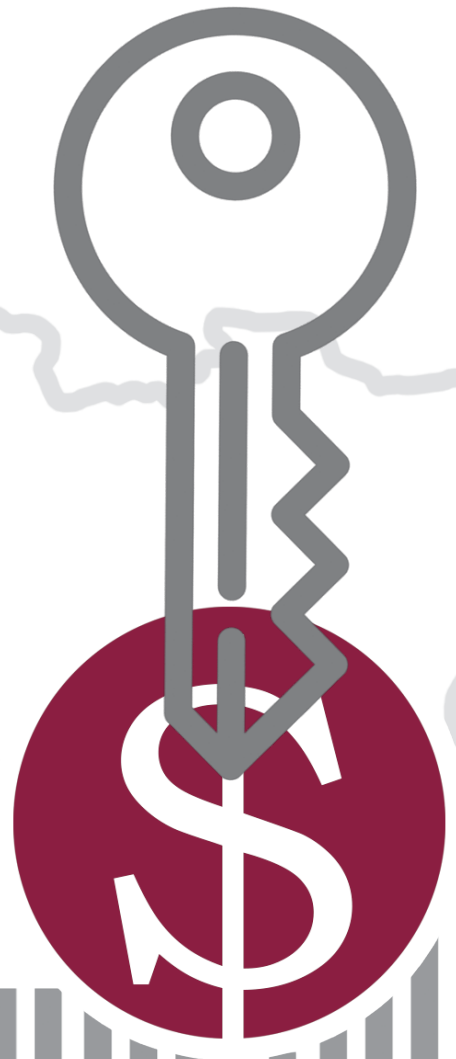


El Salvador

Análisis y recomendaciones al
Proyecto de Ley del Presupuesto
General del Estado del Ejercicio Financiero
Fiscal **2020** de El Salvador

Centroamérica, noviembre de 2019



El Salvador

Análisis y recomendaciones al
Proyecto de Ley del Presupuesto
General del Estado del Ejercicio Financiero
Fiscal **2020** de El Salvador



Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Castaneda Ancheta — Economista sénior, Icefi

Redacción y elaboración de insumos

Ricardo Castaneda Ancheta - Economista sénior, Icefi

Abelardo Medina - Economista sénior, Icefi

Michelle Molina - Economista investigadora, Icefi

Lourdes Molina Escalante - Economista sénior, Icefi

Hugo Roldán - Economista investigador, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco — Coordinadora de Desarrollo Institucional, Icefi

Portada, diagramación y proceso de publicación

Mónica Juárez Balcárcel — Oficial de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa —Oficial de comunicación, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

12 avenida, 14-41, zona 10, Colonia Oakland

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Noviembre de 2019

ISBN: **978-9929-674-77-6**

Con el apoyo de:



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

cooperantes antes mencionadas. Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan

gratuitamente. 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

La reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: info@icefi.org.

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org

El Salvador

Análisis y recomendaciones al
Proyecto de Ley del Presupuesto
General del Estado del Ejercicio Financiero
Fiscal 2020 de El Salvador



Documentos para el diálogo fiscal

Exponer elementos políticos, económicos y fiscales
medulares para allanar el camino hacia
el diálogo y la búsqueda de acuerdos fiscales.



Resumen Ejecutivo

El presupuesto público vuelve a reafirmar los problemas estructurales de las finanzas públicas salvadoreñas: una menor carga tributaria para 2020; un gasto público en el que crece el gasto social, pero continúa siendo insuficiente frente a las demandas de la sociedad salvadoreña; un aumento del déficit fiscal y de la deuda pública; muchas sombras en el apartado de transparencia que no permiten avanzar en la legitimidad del quehacer de la Administración Pública; y, un presupuesto que continúa sin estar diseñado para reducir las brechas de género, ni para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia. El presupuesto debe ser aprobado con una serie de cambios, que permitan corregir algunos vacíos para mejorar la transparencia de las cuentas fiscales, así como ajustar el presupuesto para maximizar las posibilidades de que este se convierta en un instrumento que permita garantizar los derechos de las personas, y cumpla con los compromisos internacionales. El proyecto de presupuesto 2020 reafirma la necesidad de que El Salvador construya un acuerdo fiscal integral que aborde efectivamente sus problemas fiscales estructurales.

Palabras clave: **El Salvador, 2020, presupuesto, ingresos, gastos, deuda, déficit.**

Abstract

The public budget confirms the structural problems of Salvadoran fiscal policy: a lower tax burden for 2020; a public expenditure in which social spending grows, but continues to be insufficient compared to the needs of Salvadoran society; an increase in the fiscal deficit and public debt; many shadows in the transparency section that won't recover the legitimacy of the Public Administration; and a budget that is not designed to reduce gender gaps or guarantee the rights of childhood and adolescence. The budget must be approved with a series of changes, which can correct some transparency gaps in the fiscal accounts and maximize the chances for the public budget to become a development tool. The 2020 budget project reaffirms the El Salvador needs to build a comprehensive fiscal agreement that effectively addresses its structural fiscal problems.

Key words: **El Salvador, 2020, budget, revenues, expenditure, debt, deficit**

Contenido

Resumen Ejecutivo	5
Abstract	5
Siglarío y acrónimos	7
Introducción	9
1. Contexto económico: una economía que crece poco y que además se desacelera.....	11
2. Contexto social: más desafíos que avances	13
3. Contexto político: una oposición que busca sobrevivir.....	14
4. Contexto fiscal: el —no— cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal	16
5. Presupuesto de ingresos 2020: una carga tributaria a la baja.....	16
6. Presupuesto de gastos 2020: un insuficiente aumento del gasto social.....	19
7. El déficit fiscal y la deuda pública: un reflejo de la crítica situación fiscal	24
8. La caja negra de la transparencia	26
9. Avances insuficientes en la igualdad de género.....	29
10. La niñez y adolescencia: la insuficiencia de recursos para garantizar sus derechos	30
11. Reflexiones finales	32
12. Recomendaciones	34
13. Referencias bibliográficas.....	36

Índice de gráficas

Gráfica 1. El Salvador: comportamiento de la carga tributaria 2014-2019 y proyecto de presupuesto 2020.....	18
Gráfica 2. El Salvador: trayectoria del gasto público ejecutado y presupuestado por el Gobierno Central, 2014-2020 (presupuesto). Cifras como porcentaje del PIB.....	19
Gráfica 3. El Salvador: composición del gasto público del Gobierno Central, 2014-2020	21
Gráfica 4. El Salvador: presupuesto de egresos del Gobierno Central por áreas de gestión, 2015-2019	23
Gráfica 5. El Salvador: Gasto de los ramos de educación y salud como porcentaje del PIB, 2010-2020	24
Gráfica 6. El Salvador: Déficit fiscal del sector público no financiero, 2015-2020.....	25
Gráfica 7. El Salvador: composición y trayectoria del saldo de la deuda pública del sector público no financiero, 2011-2019.....	26

Índice de tablas

Tabla 1. El Salvador: comportamiento de las principales variables macroeconómicas 2014-2020	12
Tabla 2. El Salvador: porcentaje del presupuesto total ejecutado 2014-2018, presupuesto vigente 2019, y proyecto de presupuesto 2020, asignado por destino de los recursos.....	22
Tabla 3. El Salvador: Partida presupuestaria impuestos, tasas y derechos diversos, 2019-2020, en millones de dólares	29
Tabla 4. El Salvador: Principales indicadores de la inversión en niñez y adolescencia, 2007-2020	31

Siglario y acrónimos

Arena - Alianza Republicana Nacionalista
BCR - Banco Central de Reserva de El Salvador
CBP - Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, (por sus siglas en inglés)
CCR - Corte de Cuentas de la República
CD - Cambio Democrático
Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de Naciones Unidas
Cetes - Certificados del Tesoro
CIF - Coste, seguro y flete, puerto de destino convenido (por sus siglas en inglés)
Conna - Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
Digestyc - Dirección General de Estadística y Censos
FCMFSCYS - Fondo Circulante de Monto Fijo de Servicios Confidenciales y Secretos
FMI - Fondo Monetario Internacional
FMLN - Frente Farabundo Martí para la Liberalización Nacional
FOP - Fideicomiso de obligaciones previsionales
FOB - Libre a bordo, puerto de carga convenido (por sus siglas en inglés)
Fodes - Fondo de Desarrollo Económico y Social
Gana- Gran Alianza para la Unidad Nacional
IBP - International Budget Partnership
Icefi - Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH - Índice de Desarrollo Humano
ISR - Impuesto sobre la renta
Iudop - Instituto Universitario de Opinión Pública
IVA - Impuesto al valor agregado
IVAE - Índice de Volumen de la Actividad Económica
Letes - Letras del Tesoro
Minsal - Ministerio de Salud de El Salvador
MMFMP - Marco Macrofiscal de Mediano y Largo Plazo
NED - National Endowment for Democracy
ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIE - Organismo de Inteligencia del Estado
Ormusa - Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz
PCN - Partido de Concertación Nacional

PIB - Producto Interno Bruto

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PQD - Plan Quinquenal de Desarrollo

Seteplán - Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia

SEV - Sistema de Seguimiento y Evaluación

SPNF - Sector público no financiero

TPS - Estatus de protección temporal (por sus siglas en inglés)

UCA - Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

Introducción

Esta publicación sobre el análisis y recomendaciones al *Proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado del Ejercicio Financiero Fiscal 2020 de El Salvador*, es parte de la Serie de Documentos para el Diálogo Fiscal del Icefi. El documento inicia con un breve repaso por los desafíos económicos, sociales y fiscales a los que el presupuesto debe dar respuesta. Particularmente, se resalta los retrocesos en los niveles de desarrollo de El Salvador, así como la baja cobertura de los bienes y servicios públicos. Por su parte, los datos macroeconómicos revelan una economía que crece poco y además se está desacelerando.

Posteriormente, se presenta un análisis del proyecto de presupuesto 2020, teniendo en cuenta que el presupuesto público es donde se refleja la política fiscal de un país, y en el caso de El Salvador, lo que se revela es que los ingresos siguen siendo bajos, pero además con una menor carga tributaria para 2020. Un gasto público en el que crece el gasto social, pero continúa siendo insuficiente frente a las demandas de la sociedad salvadoreña. Un aumento del déficit fiscal y de la deuda pública que confirman que las finanzas públicas siguen estando en una situación crítica. En materia de transparencia, se presentan muchas sombras que no permiten avanzar en la legitimidad del quehacer de la Administración Pública y un presupuesto que continúa sin estar diseñado para reducir las brechas de género. Además, se dedica un apartado especial a la inversión pública en niñez y adolescencia, que muestra como las inversiones en este grupo siguen siendo muy bajas. Este documento incluye una serie de reflexiones finales y recomendaciones, para que puedan ser tomadas en cuenta por los organismos Legislativo y Ejecutivo de cara al proceso de aprobación y posterior ejecución del presupuesto.

Entre las principales conclusiones a las que llega este análisis es que, la recaudación para 2020 se proyecta en 18.2%, inferior a la estimación de cierre de 2019, de 18.3%, quedándose, además, corta, respecto a la meta de 18.5% que la Ley de Responsabilidad Fiscal plantea deberá alcanzarse en 2021. Adicionalmente, se continúa con la práctica de subestimar las partidas presupuestarias de devolución de impuestos.

En cuanto al gasto público, es positivo que el gasto en desarrollo social del Gobierno Central sea el más alto de las últimas décadas. Para 2020, esta área de desarrollo social tiene asignando un monto equivalente al 10.5% del PIB (USD2,921.0 millones), mayor al 9.7% vigente para 2019. Los mayores incrementos se concentran en el financiamiento a los gobiernos municipales, al sistema de pensiones públicas y fideicomiso de obligaciones previsionales, así como al sistema de salud. En el Ramo de Educación, un rubro importante, tomando en cuenta que casi 800,000 niños, niñas y adolescentes están afuera de la escuela, la asignación presupuestaria sube mínimamente al pasar de 3.73% (vigente en 2019) a 3.75% del PIB. Por otra parte, es preocupante el recorte al Ramo de Medio Ambiente, que pasa de 0.07% del PIB (vigente en 2019) a 0.05% en 2020. Esta reducción contrasta con la alta vulnerabilidad ambiental que tiene El Salvador, lo que puede agravar las actuales condiciones económicas y sociales.

