POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO

El proyecto de presupuesto 2019 de El Salvador: la herencia de los problemas fiscales

El Salvador, Centroamérica, diciembre de 2018

NOTA DE COYUNTURA- 05-2018

Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista sénior, Icefi
Abelardo Medina – Economista sénior, Icefi
Lourdes Molina Escalante – Economista sénior, Icefi
Walter Figueroa – Economista sénior, Icefi
Hugo Roldán – Economista investigador, Icefi
José Monzón – Economista investigador, Icefi
Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi
Carlos Gossman – Asistente de investigación, Icefi
Michelle Molina – Asistente de investigación, Icefi

Producción editorial
Mónica Juárez — Asistente de comunicación, Icefi

Administración
Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Con el apoyo de:

Suecia Sverige

OXFAM

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

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

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

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

Contenido

I. Introducción 3

II. Contexto social: La caravana de la desesperanza 4

III. Contexto político: la encrucijada del cambio de Gobierno 6

IV. Contexto económico: Un crecimiento moderado y concentrado 8

V. Ingresos públicos: Una baja carga tributaria con tendencia a caer 9

VI. Gasto público: Continúa la trampa de la austeridad 12

VII. La carencia del presupuesto por resultados y sensible al género 16

VIII. Inversión pública en niñez y adolescencia: un duro golpe a la protección de los derechos de las niñas y niños salvadoreños 18

X. Transparencia y participación ciudadana: con más sombras que luces 22

XI. Reflexiones finales 23

XII. Recomendaciones 24

Referencias bibliográficas 25

I. Introducción

La discusión del proyecto de presupuesto 2019 se da en medio de las tensiones asociadas al proceso electoral que vive El Salvador. La revisión del proyecto evidencia los problemas estructurales de las finanzas públicas que serán heredados por el próximo Gobierno: una menor carga tributaria respecto al año anterior, un déficit que crece y una deuda que continúa siendo insostenible; pero sobre todo una política fiscal incapaz de garantizar derechos, de potenciar el desarrollo y de afianzar la democracia salvadoreña. Sumado a la falta de espacios para la participación ciudadana que permitan legitimar el quehacer de la administración pública.

La caída en indicadores sociales, tan sensibles como la educación y la salud, debería ser la alerta para reconocer que el presupuesto está lejos de convertirse en una herramienta que garantice los derechos de toda la población salvadoreña. La economía de El Salvador, aunque presenta un mejor dinamismo respecto al año anterior, continúa teniendo un bajo crecimiento y, junto a la desigualdad en la distribución de la riqueza, estos factores evitan que la actividad económica se traduzca en una mejora sustancial en el empleo formal; la dependencia de las remesas sigue siendo notoria y los niveles de inversión pública continúan siendo bajos. Las estadísticas vuelven a mostrar una reducción de la pobreza para 2017; sin embargo, se reconfirma que más de 2 millones de salvadoreños, principalmente mujeres, sobreviven en estas condiciones, mientras el Estado sigue sin contar con un presupuesto por programas con enfoque de resultado, que además muestre de manera diferenciada sus impactos entre hombres y mujeres.

La niñez y la adolescencia continúa siendo uno de los sectores en condiciones más vulnerables, especialmente cuando desde el presupuesto público, lejos de incrementarse la inversión destinada hacia grupo etario se disminuye, lo que contraviene los marcos normativos nacionales e internacionales que garantizan los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En este contexto, este documento busca presentar un análisis del proyecto de presupuesto 2019 abarcando los distintos componentes de la política fiscal: ingresos, gastos, deuda, así como transparencia y participación ciudadana. Destacando, que la aprobación del presupuesto estará enmarcada en la encrucijada del cambio de Gobierno. Además, se incorpora una serie de recomendaciones, para que puedan ser tomadas en cuenta por la Asamblea Legislativa en el proceso de aprobación del decreto del presupuesto.

