvadoreño, como de la necesidad de realizar una evaluación de beneficio-costos para determinar la pertinencia efectiva de los mismos.

VI. Presupuesto de gastos 2021: aumento al gasto social, con riesgo de no concretarse

El presupuesto de egresos del Gobierno Central para 2021 asciende a USD7,453.4 millones, equivalente al 28.5% del PIB y reporta un ligero decrecimiento del 0.1% respecto del monto de cierre estimado por el Icfef para 2020 y un aumento del 7.4% sobre los ejecutados en 2019. Del monto previsto de egresos, USD283.7 millones (3.8% del total) será destinado al financiamiento de la amortización de la deuda, valor que, al incorporar los intereses, permite concluir que el servicio de la deuda alcanza el 16.4% del total previsto en el presupuesto; en consecuencia, únicamente el 83.6% del presupuesto corresponderá al gasto público destinado a satisfacer las necesidades directas de los salvadoreños.

El nivel de gasto público previsto en el presupuesto 2021 alcanza USD7,169.8 millones (27.4% del PIB), muy por encima del 22.0% promedio reportado en el período 2011-2019, aunque inferior al 27.6% estimado por Icfef para el cierre de 2020. El monto estimado parece ser muy exagerado, dada la trayectoria previa a la pandemia del Covid-19, sin embargo, muestra la incorporación de dos aspectos fundamentales que no deben descuidarse: la vigencia de los efectos negativos de la crisis sanitaria y el hecho que, en esencia, el presupuesto 2021 es un presupuesto en año electoral.

Gráfica 7. El Salvador: Gasto público, del Gobierno Central, como porcentaje del PIB (2011-2021)



est/ estimaciones del Icefi

Fuente: Icefi con base en información oficial.

En realidad, el presupuesto de 2021 respecto del estimado de cierre para 2020 muestra pocos cambios, a pesar de la aparente reducción de la emergencia del Covid-19. Así, los gastos corrientes incluso reportan una contracción del 2.9% respecto de 2020, mientras que los gastos de capital registran un crecimiento del 17.0% con relación al año anterior. Los rubros que reportan un mayor nivel de incremento, según el proyecto de presupuesto para 2021, respecto de lo esperado al cierre de 2020 son: remuneraciones con 14.7%, intereses de la deuda con 37.3% y la inversión real directa con 238.7%.

Sobre el tema de remuneraciones, la presentación del Presupuesto General del Estado 2021 destaca como aspectos principales para el incremento: la incorporación del escalafón docente y administrativo; la contratación de docentes; escalafón salarial a todo el personal los hospitales; contratación de médicos, técnicos de emergencia y asistentes; incorporación de plazas en el programa plaza para todos, conformado por estudiantes que fungen como médicos internos y residentes, así, como la absorción de plazas temporales que atendieron al Covid-19, como permanentes, entre otras cosas. Adicionalmente, recursos para bonos para policías y soldados. En materia de inversión real, la presentación destaca el programa de inversión para la reducción de brecha digital, el proyecto para el mejoramiento de escuelas; el fortalecimiento en el

nivel de educación superior, la construcción de la infraestructura universitaria en diferentes sedes del país, la creación de unidades de terapia dialítica y la instalación de laboratorios departamentales para detectar insuficiencia renal, y en general para mejorar la infraestructura y equipamiento de la red nacional de hospitales, entre otras cosas. En general, la presentación del presupuesto destaca el incremento de los programas sociales en 20.2% respecto de lo previsto en 2020 y del 60.4% respecto de 2019. También es importante destacar el incremento del 20.9% del costo previsional respecto de la estimación que fuera contenida en el presupuesto 2020, reflejando que los efectos de la reforma previsional, aprobada hace un par de años, se están diluyendo para las finanzas públicas.

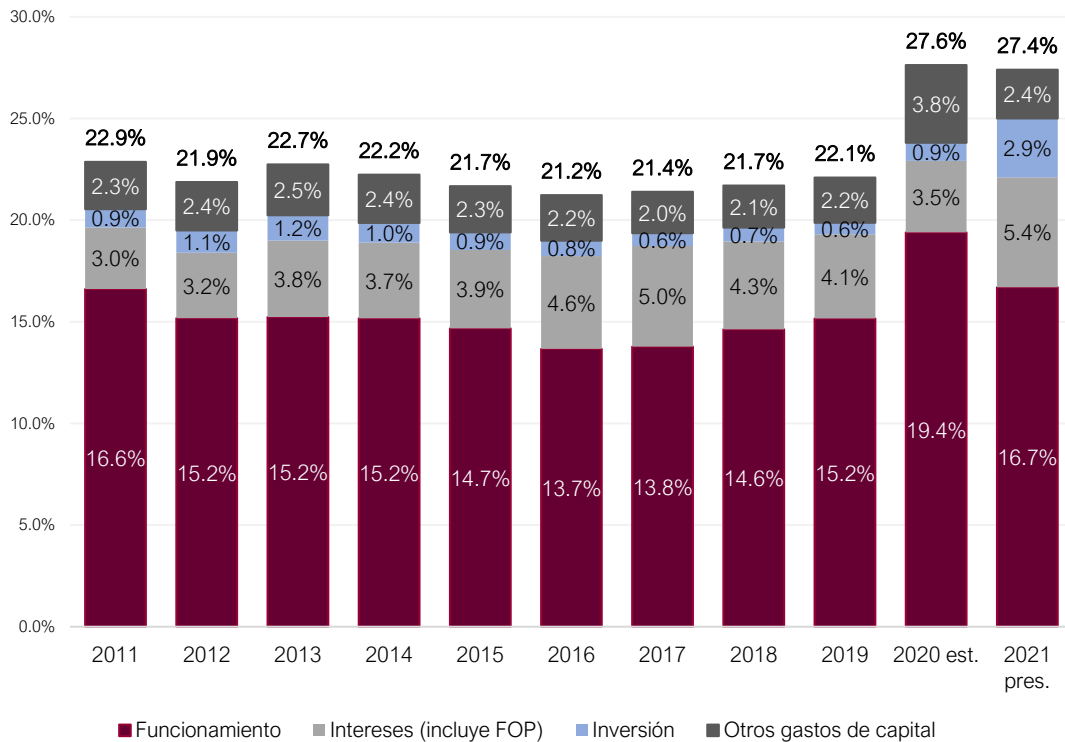
Para una mejor comprensión de la situación fiscal de El Salvador no debe olvidarse las medidas extraordinarias que fueron implementadas en 2020 para paliar parcialmente el efecto de la pandemia del Covid-19. Entre estas, vale la pena mencionar el incremento de USD150.0 que el Gobierno proporcionó a cada empleado de salud pública que se encontraba trabajando directamente en la contención de la crisis sanitaria; el otorgamiento de un bono de USD300.0 a cada hogar que no tuviera un vínculo laboral o ningún ingreso permanente y que de tal situación resultaran afectados económicamente por la pandemia.