En cuanto a los indicadores macrofiscales, el presupuesto para 2020 implicaría que el déficit fiscal aumente a 3.5% del PIB para el Sector Público no Financiero, incluyendo el fideicomiso de obligaciones previsionales. Este déficit será superior al 2.7% del PIB estimado por el Icefi para el cierre de 2019. Por su parte, el saldo de la deuda pública del Sector Público no Financiero, de acuerdo al proyecto de presupuesto será de 70.4% del PIB, superior al 69.9% estimado por el Icefi para 2019. Todos estos elementos confirman los problemas estructurales de las finanzas públicas.

Finalmente, se plantean doce recomendaciones, entre las que destacan: por el lado de los ingresos, se debe aumentar la meta de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas naturales asalariadas, tomando en cuenta el escenario macroeconómico; este incremento debería ser de alrededor de USD40.0 millones. En un contexto, en el que la carga tributaria para 2020 se proyecta que será menor, es urgente que se evalúe la eficiencia y efectividad del gasto tributario y, que tanto el Ejecutivo, como el Legislativo se abstengan de promover iniciativas de ley que contengan nuevas exenciones, exoneraciones y/o incentivos sin estudios técnicos que demuestren que los beneficios sean más altos que sus costos. Por el lado del gasto público, se debe de congelar la partida 54305 relacionada con publicidad, al monto aprobado en 2019, esto permitiría liberar alrededor de USD9.0 millones que se pueden trasladar para el fortalecimiento de la educación en primera infancia en el Ramo de Educación. También se debe eliminar la partida relacionada con las primas y gastos de seguros privados que asciende a USD37.0 millones, los cuales deberán trasladarse al Ministerio de Salud para fortalecer el primer nivel de atención de salud y la red hospitalaria.

La Asamblea Legislativa debe solicitar una explicación sobre el uso de la partida 55599, denominada «impuestos, tasas y derechos diversos». A criterio del Icefi, lo mejor es reorientar esos recursos, que podrían alcanzar los USD60.0 millones, para aumentar las asignaciones a los programas dirigidos específicamente a la niñez y adolescencia, particularmente los diversos niveles de educación; así como a programas dirigidos a las mujeres, para la reducción de las brechas de género. Adicionalmente se pueden incrementar los recursos al Ministerio de Medio Ambiente.

Las recomendaciones para ajustar el presupuesto buscan maximizar las posibilidades de que este se convierta en un instrumento que garantice los derechos de las personas, y cumpla con los compromisos internacionales asumidos por el Estado salvadoreño, entre los que destacan los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Convención sobre los Derechos del Niño, incluyendo la Observación General número 19. Adicionalmente, se recomienda también la generación de espacios de participación en las diferentes etapas del ciclo presupuestario, para que la ciudadanía se vuelva protagonista en la definición de las prioridades del presupuesto, pero que además sirva como un mecanismo para el fortalecimiento de la democracia salvadoreña.

1. Contexto económico: una economía que crece poco y que además se desacelera

Una de las constantes en El Salvador es su bajo crecimiento económico; sin embargo, las estadísticas oficiales dan cuenta que además hay una desaceleración, lo que hace que el panorama económico sea más complejo. De acuerdo al Banco Central de Reserva (BCR, 2019), el Índice de Volumen de la Actividad Económica (IVAE) reporta un crecimiento de 2.2% hasta julio de 2019, inferior al incremento registrado en el mismo período del año anterior (2.4%), y ligeramente por debajo de la estimación del BCR para este año, que es de 2.3%; y, también por debajo de las proyecciones del Fondo Monetario Internacional –FMI– (2.5%), y el Banco Mundial (2.6%). La Comisión Económica para América Latina –Cepal– estima que se cerrará en 2.2% este año. En 2018, el crecimiento económico alcanzó el 2.5%.

El escenario en el que se elaboró el proyecto de presupuesto estima que para 2020 la economía crecerá en 2.5% previendo una recuperación, respecto a cómo cerraría 2019. El Banco Mundial, también plantea que eso es lo que crecerá la economía. Por su parte, el FMI proyecta que solo se crecerá 2.3% tomando en cuenta el contexto económico mundial y la Cepal indica que solo se alcanzará el 2.2%. Esto es muy importante tenerlo presente, porque una economía como la salvadoreña está sumamente expuesta a lo que suceda en el contexto internacional, en el que se prevé que para 2020 una continuación de la desaceleración económica producto de la guerra comercial entre China y Estados Unidos y la inestabilidad política generalizado, por lo que un escenario macroeconómico optimista podría provocar que se sobreestimen los ingresos con los que contará el Estado.

En cuanto a la inflación, también se aprecia, para este año, una desaceleración al ubicarse en una reducción del nivel de precios de 0.49% en el mes de agosto y una inflación interanual a junio por 0.13%, que convierte a El Salvador en la economía con la segunda tasa más baja de América Latina, únicamente por debajo de Panamá, ambos países sujetos de dolarización económica. La contracción del nivel inflacionario del país se debe principalmente a la caída de los precios de los combustibles en general y de algunos alimentos de consumo básico; aunque puede interpretarse como manifestación de un buen clima de negocios, también puede explicarse por una reducción de la demanda agregada que podría en el mediano plazo, reducir las expectativas de crecimiento económico. Para 2020, el proyecto de presupuesto considera un nivel de inflación que se mantendrá en alrededor del 1.0%.

Por su parte, el comportamiento del sector financiero se manifestó en el crecimiento del nivel de préstamos al sector privado que se estima alcanzó 5.6% al mes de agosto, destacando el aumento de los créditos otorgados a las empresas que registró un aumento del 8.0%, lo que puede ser un buen indicador de las expectativas de crecimiento para el período fiscal siguiente.

En cuanto al sector externo, debe destacarse favorablemente la decisión de Estados Unidos de América, estimulada por las decisiones judiciales, de prorrogar el permiso de trabajo de los salvadoreños que son parte del TPS (estatus de protección temporal por sus siglas en inglés), lo que permite cierta estabilidad en el flujo de remesas familiares

que son una fuente importante de financiamiento para el consumo de los hogares, además de ser el más importante mecanismo para estabilización de la cuenta corriente de la balanza de pagos, pues las remesas representan más de una quinta parte del producto interno bruto (PIB). Al mes de septiembre de 2019, las remesas familiares reportaron un flujo de USD4,151.3 millones, lo que representa un crecimiento de 4.4% respecto al año anterior.

Las exportaciones, que conforme las autoridades del país reportarán un crecimiento del 2.9% al final del año fiscal, muestran al mes de septiembre un crecimiento de solo el 0.5%, por debajo de lo estimado y que está vinculado a una menor expectativa de crecimiento. Lo destacable de la información al mes de septiembre, es que el flujo de exportaciones ya presenta tasa de crecimiento positiva, porque durante el primer semestre del año, las mismas habían acumulado caídas consecutivas durante todo el período.

Los aumentos en las exportaciones se originaron principalmente en los sectores de elaboración de productos alimenticios, papel, textiles, bebidas, productos farmacéuticos, productos de caucho y plástico. No obstante, los incrementos en los sectores previamente mencionados, es importante destacar la disminución en el ritmo de exportación de la fabricación de prendas de vestir, fabricación de metales, la industria de maquila y la refinación de petróleo. Para 2020, el escenario macroeconómico del presupuesto plantea que las exportaciones crecerán un 3.7%.

En tanto, las importaciones las autoridades estiman que reportarán una dinámica del 3.7% al final del ejercicio 2019, reportaron una tasa de crecimiento interanual al mes de septiembre del 2.2%, por lo que dicha estimación parece también estar muy por debajo de las expectativas planteadas en los pronósticos de las autoridades del país. La información disponible al mes de agosto muestra que las importaciones de bienes de consumo reportaron un crecimiento interanual del 8.1%, altamente relacionada con el flujo de remesas internacionales, mientras que los bienes intermedios crecieron solo el 0.2%, y los bienes de capital lo hicieron en 2.9%. El proyecto de presupuesto considera que las importaciones crecerán 5.1% en 2020.

Tabla 1. El Salvador: comportamiento de las principales variables macroeconómicas 2014-2020

Concepto	Tasas de variación relativa interanual							Historia
	2014	2015	2016	2017	2018	2019 est.	2020 py.	
PIB nominal	2.7	3.7	3.1	3.2	4.5	3.0	3.3	
PIB real	1.7	2.4	2.5	2.3	2.5	2.3	2.5	
Precios (Inflación)	0.5	1.0	-0.9	2.0	0.4	1.3	1.0	
Importaciones CIF	-2.2	-2.1	-4.5	7.6	11.9	3.7	5.1	
Exportaciones FOB	-3.9	3.9	-1.6	6.3	2.5	2.9	3.7	

est/ estimado

Py/proyecto de presupuesto 2020

Fuente: Icefi con base en información oficial.

2. Contexto social: más desafíos que avances

El Desde 1990, El Salvador había logrado mejorar sostenidamente su desempeño en el del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Sin embargo, la más reciente actualización de dicho índice muestra para 2017 una caída a un IDH de 0.674, lo que le ubica en la posición 121 de 189 países. Además, en ese mismo año, el país experimentó una reducción de 0.7% en el valor del IDH y una pérdida del 22.3% en desarrollo humano debido a la desigualdad en salud, educación e ingreso (PNUD, 2019).

Uno de los lastres para avanzar en el proceso de desarrollo sostenible es la pobreza. De acuerdo con los datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc), para el 2018 un poco más de dos millones de personas se encontraban en situación de pobreza, de las cuales el 23.7% se hallaba en situación de pobreza extrema. Este flagelo, además, se intensifica según el área en que las personas habitan: la pobreza en el área rural afecta el 30.0% de los hogares, mientras en el área urbana afecta al 24.1%. Al desafío de la pobreza, se suma la concentración del ingreso: en 2018, luego de 8 de reducción sostenida, el coeficiente de Gini de El Salvador aumentó a 0.3470 (El Salvador, Digestyc, 2019)

Uno de los grupos poblacionales más vulnerables en materia social son las mujeres, quienes representan el 53.3% de las personas pobres (1.1 millones de mujeres) y tienen una reducida participación en el mercado laboral, solo el 33.1% de las salvadoreñas se encuentra ocupadas frente al 52.8% de los hombres ocupados; las mujeres, además, perciben un ingreso mensual promedio (USD 332.26) menor al recibido por los hombres (USD 374.12) (El Salvador, Digestyc, 2019). Por si eso fuera poco, las mujeres son vulnerables a ser víctimas de violencia en sus diferentes manifestaciones: en 2018 la Policía Nacional Civil registró un promedio de 3 denuncias diarias de violencia intrafamiliar y alrededor de 12 denuncias diarias de violencia sexual, de estas últimas, en el 76.5% la víctima fue una niña o adolescente menor de 17 años (Ormusa, 2019).

Otro de los grupos poblacionales con mayor vulneración de sus derechos es la niñez y adolescencia. De acuerdo con la Digestyc (2019), en El Salvador hay 720,000 niños, niñas y adolescentes, menores de 16 años, en situación de pobreza. Si bien la educación, debería ser un elemento clave para erradicar la pobreza y garantizar los derechos básicos de la población, el 39.3% de la niñez y adolescencia se encuentra fuera del sistema educativo. Además, entre 2014 y 2018 se ha observado un deterioro en las tasas de matriculación en los diferentes niveles educativos: en parvularia cayó de 58.6 a 57.4%; en primario, de 86.4 a 82.0%; en tercer ciclo, de 64.9 a 57.3%. La educación media, fue el único nivel que presentó una mejora marginal en sus tasas de matrícula, pasando de 37.5%, en 2014, a 37.6% en 2019 (El Salvador, Mined, 2019). En materia de salud es preocupante que la cobertura de la vacuna triple viral (conocida como SRP) haya caído de 94.5 a 81.6% entre 2014 y 2018, misma situación se observa con la cobertura de vacunación de la tercera dosis pentavalente en menores de un año que pasó de 93.5% a 82.0% en esos mismos años (El Salvador, Minsal, 2019).