Finalmente, este análisis pone de relieve las vicisitudes de las finanzas públicas salvadoreñas y la urgencia de discutir un acuerdo fiscal integral con visión de largo plazo. El Icefi invita a los diversos sectores de la sociedad salvadoreña a que conozcan la propuesta que hiciera pública hace unos meses, sobre los elementos que deberían ser parte de ese acuerdo fiscal integral[1] e iniciar un diálogo que permita acordar una política fiscal que sea capaz de garantizar los derechos, impulse el desarrollo y consolide la democracia salvadoreña.

II. Contexto social: La caravana de la desesperanza

En los últimos años en El Salvador, para intentar reducir el déficit fiscal se utilizó la inversión social como variable de ajuste. Desde el Icefi, se ha denominado esto como la trampa de la austeridad; porque la mejoría temporal de los indicadores macrofiscales, ha sido a costa del bienestar, presente y futuro, de las personas. La última actualización del Índice de Desarrollo Humano (IDH), muestra que, entre 2012 y 2017, El Salvador retrocedió cuatro posiciones en el ranking mundial, ubicándose en la posición 121 de 189 para 2017; 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, 2018).

Este deterioro en el bienestar de las personas se refleja en la caída de indicadores sociales en áreas tan sensibles como la educación y la salud. Por ejemplo, en el caso de la educación es motivo de preocupación la caída registrada entre 2014 y 2017: la parvularia cayó de 58.6 a 56.3%; la primaria de 86.4 a 80.6%; la de tercer ciclo, de 64.9 a 55.9%; y, la de educación media de 37.8 a 36.8%. En el caso de salud, debería ser motivo de alerta que la cobertura de la vacuna triple viral (conocida como SRP) haya caído de 94.5 a 85% entre 2014 y 2017, según datos del sistema nacional de registros de vacunas del Ministerio de Salud, sobre todo cuando la tasa de mortalidad infantil no ha disminuido sustancialmente. Asimismo, la razón de mortalidad materna se incrementó para 2017, llegando a 31.1, superior a 2016 cuando había alcanzado 27.4 (Seteplán, 2018).

De acuerdo con los datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc, 2018), para 2017 un 29.2% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, inferior al 32.7% reportado en 2016, siendo la tasa más baja de la última década, lo cual es positivo. A pesar de ello, en El Salvador 2.2

[1] Esta propuesta puede ser consultada en: http://icefi.org/sites/default/files/por_un_acuerdo_fiscal_justo_transparente_e_incluyente_0.pdf

millones de personas siguen sobreviviendo en condiciones de pobreza. Adicionalmente, para 2017, 33.4% de los hogares fue pobre multidimensional (esto equivale a 611,480 hogares en los que residen 2.6 millones de personas).

Además, para 2017, la tasa de desempleo abierto se ubicó en 6.8 y 7.4% en las áreas urbana y rural, respectivamente; asimismo, la tasa de subempleo a nivel urbano alcanzó el 37.3%, un incremento sustancial respecto al 28.7%, reportado en 2016 (Digestyc, 2018).

Estas problemáticas económicas, afectan de manera particular a las mujeres. Para 2017, el 38.3% (1.3 millones) de las mujeres estaban en situación de pobreza, frente al 38.2% de los hombres (1.2 millones). Además, el salario promedio mensual de una mujer fue de USD276.6 frente a los USD330.1 que ganaban los hombres, asimismo el ingreso promedio mensual de una mujer era de USD313.4, mientras que el de un hombre USD351.4; lo que reafirma una brecha salarial de un 16.2% y una brecha de ingreso de 10.8%. Además, 7 de cada 10 mujeres que no tienen un trabajo remunerado, no están buscando un trabajo de este tipo, porque se dedican al trabajo no remunerado, especialmente a los quehaceres domésticos y actividades de cuido; esta misma situación solo se da en un 1.8% de los hombres (Digestyc, 2018).

En cuanto a la violencia, la tasa de homicidios en 2017 fue de 60 por cada 100 mil habitantes, notablemente inferior a la reportada en 2015 (81 por cada 100 mil habitantes), pero una de las más altas de la región latinoamericana (Insight crime, 2018). Además, para 2017, hubo 467 feminicidios (Ormusa, 2018).