Además, existieron readecuaciones presupuestarias como las de los Decretos 623, 624 y 625 en las cuales se facultó a los municipios el uso del 25% de las cuotas de los periodos comprendidos entre marzo a mayo del 2020, asignados mediante la *Ley de Creación de Fondos para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios* (Fodes), con la finalidad de hacer efectivo el pago de salarios y deudas a otras instituciones públicas. También se dio autorización de disponer del 75.0% de los fondos asignados mediante el Fodes, de los meses de abril y mayo, para implementar medidas de limpieza de mercados, calles, residenciales, comunidades y cubrir pagos de salarios, en atención a la crisis sanitaria. Posteriormente, se autorizó a los municipios a disponer el 2.0% de los ingresos corrientes de conformación con la regulación del Fodes para la atención, prevención y combate de la pandemia.

Conforme la estructura del gasto considerado en el presupuesto 2021, los gastos corrientes representarán el 80.7% del total, por debajo del 82.9% estimado por Icefi para el cierre de 2020 y del 85.8% promedio observado durante el período 2011-2019; en forma complementaria los gastos de capital considerados en el presupuesto representan el 19.3% del total, por arriba del 17.1% estimado para el cierre de 2020 y del 14.2% registrado en el período 2011-2019.

En términos del PIB, los gastos corrientes previstos en el presupuesto 2021 representan el 22.1% del PIB por debajo del 22.9% estimado por Icefi para el cierre de 2020, mientras que los gastos de capital alcanzarán el 5.3% del PIB, por debajo del 4.7% estimado para el cierre de 2020.

Gráfica 8. El Salvador: Composición del gasto público del Gobierno Central, como porcentaje del PIB (2011-2021)

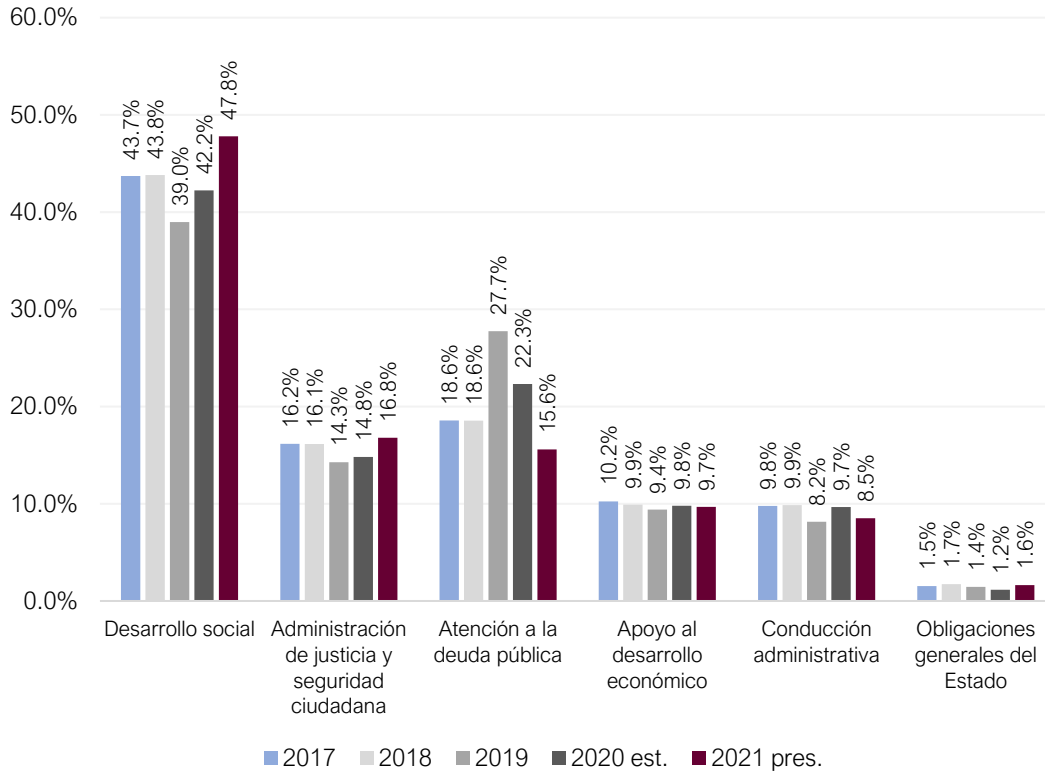


est/ estimaciones del Icefi

Fuente: Icefi con base en información oficial.

El gasto público clasificado por áreas de gestión, indica que según la estimación de cierre del 2020 los gastos destinados al desarrollo social representarían el 42.2% del total de los gastos, mientras que para el 2021, estos llegarían a representar el 47.8% del total, según el proyecto de presupuesto. Esta mayor proporción responde a los incrementos de los ramos de salud, educación, vivienda, desarrollo local y hacienda.

Gráfica 9. El Salvador: Composición de los egresos del Gobierno Central, por área de gestión (2017-2021)