Otro de los problemas sociales que caracterizan el contexto salvadoreño son los altos niveles de violencia. Para 2018, la tasa de homicidios fue de 50 por cada 100 mil habitantes y se registró un total de 3,340 homicidios, lo que equivale a un promedio de

9 al día. Además, se reportaron 383 feminicidios (El Salvador, PNC, 2019). La niñez y adolescencia no está protegida de ser víctima de homicidios, entre enero y julio de 2019 se registraron 123 homicidios de menores de 17 años, el 91.9% de los cuales correspondió a adolescentes hombre de entre 12 y 17 años (El Salvador, Conna, 2019).

Ante un contexto en el que el Estado no es capaz de garantizar los derechos de la población, es comprensible que se agudicen fenómenos como la migración forzada, mecanismo mediante el cual las personas intentan mejorar sus condiciones de vida, huir de situaciones de violencia y poder contribuir a la economía familiar a través de las remesas. Para 2015, se estimaba que cerca de 1.6 millones de salvadoreñas y salvadoreños había migrado al exterior, la mayor parte, el 93.5%, hacia Estados Unidos (Gobierno de El Salvador, 2017). Este fenómeno lejos de reducirse se ha intensificado, en 2018, se observó una de sus manifestaciones más crudas con el éxodo masivo de personas, de todas las edades, hacia Estados Unidos en las llamadas caravanas de migrantes. Tan solo entre octubre de 2018 y septiembre de 2019 (año fiscal estadounidense), se reportó la detención de 56, 897 unidades familiares, 12,021 menores no acompañados y 20,893 adultos en la frontera entre Estados Unidos y México. Estos niveles de detención superan a los observados en 2017 y 2018 (Estados Unidos, CBP, 2019). Paralelamente a la intensificación de la migración, el gobierno estadounidense ha recrudescido sus políticas migratorias y fronterizas, que vulneran los derechos de las personas migrantes, incluyendo a la niñez migrante,¹ e incluso criminalizan a los defensores de los derechos de estas personas.²

3. Contexto político: una oposición que busca sobrevivir

El 1 de junio de 2019, inició la administración del presidente Nayib Bukele, luego de una contundente victoria en los comicios electorales del 3 de febrero. Con su llegada al poder se abría un escenario inédito, pues luego de tres décadas iba a gobernar un partido diferente a Arena y FMLN. Sin embargo, Gana, el partido que ganó la presidencia, en realidad fue solo el vehículo electoral de un movimiento político más amplio que descansó en la imagen del ahora presidente Nayib Bukele (Icefi, 2019a).

Dentro de las primeras decisiones que adoptó el Ejecutivo fue una recomposición del andamiaje institucional. Creó los ministerios de Vivienda y el de Desarrollo Local, la Secretaría de Innovación de la Presidencia, la Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia y la Secretaría de Prensa de la Presidencia; y en cambio eliminó la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, la Secretaría de Gobernabilidad, la Secretaría de Inclusión Social y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. Esta última, de acuerdo al *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*, 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.

¹ Véase: <http://www.oacnudh.org/bachelet-consternada-por-condiciones-de-personas-migrantes-y-refugiadas-detenidas-en-los-estados-unidos/>

² Véase: <https://news.un.org/es/story/2019/06/1457231>

La llegada del presidente Bukele al Ejecutivo también plantea una situación política compleja, pues en el papel, gobernaría en minoría al no tener una representación significativa en la Asamblea Legislativa, la cual es dominada por los partidos de oposición³. Esta situación podría suponer un escenario de parálisis política, en el que las iniciativas del Ejecutivo no saldrían adelante. Sin embargo, el desgaste de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, las divisiones internas y los propios ataques desde el Ejecutivo, aprovechando sus altos niveles de popularidad, han hecho que asuman una posición más pasiva.

Este desgaste se evidencia en los niveles de simpatía de los partidos políticos, que de acuerdo al Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), para septiembre de 2019, solo un 29.1% de los entrevistados simpatizaba con un partido político. Y del universo que simpatizaba con un partido político, solo un 13.3% lo hacía con Arena y apenas un 7.5% con el FMLN; la gran mayoría (66.4%) lo hacía con el partido Nuevas Ideas, el partido creado por el círculo más cercano del presidente Bukele, en cuya evaluación alcanza una nota de 8.37/10, la más alta registrada por el Iudop en la medición de los primeros cien días de las administraciones gubernamentales en la época democrática (Iudop, 2019).

La posición del Ejecutivo y de los partidos políticos también debe entenderse en un contexto de precampaña electoral de cara a las elecciones municipales y legislativas de 2021, donde el presidente Bukele aspira que el partido Nuevas Ideas domine ese órgano del Estado, mientras que los partidos de oposición buscan sobrevivir y seguir jugando un rol importante en las decisiones políticas del país.

La discusión y aprobación del proyecto de presupuesto para 2020 presentado por el Ejecutivo, requiere mayoría calificada, es decir 56 de los 84 votos. Esto supone varios escenarios. Uno es que no se apruebe el presupuesto, como un acto en el que los partidos políticos de oposición intenten bloquear al Ejecutivo; este escenario se advierte poco probable. El segundo es que se apruebe el presupuesto tal como lo presentó el Ejecutivo, con lo cual los partidos de oposición no asumen ningún costo; también es un escenario poco posible. El tercero y más factible, es que se logre un consenso para aprobar el presupuesto, pero con cambios, tanto por mostrar una Asamblea Legislativa comprometida con mecanismos de transparencia y de aumentar recursos para gasto social, como por controlar algunos recursos de cara a la precampaña de las elecciones de 2021.

Al contexto político, debe añadirse que recientemente los gobiernos de Estados Unidos y El Salvador firmaron un acuerdo de cooperación con el fin reducir la migración irregular del país centroamericano⁴; por medio de este acuerdo, El Salvador se compromete a recibir a migrantes extranjeros, de cualquier nacionalidad, mientras tramitan su solicitud de asilo en la nación norteamericana; así como proteger a los migrantes para que no

3 Alianza Republicana Nacionalista (Arena) cuenta con 37 curules, el Frente Farabundo Martí para la Liberalización Nacional (FMLN), 23, el Partido de Concertación Nacional (PCN) 9, el Partido Demócrata Cristiano 3, Cambio Democrático (CD) 1, y un diputado No partidario. La Gran Alianza para la Unidad Nacional (Gana) cuenta con 10 diputados y fue el partido que utilizó el presidente Bukele, para ganar las elecciones.

4 Véase:

https://elfaro.net/attachment/1077/US_El%20Salvador%20Cooperative%20Agreement.pdf?g_download=0

sean víctimas de trata. Además, se ha anunciado una extensión del permiso de trabajo para los salvadoreños que son parte del TPS, como resultado de resoluciones judiciales estadounidenses⁵.

4. Contexto fiscal: el —no— cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal

En noviembre de 2016 se aprobó 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, la cual contenía metas cuantitativas que se debían alcanzar en los próximos años. Si bien es cierto, que la Ley planteaba que era necesario ajustar las metas una vez que se actualizara las cuentas nacionales, en estos cambios se aprovecharon para ampliar el periodo, pues no se iban a cumplir con los tiempos establecidos.

En noviembre de 2018 fueron aprobadas las reformas a esta Ley, nuevamente con los votos de todos los partidos políticos. 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 14.0% del PIB.

Asimismo, quedó establecido que, para 2021, tiene que haber un ajuste fiscal de 3.0% del PIB por medio de acomodados en ingresos y gastos. Sobre este punto es importante señalar que la *Ley de Responsabilidad Fiscal* no es clara al indicar si el ajuste se va a verificar mediante el resultado fiscal global o mediante el resultado fiscal primario. En caso sea el primero, implicaría que para 2021 el déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF) tendría que ser de 0.1% del PIB o si es el segundo, significaría que el superávit primario debería ser de 2.8% del PIB. En ambos casos, y tal como sucedió en 2016, cuando se aprobó la ley, aunque se aprobaron metas cuantitativas no se han definido claramente las medidas necesarias para lograrlas.

5. Presupuesto de ingresos 2020: una carga tributaria a la baja

El presupuesto de ingresos totales para 2020 del sector público no financiero (SPNF) asciende a USD8,466.1 millones de los cuales USD7,391.1 millones serían en concepto de ingresos corrientes y de capital, mientras que los restantes USD1,074.9 millones se financiarían con deuda interna y externa.

En el caso del Gobierno Central los ingresos alcanzan los USD6,426.1 millones, donde los ingresos corrientes y de capital serían de USD5,466.1, mientras que los restantes USD960.0 millones provendrán de endeudamiento, tanto por medio de préstamos como de la emisión de bonos soberanos del Estado. Esto significa que, del presupuesto total de 2020, del Gobierno Central, El Salvador financiará con recursos ajenos el 14.9% del total, mientras el restante 85.1% provendrá de los ingresos que son generados por el Estado en su actividad regular.

5 Véase: <https://www.uscis.gov/news/alerts/dhs-extends-tps-documentation-six-countries>

Los impuestos son la principal fuente de financiamiento al representar un 73.4% del total de los ingresos regulares del SPNF y 92.3% de los del Gobierno Central, lo que indica que, en esencia, El Salvador solo dispone de impuestos para financiar sus actividades normales, por lo que, si estos no son suficientes, el país debe recurrir al endeudamiento para financiar el resto de actividades programadas.

En lo referente a los ingresos corrientes, el presupuesto 2020 del Gobierno Central, sugiere un aumento del 4.0% respecto a los ingresos estimados por el Icefi para el cierre de 2019, y que se asocia a un importante incremento del 60.1% en el monto de los ingresos no tributarios y transferencias esperados en el presupuesto, y que es causado por la provisión de USD210.9 millones en el rubro de otros ingresos diversos⁶, los cuales no tienen ninguna identificación que permita validar su autenticidad o procedencia.

La recaudación tributaria planteada para 2020 es de USD5,047.1 millones, 2.7% por encima de lo estimado por Icefi como cierre para el 2019. Aun cuando el incremento estimado no es muy significativo, persiste cierta duda sobre la factibilidad de alcanzar el valor presupuestado en 2020 debido a que implicaría un cambio en la política de devolución de impuestos vigente durante 2019. La recaudación establecida en el presupuesto, que normalmente se plantea en términos brutos, es decir antes de las devoluciones de impuestos, alcanza 18.2% del PIB, mientras que la carga tributaria neta, luego de dichos registros se plantea en 18.1%, lo que significa que solo se están estimando devoluciones de impuestos por 0.1% del PIB; muy por debajo del 0.6% registrado en 2019 y que obligó a una reducción de la carga tributaria neta hasta 17.7%, a pesar que la carga tributaria bruta siguió en niveles del 18.3%.

Como puede observarse en la siguiente gráfica, en 2018 y 2019 la carga tributaria bruta es de 18.3%, mientras que, el proyecto de presupuesto de 2020 reporta una disminución hasta el 18.2%, inferior también a la meta que establece la ley de responsabilidad fiscal para 2021, que debe ser de por lo menos 18.5%. También es importante mostrar la diferencia entre las cargas tributarias bruta y neta que fue de 0.3% del PIB en los años 2016 a 2018 y de 0.6% en 2019, mientras que el presupuesto solo la considera una diferencia 0.1%; por ello, existe evidencia para considerar que la devolución de impuestos está subestimada y por ende El Salvador dispondrá de menores recursos efectivos de los que establece el presupuesto de ingresos 2020, una práctica que el Icefi ha señalado en años anteriores⁷.

