

El Salvador: evaluación del Gobierno saliente y desafíos fiscales del nuevo Gobierno

El Salvador, Centroamérica
junio de 2019

NOTA DE COYUNTURA 01-2019

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación y redacción

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista sénior para El Salvador, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel— Oficial de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado — 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

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

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

Contenido

Introducción	4
I. Evaluación del Gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén	5
a. Lo económico: un crecimiento bajo que se concentra en pocas manos	5
b. Lo social: avances insuficientes frente a los desafíos crecientes.....	8
c. Lo fiscal: la falta de una visión integral.....	11
II. Principales desafíos fiscales del Gobierno del presidente Nayib Bukele	12
a. El gasto público es insuficiente para garantizar el bienestar de la población.....	12
b. Los ingresos públicos además de ser bajos se cobran de forma inequitativa.....	14
c. La deuda pública es alta e insostenible	15
d. La opacidad fiscal.....	15
e. Cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal	16
f. Cumplimiento del Plan Cuscatlán	17
g. El cumplimiento de la Agenda 2030.....	18
h. Desafíos políticos.....	18
III. Reflexiones finales	18

El Salvador: evaluación del Gobierno saliente y desafíos fiscales del nuevo Gobierno

Introducción

A días de haber dado inicio el Gobierno del presidente Nayib Bukele, es importante evaluar el Gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén para conocer los avances, los retrocesos y los desafíos de la sociedad salvadoreña en materia de desarrollo durante su gestión. Esta nota evalúa el período gubernamental a partir de lo ofrecido en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 *El Salvador: productivo, educado y seguro*. Tomando en cuenta que este Plan es extenso, ya que contiene tres grandes prioridades, once objetivos, cincuenta y cinco líneas estratégicas y cuarenta y cuatro metas, el análisis del Icefi se ha centrado en tres áreas: económica, social y fiscal.

Se debe destacar que esta evaluación ha sido posible porque la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (Seteplán) cuenta con un subsistema actualizado de seguimiento y monitoreo del Plan Quinquenal. Este tipo de herramientas que permiten evaluar los compromisos de los gobernantes fortalece la esfera democrática del país. Por lo que el Icefi exhorta a que este tipo de esfuerzos continúen y sean fortalecidos por el nuevo Gobierno para la rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

El nuevo Gobierno asume su mandato, en medio de una situación fiscal crítica que pone en predicamento el cumplimiento de su Plan de Gobierno. Adicionalmente deberá enfrentar una serie de desafíos estructurales en las áreas de ingresos, gastos, deuda y transparencia. Por si fuera poco, debe cumplir con lo establecido en la *Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social* y avanzar al cumplimiento de la Agenda 2030. En este documento se esbozan los principales desafíos fiscales que deberá enfrentar el Gobierno del Presidente Nayib Bukele.

Frente al panorama fiscal de El Salvador, el Icefi, recomienda a las nuevas autoridades iniciar el proceso político para lograr un pacto fiscal, compromiso contenido en el plan de gobierno del nuevo presidente.

I. Evaluación del Gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén

Las evaluaciones de las administraciones gubernamentales permiten fortalecer los procesos democráticos, ya que la ciudadanía puede saber si se cumplieron, o no, las promesas ofrecidas por los gobernantes de turno; además permite determinar el estado de situación en el que inició un mandato y el estado de cómo lo entrega. En este apartado se evalúa el período gubernamental del Presidente Salvador Sánchez Cerén a partir de lo ofrecido en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 *El Salvador: productivo, educado y seguro*. Tomando en cuenta que este Plan es extenso, ya que contiene tres grandes prioridades, once objetivos, cincuenta y cinco líneas estratégicas y cuarenta y cuatro metas, el análisis del Icefi se concentrará en tres áreas: económica, social y fiscal.

a. Lo económico: un crecimiento bajo que se concentra en pocas manos

Uno de los grandes retos en materia económica, era modificar un modelo económico que generaba bajo crecimiento económico, altos niveles de desigualdad y poca transformación productiva. La apuesta del Gobierno de Sánchez Cerén, era contar con un «modelo de crecimiento económico equitativo, inclusivo y generador de empleo digno» (Gobierno de El Salvador, 2014). Dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) se comprometió con once metas en la esfera económica. A criterio del Icefi, y con base en las estadísticas oficiales, se cumplieron tres y ocho presentan avances insuficientes para cumplirse.

i. Metas cumplidas

Las metas cumplidas son: atracción de inversión extranjera directa neta, la cual aumentó entre 2014 y 2018 un 174.1%, cuando la propuesta era incrementar en 5% para 2019; ampliar la producción de energía renovable en 15%, con respecto al total de energía producida, pues para 2018 este indicador se había incrementado 18.6 puntos porcentuales; y, acrecentar las exportaciones a Centroamérica y el Caribe en 10%, ya que en 2014 estas exportaciones eran de USD2,323.2 millones y en 2017 alcanzaron los USD2,556.8 millones, lo que representa un incremento de 10.1%.