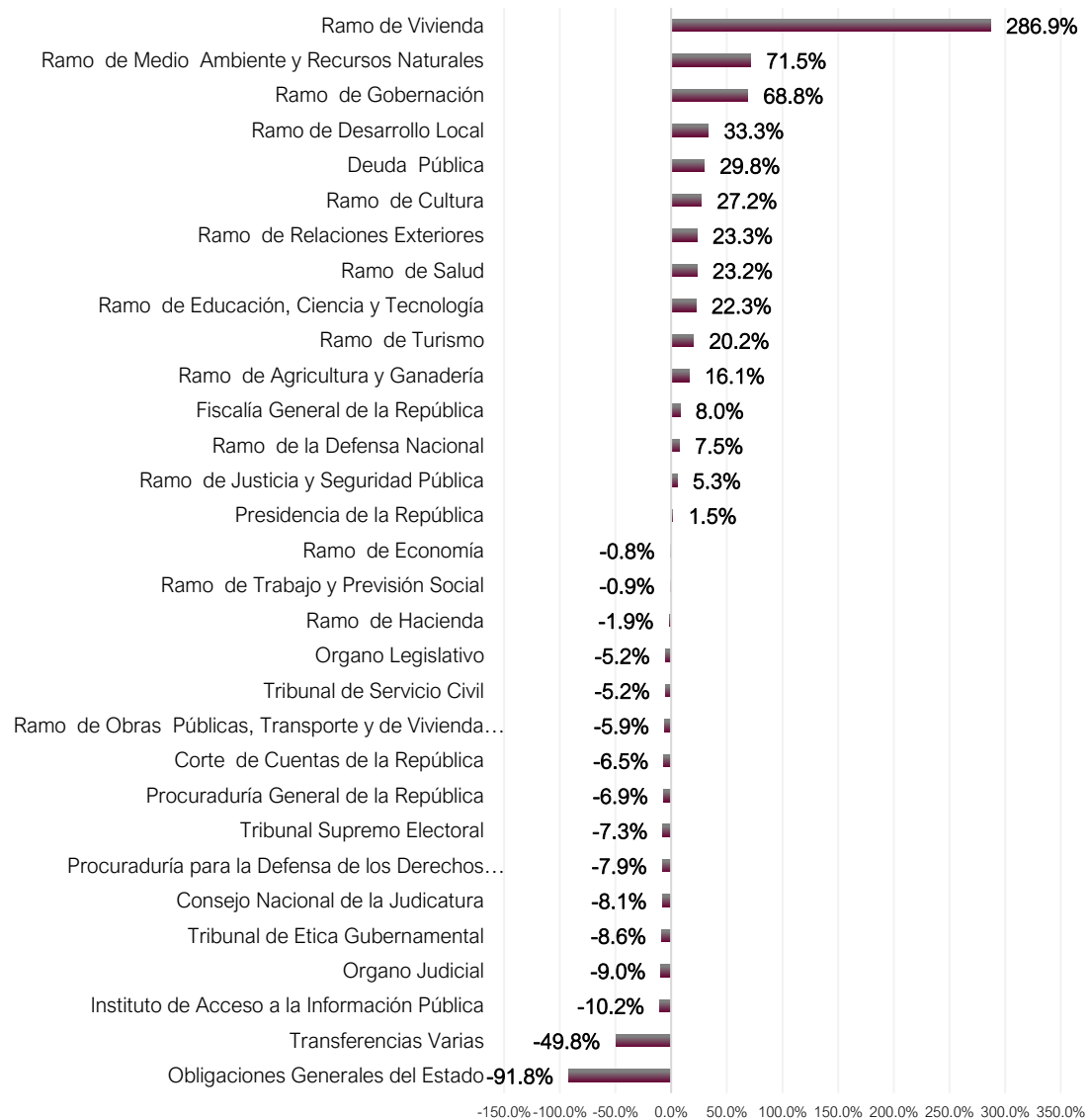
est/ estimaciones del Icefi

Fuente: Icefi con base en información oficial.

Conforme los presupuestos sugeridos en 2021 para las instituciones antes descritas, el ramo de vivienda pasaría de USD12.5 millones de presupuesto vigente en 2020 a USD47.9 millones en 2021, reportando un incremento de 286.9%. Por su parte, en el ramo de salud se registraría un incremento del 23.2%, al pasar de un presupuesto vigente de USD761.7 millones en 2020 a USD1,034.3 millones en 2021; mientras que en el ramo de educación, ciencia y tecnología se reportaría un incremento de 22.3%, al pasar de USD1,022.4 millones vigentes en 2020 a USD1,320.4 millones en 2021. Complementariamente, es importante destacar que la Presidencia de la República obtendría un incremento de USD26.3 millones entre los presupuestos de 2021 y 2020; mientras que el rubro de defensa nacional y justicia y seguridad pública, obtendrían un aumento del 16.8%, pasando de USD773.5 millones vigentes en 2020 a USD903.3 millones en 2021.

Por el contrario, las instituciones encargadas de velar por el buen uso de los recursos públicos, el acceso a la información pública y la garantía de los derechos humanos sufrirían un recorte, tal como la Corte de Cuentas, la Procuraduría General de la República, el Instituto de Acceso a la Información Pública y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Gráfica 10. El Salvador: Tasa variación en términos reales presupuesto 2021 vs estimación de cierre 2020



Fuente: Icefi con base en datos oficiales

Adicional a la subestimación de la partida de devolución de impuestos, hay otras que están en la misma condición. Por ejemplo, a la Corte Suprema de Justicia se le han asignado USD290.0 millones, cuando la Constitución de la República señala que no se le puede asignar menos del 6.0% de los ingresos corrientes lo que significaría un déficit de alrededor de USD54.0 millones. Y en el caso del Fodes, la ley establece que se le debe otorgar un 10.0% de los ingresos corrientes, pero solo está considerando USD454.6 millones, lo que implicaría una brecha de más de USD110.0 millones.

Asimismo, la partida presupuestaria destinada al pago de la deuda presenta un monto de USD1,297.1 millones, presuponiendo que para 2021, no pagaría nada en concepto de capital por Letes y Cetes. Esto es correcto si se está presuponiendo que se hará un *rollover* con toda la deuda de corto plazo; pero en el caso que no se haga deberá incorporarse el pago de capital en el presupuesto. En cuanto a los pagos de intereses de estos dos instrumentos, se proyecta un pago de USD85.3 millones. Cálculos del Icefi estiman que esta partida en realidad podría ser superior a los USD150.0 millones

Por otro lado, hay partidas presupuestarias que pueden ser recortadas, como por ejemplo la partida 54305 de servicios de publicidad que presenta un monto de USD12.2 millones. También la partida relacionada con las primas y gastos de seguros privados que asciende a USD39.8 millones. Y finalmente, hay un incremento inusual en la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Anda) por el aumento en la partida 51701, indemnizaciones al personal permanente al pasar de USD0.35 millones a USD22.7 millones, entre 2020 y 2021. Estos rubros pueden ser reorientados, acompañados de reducciones en las partidas de compras de bienes y servicios no necesarios, como equipo militar, así como la partida relacionada para consultorías no relacionadas a rubros prioritarios como educación o salud.