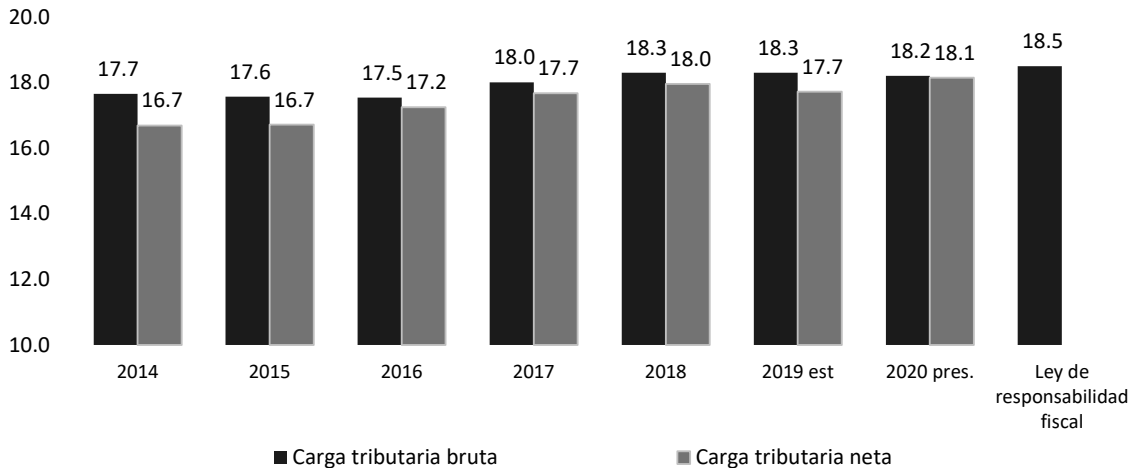
En cuanto a la composición de la recaudación para 2020, el 41.7% provendrá de impuestos directos, mientras que el resto de indirectos. Dentro de los impuestos directos, el impuesto sobre la renta (ISR) alcanzaría los USD1,999.0 millones, un 3.4% más que la meta para 2019; sin embargo, llama la atención que dentro del ISR se establezca que la recaudación de personas naturales asalariadas caería en un 4.1%, lo que contrasta con la estimación de una mejora en el escenario de crecimiento económico

⁶ De acuerdo al Manual de Clasificaciones para las Transacciones Financieras del Sector Público, los ingresos diversos comprenden los ingresos no considerados en los rubros de ingresos corrientes del clasificador.

⁷ Véase: http://icefi.org/sites/default/files/presupuesto_2019sv-nota_de_coyuntura.pdf y http://icefi.org/sites/default/files/presupuesto_2018_el_salvador_0.pdf

con la que se elaboró el presupuesto. Por su parte, en los impuestos indirectos, el IVA es el que tendría más paso al a estimarse en USD2,282.3 millones, un 5.9% más que la meta de 2019.

Gráfica 1. El Salvador: comportamiento de la carga tributaria (2014-2020)



est/ estimado
 pres/proyecto de presupuesto 2020
 Fuente: Icefi con base en información oficial.

Ahora bien, es importante destacar que actualmente el Ministerio de Hacienda ha anunciado la ejecución de un plan de combate a la evasión fiscal, especialmente dirigido a la no facturación de las operaciones comerciales, lo que podría hacer que, aunque se siguiera devolviendo impuestos al mismo ritmo de los años previos, la recaudación total se mantuviera dentro del rango esperado por las autoridades hacendarias.

Sobre los esfuerzos de combate a la evasión emprendidos por el Ministerio de Hacienda, es importante comentar que el *Marco Macrofiscal de Mediano y Largo Plazo* (MMFMP) 2019-2029, incluye la estimación de la evasión del IVA para 2018, que se alcanza un 17.6% del potencial a recaudar, el valor más bajo de la región, y que ha venido descendiendo desde el 32.2% estimado para 2009, año de la gran crisis financiera internacional. El valor de la evasión reportada, aunque bajo, aun denota un espacio fiscal al significar cerca de USD 438.9 millones, atendiendo a los cálculos del Ministerio de Hacienda. Asimismo, de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda basados en las declaraciones de renta de 2018, la tasa efectiva del ISR para los asalariados fue del 10.6%; para las personas con rentas diversas, del 4.3%; mientras que para empresas, del 2.7%. 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 7.8% de sus ingresos, el decil diez, el de mayor ingreso, paga un 2.8%.

Aunque se debe reconocer dicha iniciativa de transparencia en el manejo presupuestario en El Salvador, lamentablemente no existe aún información oficial sobre la evasión en el impuesto sobre la renta, en donde se estima que existe mucho espacio de mejora.

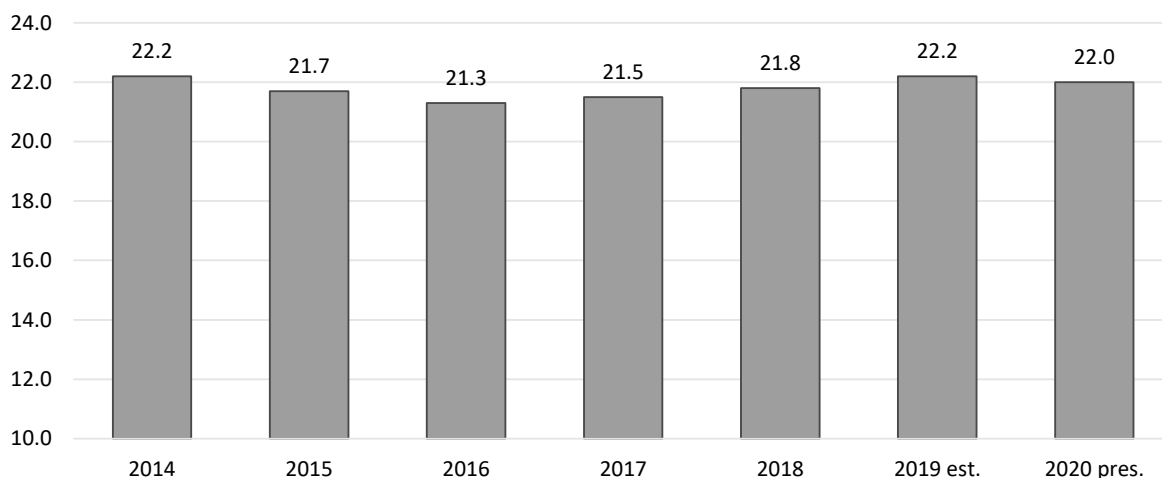
También existe espacio de mejora en la administración del gasto tributario del país: el MMFMP 2019-2019 contiene la estimación de la renuncia fiscal, que para 2017 alcanzó los USD873.3 millones, es decir 3.5% del PIB; adicionalmente, aún no se conocen los nombres de los beneficiarios del mismo y los montos renunciados en cada contribuyente, además de las evaluaciones de beneficio-costos, que permitan establecer efectivamente si ha valido la pena la renuncia a dichos recursos tributarios.

6. Presupuesto de gastos 2020: un insuficiente aumento del gasto social

El presupuesto de egresos del SPNF asciende a un monto de USD8,466.1 millones, de los cuales un 58.8% corresponde al Gobierno Central, un 32.3% a las instituciones descentralizadas y un 8.9% a las empresas públicas no financieras.

En cuanto, al Gobierno Central, el proyecto de presupuesto, excluyendo el monto destinado a las amortizaciones de deuda, pero incluyendo los gastos asociados al sistema previsional del país, contempla un monto total de USD6,104.6 millones, equivalente al 22.0% del PIB, por debajo del 22.2% estimado por Icefi para el cierre de 2019, e inferiores al monto de 2014. Al incluir la amortización de la deuda pública, los requerimientos de recursos por el Estado alcanzan 23.2% del PIB en 2020, muy por debajo del 25.0% programado en 2019, explicado por la provisión para el pago de una amortización por alrededor de USD1,800.0, que deberá realizarse a finales de 2019.

Gráfica 2. El Salvador: trayectoria del gasto público ejecutado y presupuestado por el Gobierno Central, (2014-2020). Cifras como porcentaje del PIB



est/ estimado

pres/proyecto de presupuesto 2020

Fuente: Icefi con base en información oficial.

El tamaño del Gobierno Central salvadoreño para 2020 se reduce del 22.2% al 22.0% fundamentalmente por una menor provisión para el rubro de gastos de funcionamiento que baja de 14.6% del PIB estimado para el cierre de 2019 al 14.0% para 2020; en forma

complementaria, se incluye un ligero aumento para los gastos de capital que pasan del 3.1% estimado en 2019 al 3.3% en 2020; de la misma forma los intereses para atender los compromisos de la deuda se incrementan del 4.5% al 4.7% del PIB en 2020.

Los gastos de funcionamiento presentan una estimación de USD3,877.5 millones en el presupuesto 2020, por debajo de los USD3,916.7 millones estimados por Icefi para el cierre de 2019, y su principal disminución se encuentra en el rubro de compras de bienes y servicios que plantean una contracción del 30.1% respecto del estimado de cierre para el presente año. Si las compras de bienes y servicios que se estiman serán eliminadas del presupuesto estuvieran asociados a la recién concluida campaña electoral, el procedimiento parecería razonable; sin embargo, el presupuesto solo contempla USD412.1 millones para dicho rubro, cuando las compras registrada en promedio en el período 2014-2019 alcanzaron USD533.2 millones, por lo que parece que dicho rubro podría estar subestimado. Por lo que si la reducción en este rubro no está asociada a procesos de mejorar en la eficiencia y en la eliminación de sobrecostos la contracción de las compras de bienes y servicios pone en riesgo los servicios que se le ofrecen a la población en muchas dimensiones.

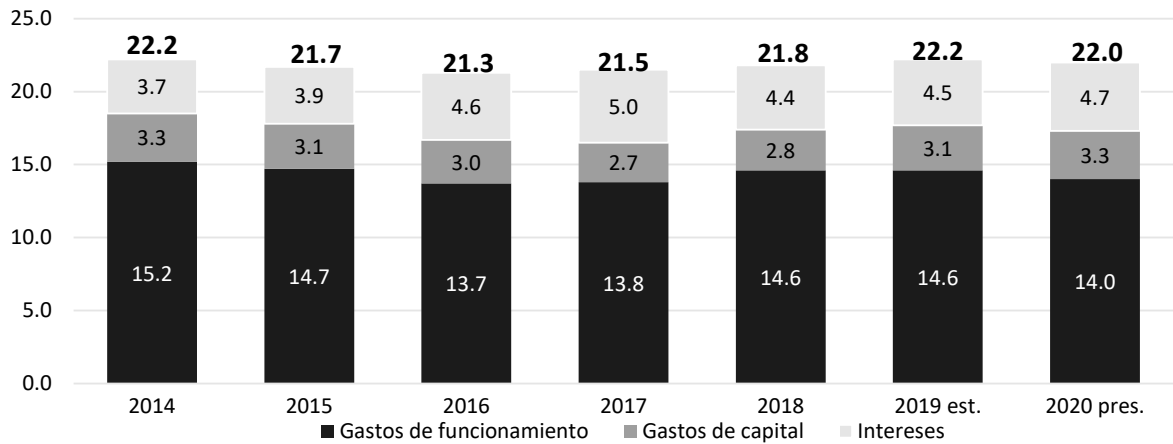
Por su parte, los intereses para el pago de la deuda -incluyendo el sistema previsional-, presentan un aumento del 7.4%, impulsado primariamente por el incremento del costo previsional que registra un alza del 21.9% respecto al valor que estima será ejecutado en 2019.

Finalmente, los gastos de capital presentan un incremento del 12.8% respecto a lo esperado para el cierre de 2019, liderado principalmente las transferencias de capital a otras instituciones públicas, ligadas principalmente al aumento a las transferencias a las municipalidades a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social (Fodes), con un incremento de USD122.3 millones. No obstante, también el presupuesto 2020 contempla una reducción en la asignación para gastos de inversión en activos y capital humano, cuyo monto desciende alrededor de 21.6% respecto a la ejecución estimada para 2019.