Otro grupo poblacional que también presenta un alto grado de vulnerabilidad en la garantía de sus derechos son las niñas, niños y adolescentes salvadoreños: cerca del 10% de los recién nacidos presenta bajo peso; el 21% de los nacimientos proviene de embarazos de niñas, de entre 10 y 19 años, atendidas en establecimientos del Sistema Nacional de Salud; el 19.8% de bebés menores de dos años no recibe la vacunación completa; el 35.8% de los niños entre 4 y 6 años de edad no recibe educación parvularia; las niñas y niños corren el riesgo de ser reclutados por las pandillas en sus escuelas y comunidades, el 64.1% de pandilleros o ex pandilleros se unió a la pandilla a los 12 años o antes, luego de abandonar su hogar; mientras que, 37 de cada 100 adolescentes, de entre 16 y 17 años, no asiste al bachillerato. Esto evidencia que la niñez y adolescencia salvadoreña están expuestos a contextos violentos, con poca presencia de adultos en la familia y condiciones precarias en el hogar, a lo que se le suma la poca presencia integral del Estado como garante de sus derechos. La suma de estos factores constituye el contexto ideal para la perpetuación de la violencia crónica, pobreza y desigualdad de oportunidades, capacidades y destrezas que afectaran la vida adulta de las niñas, niños y adolescentes (Unicef, 2018).

Ante este panorama, no es de extrañar que el contexto social esté marcado por un fenómeno que no es nuevo, pero que ahora fue más visible, al migrar miles de salvadoreños de manera conjunta y conformar una caravana que busca en el viaje una válvula de escape, ante los altos niveles de desigualdad, pobreza y violencia. Porque, aunque la migración es un derecho, también lo es el derecho a no migrar y para ello se requieren Estados que sean capaces de brindar las oportunidades

y asegurar los resultados para que una persona pueda desarrollarse plenamente en el país que nació.

En ese sentido, es fundamental tener presente que los presupuestos públicos deben ser elaborados con el fin de asegurar, al menos, el piso básico para la protección, promoción y realización de los derechos humanos, reiterando la urgencia de que la política fiscal salvadoreña ponga en el centro a las personas, a través de bienes y servicios públicos universales y de calidad que sean financiados bajo principios de justicia y equidad.

III. Contexto político: la encrucijada del cambio de Gobierno

En los últimos años, El Salvador, estuvo marcado por la parálisis política en materia fiscal, producto de la agudización de la polarización partidista. El 2018 arrancó con mejores expectativas, con la aprobación del presupuesto para este año, con la venia de todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa; lo que permitió, por ejemplo, que el fantasma del *default* no apareciera este año. Sin embargo, el contexto político ha estado marcado por las elecciones de diputados, diputadas y alcaldes; así como por la campaña para las elecciones presidenciales de 2019.

El 4 de marzo de este año se llevaron a cabo las elecciones municipales y para el congreso, las cuales dejaron una derrota histórica para el oficialista Frente Farabundo Martí para la Liberalización Nacional (FMLN), al solo alcanzar 23 curules; mientras que el principal partido de oposición Alianza Republicana Nacionalista (Arena) obtuvo 37, el Partido de Concertación Nacional (PCN) 9 y el Partido Demócrata Cristiano 3, la Gran Alianza para la Unidad Nacional (GANA) 10, Cambio Democrático (CD) 1, y por primera vez logró un No partidario ser diputado. Es decir, una Asamblea dominada por los partidos de derecha y dónde cualquier cambio en materia impositiva, de gasto o de deuda que requiera impulsar el Ejecutivo requiere el concurso de la oposición.

Ante esta debacle electoral, el Gobierno lanzó el «Plan 10: Medidas priorizadas y apuestas institucionales complementarias»[2] como la hoja de ruta del Ejecutivo para 10 meses, es decir terminaría justo antes de la primera vuelta de las elecciones presidenciales. El presidente Salvador Sánchez Cerén planteó que una de las razones de la pérdida del FMLN estuvo condicionada por las medidas económicas que adoptó su Gobierno, destacando las reducciones de los subsidios[3]. En ese sentido, las medidas que más se destacan son el incremento del monto de los subsidios y la búsqueda de implementar Zonas Económicas Especiales (ZEE)[4]. Este P*lan 10* ha tenido una repercusión en el balance fiscal al incrementar el gasto público como estrategia electoral de cara a las elecciones presidenciales.