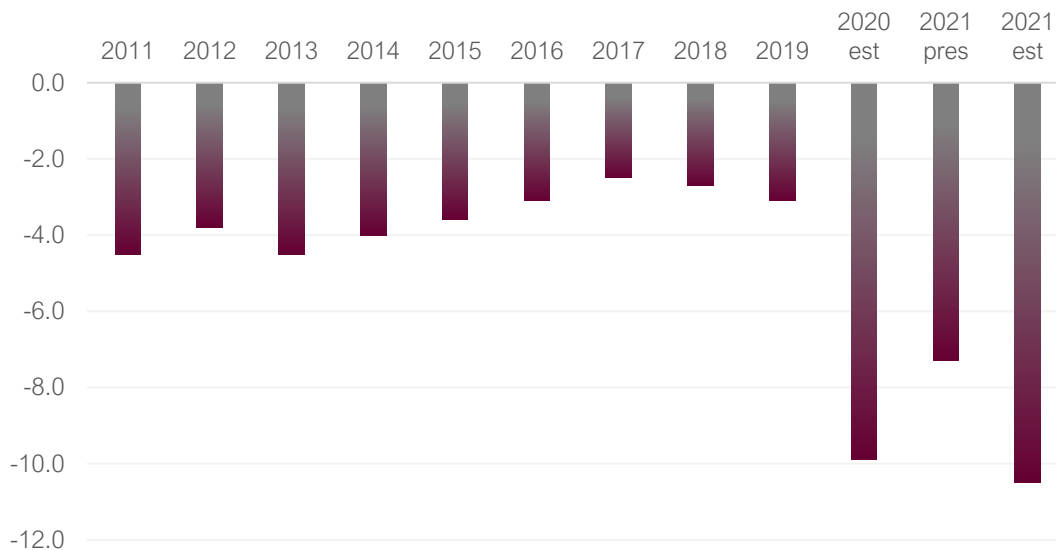
VII. El déficit fiscal y la deuda pública para 2021: la crisis se seguirá agravando

El nivel de déficit fiscal considerado por el proyecto de presupuesto es de 7.3% del PIB, mostrando que la situación fiscal de El Salvador seguirá siendo grave para 2021. Es pertinente comentar que, aunque la situación fiscal de El Salvador ya era complicada, la agudización del problema fue causada por la pandemia del Covid-19 que reportó tanto una contracción dramática de la actividad económica que hizo que, sin ninguna disposición de las autoridades, se elevara el nivel de la deuda pública como mínimo en 7.1% del PIB —resultado del mantenimiento del nivel de deuda y la caída del PIB nominal en 2020—; como la caída en recaudación tributaria, resultado

natural de la disminución de la demanda agregada, y del aumento del gasto para tratar de paliar parcialmente los efectos de la pandemia sobre la salud de los salvadoreños, que se estima producirán en 2020 un déficit fiscal del orden del 10.7% del PIB y una acumulación de deuda total del Gobierno Central, incluyendo la vinculada al sistema previsional, de alrededor del 90.4% del PIB al final de 2020, muy por encima de lo deseable para una economía emergente con acceso a mercados financieros.

Sin embargo, la situación puede ser peor si se considera la subestimación de gastos y la sobreestimación de gastos, por lo que en realidad el déficit fiscal podría alcanzar el 10.5% del PIB. Finalmente es pertinente indicar que el déficit primario previsto en el presupuesto para 2021 indica que el aparato estatal no tiene la capacidad de cubrir con sus ingresos regulares, los gastos normales de su función, al margen de los intereses relacionados con la deuda.

Gráfica 11. El Salvador: Déficit fiscal del SPNF, incluye atención al FOP, como porcentaje del PIB (2011-2021).



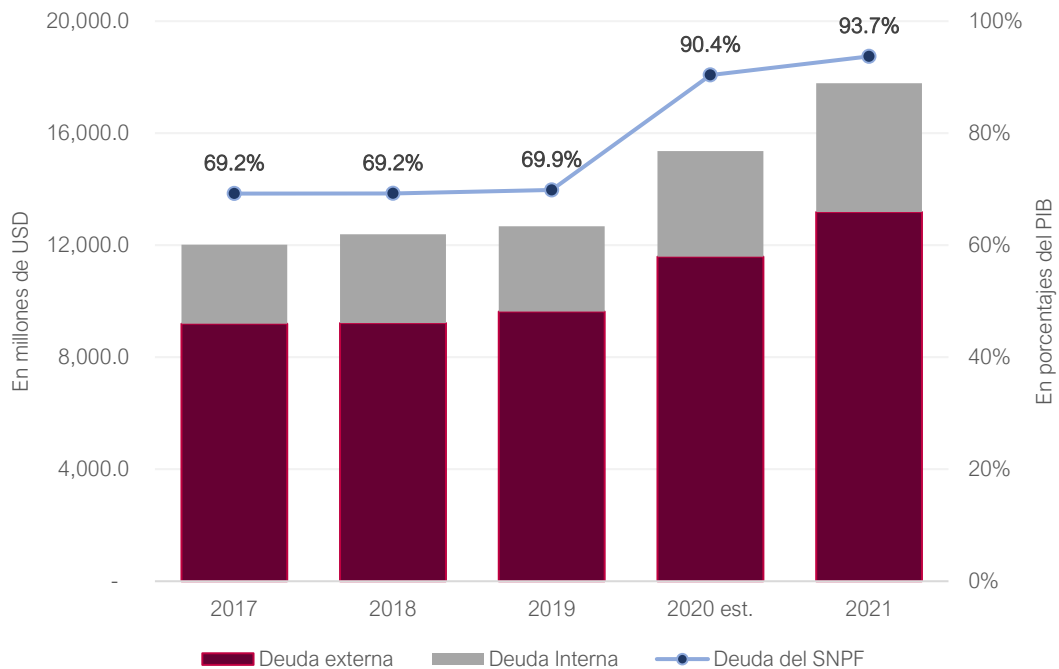
est/ estimaciones del Icefi

Fuente: Icefi con base en información oficial.

Uno de los gobiernos de la región que presentó respuesta más rápida a la amenaza del Covid-19 fue el salvadoreño, así, al inicio de los impactos de crisis sanitaria, el Gobierno advirtió la necesidad y urgencia del acceso a recursos financieros inmediatos adicionales para atender la demanda que el sistema de salud requeriría, así para la atención a otros aspectos que impactarían la economía nacional. De esta cuenta, atendiendo, la estimación del cierre para 2020 realizada por el Icefi, sitúa la

deuda pública en alrededor de USD22,681.0 millones (90.4% del PIB), de los cuales el 16.6% implicaría deuda interna, 51.1% deuda externa; 25.3% correspondería a la deuda previsional, y el restante 7.0% a la deuda de corto plazo que conforman los Cetes y Letes. Así, y atendiendo las condiciones planteadas en el presupuesto del Estado para 2021, se estima que la deuda pública alcanzará alrededor del 93.7% del PIB al cierre del siguiente año final.

Gráfica 12. El Salvador: Composición y trayectoria del saldo de la deuda pública, como porcentaje del PIB (2017-2021)



est/ estimaciones del Icefi

Fuente: Icefi con base en información oficial.