Las remuneraciones consideradas en el presupuesto alcanzan el equivalente al 41.1% de los gastos corrientes y al 32.2% del total del gasto presupuestado, aunque es importante recordar que muchas de las transferencias que se realizan a otros entes del Estado son utilizadas para estos rubros, sin embargo, se desconoce el monto total de los mismos. Por su parte, los intereses de la deuda -incluyendo los costos del sistema previsional- representan el 21.3% del gasto, por encima de los límites que han sido señaladas por las instituciones financieras como valor crítico.

Al clasificar el presupuesto de egresos del Estado por destino específico, se puede observar que el principal destino continúa siendo la atención a la deuda pública, que concentrará el 17.1% del total presupuestado, aunque muy por debajo del 27.2% que representó dicho rubro en el presupuesto de 2019, y que como se apuntó previamente, es por el pago de cerca de USD1,800.0 millones que se realizará en diciembre del año que concluye.

Gráfica 3. El Salvador: composición del gasto público del Gobierno Central, (2014-2020)



est/ estimado

pres/ proyecto de presupuesto 2020

Fuente: Icefi con base en información oficial.

La contracción de los recursos que serán necesitados para la atención del servicio de la deuda, permitirá recuperar los niveles de importancia de los rubros de educación, salud y gobernación y justicia dentro del presupuesto. El segundo rubro en importancia en el presupuesto corresponde a educación al que se le realizará una asignación del 16.2% del presupuesto, por encima del 14.9% considerado en el presupuesto de 2019, pero aún muy por debajo de lo observado en el período 2015-2018 en donde, en promedio, la educación representó el destino del 18.7% de los recursos públicos.

De la misma forma, el rubro de salud, aunque mejora hasta representar el 11.8% del presupuesto en 2020, luego del 9.3% considerado en el presupuesto de 2019, se encuentra por debajo del 12.1% observado en el período 2015-2018. Dicho comportamiento también se observa en la asignación para el rubro de gobernación y justicia que representará el 10.3% de los recursos, luego de haberse planificado solo el 9.0% en 2019; aun así, la asignación para 2020, se encuentra por debajo del 11.2% que en promedio representó dicho destino durante el período 2015-2018.

Es importante destacar el aumento de la importancia en el rubro de otros que incluye las transferencias a otros entes públicos por parte del Gobierno Central y cuyo incremento se debe principalmente al traslado de recursos para la atención al servicio del sistema previsional.

Tabla 2. El Salvador: composición del presupuesto total por destino de los recursos (2014-2020)

Destinos	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ap.	2020 pres.
Educación	15.2	19.4	19.6	18.3	17.5	14.9	16.2
Deuda pública	34.0	16.6	18.5	18.6	19.3	27.2	17.1
Salud	9.7	12.3	12.7	11.8	11.5	9.3	11.8
Gobernación, justicia, seguridad pública y ministerio público	7.9	11.4	11.3	11.3	10.8	9.0	10.3
Obras públicas, transporte y de vivienda y desarrollo urbano	3.8	4.8	4.2	4.9	4.1	3.2	5.6
Economía	2.5	2.3	1.9	2.8	2.1	1.8	1.7
Defensa nacional	2.7	3.4	3.2	3.1	3.3	2.2	2.7
Otros	24.1	29.9	28.6	29.2	31.4	32.5	34.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ap/ presupuesto aprobado

pres/ proyecto de presupuesto 2020

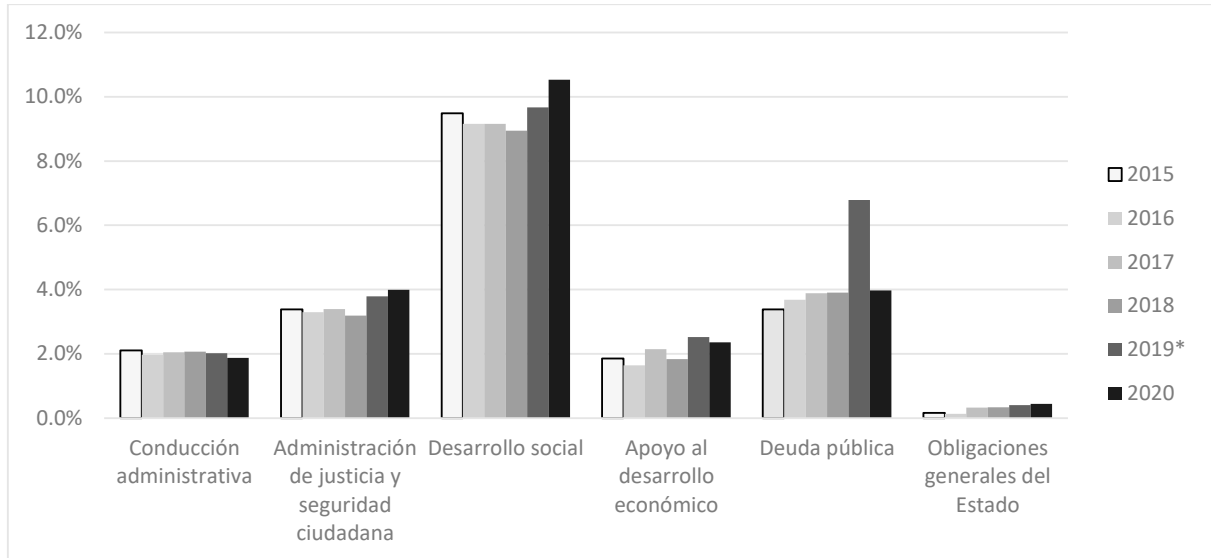
Fuente: Icefi con base en información oficial.

Para comprender mejor si existe algún descuido a los servicios de interés para la población, la evaluación de los gastos públicos debe realizarse en términos del PIB, a fin de evitar la influencia de la inflación, pero también del cambio del peso relativo que origina un gasto fuerte como sucedió en 2019 por el incremento de las amortizaciones de la deuda. El Salvador sigue sin contar con un presupuesto por resultados, su diseño sigue respondiendo al presupuesto por áreas de gestión. Para 2020, si se considera la clasificación propuesta por el Ministerio de Hacienda, el gasto en desarrollo social⁸ del gobierno central, sería de 10.5% del PIB, superior al 9.7% que se espera cierre 2019, de hecho alcanzaría los niveles de gasto social más alto de las últimas décadas. No obstante, al revisar a mayor profundidad, los mayores incrementos dentro de esta área se concentran en el financiamiento a los gobiernos municipales, al sistema de pensiones públicas y fideicomiso de obligaciones previsionales, así como al sistema de salud.

Por su parte el área de administración de justicia y seguridad ciudadana, también incrementará su asignación al pasar de 3.8 a 4% del PIB entre 2019 y 2020. Las áreas de conducción administrativa y de apoyo al desarrollo económico mostrarán un comportamiento contrario al disminuir sus asignaciones presupuestarias para 2020.

⁸ Este gasto incluye «[...] los servicios que presta el Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de menores ingresos, a efecto de lograr su mejor incorporación al sistema económico y para alcanzar su bienestar; también se agrupan en esta área las instituciones descentralizadas adscritas a los ramos correspondientes, siempre que no estén organizadas y legisladas como empresas públicas».

Gráfica 4. El Salvador: presupuesto de egresos del Gobierno Central por áreas de gestión (2015-2019)



*/ presupuesto vigente

Fuente: Icefi con base en información oficial.

En términos del PIB el rubro de mayor importancia para el presupuesto, continúa siendo el servicio de la deuda que representará 4.0% del PIB, por debajo del 6.8% utilizado en 2019, pero por encima del 3.7% que representó como promedio, en el período 2015-2019.

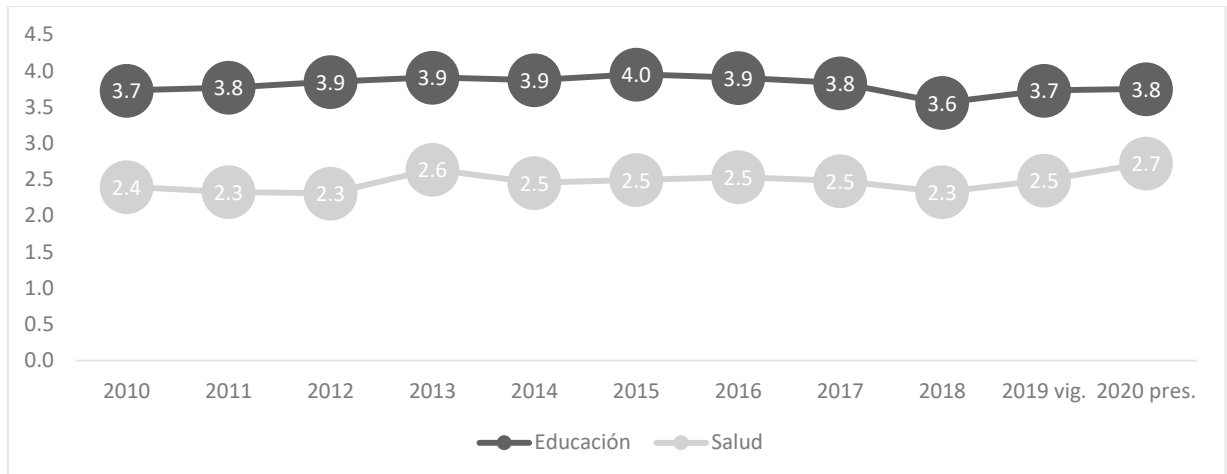
Por su parte, el gasto específico en el ramo de educación alcanza 3.8% en la provisión del presupuesto de 2020, por encima del 3.7% considerado en 2019, pero similar al valor que se tuvo en 2017; de hecho, se quedaría por debajo de lo ejecutado entre 2012 y 2016. Entre los cambios que presenta el proyecto de presupuesto para 2020, es un incremento de casi casi US\$28.0 millones para mejoras en las edificaciones y ambientes escolares, US\$17.0 millones para educación básica y US\$3.0 millones para la educación de la primera infancia; por su parte, en los recortes se encuentra la desaparición del programa «Una Niña, Un Niño, Una Computadora» y del Instituto de Formación Docente.

En el caso de salud, sí existe una mejora en el largo plazo, dado a que se asigna una cantidad equivalente al 2.7% del PIB, por encima del 2.5% vigente en 2019, y del 2.5% que se observó en promedio en la última década. Dentro de este ramo, sobresale una asignación de US\$40.0 millones para un nuevo programa de desarrollo infantil temprano, sin embargo, el programa de atención a la persona sufre un recorte de US\$31.0 millones. Dentro de la red hospitalaria los mayores incrementos se concentran en el Hospital Rosales y el Benjamín Bloom.

Dentro de las instituciones que sufren recortes, se encuentra el Ramo de Medio Ambiente, que pasa de 0.07% del PIB (vigente en 2019) a 0.05% en 2020. Esta reducción contrasta con la alta vulnerabilidad ambiental que tiene El Salvador, lo que puede agravar las actuales condiciones económicas y sociales. Como porcentaje del PIB, también sufren recortes el Ramo de Economía, en un 18.6%, Ramo de Agricultura y

Ganadería, en un 14.5%, Ramo de Turismo, en un 8.5%. Por su parte la Fiscalía General de la República, tendría un 11.3% menos que en 2019, en términos reales.