ii. Metas con avances insuficientes

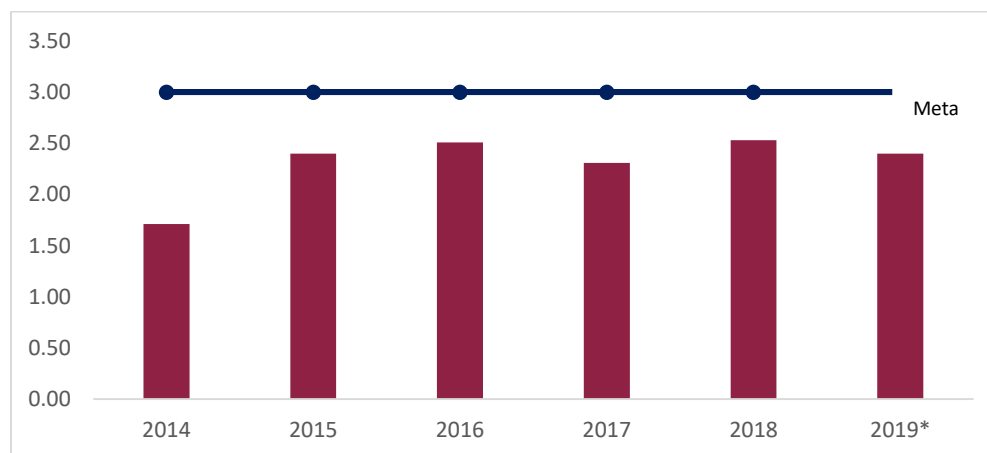
En el ámbito económico, el compromiso principal era alcanzar un crecimiento anual real del 3.0% del PIB. De acuerdo a las estadísticas oficiales, 2014 cerró con un crecimiento magro del 1.7%, para luego presentar en 2015 y 2016 un crecimiento de 2.4 y 2.5%, respectivamente. Para 2017 el crecimiento se contrajo alcanzando solo 2.3%. En 2018, se vuelve a alcanzar una tasa de crecimiento de 2.5%, como en 2016, y de acuerdo a estimaciones del Banco Central de Reserva (BCR) el crecimiento económico para 2019 será de 2.4%. Esto demuestra, que aunque se lograron niveles crecimiento económico por arriba del potencial (2.2%), el país continúa en la trampa del bajo crecimiento y además no alcanzaría la meta contenida en el PQD.

En tanto, otro compromiso era aumentar las exportaciones totales en USD1,500.0 millones con respecto al quinquenio anterior. De acuerdo a las estadísticas, para 2018 el incremento había sido de USD855.6 millones, muy por debajo de lo propuesto. Asimismo, se puso como horizonte el

disminuir la tasa de desempleo juvenil en un 10.0%, la cual era de 12.3% en 2014 y cayó a 12.0% en 2017.

En cuanto a la producción de alimentos, la apuesta era incrementar en promedio en 85% el autoabastecimiento de granos básicos. Para 2014 este porcentaje era de 81.5%, para 2017 subió levemente a 82.4%, siendo el avance insuficiente para cumplir lo planificado. Asimismo, una de las metas era reducir en cinco puntos el porcentaje de personas ocupadas con una remuneración inferior a la línea nacional de pobreza, que en 2014 era de 26.4%. A pesar de que para 2017 bajó a 24.5%, el avance es insuficiente para lograr el cometido. Lo mismo sucede con la propuesta de lograr en 2019, que el aporte del sector turismo al PIB sería de 6.6%; pues, para 2018 representó un 5.9% del PIB, reflejando avances, pero insuficientes. Finalmente, se buscaba que en 2019 la ejecución de la inversión pública fuera de 70%. En 2014, este indicador era de 56.2%, pero en 2018 apenas fue de 63.3%, por abajo incluso de lo reportado en 2016.

Gráfica 1: El Salvador: crecimiento económico 2014-2019 y meta de crecimiento de acuerdo al Plan Quinquenal de Desarrollo.



Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCR
*Proyección del BCR

Si a estos indicadores, se les suma los altos niveles de informalidad, los bajos niveles de inversión pública y privada, así como la baja transformación productiva, se puede concluir que en la esfera económica la valoración del Gobierno del presidente Sánchez Cerén muestra que cuando ha habido avances, estos en su mayoría son insuficientes para cumplir con lo prometido. El no haber tenido una mejor comprensión del contexto internacional, económico y comercial y una hoja de ruta clara para modificar un modelo económico exhausto, hace que el próximo Gobierno tenga la urgencia de construir un modelo económico, con roles mejor definidos para el mercado y para El Estado, donde se incrementen las tasas de crecimiento económico al tiempo en que se traduzcan en un incremento del empleo formal, pero además siendo congruente con los altos niveles de vulnerabilidad ambiental; y en dónde hayan mejores procesos de distribución de la riqueza. Para esto, es importante tener claro que en un país dolarizado, es la política fiscal el elemento esencial para lograr estos cometidos.

Tabla 1. El Salvador: evaluación del cumplimiento de las metas económicas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019