De acuerdo con el análisis sobre la sostenibilidad de la deuda que realizó el FMI en su última evaluación de Artículo IV en 2019, el *stock* de la deuda de El Salvador se encuentra muy por encima de los niveles considerados como prudentes, que, de acuerdo al desempeño fiscal pasado y múltiples metodologías, se estima que debe ubicarse en torno al 50.0% del PIB. El análisis considera también que la reducción del déficit primario y la reforma al sistema de pensiones contribuyó temporalmente a estabilizar la deuda en 2018, sin embargo, las necesidades de financiamiento para una economía dolarizada continúan siendo altas, así como la vulnerabilidad de la economía a diferentes riesgos vinculados con el crecimiento económico y *shocks* financieros.

La pandemia del Covid-19, que no fue en el sentido estricto un *shock* financiero, provocó una crisis sin precedentes en la época moderna sobre el funcionamiento del Estado salvadoreño, por lo que la deuda, lejos de estabilizarse, reportó un crecimiento de más de 20.0% en un año, haciendo necesaria la revisión de las finanzas públicas y potenciando nuevamente la discusión en torno a un ajuste fiscal. Sobre este particular, la discusión deberá iniciarse con el replanteamiento de las cifras del MFMP que, atendiendo al momento en el que fue formulado, consideraba una reducción del nivel de la deuda del SPNF hasta alcanzar 67.2% en 2029, es decir un ajuste de 3.0% del PIB a partir de los resultados de 2021. Esto significaría que, si se mantuviera vigente el mismo plan previsto por el Ministerio de Hacienda, ahora, la deuda se reduciría escasamente hasta alrededor del 90.7% del PIB en 2029, lo que no garantiza estabilidad de largo plazo en las finanzas públicas salvadoreñas.

Por supuesto que la reducción del porcentaje de la deuda pasa no solo por ajustar el sector fiscal, sino también por encontrar condiciones que potencien el crecimiento económico, de tal forma que las obligaciones financieras se hagan cada vez más pequeñas respecto del tamaño de la economía; sin embargo, dicha situación parece ser un problema de más largo plazo. De allí que, nuevamente se hace urgente la necesidad de iniciar un diálogo fiscal, que dejando un poco de lado las restricciones establecidas por la Ley de Responsabilidad Fiscal –no por su falta de importancia, sino para iniciar con una discusión sin restricciones– defina con claridad el papel del Estado salvadoreño, las posibilidades de pago del mismo y sobre todo la evaluación de la gestión de sus entidades, de tal forma que los habitantes conozcan con certeza el uso de los recursos públicos, entre otras cosas.

Sobre la deuda entonces es importante remarca, que su saldo no solo está muy lejos de los estándares recomendados para economías similares a El Salvador, sino que es creciente: bajo este punto debe recordarse que el concepto de sostenibilidad fiscal no obedece a que la posición de la deuda se encuentre por debajo de un determinado nivel máximo establecido ya sea por una organización interna o internacional, sino al hecho que el saldo de la deuda es creciente, lo que indica que el déficit fiscal acumulado es mayor al crecimiento del PIB, y por ende que las finanzas públicas no son autofinanciables. En el caso de El Salvador, el escaso crecimiento económico no permite compensar la dinámica del déficit fiscal por lo que lamentablemente el saldo de la deuda es creciente en forma estructural, dejando claro este último aspecto, dado a que si bien es cierto el salto de las obligaciones salvadoreñas fue muy grande como producto del financiamiento a la crisis derivada del Covid-19, el problema deviene de varios períodos anteriores.

Lo más delicado del incremento de la deuda, no es el nivel de la deuda total, sino el impacto sobre las finanzas públicas anuales. De acuerdo a la información del Ministerio de Hacienda, el pago de intereses de la deuda, incluyendo los gastos relacionados con el fondo previsional, ocuparon en promedio el 21.5% del presupuesto total de gastos para el período 2011-2019, o sea en promedio 4.7% del PIB, lo que implica un importante desvío de recursos que debieran ser dirigidos a mejorar el bienestar de la población salvadoreña.

Finalmente, la relación del saldo de la deuda respecto de los ingresos tributarios, que son la fuente primaria de recursos para pagar los empréstitos y de alguna forma el principal indicador de liquidez del Estado, se ha incrementado desde 353.7% en 2011 hasta 493.9% esperado para 2020, lo que implica en forma definitiva que el país en el corto y mediano plazo continuará enfrentando un problema de liquidez muy grande, ante la carencia de tributos para financiar la demanda de más recursos públicos ante el aumento sostenido de la deuda.

VIII. La ausencia de la participación ciudadana y la caja negra invisible de la transparencia

En un contexto en el que la administración pública debe jugar un rol protagónico, es indispensable la transparencia y la participación ciudadana, como anticuerpos frente a la corrupción, pero también para dotar de legitimidad a la administración pública. Los resultados de la edición 2019 del *Índice de Percepción de Corrupción* de Transparencia Internacional (TI) confirmaron que durante la actual administración gubernamental se mantiene la tendencia a empeorar su calificación, al pasar de 35 a 34 entre 2018 y 2019, y caer 8 puestos en el ranking mundial al pasar del puesto 105 en 2018 al 113 en 2019, de 180 países evaluados. Este resultado ratifica la preocupación de la ciudadanía salvadoreña expresada en los resultados del *Barómetro Global de la Corrupción de América Latina y el Caribe 2019* de TI, pues el 93.0% de los entrevistados expresó que la corrupción en el Gobierno es un problema grave, el 64.0% sostiene que el Gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción y el 45.0% consideró que este flagelo aumentó en el último año.

Asimismo, uno de los indicadores íntimamente relacionado a la transparencia en el presupuesto, es la *Encuesta de Presupuesto Abierto*, realizada por el *International Budget Partnership* (IBP), en la que se hace una evaluación comparativa e independiente sobre la transparencia, vigilancia y participación fiscal a nivel nacional. En la edición 2019 de la encuesta, El Salvador obtuvo una puntuación de 46 sobre 100, ubicándose en la posición 58 de 117 países evaluados. Adicionalmente, en el apartado de participación ciudadana es donde tiene su peor nota al tener una calificación de 13 sobre 100, lo que revela la falta de espacios para que la ciudadanía pueda participar en el proceso presupuestario.

Lastimosamente, otra vez se elaboró el proyecto de presupuesto de 2021 sin que se crearan espacios de participación para la ciudadanía. No obstante, se debe resaltar que la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, permitió que actores no gubernamentales pudieran presentar su análisis y recomendaciones sobre el proyecto de presupuesto para 2021.

En el proyecto de presupuesto para 2020, el Icesi señaló que, aunque la partida 54315 de gastos reservados ya no aparecía, todos los gastos del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) se consideraban reservados con lo que se creaba una caja negra de información pública a la que la ciudadanía no puede acceder. Y para 2021 seguiría la misma situación, de hecho, al solicitar la base de datos del proyecto de presupuesto ni siquiera se incluyó el nombre de la OIE dentro de la base de datos.