Gráfica 5. El Salvador: Gasto de los ramos de educación y salud como porcentaje del PIB (2010- 2020)



vig/ presupuesto vigente 2019

pres/ proyecto de presupuesto 2020

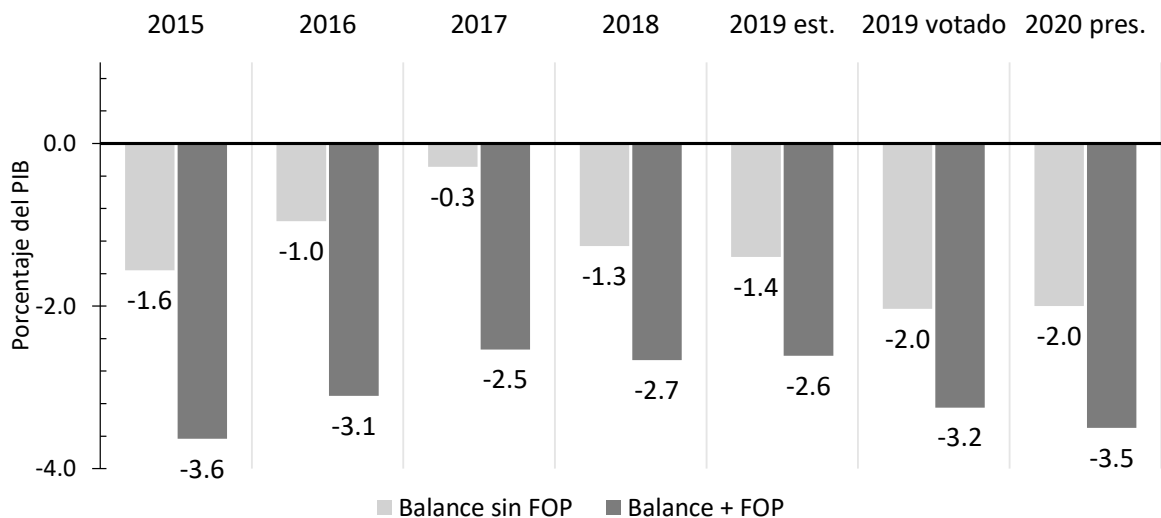
Fuente: Icefi con base en información oficial.

7. El déficit fiscal y la deuda pública: un reflejo de la crítica situación fiscal

El Salvador ha priorizado en su estrategia fiscal, la búsqueda de mantener controlado el déficit fiscal y con ello, evitar el incremento del saldo de la deuda pública. El gobierno anterior, liderado por Salvador Sánchez Cerén reportó en promedio un déficit fiscal para su período de gestión gubernamental (2014-2019) de 1.1% y un superávit primario medio de 2.2%, valores que se mantuvieron con mucha rigidez, salvo los datos de finales de 2018 e inicios de 2019, cuando se registró un incremento del gasto atendiendo a la situación electoral en el país. En tanto, el déficit fiscal total incluyendo el sistema previsional se redujo casi un punto entre 2015 y 2018, aunque para este último año, tuvo un incremento, alcanzando el 2.7% del PIB.

La estimación de cierre para 2019 realizada por Icefi supone un déficit fiscal del SPNF de 1.4%, que al incorporar el servicio de la deuda previsional alcanzará el 2.6% del PIB, aunque las finanzas públicas reportarán un superávit primario de 2.7% del PIB. Para 2020, luego de revisar las cifras publicadas por el Ministerio de Hacienda, el Icefi estima que el déficit fiscal del SPNF alcanzaría un 3.5%, incluyendo el costo previsional, lo que implicaría un deterioro de la situación fiscal del país.

Gráfica 6. El Salvador: Déficit fiscal del sector público no financiero, 2015-2020



est/ estimado

pres/ proyecto de presupuesto 2020

Fuente: Icefi con base en información oficial.

Conforme la estimación del Icefi, se esperaría que el saldo de la deuda pública del Gobierno Central al cierre de 2019 alcanzará USD11,635.5 millones, equivalente al 66.5% del PIB. Por su parte, el saldo de la deuda del SPNF llegaría a USD18,774.3, es decir, 69.9% del PIB.

Es interesante observar que la deuda del Gobierno Central se ha ido reduciendo a partir del 47.3% del PIB alcanzando en 2014, como consecuencia del plan de ajuste adoptado por el gobierno anterior; por ello, se esperaría que al cierre de 2019 dicho valor reporte 43.4% del PIB. No obstante, lo anterior, como se ha manifestado en anteriores oportunidades el saldo de la deuda del sistema previsional, se han incrementado en el mismo período de análisis desde el 13.5 hasta el 19.6% del PIB. Misma situación sucede como los documentos de deuda de corto plazo que quedan al margen del presupuesto de gastos, que se han incrementado desde el 1.4 hasta el 3.5% del PIB, en el mismo período de referencia, a través de Letes y Cetes, estas últimas como una forma de opacidad presupuestaria, al no ser autorizada por la Asamblea Legislativa.

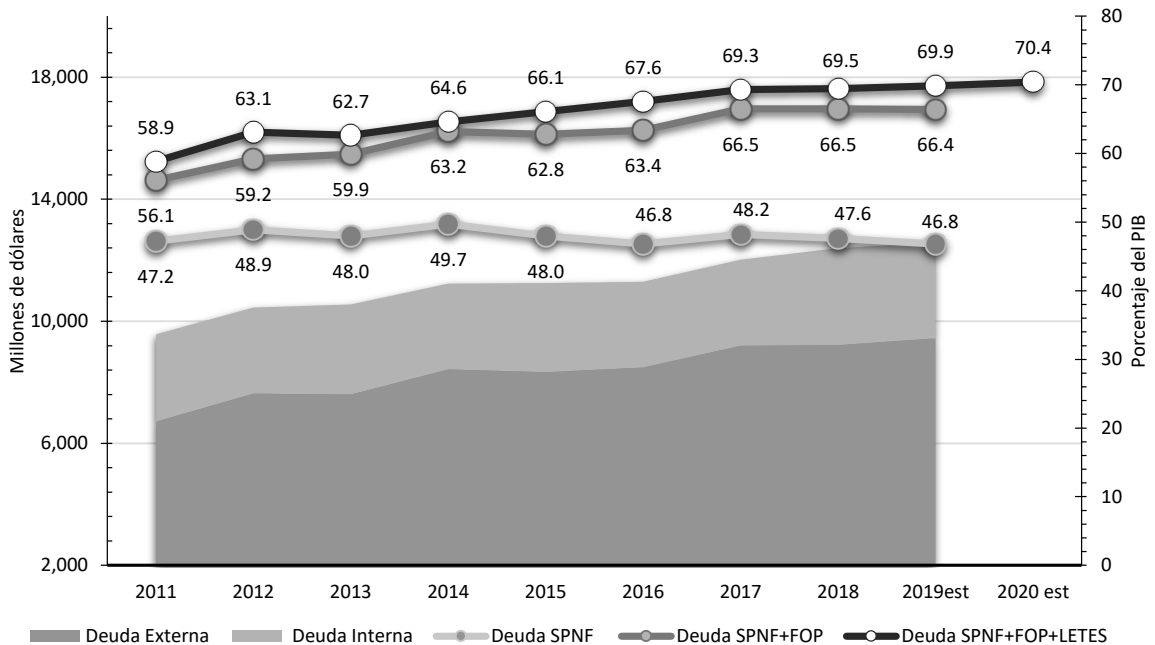
Si como corresponde a las buenas prácticas internacionales, los saldos en Letes y Cetes se liquidaran dentro del mismo período presupuestario al que corresponden, el saldo de la deuda del Gobierno Central sería de 46.9% del PIB, aún por debajo del 48.7% que habría sido registrado en 2014. En consecuencia, el saldo de la deuda pública se sigue incrementado exclusivamente como consecuencia del aumento de las obligaciones derivadas del sistema previsional del país.

Si se considera el déficit total del Gobierno Central de El Salvador, incluyendo lo derivado de los sistemas previsionales y las Letes y Cetes, se esperaría que al cierre de 2020 el saldo de la deuda reportaría 66.7% del PIB, muy cerca de alcanzar sostenibilidad de corto plazo. Por su parte, el saldo de la deuda del Sector Público No Financiero al cierre de 2020 alcanzaría 70.1%, también por encima del valor estimado para el cierre de 2019,

por lo que se puede afirmar que, aunque cerca, El Salvador todavía no ha alcanzado su posición de equilibrio de corto plazo para garantizar la sostenibilidad de los saldos de la deuda.

De concretarse los valores planteados, el país tendrá que seguir avanzando hacia encontrar nuevas medidas, dentro de las que encaja muy bien el esfuerzo de combate a la evasión iniciado por las autoridades hacendarias del país, para reducir el déficit fiscal, sin que ello implique nuevas reducciones de gasto que pueden afectar el bienestar de los salvadoreños.

Gráfica 7. El Salvador: composición y trayectoria del saldo de la deuda pública del sector público no financiero, 2011-2019



est/ estimado

Fuente: Icefi con base en información oficial.

8. La caja negra de la transparencia

La transparencia y la participación ciudadana son los mejores antídotos para la corrupción, por lo que para el fortalecimiento del sistema político, se requiere crear espacios para que la ciudadanía pueda participar en los asuntos públicos, particularmente en todas las etapas del presupuesto. Al final de cuentas el presupuesto es el espacio en donde se definen quiénes se beneficiarán, o no, del gasto público que es financiado principalmente por los impuestos que paga toda la ciudadanía.

La apertura de los espacios de participación ciudadana a lo largo de todo el ciclo presupuestario es una de las deudas pendientes del Estado salvadoreño, tal como lo evidencia la más reciente edición de la *Encuesta de Presupuesto Abierto*, elaborada por el *International Budget Partnership* (IBP). De acuerdo con la Encuesta, El Salvador

obtiene una puntuación de 45/100 en materia de transparencia presupuestaria, apenas 3 puntos sobre el promedio mundial, lo que indica que el país publica información limitada sobre los presupuestos públicos y se ubica en el ranking 58 de 115 países. Al revisar los resultados del país en otros aspectos evaluados por la encuesta, el componente de participación ciudadana resulta alarmante, pues de 100 puntos posibles, El Salvador solo obtiene 6, evidenciando la casi nula existencia de canales para que la ciudadanía u organizaciones de sociedad civil participen en la etapa de formulación del presupuesto, en la discusión legislativa de los proyectos del presupuesto o en procesos de contraloría y evaluación (IBP, 2019).

Reducir los espacios de corrupción y lograr una participación ciudadana efectiva requiere que las entidades estatales sean transparentes, promuevan la publicidad de toda la información vinculada con el quehacer público y garanticen el acceso a la información de manera oportuna y pertinente. Históricamente, el presupuesto público salvadoreño ha incluido la partida 54315 denominada Gastos reservados, la cual se ha caracterizado por su manejo opaco y ha sido una de las principales fuentes de corrupción en las diferentes administraciones del Ejecutivo (Icefi, 2017). El elemento que facilitaba que esta partida fuera susceptible a la corrupción era que la Corte de Cuentas de la República (CCR), a pesar de tener la facultad legal, por decisión del Ejecutivo no podía auditar la ejecución de dichos recursos.

No obstante, esa restricción a los mecanismos inter institucionales de auditoría, cualquier persona a través de la *Ley de Acceso a la Información Pública* podía conocer a grandes rasgos los montos de esta partida que era ejecutados por Casa Presidencial, el Ramo de la Defensa y el Ramo de Justicia y Seguridad Pública. Sin embargo, esta situación cambió a partir del presente año, cuando diferentes instituciones públicas introducen cambios en la normativa interna que limitan el acceso de la ciudadanía a los gastos reservados, incluso a montos globales con alto nivel de agregación. Por ejemplo, la Policía Nacional Civil mediante el Memorándum N°02428 y el acuerdo PNC/DG/N°A-0173-02-2019, definió como información reservada el Fondo Circulante de Monto Fijo de Servicios Confidenciales y Secretos (FCMFSCYS) a partir del 28 de febrero de 2019; el Ministerio de la Defensa, mediante Oficio OIR/91-2019, define como reservada la información vinculada con la actuación administrativa propia de ese Ministerio; y, la Presidencia de la República, con el *Decreto Ejecutivo Número 1*, del 2 de junio del presente, modifica el *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo* y declara como información clasificada y secreto de Estado, todas las actividades y documentos relacionados con el Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) (El Salvador, Ministerio de Hacienda, 2019). En 2020, el presupuesto ya no incluye la partida 54315, sin embargo, en el artículo 14 del anteproyecto de ley se busca blindar la reserva de los recursos asignados al OIE mediante decreto legislativo. Con estos cambios de normativa se crea una caja negra de información pública a la que la ciudadanía no puede acceder, creando condiciones que pudiesen vulnerar el principio de máxima publicidad del quehacer estatal, menoscabar los procesos de rendición de cuentas y dificultar futuros ejercicios de veeduría y contraloría ciudadana.