Meta establecida en el Plan Quinquenal	Indicador	Resultados					Evaluación Icefi
		2014	2015	2016	2017	2018	
Durante el quinquenio, alcanzar un crecimiento anual promedio del 3 % del PIB.	Tasa de crecimiento anual del PIB	1.71%	2.40%	2.51%	2.31%	2.53%	Insuficiente
Incrementar, en promedio, en un 85 % el autoabastecimiento de granos básicos.	Porcentaje de autoabastecimiento de granos básicos	81.50%	73.96%	77.22%	82.36%		Insuficiente
Reducir en cinco puntos porcentuales el porcentaje de personas ocupadas con una remuneración inferior a la línea nacional de pobreza	Porcentaje de personas ocupadas con una remuneración inferior a la línea nacional de pobreza	26.40%	27.90%	25.10%	24.25%		Insuficiente
Disminuir la tasa de desempleo juvenil en un 10 %	Tasa de desempleo entre jóvenes de 16 y 29 años	12.30%	11.70%	11.90%	12.00%		Insuficiente
Incrementar la producción de energía renovable en un 15 %, con respecto al total de energía producida.	Porcentaje de oferta de energía renovable con respecto a total producida	57.90%	56.60%	57.04%	74.25%	76.46%	Cumplido
Aumentar la inversión privada doméstica en un 15%, con respecto al PIB.	Aporte de la inversión privada en el PIB	13.40%	13.2%	13.1%	13.2%	14.1%	Insuficiente
Aumentar la ejecución de la inversión pública en un 70 %.	Porcentaje de ejecución de la inversión pública	56.20%	61.70%	66.30%	55.70%	63.3%	Insuficiente
Generar un aporte del sector turismo al PIB de 6.6 %, al 2019.	Aporte del sector turismo en el PIB	4.40%	n.d.	4.9%	4.4%	5.9%	Insuficiente
Incrementar en USD1500 millones las exportaciones totales del quinquenio en relación al quinquenio anterior	Exportaciones (en millones)	USD6,677.0	USD6,911.0	USD6,884.5	USD7,224.7	USD7532.6	Insuficiente
Incrementar las exportaciones a Centroamérica y el Caribe en un 10 %	Exportaciones a Centroamérica y el Caribe (en millones)	USD2,323.2	USD2,398.2	USD2,424.1	USD2,556.8		Cumplido
Incrementar la inversión extranjera directa en un 5%	Total de inversión extranjera directa neta (millones)	USD306.3	USD396.6	USD347.4	USD889.1	USD839.6	Cumplido

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

b. Lo social: avances insuficientes frente a los desafíos crecientes

En el ámbito social, el Plan Quinquenal de Desarrollo identifica 16 metas relacionadas con esferas como educación, salud, protección social y acceso a servicios básicos. A criterio del Icefi, siete han sido cumplidas, ocho mostraron avances insuficientes y para una no existe información suficiente para evaluarla.

i. Metas cumplidas

Entre las metas cumplidas se encuentra que el 100% de la población estudiantil sea beneficiaria de los paquetes escolares. De acuerdo a las estadísticas oficiales, desde 2015 esta meta se ha cumplido. Asimismo, en el ámbito educativo, la otra meta cumplida es ampliar la cobertura de educación inicial en 10%, ya que la tasa neta de matrícula de educación inicial pasó de 1.4% en 2014 a 6.4% en 2018. Por otra parte, una promesa muy importante en el ámbito social era lograr una razón de mortalidad materna por debajo de 35 por 100,000 nacidos vivos. En 2014 este indicador era de 45.6, pero en 2018 bajó a 28.6, una meta alcanzada; sin embargo, superior al 27.4 alcanzado en 2016.

En cuanto a la desigualdad del ingreso, la meta fijada era que el Coeficiente de Gini debía ser 0.39. En 2017 este índice alcanzó 0.34, mostrando que la desigualdad del ingreso ha disminuido. Sin embargo, esta medición presenta serias limitaciones –por ejemplo, obtener información de las rentas más altas–. Por ello, también es importante observar cómo se distribuye la producción nacional por medio de la remuneración de los factores productivos: de acuerdo a datos del Banco Central de Reserva (BCR), entre 2014 y 2018, al medir el PIB por el enfoque del ingreso, la participación de las remuneraciones en el producto decreció en 1.4 puntos porcentuales (pasando de 38.6 a 37.2%), mientras que el excedente bruto de explotación –ingresos obtenidos por propiedad del capital– creció en 1.2 puntos porcentuales (pasando de 37.7% a 38.9%), resultados que muestran que mientras la participación de las ganancias de las empresas ha crecido, los ingresos de los trabajadores ha caído.

Otras de las metas cumplidas están relacionadas con la vivienda. Una es la de disminuir el déficit habitacional cuantitativo en dos puntos porcentuales, que, de acuerdo a la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, para 2018 la reducción había sido de 38%. Adicionalmente, las metas relacionadas con el acceso a energía eléctrica y agua potable, cuya promesa era aumentar la cobertura en al menos dos puntos porcentuales. En el caso del acceso a la energía eléctrica esta pasó de 84 a 86.3% entre 2014 y 2017; en tanto el acceso a agua potable se incrementó de 76.1 a 78.8% en ese mismo período, con lo cual ambas metas se han cumplido.

ii. Metas con avances insuficientes

Dentro de los compromisos que muestran avances insuficientes, se encuentra reducir en tres puntos porcentuales el gasto directo de bolsillo de los hogares en salud, con respecto al gasto nacional en salud. Entre 2014 y 2018 este gasto se redujo dos puntos. Lo mismo sucede con la meta de aumentar en cinco puntos porcentuales la cobertura de la seguridad social, pues entre 2014 y 2017 solo se incrementó 0.2 puntos porcentuales. En situación similar se encuentra la meta d

e disminuir en tres puntos porcentuales el déficit cualitativo de vivienda, pues para 2018 se había reducido solo un 2.1%.

No se logró cumplir la meta de erradicar el analfabetismo en personas con edades entre 15 y 26 años, pues al revisar la tasa de analfabetismo de las personas en ese grupo etario disminuyó de 2.4 a sólo 2.2% entre 2014 y 2017. La meta de mantener una tasa de mortalidad infantil de ocho por cada mil nacidos vivos, tampoco se cumplirá, pues en 2014 era de 9.7, mientras que en 2017 fue de 9.1. Adicionalmente, hay un compromiso con relación a la reducción de la tasa de pobreza extrema en tres puntos porcentuales, empero los datos indican que entre 2014 y 2017, la tasa de este flagelo social disminuyó sólo 1.4 puntos porcentuales, pasando de 7.6 a 6.2%, afectando a 496,000 personas en este último año.