Adicionalmente, es preocupante que cada vez más información se esté declarando como reservada, como es el caso de los planes o incluso las estadísticas de salud, lo que pone en riesgo la garantía del derecho al acceso a la información pública.

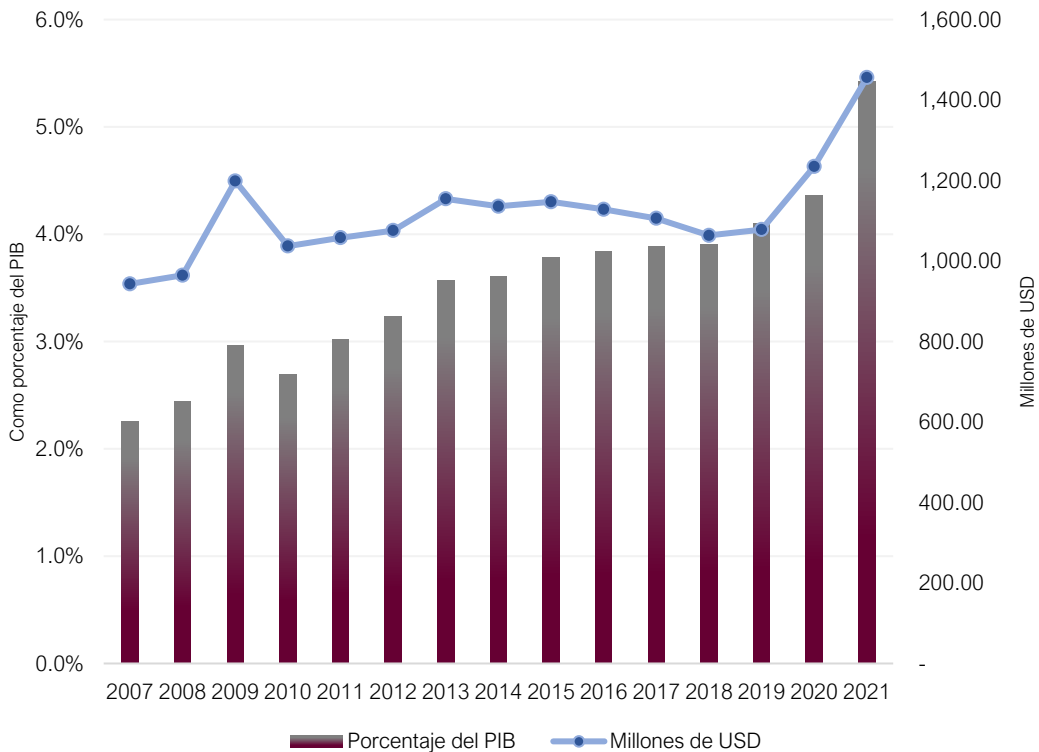
IX. Aumento de la inversión en niñez y adolescencia, también con el riesgo de no concretarse

En el marco de una crisis como la que sufre El Salvador es indispensable proteger e incrementar las inversiones públicas en niñez y adolescencia. Especialmente porque el Estado salvadoreño se ha comprometido a cumplir la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) donde se establece que «Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del

marco de la cooperación internacional». Asimismo, la Observación General número 19 sobre Gasto Público y Derechos del Niño reza: «Los Estados partes no deben permitir se deteriore que el nivel actual de disfrute de los derechos del niño».

Entre 2015 y 2018 la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) fue perdiendo importancia, a partir de 2019 la tendencia cambió y para 2021, según el proyecto de presupuesto, llegaría a USD1,444.9 millones, es decir 5.5% del PIB, lo cual en principio es algo positivo, sin embargo, considerando que la mayor parte del financiamiento de la IPNA proviene de impuestos, y ante la sobreestimación existente de ingresos tributarios, se corre el riesgo de que en realidad ese monto no se vaya a financiar el próximo año. Por ello, es tan importante que los presupuestos públicos se elaboren con escenarios realistas, que no pongan en riesgo el disfrute de los derechos de la niñez.

Gráfica 13. El Salvador: Inversión pública en niñez y adolescencia, del gobierno central, como porcentaje del PIB y en millones de USD (2007-2021)



Fuente: Icefi con base en información oficial.

X. Un presupuesto insuficiente para avanzar en una agenda de igualdad

Nuevamente un año más el proyecto de presupuesto no incluye medidas que permitan determinar si la producción institucional de bienes y servicios favorece o no la inclusión e igualdad. Tampoco plantea acciones para verificar las dimensiones de la desigualdad, especialmente por razón de género, edad y etnia, y para lograr un alcance transversal en materia de igualdad, falencias que dificultan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Una de estas falencias es el hecho que al no contar con una gestión por resultados, no se cuentan con líneas basales que permitan la medición de los resultados de los programas presupuestarios y coadyuvar al diseño de los programas con criterios de cobertura y calidad de los servicios, tomando en cuenta el sentido y la magnitud de las desigualdades que afectan a las personas.

El artículo 13 del artículo del proyecto de ley de presupuesto, establece que se deben declarar intransferibles los recursos destinados a financiar actividades relacionadas con la igualdad de género y la aplicación de la legislación vigente en materia de igualdad y erradicación de la violencia de género; así como aquellos destinados a financiar programas sociales comprendidos en la Ley de Desarrollo y Protección Social, que se ejecutan en beneficio de la mujer, la niñez, el adulto mayor, agricultura familiar y demás población vulnerable, y en situación de pobreza extrema. Lo cual es positivo, sin embargo el presupuesto no cuenta con clasificadores que permitan verificar los avances o retrocesos que se tienen en las inversiones destinadas a grupos vulnerables.