Fotografía 1. El Salvador: base de datos del proyecto de presupuesto 2020

ID	Descripción	Valor (\$)
762	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	233,230.00
763	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	24,000.00
764	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	9,000.00
765	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	15,600.00
766	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	3,000.00
767	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	20,000.00
768	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	10,000.00
769	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	23,000.00
770	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos de Capital 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	10,000.00
771	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos de Capital 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	20,000.00
772	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos de Capital 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	62,450.00
773	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos de Capital 07 Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia Radio Nacional y Canal 10 Televisión Educa	20,000.00
774	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 08 Apoyo a Instituciones Adscritas Instituto Nacional de los Deportes de El Sal	17,478,125.00
775	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 08 Apoyo a Instituciones Adscritas Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	6,964,860.00
776	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 08 Apoyo a Instituciones Adscritas Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	75,000.00
777	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 08 Apoyo a Instituciones Adscritas Organismo Promotor de Exportaciones e In	5,136,670.00
778	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos de Capital 08 Apoyo a Instituciones Adscritas Instituto Nacional de los Deportes de El Sal	2,000,000.00
779	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 09 Apoyo a Otras Entidades Consejo Nacional de Atención Integral a la	456,270.00
780	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 09 Apoyo a Otras Entidades Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible	66,370.00
781	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos de Capital 09 Apoyo a Otras Entidades Fondo Solidario para la Familia Microempren	200,000.00
782	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
783	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
784	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
785	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
786	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
787	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
788	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
789	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
790	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
791	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
792	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
793	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
794	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
795	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
796	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
797	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
798	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
799	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
800	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
801	2020 Presidencia de la República Fondo General Gastos Corrientes 10 Inteligencia del Estado Inteligencia del Estado	
802	2020 Instituto Nacional de los Deportes de El Sal Fondo General Gastos Corrientes 01 Dirección y Administración Institucional Dirección Superior	22,000.00

Fuente: Icefi, con base en El Salvador, Ministerio de Hacienda (2019).

Otro de los elementos que permite legitimar el quehacer del Estado ante la ciudadanía es contar con sistemas de planificación e información a nivel nacional, que permitan vincular los recursos del presupuesto con resultados de política pública concretos. Desde 2014, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (Seteplán) fue la institución encargada de dirigir la elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) del Ejecutivo, organizar el Sistema Nacional de Planificación, coordinar en el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas y gestionar el Sistema de Seguimiento y Evaluación (SEV) de la política pública, cuya consulta era de acceso público. Como parte del SEV, se contaba con un módulo que permitía dar seguimiento y monitoreo a los indicadores y metas definido en el PQD. Sin embargo, con el cambio de Gobierno, la Seteplán fue suprimida sin definir qué institución asumiría la rectoría de la planificación en el país, sumado a ello, a la fecha, el país carece de un plan de desarrollo, que permita conocer las prioridades de la política pública salvadoreña en los próximos años; y, la plataforma del SEV ya no se encuentra disponible para consulta pública, lo que representa un retroceso en la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública, que permita establecer mejores relaciones de confianza entre el Gobierno y la ciudadanía. Además de la ausencia de planificación y sistemas de seguimiento y evaluación de la política pública, El Salvador se caracteriza por carecer de un presupuesto público por programas con enfoque de resultados, que permitiría transparentar ante la ciudadanía los resultados obtenidos con los recursos públicos, evaluar si tales resultados se alinean con los objetivos de la planificación del desarrollo y por lo tanto desconocer la eficiencia y efectividad del gasto público.

Por otra parte, dentro de las sombras del proyecto de presupuesto de 2020, está la forma como se han clasificado algunos gastos. Particularmente llama la atención la partida 55599, denominada «impuestos, tasas y derechos diversos», en la cual se deberían

incluir los gastos destinados al pago de impuestos, tasas y derechos no considerados en el resto de partidas presupuestarias. En el presupuesto vigente de 2019, esta partida significaba USD6.5 millones, sin embargo, para 2020 alcanzaría USD69.7 millones, sin elementos que justifiquen estos incrementos. La explicación que dio el Ministerio de Hacienda al ser cuestionado por la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa es que algunas instituciones colocaron en esta partida, gastos que en realidad representan remuneraciones y compra de bienes y servicios, para cumplir con la Ley Responsabilidad Fiscal⁹. Esta acción representa un acto de opacidad, porque se subestiman partidas presupuestarias para mostrar una realidad que no es y para parecer que está cumpliendo con la Ley de Responsabilidad Fiscal; adicionalmente esto va en contra de lo establecido en el Manual de Clasificación para las transacciones financieras del Sector Público y todas las instituciones tienen la obligación de cumplir lo que ahí se establece.

Tabla 3. El Salvador: Partida presupuestaria impuestos, tasas y derechos diversos (2019-2020), en millones de dólares

Institución	2019 vig.	2020 pres.
Ramo de justicia y seguridad pública	0.2	25.1
Ramo de la defensa nacional	0.0	19.2
Ramo de salud	0.8	3.3
Organo judicial	0.6	14.4
Tribunal supremo electoral	0.0	0.9
Corporación salvadoreña de turismo	0.0	1.0
Resto de instituciones	4.9	5.8
Total	6.5	69.7

vig/ estimado

pres/ proyecto de presupuesto 2020

Fuente: Icefi con base en información oficial.

9. Avances insuficientes en la igualdad de género

El proyecto de presupuesto para 2020 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

⁹ Véase: <https://elmundo.sv/usarian-gastos-financieros-en-salarios-bienes-y-servicios/>

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 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 extremo. 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 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* que al comparar las asignaciones del presupuesto votado para 2019 con el anteproyecto del presupuesto para 2020, habría retrocesos en las asignaciones presupuestarias, al pasar de USD19.9 a USD17.7 millones (Panorama económico y AltavozES, 2019). En general, los recursos asignados en esta materia son muy bajos, lo que provoca un cuestionamiento sobre las posibilidades de avanzar 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*.

10. La niñez y adolescencia: la insuficiencia de recursos para garantizar sus derechos

La niñez y adolescencia, representa uno de los grupos más vulnerables de cualquier sociedad. El Estado salvadoreño se ha comprometido a garantizarles sus derechos, más allá del discurso se debe tener presente que la *Observación general número 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (artículo 4)*, señala que es fundamental dar prioridad a los derechos de la niñez en los presupuestos públicos, tanto a nivel nacional como sub-nacional, para de esa forma hacer efectivos los derechos reconocidos en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, la cual fue ratificada por El Salvador en mayo de 1990; el hacer efectivos tales derechos tiene repercusiones positivas duraderas en el crecimiento económico futuro, en el desarrollo sostenible e inclusivo y en la cohesión social.

El Icefi ha venido dándole seguimiento a la inversión pública destinada a la niñez y adolescencia (IPNA) desde 2007 hasta la fecha, para conocer cuánto destina el Estado salvadoreño a la protección, promoción y realización de los derechos de su niñez y adolescencia. El análisis muestra que la IPNA directa propuesta para 2020 asciende a USD 1,004.4 millones, superior en un 6.7% a los USD941.6 millones del presupuesto vigente para 2019. Sin embargo en términos de prioridad macroeconómica (la IPNA como porcentaje del PIB), apenas representa el 3.6%, levemente superior al 3.5% de 2019, pero por debajo de los niveles de 2013 y 2015 (3.7% del PIB). En términos per cápita, los resultados muestran que para 2020 El Salvador invertiría apenas diez

centavos más al día por cada niño, niña y adolescente de lo que destinó en 2019; implicando que la IPNA per cápita diaria en 2020 sería a penas de USD1.3,

Por su parte, en términos de prioridad fiscal, es decir como porcentaje del gasto público total del Gobierno Central, también habría una mejora respecto a 2019, al representar un 15.6%, mayor que el 13.8% de 2019. Empero, la niñez y adolescencia tendría una prioridad fiscal que la tenía en 2007. Adicionalmente, al analizar la IPNA como porcentaje del gasto social, llama la atención que representaría el porcentaje más bajo desde 2007; esto implica que a pesar de que para 2020 habrá una mejora en el gasto social, este no prioriza a la niñez y adolescencia. Por su parte el índice de focalización¹⁰ de la IPNA aunque sigue presentando un sesgo pro niñez y adolescencia la tendencia es hacia la baja desde 2017, también debe reconocerse la influencia de los cambios en la pirámide poblacional cuyas proyecciones muestran que la tendencia es a la reducción de los menores de edad.

Tabla 4. El Salvador: Principales indicadores de la inversión en niñez y adolescencia (2007-2020)

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Tendencia
Millones de dólares corrientes	520.7	573.8	698.6	621.2	682.3	737.3	813.7	
Porcentaje del PIB	3.1%	3.2%	4.0%	3.4%	3.4%	3.4%	3.7%	
Porcentaje del GPS	43.2%	40.8%	42.5%	38.3%	38.4%	38.2%	38.6%	
Porcentaje del GPT	16.0%	15.8%	14.5%	15.5%	14.0%	17.0%	17.6%	
Índice de focalización	105.9	101.5	107.7	99.0	101.6	103.7	107.3	
Per cápita anual dólares corrientes	209.4	233.4	287.7	259.4	289.3	317.7	356.5	
Per cápita anual en dólares constantes	209.4	217.6	266.8	237.8	252.2	272.3	303.2	
Per cápita anual en dólares PPA	441.8	484.2	601.9	534.9	575.2	627.9	713.0	
Per cápita diario dólares corrientes	0.6	0.6	0.8	0.7	0.8	0.9	1.0	
Per cápita diario en dólares constantes	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	
Per cápita diario en dólares PPA	1.2	1.3	1.6	1.5	1.6	1.7	2.0	
Indicador	2014	2015	2016	2017	2018/v	2019/v	2020/py	Tendencia
Millones de dólares corrientes	818.7	860.9	867.1	893.7	863.1	941.2	1,004.4	
Porcentaje del PIB	3.6%	3.7%	3.6%	3.6%	3.3%	3.5%	3.6%	
Porcentaje del GPS	38.7%	38.7%	39.2%	39.1%	36.0%	35.8%	34.4%	
Porcentaje del GPT	14.3%	18.0%	18.0%	17.1%	15.6%	13.8%	15.6%	
Índice de focalización	110.4	113.3	117.6	120.4	113.2	115.3	112.8	
Per cápita anual dólares corrientes	364.7	390.0	399.2	417.7	409.0	451.4	486.8	
Per cápita anual en dólares constantes	306.7	330.3	336.1	348.2	337.2	368.9	393.8	
Per cápita anual en dólares PPA	735.3	783.0	806.4	852.5	838.0	936.4	1,014.2	
Per cápita diario dólares corrientes	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3	
Per cápita diario en dólares constantes	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9	1.0	1.1	
Per cápita diario en dólares PPA	2.0	2.1	2.2	2.3	2.3	2.6	2.8	

Notas: De 2007 a 2017 las cifras corresponden a presupuesto devengado. Cifras de 2018 corresponden al presupuesto vigente a septiembre; cifras de 2019 corresponden al presupuesto vigente a octubre. Cifras de 2020 correspondientes al proyecto de presupuesto 2020 (datos preliminares). Cifras constantes = base 2007

Fuente: Icefi con base en Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística y Censo, Banco Central de Reserva y Fondo Monetario Internacional.

¹⁰ La interpretación de los valores del índice es la siguiente: un valor mayor a 100 indica sesgo pro infancia y juventud, mientras que un valor menor que uno indica sesgo pro adulto.