La meta de atender a 447,800 estudiantes jóvenes y adultos por medio de las modalidades flexibles de educación a nivel nacional no se logrará cumplir, pues las estadísticas oficiales dan cuenta que entre 2014 y 2018 se atendieron solo 251,562. Aunque no se establecieron metas sobre la matrícula neta, es motivo de preocupación la caída registrada entre 2014 y 2018: la parvularia cayó de 58.6 a 57.4%; la primaria de 86.4 a 82.0%; la de tercer ciclo, de 64.9 a 57.3%.

En el ámbito de la desigualdad, la otra meta era reducir el Índice de Desigualdad de Género (IDG) a 0.34; este índice para 2014 era de 0.41 y para 2017 solo se redujo a 0.39; por lo que será una meta que no se cumplirá.

Hay una meta para la cual no existe información suficiente para poder evaluarla, y es la de mantener la cobertura del programa nacional de inmunizaciones entre el 90 y 95%, pues solo existe el dato de 2014 (86.2%). Sin embargo, es preocupante que la cobertura de la vacuna triple viral (conocida como SRP) haya caído de 94.5 a 81% entre 2014 y 2018, misma situación con la cobertura de vacunación de la tercera dosis pentavalente en menores de un año que pasó de 93.5% a 81% en esos mismos años, según datos del sistema nacional de registros de vacunas del Ministerio de Salud.

En términos generales, en el ámbito social la mayor parte de metas no fueron cumplidas; por lo que los avances logrados son insuficientes para enfrentar exitosamente una realidad social compleja. Asimismo, el retroceso en indicadores claves de educación y salud, pone de manifiesto el enfoque de austeridad adoptado por dicha administración, lo que afectó directamente al gasto social.

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

Meta establecida en el Plan Quinquenal	Indicador	Resultados					Evaluación Icefi
		2014	2015	2016	2017	2018	
Erradicar el analfabetismo en personas con edades entre 15 y 26 años.	Tasa de analfabetismo en personas de 15 a 26 años	2.40%	2.50%	2.30%	2.20%		Insuficiente
Ampliar la cobertura de educación inicial en un 10%	Tasa neta de matrícula en educación inicial	1.40%	2.10%	1.90%	5.1%	6.4%	Cumplido
Atender a 447 800 estudiantes jóvenes y adultos por medio de las modalidades flexibles de educación a nivel nacional	Número de estudiantes atendidos en modalidad flexible	50,445	46,335	46,252	47,878	60,652	Insuficiente
Ampliar la cobertura de la dotación de paquetes escolares al 100 % de la población estudiantil que cursa bachillerato en centros educativos públicos (150 000 estudiantes)	Porcentaje de población estudiantil beneficiaria de paquetes escolares	99.00%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	Cumplido
Lograr una razón de mortalidad materna por debajo de 35 por 100,000 nacidos vivos.	Razón de mortalidad materna	45.61	42.3	27.4	31.1	28.6	Cumplido
Mantener una tasa de mortalidad infantil de ocho por mil nacidos vivos	Tasa de mortalidad infantil	9.7	10.2	9.8	9.1		Insuficiente
Mantener la cobertura de vacunación del programa nacional de inmunizaciones entre el 90 % y 95 %	Cobertura esquema completo de vacunación niños (as) 24-35 meses	86.20%					Información insuficiente
Reducir en tres puntos porcentuales el gasto directo de bolsillo de los hogares en salud, con respecto al gasto nacional en salud.	Gasto directo en bolsillo de los hogares como porcentaje del gasto nacional en salud	29.00%	27.00%	28.00%	28.00%	26.9%	Insuficiente
Aumentar en cinco puntos porcentuales la cobertura de la seguridad social	Porcentaje de personas ocupadas cotizantes de sistema de seguridad social pública o privada	27.79%	27.91%	27.84%	28.03%		Insuficiente
Alcanzar un coeficiente de Gini de 0.39	Coeficiente de Gini	0.38	0.37	0.36	0.34		Cumplido
Reducir en tres puntos porcentuales la pobreza extrema	Porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema	7.60%	8.10%	7.90%	6.20%		Insuficiente
Reducir el Índice de Desigualdad de Género (IDG) a 0.34.	Índice de Desigualdad de Género	0.41	0.40	0.39	0.39		Insuficiente
Disminuir el déficit habitacional cuantitativo en dos puntos porcentuales	Déficit habitacional cuantitativo		51,513	43,173	37,091	31,919	Cumplido
Disminuir en tres puntos porcentuales el déficit cualitativo de vivienda	Déficit habitacional cualitativo		445,351	439,075	438,165	436,220	Insuficiente
Aumentar la cobertura de acceso a energía eléctrica en al menos dos puntos porcentuales	Porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica propia	84.00%	84.70%	85.60%	86.3%		Cumplido
Aumentar la cobertura de acceso a agua potable en al menos dos puntos porcentuales	Porcentaje de población con acceso a agua potable conexión domiciliar	76.10%	77.00%	78.30%	78.8%		Cumplido

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

c. Lo fiscal: la falta de una visión integral

En el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 se indica que para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas era necesario: (a) mantener el déficit fiscal bajo control; (b) generar espacios fiscales para financiar las nuevas políticas públicas del Plan; (c) impulsar una reforma tributaria integral; (d) combatir la evasión y la elusión fiscal; (e) mejorar la calidad y eficiencia del gasto público; (f) proteger la inversión y el gasto social; (g) revertir la tendencia creciente del endeudamiento público; y (h) propiciar reglas de responsabilidad fiscal que generen condiciones de estabilidad y sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

El Plan incluye metas fiscales para este período presidencial, las cuales se muestran en la tabla siguiente, comparando las metas con lo realmente ejecutado entre 2014 y 2018. De los aspectos positivos que indican las cifras es que los niveles de déficit y deuda pública fueron inferiores a las metas establecidas. Por su parte, el balance primario se quedó corto respecto a lo ofrecido, al igual que la inversión pública. Se debe señalar que por el lado de los ingresos, la carga tributaria se quedó muy debajo de lo planteado en el PQD.