Un análisis realizado por Panorama Económico, Oxfam y AltavozES sobre algunos proyectos destinados al cumplimiento de la *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres* y la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de la Violencia para las Mujeres*, así como programas con sesgos implícitos de género en proyecto 2021 serían de USD317.7 millones, aunque superiores a los de 2020, se quedarían por debajo de los USD357.7 millones de 2019, previo a la pandemia (Panorama económico, Oxfam y AltavozES, 2020). Esto significaría que los avances serían insuficientes en la construcción de la equidad de género y cumplir con los compromisos asumidos en la normativa nacional y en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

XI. Reflexiones finales

- 1.** El Salvador se enfrenta a una de las peores crisis económicas de su historia, lo que podría provocar un retroceso de más de una década en indicadores sociales como la reducción de la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, el último *Informe de Desarrollo Humano*, destaca que entre 2014 y 2019 El Salvador ha perdido tres posiciones en el ranquin del IDH.
- 2.** Lejos de consolidar su institucionalidad democrática, El Salvador está sufriendo un deterioro muy rápido y peligroso. El conflicto político, el obstáculo a instituciones de control, el ataque a la libertad de prensa, entre otros, pueden provocar una crisis política que profundice la crisis económica, social y fiscal del país.
- 3.** El contexto fiscal muestra cómo El Salvador antes de la pandemia se encontraba en una situación fiscal muy frágil. Sin embargo, por el impacto de la pandemia y las medidas adoptadas, las finanzas públicas se han deteriorada todavía más. Esta situación, además de exponer rasgos de iliquidez en el corto plazo, condiciona al Estado para avanzar en una senda de desarrollo y democracia.
- 4.** Por el lado de los ingresos, el proyecto de presupuesto para 2021, del Gobierno Central, alcanza los USD5,878.0 millones, de los cuales un 90.4% provienen de impuestos. La recaudación tributaria, incluyendo las contribuciones especiales, es de USD5,842.5 millones. Sin embargo, esta es una proyección sobreestimada. El Icefi estima que la sobreestimación de ingresos es de USD625.0 millones, es decir 2.4% del PIB.
- 5.** Con respecto al gasto público, el nivel considerado en el proyecto de presupuesto para el Gobierno Central, incluyendo el costo previsional, asciende a USD7,169.8 millones, equivalente al 27.4% del PIB, inferior al 27.6% estimado para 2020 por el Icefi. Conforme la estructura del gasto considerado en el presupuesto 2021, los gastos corrientes representarán el 80.7% del total, por debajo del 82.9% estimado por Icefi para el cierre de 2020 y del 85.8% promedio observado durante el período 2011-2019; en forma complementaria los gastos de capital considerados en el presupuesto representan el 19.3% del total, por arriba del 17.1% estimado para el cierre de 2020 y del 14.2% registrado en el período 2011-2019.

- 6.** El gasto en desarrollo social, del Gobierno Central, alcanzaría el 13.5% del PIB (USD3,563.0 millones), los mayores incrementos se registran en educación y salud. En el caso de educación, se concentra en la compra de computadoras para las y los estudiantes; y en salud, en el fortalecimiento del primer nivel de atención y de toda la red hospitalaria del país. Sin embargo, las instituciones encargadas de velar por el buen uso de los recursos públicos, el acceso a la información pública y la garantía de los derechos humanos sufrirán recortes.
- 7.** Se advierten varias partidas presupuestarias subestimadas, tales como la de devolución de impuestos, las asignaciones para el Fodes y la Corte Suprema de Justicia, así como la de pago de intereses.
- 8.** El déficit fiscal, incluyendo el costo previsional, seguirá siendo alto, de hecho, si se incorporan los gastos subestimados y se corrige la sobreestimación de ingresos, el déficit podría ser de 10.5% del PIB, incluso superior al 9.9% estimado para 2020. Esto provocaría que la deuda pública supere el 93.7% del PIB.
- 9.** Aunque es positivo el incremento del gasto social y de la inversión pública en niñez y adolescencia, es incierto que se pueda llevar a la práctica pues la mayor fuente de financiamiento son los ingresos tributarios los cuales están sobreestimados, poniendo en riesgo el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Asimismo, el proyecto de presupuesto de 2021 se queda corto para avanzar en una agenda de igualdad.
- 10.** La falta de espacios de participación ciudadana, los posibles casos de corrupción, así como los retrocesos en el acceso a la información restan legitimidad a una administración pública que debe jugar un rol protagónico para salir de la crisis económica, fiscal y social.
- 11.** Un año más no se establecen disposiciones específicas para avanzar en la producción de bienes y servicios que favorezcan la inclusión, el proyecto de presupuesto para 2021 no permite verificar el cumplimiento de los ODS desde una perspectiva de inclusión e igualdad, especialmente en términos de género, edad y etnia.

XII. Recomendaciones

- 1.** Corregir la subestimación de ingresos tanto en el ISR como en el IVA en el presupuesto aprobado para 2021. Adicionalmente, establecer la entrega de informes mensuales sobre el comportamiento de la recaudación a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, que permitan verificar que se están cumpliendo las metas aprobadas.
- 2.** Tomando en cuenta el impacto negativo en los ingresos, es indispensable que los organismos Ejecutivo y Legislativo se abstengan de promover y aprobar nuevas exenciones, exoneraciones y/o incentivos sin estudios técnicos que demuestren que los beneficios de dichas medidas son más altos que sus costos. Adicionalmente, es urgente evaluar la eficiencia y efectividad del gasto tributario actual.
- 3.** Por el lado del gasto público, se debe congelar la partida 54305 relacionada con publicidad, al monto ejecutado en 2019. Esto permitiría liberar alrededor de USD5.0 millones.
- 4.** Eliminar la partida relacionada con las primas y gastos de seguros privados que asciende a USD39.8 millones.
- 5.** Reorientar la partida 51701, indemnizaciones al personal permanente, de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Anda). Asimismo, reducir la compra de bienes y servicios no prioritarios como la compra de equipo militar y la disminución de la partida destinada a consultorías.
- 6.** Corregir los montos asignados a la Corte Suprema de Justicia, Fodes, así como las partidas de devolución de impuestos y el servicio de la deuda.
- 7.** Incrementar el presupuesto de las instituciones encargadas de velar por el buen uso de los recursos públicos, el acceso a la información pública y la garantía de los derechos humanos tales como la Corte de Cuentas, el Instituto de Acceso a la Información Pública y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

- 8.** Financiar la brecha fiscal para 2021, a través de la reorientación del uso de los préstamos que están en negociación en 2020 y que no se ejecutarán, en el marco del decreto 608, adicionalmente debe priorizarse la obtención de préstamos de apoyos presupuestarios con organismos multilaterales, porque dado el perfil de riesgo del país, la colocación de bonos en el mercado internacional tendría un costo muy alto.
- 9.** Reformar el artículo 14 del anteproyecto de ley del presupuesto para emitir una norma específica que permita, tomando en cuenta las características del Organismo de Inteligencia del Estado, el cumplimiento del principio de máxima publicidad de la información financiera del Estado. Además, establecer un candado para que en el proceso de ejecución del presupuesto no se trasladen recursos a la partida 54315 de gastos reservados.
- 10.** Agregar un artículo en la aprobación de ley para que el Ejecutivo realice informes cuatrimestrales consolidados de la ejecución presupuestaria de la inversión pública en niñez y adolescencia. Este informe debe como mínimo incluir: (i) un reporte del seguimiento físico y financiero; (ii) desagregación de la información y datos de la niñez y adolescencia derechohabiente por sexo y ubicación geográfica; (iii) contener los resultados del seguimiento y monitoreo del cumplimiento en El Salvador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; (iv) contener los resultados del seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las disposiciones del artículo cuarto de la *Convención de los Derechos del Niño* de las Naciones Unidas, y con énfasis especial y particular al cumplimiento de la *Observación General número 19 sobre Gasto Público y los Derechos del Niño*.
- 11.** Agregar al artículo 13 de la ley de presupuesto, la publicación de un informe cuatrimestral consolidado de la ejecución presupuestaria de la inversión pública en mujeres. Asimismo, indicar a las instituciones públicas que deberá de elaborar un plan de trabajo para la apertura por sexo de los indicadores de producción institucional de bienes y servicios, para avanzar en una gestión por resultados.
- 12.** Agregar un artículo en la aprobación, para que quede establecida la institucionalización de espacios de participación ciudadana en las diferentes etapas del ciclo presupuestario para el presupuesto 2022, siguiendo los estándares internacionales para construir un verdadero presupuesto abierto.