11. Reflexiones finales

1. El contexto social marca un retroceso en el Índice de Desarrollo Humano, y aunque la pobreza ha disminuido, más de dos millones de salvadoreños tienen que vivir bajo esta condición. Los grupos más afectados son las mujeres y las niñas, niños y adolescentes, quienes encuentran en la migración una válvula de escape para aspirar tener mejores de condiciones de vida. Por ello, no es de extrañar el incremento de menores no acompañados capturados en Estados Unidos que retratan que este drama humano cada vez se agudiza más. A este contexto es al que debería dar respuesta el presupuesto para 2020.
2. El contexto económico nacional revela que la economía se está desacelerando, lo que hace más crítica la situación en un país con raquíticas tasas de crecimiento económico. La continuación de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, el incremento de los precios del petróleo, así como un endurecimiento de las políticas migratorias ponen en alerta la estimación de que, la economía salvadoreña, para 2020 se alcance un crecimiento de 2.5%.
3. Este es el primer proyecto de presupuesto que presenta el gobierno del presidente Nayib Bukele. A pesar que se encuentra en minoría en la Asamblea Legislativa, la convulsa situación que atraviesan los partidos de oposición, le podría permitir que se apruebe el presupuesto, no sin antes hacer cambios que les permitan a los partidos en la oposición tener algunos controles. Aunque las próximas elecciones son en 2021, ya la discusión del presupuesto se hace en un ambiente preelectoral.
4. El contexto fiscal está marcado por el cumplimiento, o no, de las metas establecidas en la *Ley de Responsabilidad Fiscal*, algunas decisiones que se han tomado en la elaboración del presupuesto para 2020, intentan mostrar que se está cumpliendo con la Ley; sin embargo, se advierte que el cumplimiento de algunas metas se está haciendo solo de manera artificial .
5. Para 2020, los ingresos del Gobierno Central alcanzarán los USD6,426.1 millones, de los cuales el 78.5% provendrá de la recaudación de impuestos. La recaudación tributaria planteada para 2020, en términos brutos representará 18.2%, mientras que la carga tributaria neta será de 18.1%, es decir, que solo se están estimando devoluciones de impuestos por 0.1% del PIB, muy por debajo del 0.6% registrado en 2019.
6. Los gastos totales del Gobierno Central, excluyendo el monto destinado a las amortizaciones de deuda, pero incluyendo los gastos asociados al sistema previsional del país, contempla un monto total de USD6,104.6 millones, equivalente al 22.0% del PIB, por debajo del 22.2% estimado por Icefi para el cierre de 2019, e inferiores a los valores observados en 2014.
7. La reducción del tamaño del Gobierno Central salvadoreño para 2020 está relacionado fundamentalmente por una menor provisión para el rubro de gastos de funcionamiento que baja de 14.6% del PIB estimado para el cierre de 2019 al 14.0% para 2020; en forma complementaria, se incluye un ligero aumento para los gastos

de capital que pasan del 3.1% estimado en 2019 al 3.3% en 2020; de la misma forma los intereses para atender los compromisos de la deuda se incrementan del 4.5% al 4.7% del PIB en 2020.

8. El principal destino del presupuesto de egresos del Estado continúa siendo la atención a la deuda pública, que concentrará el 17.1% del total presupuestado, aunque muy por debajo del 27.2% que representó dicho rubro en el presupuesto de 2019. La contracción de los recursos que serán necesarios para la atención del servicio de la deuda, permitirá incrementar los recursos asignados a los rubros de educación, salud y gobernación y justicia, respecto a lo observado en 2019, sin embargo, esto no es suficiente para recuperar los niveles observados en el período 2015-2018
9. Si bien algunos rubros percibirán mayores recursos, el recorte del gasto público persiste en Ramos como Medio Ambiente, que pasa de 0.07% del PIB (vigente en 2019) a 0.05% en 2020., contrastando con los altos niveles de vulnerabilidad del país. Otros sectores que también se ven afectados con recortes presupuestarios son el Ramo de Economía, en un 18.6%, Ramo de Agricultura y Ganadería, en un 14.5%, Ramo de Turismo, en un 8.5%. Por su parte la Fiscalía General de la República, tendría un 11.3% menos que en 2019, en términos reales.
10. El análisis de los indicadores macrofiscales muestra que para el 2020, aunque el SPNF alcanzaría un 3.5%, incluyendo el costo previsional, lo que implicaría un deterioro de la situación fiscal del país. Por su parte, el saldo de la deuda del SPNF llegaría a USD18,774.3, es decir, 69.9% del PIB, por encima del 66.5% del PIB estimado para el cierre de 2019.
11. En materia de transparencia persiste la falta de espacios para que la ciudadanía pueda participar en la discusión del proyecto de presupuesto. Además, se observan retrocesos en materia de acceso a la información pública, particularmente en lo que se refiere a gastos clasificados como reservados. En este ámbito persisten desafíos sobre la vinculación entre presupuesto y planificación, así como la implementación de un presupuesto por programa con enfoque de resultados.
12. El proyecto de presupuesto para 2020 no incluye medidas que permitan determinar si la producción institucional de bienes y servicios favorece o no la inclusión e igualdad. Si bien El artículo 13 del proyecto de ley de presupuesto, establece que se deben declarar intransferibles los recursos destinados a financiar actividades para la garantía de derechos de grupos poblacionales vulnerables como las mujeres, la niñez y las personas adultas mayores, el presupuesto carece de herramientas como clasificadores que permitan verificar los avances o retrocesos de las inversiones destinadas a estos grupos vulnerables.

12. Recomendaciones

A continuación, el Icefi plantea algunas propuestas que consideraría como condiciones indispensables para recomendar a la Asamblea Legislativa la aprobación del proyecto de presupuesto para 2020.

1. Por el lado de los ingresos, se debe aumentar la meta de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas naturales asalariadas, tomando en cuenta el escenario macroeconómico; este incremento debería ser de alrededor de USD40.0 millones. De este monto, la mitad deberá trasladarse para las partidas de devolución de impuestos que están subestimadas. Adicionalmente, la Asamblea Legislativa debe solicitar al Ministerio de Hacienda una explicación sobre la provisión de USD210.9 millones en el rubro de otros ingresos diversos. Además, se recomienda 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. En un contexto, en el que la carga tributaria para 2020 se proyecta que será menor, es urgente que se evalúe la eficiencia y efectividad del gasto tributario y, que tanto el Ejecutivo, como el Legislativo se abstengan de promover iniciativas de ley que contengan nuevas exenciones, exoneraciones y/o incentivos sin estudios técnicos que demuestren que los beneficios sean más altos que sus costos.
3. Por el lado del gasto público, se debe de congelar la partida 54305 relacionada con publicidad, al monto aprobado en 2019, esto permitiría liberar alrededor de USD9.0 millones, que sumados a los USD20 millones, remanentes, del incremento de la meta de ISR de personas asalariadas; permitiría trasladar USD29.0 millones para el fortalecimiento de la educación en primera infancia, básica y media en el Ramo de Educación.
4. Eliminar la partida relacionada con las primas y gastos de seguros privados que asciende a USD37.0 millones, los cuales deberán trasladarse al Ministerio de Salud para fortalecer el primer nivel de atención de salud y la red hospitalaria.
5. La Asamblea Legislativa debe solicitar una explicación sobre el uso de la partida 55599, denominada «impuestos, tasas y derechos diversos». A criterio del Icefi, lo mejor es reorientar esos recursos, que podrían alcanzar los USD60.0 millones, para aumentar las asignaciones a los programas dirigidos específicamente a la niñez y adolescencia, particularmente los diversos niveles de educación; así como a programas dirigidos a las mujeres, para la reducción de las brechas de género. Adicionalmente se pueden incrementar los recursos al Ministerio de Agricultura, para los programas de agricultura familiar y, al Ministerio de Medio Ambiente, para programas de adaptación frente al cambio climático y la gestión integral del recurso hídrico. También se pueden incrementar las asignaciones al Ministerio de Desarrollo local para cerrar las brechas de acceso a agua potable y energía eléctrica.
6. No aprobar el artículo 14 del anteproyecto de ley del presupuesto y emitir una norma específica, que permitan, tomando en cuenta las características de la inteligencia del Estado, el cumplimiento del principio de máxima publicidad de la información financiera del Estado.

7. 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, etnia y ubicación geográfica; (iii) contener los resultados del seguimiento y monitoreo del cumplimiento en El Salvador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; (iv) y, 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*.
8. 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.
9. Agregar un artículo en la aprobación, para que quede establecido que se generen los espacios de participación ciudadana en las diferentes etapas del ciclo presupuestario para el presupuesto 2021, siguiendo los estándares internacionales para construir un verdadero presupuesto abierto.
10. Agregar un artículo que indique el presupuesto de 2021 deberá elaborarse bajo la metodología del presupuesto por programas con enfoque de resultado. Adicionalmente, que deberá estar vinculado a una planificación, de tal forma que los presupuestos públicos sean congruentes con los objetivos y compromisos asumidos en la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
11. Incluir un artículo en la aprobación de Ley para que el Ministerio de Hacienda presente una estrategia para reestructurar la deuda pública tomando en cuenta las condiciones actuales de los mercados internacionales y las ventajas y desventajas de los diferentes instrumentos que puedan utilizarse.
12. Tomando en cuenta que el presupuesto es el reflejo de la actual política fiscal salvadoreña. Es urgente que el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa generen las condiciones para la construcción de un acuerdo fiscal integral, por medio de un proceso de construcción colectiva, que permita fortalecer la democracia y se defina el tipo de sociedad en el que se quiere vivir, con la garantía de una política fiscal moderna que promueva el crecimiento económico sostenible, la construcción de la equidad, la efectividad del Estado y la garantía de los derechos para toda la población.

13. Referencias bibliográficas

BCR. (2019). *El Salvador. Informe macroeconómico, agosto 2019*. El Salvador: Banco Central de Reserva .

El Salvador, Conna. (2019). *Homicidios de niñas, niños y adolescentes, enero - julio 2019*. San Salvador.

El Salvador, Digestyc. (2019). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2018*. San Salvador: Minec.

El Salvador, Mined. (2019). *Censo Escolar*. San Salvador.

El Salvador, Ministerio de Hacienda. (21 de octubre de 2019). UAIP/RES.0303.3/2019. San Salvador.

El Salvador, Minsal. (2019). *Informe de labores 2018-2019*. San Salvador: Minsal.

El Salvador, PNC. (2019). *Tasa de homicidios en El Salvador 2011-2018 y 2019*. San Salvador.

Estados Unidos, CBP. (10 de Noviembre de 2019). *U.S. Custom and Border Protection*. Obtenido de U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions by Sector Fiscal Year 2019: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/usbp-sw-border-apprehensions>

Gobierno de El Salvador. (2017). *Política nacional para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia*. San Salvador.

IBP. (Noviembre de 2019). *International Budget Partnership*. Obtenido de Open Budget Survey Results by Country: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=sv#transparency>

Icefi. (2017). *La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*. Guatemala.

Icefi. (2019a). *Perfiles macrofiscales de Centroamérica No 12*. Guatemala: Icefi.

Iudop. (2019). *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan los primeros cien días de gobierno del presidente Nayib Bukele*. El Salvador: UCA.

Ormusa. (10 de Noviembre de 2019). *Ormusa*. Obtenido de Observatorio de la Violencia de Género contra las Mujeres: <http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/violenciaintrafamiliar.php>

Panorama económico y AltavozES. (2019). *Recursos incorporados en presupuestos votados 2018 y 2019 y proyecto de presupuesto para dar cumplimiento a la LIE y LEIV*.

PNUD. (Noviembre de 2019). *Human Development Reports*. Obtenido de Human Development Data (1990-2017): <http://hdr.undp.org/en/data>



Esta publicación sobre el análisis y recomendaciones al *Proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado del Ejercicio Financiero Fiscal 2020 de El Salvador*, es parte de la Serie de Documentos para el Diálogo Fiscal del Icefi. El presupuesto debe ser aprobado con una serie de cambios, que permitan corregir algunos vacíos para mejorar la transparencia de las cuentas fiscales, así como ajustar el presupuesto para maximizar las posibilidades de que este se convierta en un instrumento que permita garantizar los derechos de las personas, y cumpla con los compromisos internacionales. El proyecto de presupuesto 2020 reafirma la necesidad de que El Salvador construya un acuerdo fiscal integral que aborde efectivamente sus problemas fiscales estructurales.

Con el apoyo de



Centroamérica, noviembre de 2019

ISBN: 978-9929-674-77-6