Tabla 3. El Salvador: evaluación de las metas fiscales establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019

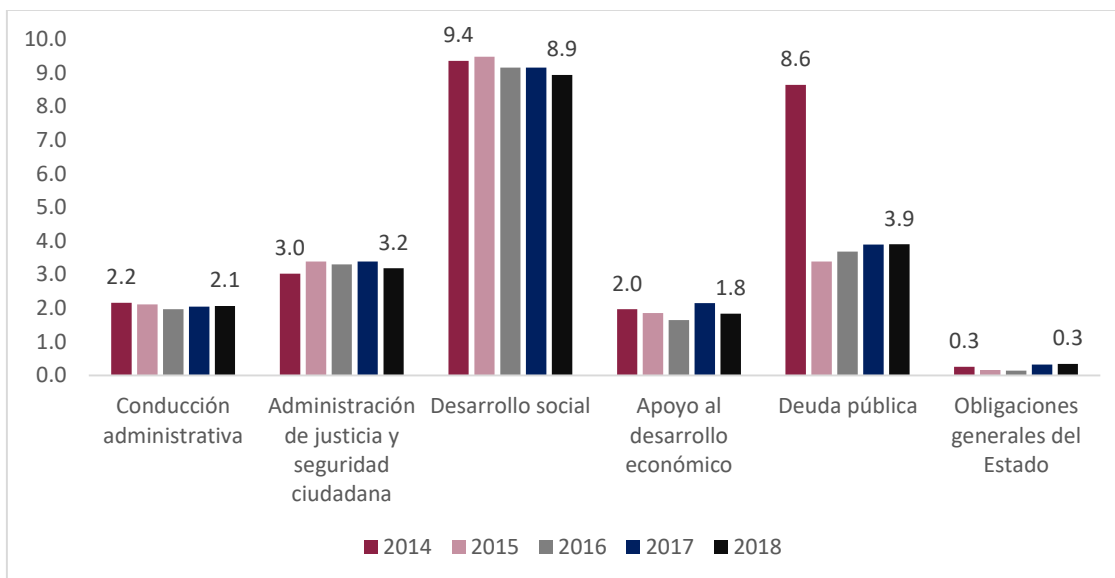
Indicadores fiscales (como porcentaje del PIB)	2014	2015	2016	2017	2018	Meta establecida en el Plan Quinquenal ^a
Carga tributaria bruta	17.7%	17.6%	17.5%	18.0%	18.3%	19.9%
Gasto de consumo	14.6%	14.4%	14.6%	14.3%	14.4%	14.0%
Inversión del sector público no financiero (SPNF)	2.8%	2.8%	3.1%	2.7%	3.2%	3.5%
Balance primario SPNF(sin pensiones)	0.8%	1.2%	2.0%	2.9%	2.3%	2.8%
Déficit Global SPNF (sin pensiones)	-1.9%	-1.6%	-1.0%	-0.3%	-1.3%	-1.0%
Déficit Global SPNF (con pensiones)	-4.0%	-3.6%	-3.1%	-2.5%	-2.7%	-3.6%
Deuda SPNF (sin pensiones)	51.1%	51.3%	51.0%	51.0%	50.5%	51.3%
Deuda SPNF (con pensiones)	64.6%	66.2%	67.6%	69.4%	69.4%	71.9%

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

^a Estas metas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo se actualizaron con base en el nuevo sistema de cuentas nacionales, suponiendo un sistema de cuentas consistente, con cambios en nivel, pero no en trayectoria.

Si el análisis se concentrara solamente en la reducción del déficit fiscal, se concluiría que la situación fiscal de El Salvador ha mejorado, conclusión que se respaldaría por el incremento sostenido del superávit primario. No obstante, un análisis más profundo revela que la reducción del déficit fiscal fue a costa de la disminución del gasto social y del mantenimiento de bajos los niveles de la inversión productiva, dos variables que, dentro de una estrategia de desarrollo y mayor crecimiento, lejos de haberse recortado debían incrementarse significativamente. Como se dijo anteriormente, esta conclusión puede explicar por qué muchas metas en el ámbito social y económico no se van a cumplir.

Gráfica 2. El Salvador: gasto público del Gobierno Central por área de gestión, como porcentaje del PIB, 2014-2018



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

II. Principales desafíos fiscales del Gobierno del presidente Nayib Bukele

El inicio de la nueva administración gubernamental estará marcado por un contexto fiscal complejo, donde no se ha logrado construir una política fiscal como instrumento para el desarrollo, y en el que se ha priorizado la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin alcanzarse. Los problemas fiscales no son coyunturales, al contrario, son el resultado de un conjunto de decisiones adoptadas en el transcurso de las últimas décadas, por lo que resolverlos incluso supera la propia capacidad del Gobierno, convirtiéndose en un tema de Estado.