- 13.** Agregar un artículo que indique que el presupuesto de 2022 deberá elaborarse bajo la metodología del presupuesto por programas con enfoque de resultado y vinculado a un proceso de planificación, de tal forma que los presupuestos públicos sean congruentes con los objetivos y compromisos asumidos en la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- 14.** Paralelo a la discusión del presupuesto se debe debatir y aprobar una hoja de ruta con medidas de corto, mediano y largo plazo que permitan transformar a la política fiscal en un instrumento que reactive y transforme la economía, reduzca las desigualdades, garantice los derechos de toda la población y fortalezca la democracia. Esta hoja de ruta debe ser la base para alcanzar un plan de desarrollo.

Referencias

- Banco Mundial. (22 de abril de 2020). *El Banco Mundial prevé la mayor caída de remesas de la historia reciente* <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>. Recuperado el 2 de octubre de 2020, de Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>
- BCH. (2020). *Informe Deuda externa sector público y privado*. Subgerencia de Estudios Económicos, Departamento de Estadísticas Macroeconómicas. Tegucigalpa: Banco Central de Honduras. Recuperado el 6 de octubre de 2020, de https://www.bch.hn/esteco/sector_externo/deuda_externa/2020/deuda_externa_sector_pub_priv0720.pdf
- BID. (3 de junio de 2020). *BID apoya al fortalecimiento del sistema de salud de El Salvador ante el COVID-19*. Obtenido de Comunicados de prensa: <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-apoya-al-fortalecimiento-del-sistema-de-salud-de-el-salvador-ante-el-covid-19>
- Cepal. (2020). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Naciones Unidas. Recuperado el septiembre de 2020, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf
- Digestyc. (2020). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2019*. El Salvador: Digestyc.
- FMI. (2020a). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington DC: FMI. Recuperado el septiembre de 2020, de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020>
- FMI. (2020b). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. Washington DC: FMI.
- Gobierno de El Salvador. (15 de Diciembre de 2020). *Situación nacional del Covid-19*. Obtenido de Gobierno de El Salvador: <https://covid19.gob.sv/>
- GOES. (26 de octubre de 2020). *Situación nacional del COVID-19*. Obtenido de <https://covid19.gob.sv>

- Icefi. (2020). *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica: Comparación de cifras de cierre de 2019 con el presupuesto de 2020 y el cierre de 2018*. Guatemala: Icefi. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de icefi.org/sites/default/files/perfiles_macrofiscales_de_centroamerica_-_13.pdf
- Icefi. (2020). *Centroamérica Análisis sobre posibles impactos económicos y fiscales de la crisis potenciada por el Covid-19, Elementos para la reflexión*. Guatemala: Icefi. Recuperado el octubre de 2020, de http://icefi.org/sites/default/files/icefi_-_presentacion_-_covid_19_-_analisis_de_las_consecuencias_economicas_y_fiscales.pdf
- Icefi. (2020). *Estimación de la situación fiscal de Centroamérica al final de 2020*. Guatemala: Icefi. Recuperado el octubre de 2020, de icefi.org/sites/default/files/nota_de_coyuntura_-_05-2020_-_ca_-_estimacion_de_cierre_2020.pdf
- OACNUDH. (21 de Abril de 2020). *El Salvador: Bachelet preocupada por la erosión del estado de derecho en medio de las medidas para la COVID-19*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.oacnudh.org/el-salvador-bachelet-preocupada-por-la-erosion-del-estado-de-derecho-en-medio-de-las-medidas-para-la-covid-19/>
- OCDE, Cepal & CAF. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*. Paris: OECD. doi:<https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>
- OCDE, Cepal & CAF. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*. Paris: OECD. doi:<https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>
- OIT. (1 de julio de 2020). *Fuerte aumento del desempleo en América Latina y el Caribe deja a millones sin ingresos* . Obtenido de OIT: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_749663/lang-es/index.htm
- Oquellí de Riera, V. (8 de julio de 2020). *Honduras amplía las Medidas Fiscales* . Obtenido de García & Bordan Attorneys and Counselors at Law : <https://garciabodan.com/honduras-amplia-las-medidas-fiscales/>
- Panorama económico, Oxfam y AltavozES. (2020). *Análisis del presupuesto 2021 con perspectiva de género*.
- PNUD. (2020). *Human Development Report 2020. The next frontier Human development and the Anthropocene*. New York: PNUD.

- Reuters. (14 de Diciembre de 2020). Canciller Honduras dice huracanes Eta e Iota causaron daños por 10,000 million dlrs. *Reuters*, págs. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/economia-honduras-tormentas-idLTAKBN28O2V1>.
- UNWTO. (7 de mayo de 2020). *Las cifras internacionales podrían caer un 60-80% en 2020, informa la OMT*. Recuperado el 29 de septiembre de 2020, de UNWTO: <https://www.unwto.org/es/news/covid-19-las-cifras-de-turistas-internacionales-podrian-caer-un-60-80-en-2020>.
- Waxenecker, H. (2019). *Redes de poder político-económico en Honduras: un análisis post-golpe*. Fundación Heinrich Böll Stiftung.
- WHO. (2020). *Health Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. WHO. Recuperado el 26 de octubre de 2020, de <https://covid19.who.int>
- World Justice Project. (2020). *Índice de Estado de Derecho 2020*. Washington, DC: World Justice Project.
- Zelaya, Oscar. (2 de abril de 2020). *Resumen de medidas recientes en Materia Tributaria*. Obtenido de Center Law: <https://central-law.com/honduras-resumen-de-medidas-recientes-en-materia-tributaria/>



Con el apoyo de:



El Salvador,
Centroamérica,
diciembre de 2020