Entre los principales desafíos que el nuevo Gobierno deberá superar son: un gasto público bajo, no vinculado a una planificación de mediano y largo plazo, sin evaluación sobre su eficiencia y efectividad; unos ingresos públicos insuficientes y recaudados de manera inequitativa, incapaces de financiar una estrategia de desarrollo; un déficit fiscal alto y niveles de deuda insostenibles; opacidad fiscal sin espacios para la participación ciudadana. A estos hay que agregarles, el cumplimiento del mandato Constitucional, de la Ley de Responsabilidad Fiscal y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como las promesas hechas en la campaña electoral, reflejados en el Plan Cuscatlán.

a. El gasto público es insuficiente para garantizar el bienestar de la población

A criterio del Icefi, los principales desafíos por el lado del gasto público que deberá enfrentar el nuevo Gobierno son los siguientes:

- 1. Avanzar hacia la suficiencia del gasto público.** El artículo 1 de la constitución salvadoreña establece que «[...]es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social»; por lo que la suficiencia fiscal se logra cuando el Estado cuenta con los recursos suficientes para cubrir las necesidades de la población. En casi dos décadas el tamaño del sector público no financiero (SPNF) solo creció 3.5 puntos porcentuales, alcanzando para 2018, 24.5% del PIB, niveles inferiores a los mostrados en 2009, 2010 y 2012. Este incremento se concentró principalmente en el pago de intereses por la deuda pública. En cambio, el gasto en capital tuvo una tendencia a la baja, en el 2000 fue de 3.7% del PIB y en 2018 de 3.4%.
- 2. Lograr la universalización de los bienes y servicios públicos.** Actualmente, los servicios públicos son de baja calidad y cobertura, lo que provoca altos niveles de exclusión y desigualdad en El Salvador. Las bajas coberturas en salud, educación y protección social dejan en desventaja principalmente a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y población rural. Esto es explicado, en buena parte porque los niveles de gasto social son bajos y, además, en los años recientes con tendencia a la baja: para 2018 fue de 8.9% del PIB inferior al gasto registrado en 2005, cuando llegó a ser equivalente al 9.3% del PIB.
- 3. Revisar las rigideces presupuestarias.** Una de las principales características del gasto público salvadoreño es su extrema rigidez, lo que limita el margen de maniobra de los hacedores de política pública. Estas rigideces van desde aquellas que son disposiciones legales, incluso comprendidas en la *Constitución de la República* —como las asignaciones al Organismo Judicial—, las transferencias que se realizan a las municipalidades, o las asignaciones provenientes de contribuciones especiales. A estas últimas hay que sumar los gastos vinculados con el pago de sueldos y salarios y las asignaciones administrativas mínimas imposibles de evitar (pues de lo contrario no podría funcionar el aparato estatal), así como los gastos vinculados con el servicio de la deuda. Entre 2004 y 2018 se estima que, a nivel del gobierno central, la rigidez del gasto público salvadoreño representó, en promedio, aproximadamente un 81.0% del gasto público total.
- 4. Implementar un presupuesto multinual y con enfoque de resultados.** A pesar de diversos esfuerzos, El Salvador sigue formulando su presupuesto público por áreas de gestión, lo que limita la rendición de cuentas y la evaluación sobre la eficiencia y efectividad del gasto público. Asimismo, la elaboración del presupuesto no tiene conexión con la planificación de mediano y largo plazo. Por ello es importante contar con presupuestos multianuales vinculados con un plan de desarrollo a largo plazo.
- 5. Eliminación de los gastos superfluos.** Es importante que el Estado no erogue recursos hacia partidas presupuestarias que deslegitiman el rol de lo público. En ese sentido, se deben eliminar los seguros de salud para funcionarios, así como las partidas de gastos reservados. Además, deben evaluarse todas las transferencias que se realizan hacia entidades privadas y avanzar en la evaluación de resultados de programas participativos.

6. **Reformar el servicio civil y el sistema de compras y contrataciones del Estado.** Reformar el sistema de servicio civil para asegurar que en los procesos de contratación de empleados públicos y funcionarios prevalezcan los principios de igualdad, mérito, idoneidad y capacidad. Homologar las escalas salariales en todas las instituciones públicas y crear mecanismos de evaluación de desempeño, capacitación y retención de los mejores servidores públicos. Asimismo se debe transitar de un sistema de compras atomizado a un sistema unificado para todas las instituciones sin perjuicio de su autonomía; el gobierno también debe incorporar estándares internacionales para asegurar la transparencia y utilizar herramientas innovadoras como la subasta electrónica inversa.

- b. **Los ingresos públicos además de ser bajos se cobran de forma inequitativa**

A criterio del Icefí, los principales desafíos por el lado de los ingresos públicos que deberá enfrentar el nuevo Gobierno son los siguientes:

7. **Incrementar los ingresos del Estado.** Entre 2000 y 2018 la carga tributaria neta pasó de 11.4 a 18.0%, y se espera que para 2019, caiga a 17.8%. En el último quinquenio la carga tributaria solo se incrementó un punto porcentual. Pese a este incremento, la presión tributaria continúa por debajo del promedio de 19.0% en América Latina y el Caribe y del 24.8% (sin incluir seguridad social) en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/Cepal/CIAT/ BID, 2019).
8. **Cumplir el principio de capacidad de pago, para hacer progresivo el sistema tributario.** La Constitución Política de El Salvador establece que los impuestos, tasas y demás contribuciones deben ser en relación equitativa (art. 131). Actualmente, más de la mitad de los impuestos que se recaudan son indirectos y regresivos: mientras el 10.0% más pobre, de la población, ve reducido su ingreso en un 13.2%, al 10.0% más rico esto solo le ocurre en un 11.2% (Icefí/FIDA, 2016). De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda basados en las declaraciones de renta de 2017, la tasa efectiva del impuesto sobre la renta (ISR) para los asalariados fue del 10.8%; para las personas con rentas diversas, del 4.3%; mientras que para empresas, del 2.6%. La tasa efectiva de ISR de las empresas además de ser baja es regresiva, pues mientras que el decil uno, el de menor ingreso, paga una tasa efectiva del 8.2% de sus ingresos, el decil diez, el de mayor ingreso, paga un 2.6%.
9. **Reducir los niveles de evasión.** De acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Hacienda para 2017, los niveles de evasión representaron un 17.5% de la recaudación potencial del impuesto al valor agregado (IVA), unos USD341 millones; sin embargo, lo más preocupante es que los niveles de evasión de 2017, fueron superiores a los de 2006. Asimismo, es fundamental contar con estudios de evasión del ISR.

10. Eliminar los privilegios fiscales injustificados. El gasto tributario está conformado por los diferentes tratamientos tributarios especiales otorgados en forma de exenciones, exoneraciones, no sujeción a impuestos, tasas diferenciadas, entre otras consideraciones dirigidas a grupos poblacionales o sectores económicos. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el gasto tributario de El Salvador para 2016 representaba el 1.83% del PIB en materia de ISR, y el 1.94% el PIB con respecto al IVA, lo que implica que los tratamientos tributarios diferenciados tuvieron un costo fiscal del 3.77% del PIB, equivalente a USD900.0 millones para dicho año. Además, el gasto tributario ha ido en pleno ascenso, pues en 2009 era de 2.72% del PIB.

c. La deuda pública es alta e insostenible

A criterio del Icefi, los principales desafíos por el lado de la deuda pública que deberá enfrentar el nuevo Gobierno son los siguientes:

11. Reestructurar la deuda pública. La ratio de la deuda pública en El Salvador ha alcanzado casi el 70% del PIB, de la cual el 37.1% del PIB es deuda externa, el 11.4% interna, 2.8% deuda de corto plazo y el resto es deuda previsional}. La partida presupuestaria más grande es la del servicio de la deuda, que para 2019 alcanzará una cuarta parte del presupuesto público. Además, en este quinquenio se vencerán USD2,400 millones en bonos de los cuales solo se han autorizado el refinanciamiento de USD800 millones; a esto debe añadirse el pago de intereses y amortizaciones, que podrían ascender a otros USD2,500 millones.

12. Ordenar el uso de la deuda de corto plazo. Una de las causantes del desorden financiero ha sido el uso inadecuado de las Letras del Tesoro (Letes). El saldo de éstas para mayo de 2019 era de USD768 millones. Por ello, es importante que el nuevo Gobierno supedite el uso de este instrumento a lo que establece la Constitución Política.

13. Reformar el sistema previsional. Alrededor del 20% del PIB representan las obligaciones del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP). A pesar de la reforma realizada en 2017, el Estado continuara cargando con la deuda previsional. Por lo que se debe reformar el sistema previsional, no solo por un aspecto financiero, sino sobre todo para mejorar la cobertura y alcanzar la universalización de la seguridad social, en sintonía con las medidas pertinentes para lograr una autonomía financiera, prestándole especial atención a los pilares no contributivos de este sistema.

d. La opacidad fiscal

A criterio del Icefi, los principales desafíos por el lado de la transparencia que deberá enfrentar el nuevo Gobierno son los siguientes:

- 14. Asegurar la probidad de los funcionarios públicos.** Implementación de mecanismos para el manejo de conflictos de interés, así como el fortalecimiento de las declaraciones juradas patrimoniales.
- 15. Crear mecanismos de participación ciudadana.** De acuerdo con el Índice de Presupuesto Abierto, en el apartado de participación ciudadana reporta un puntaje de apenas 6 sobre 100 puntos, el más bajo de la región latinoamericana. Se debe institucionalizar en la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público, así como en el diseño e implementación de políticas de prevención de la corrupción.
- 16. Elaborar una política de datos abiertos.** Garantizar a la ciudadanía mayores conocimientos sobre la administración pública, mediante acceso a la información, especialmente sobre las herramientas del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) que permiten a la ciudadanía conocer el uso de los recursos que realizan todas las instituciones públicas y privadas que manejan fondos públicos, además de los procesos de compras y contrataciones del Estado, tanto a nivel municipal como nacional.
- 17. Reconsiderar la continuidad de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (Seteplán).** De acuerdo al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, la Seteplán era la encargada de dirigir la elaboración del Plan Quinquenal del Ejecutivo, organizar el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema de Información y Estadística e Indicadores, participar y coordinar en el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas que deban realizar las distintas entidades estatales. Por lo que el Gobierno debe reconsiderar la decisión de eliminar la Seteplán o en su defecto designar que institución asumirá estas responsabilidades, para fortalecer los procesos de planificación, evaluación y rendición de cuentas de la administración pública.

e. Cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal

El 18 de noviembre de 2018 fueron aprobadas las reformas a la *Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social*, con los votos de todos los partidos políticos en la Asamblea Legislativa. En estas reformas se estableció que para 2021 la carga tributaria bruta no puede ser menor al 18.5% del PIB y los gastos de consumo (remuneraciones y bienes y servicios) a partir de 2021 no pueden ser mayores a 14% del PIB. Asimismo, quedó fijado que, para 2021, tiene que haber un ajuste fiscal de 3% del PIB por medio de acomodados en ingresos y gastos. Sin embargo, como sucedió en 2016, cuando se aprobó la ley, aunque se aprobaron metas cuantitativas no se han definido claramente las medidas necesarias para lograrlas, por lo que el nuevo Gobierno debe presentar una hoja de ruta que permita cumplir con las metas establecidas en esta Ley.

f. Cumplimiento del Plan Cuscatlán

El Presidente Bukele, hizo una serie de ofrecimientos durante el proceso electoral plasmados en el Plan Cuscatlán. Uno de los desafíos que tendrá es poder cumplir lo ofrecido. Este Plan no muestra un escenario macrofiscal que detalle los costos que representan todas las propuestas realizadas. Dada la situación fiscal, de no hacer cambios que permitan transitar hacia una política fiscal suficiente, progresiva y transparente, se pone en entredicho cumplir con lo ofrecido. A continuación, se destacan algunos ofrecimientos enmarcados en el Plan Cuscatlán:

Tabla 4. El Salvador: Principales compromisos ofrecidos al electorado en el plan Cuscatlán

Ejes	Propuestas
Crecimiento económico	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de crecimiento de la economía de al menos del 3.5% para 2024 • Megaproyectos (aeropuerto en el oriente del país, transporte ferroviario, entre otros) • 36,500 obras en 5 años (20 obras por día) • Cobertura del 100% del área rural con energía eléctrica • Generación de 200 MW de energía eléctrica adicionales a través de energía geotérmica, solar y biodigestores.
Construcción de la igualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del gasto social equivalente al 3% del PIB dentro de la estructura presupuestaria. • Aumento progresivo del gasto público en salud a no menos del 5% del PIB. • Subsidio universal para familias por cada hijo e hija que mantengan en el sistema educativo y que obtenga excelente rendimiento académico. • Aumento del 3% del Presupuesto General de la Nación a la Universidad de El Salvador.
Efectividad del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el número de homicidios en un 63% para 2021, respecto a 2018. • La creación y funcionamiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad y la Corrupción en El Salvador (CICIES). • Eliminación de la partida de gastos reservados. • Adopción e implementación del modelo de gestión por resultados
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la renta mundial para personas naturales. Incorporación de tasa global de renta. Implementación del impuesto a los flujos de efectivo. Aplicación del impuesto predial y gravamen de tierras agrícolas ociosas. Integración de la Ley General de Incentivos Fiscales para la producción y el empleo. IVA diferenciado, mayor para bienes de lujo y menor o exento para canasta básica (alimentos), medicinas y preparados oficinales (toda la cadena económica hasta la persona consumidora). Contribución especial para el Fondo Nacional de Garantías.

	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar del 5 al 6% la Contribución Especial para la promoción del desarrollo del turismo para el consumidor extranjero y destinarlo para creación del fondo de ayuda a familiares de miembros de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada caídos en el cumplimiento del deber. • Conversión de la deuda de corto y mediano a largo plazo, por medio de la utilización de todos los canales de financiamiento disponibles. • Establecimiento del pacto fiscal como una política de Estado.
--	---

Fuente: Icefi con base en el Plan Cuscatlán

g. El cumplimiento de la Agenda 2030

El Salvador se ha comprometido con cumplir la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que descansa en el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) concebidos como un llamado mundial para la adopción de medidas dirigidas a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. De acuerdo a estimaciones preliminares del Icefi, para que El Salvador logre eliminar la pobreza extrema, la universalización de la salud y la educación y la mejora en la infraestructura para 2030 debe incrementar en alrededor del 6% del PIB su gasto público.

h. Desafíos políticos

Uno de los mayores desafíos para el Gobierno presidido por Nayib Bukele es lograr consensos que permitan la gobernabilidad y la superación de los principales problemas fiscales. Esto toma relevancia, pues el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional con el que él ganó las elecciones, solo cuenta con 10 diputados y la última gestión presidencial estuvo marcada por la parálisis política, que incluso provocó que El Salvador cayera en *default* selectivo. Superar la crítica situación fiscal va más allá de la capacidad de cualquier gobierno, por lo que es fundamental el establecimiento de acuerdos de país que permitan acordar una hoja de ruta de corto, mediano y largo plazo.

III. Reflexiones finales

La evaluación de las metas propuestas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 *El Salvador: productivo, educado y seguro* en las áreas económica, social y fiscal concluye que la mayor parte de metas no fueron cumplidas. A criterio del Icefi, los avances insuficientes estuvieron marcados por la crítica situación fiscal. El enfoque de austeridad adoptado provocó incluso un deterioro en indicadores sensibles de educación y salud. Entre las enormes deudas del Gobierno saliente está el no haber impulsado un proceso de diálogo abierto, transparente e incluyente que condujera a un acuerdo nacional en materia fiscal.

Frente a este panorama es que inicia la administración del Presidente Nayib Bukele. Un panorama que se complejiza, pues se espera que para este año caiga la recaudación y se incremente el déficit

fiscal respecto al año pasado. El nuevo Gobierno sufrirá el lastre de los problemas estructurales de las finanzas públicas.

Por lo que el Icefi invita que, frente a estos desafíos, el gobierno inicie por el cumplimiento de uno de los ofrecimientos en el Plan Cuscatlán: el establecimiento de un pacto fiscal. Especialmente porque el inicio de una nueva administración representa una ventana de oportunidad para lograr un acuerdo político de esta envergadura. Teniendo presente que este tipo de acuerdos va más allá de los objetivos tradicionales de la política fiscal, por lo que su concreción debe ser el resultado de un consenso amplio, abierto y transparente entre la mayor cantidad posible de actores que representen sectores políticos, sociales y económicos¹.

Finalmente, se debe remarcar que en estos momentos están dadas las condiciones para que los salvadoreños y salvadoreñas, por medio de un proceso de construcción colectiva, fortalezcan la democracia y definan el tipo de sociedad en el que quieren vivir, con la garantía de una política fiscal moderna que promueva el crecimiento económico sostenible, la construcción de la equidad y la efectividad del Estado.

¹ El Icefi hizo pública una propuesta para lograr un acuerdo fiscal justo, transparente e incluyente en El Salvador. Véase: http://icefi.org/sites/default/files/por_un_acuerdo_fiscal_justo_transparente_e_incluyente_0_0.pdf