---

[2] Disponible en: https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/238347/download

[3] Véase: https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Revisaran-los-cobros-de-ANDA-y-subsidios-20180311-0084.html

[4] Sobre esta propuesta el Icefi realizó un análisis donde mostró como esta iniciativa adolece de una serie de falencias técnicas y profundizaría un modelo económico fracasado. El análisis completo está disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/nota_coyuntura_zee.pdf

La discusión del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, se da en medio de las tensiones usuales asociadas a los años electorales. Especialmente ante la posibilidad de que un partido diferente a Arena y el FMLN llegue al poder luego que entre los dos partidos hayan gobernado las últimas tres décadas. Pueden darse dos escenarios: el velo de la ignorancia o actuar como oposición de cara a las elecciones de 2021. En el caso del primero, es que los partidos piensen que pueden ganar las elecciones y que por lo tanto es importante aprobar el presupuesto este año y asegurar el financiamiento para que su gestión no tenga ningún contratiempo; en este escenario la aprobación del presupuesto es factible. El segundo escenario es que los partidos perciban que van a perder las elecciones presidenciales de 2019 y que, por lo tanto, para tener posibilidades de ganar las elecciones de diputados para 2021, lo mejor es que al próximo Gobierno comience mal y, para ello, lo mejor es no aprobar el presupuesto ni el financiamiento que se requiere. Podría haber un tercer escenario, que implica que las fuerzas políticas se alejen de la lógica electorera y que por lo tanto las decisiones que tomen sean con base para lo mejor del país, pero ese escenario es poco factible sobre todo por el comportamiento observado hasta el momento por los partidos políticos en El Salvador.

En cualquier caso, independientemente de quien resulte ganador en las próximas elecciones se enfrentará a una situación fiscal compleja, que lo rebasará, y para cuya resolución necesitará el concurso del resto de fuerzas políticas del país, al no contar con mayoría en la Asamblea. Además, se debe tomar en cuenta que el miércoles 18 de noviembre de 2018 fueron aprobadas las reformas Ley *de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social*, con los votos de todos los partidos políticos en la Asamblea Legislativa. En estas reformas se estableció que para 2021 la carga tributaria bruta no puede ser menor al 18.5% del PIB y los gastos de consumo (remuneraciones y bienes y servicios) a partir de 2021 no pueden ser mayores a 14% del PIB. Asimismo, quedó fijado que, para 2021, tiene que haber un ajuste fiscal de 3% del PIB por medio de ajustes en ingresos y gastos.

Sin embargo, como sucedió en 2016, cuando se aprobó la ley, aunque se aprobaron metas cuantitativas no se han establecido las medidas necesarias para lograrlas. Esto permitía abrir la puerta para que en El Salvador se discuta un acuerdo fiscal integral o que simplemente se continúe con la lógica de colocar parches a una situación fiscal que tarde o temprano obligará al incumplimiento de lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En el contexto político también se debe señalar el rol activo en el ámbito fiscal que jugó la anterior Sala de lo Constitucional, que terminó su periodo el 15 de julio, con resoluciones que detuvieron incrementos en los ingresos, aprobaciones de deuda y la propia declaratoria de incostitucionalidad del presupuesto de 2017. Esto es importante tenerlo en cuenta porque al momento de analizar a los actores involucrados en la definición de la política fiscal, en ocasiones, se deja de lado a este tan importante órgano constitucional. Antes de retirarse, la anterior Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional los decretos 762 y 764, dejando sin efectos la eliminicación de la exención de ISR a imprentas, así como la aplicación del impuesto a las operaciones financieras; además de otras medidas que debilitarían la administración tributaria, tales como la eliminación de los mecanismos para la determinación de precios de transferencia, una herramienta sumamente importante para el

combate de la evasión. Luego de 125 días de que estuviera acéfalo el máximo tribunal de justicia en materia constitucional, los diputados lograron la elección de los nuevos magistrados que terminarán sus funciones en 2027 y quienes deberán ser los encargados de resolver varias demandas de inconstitucionalidad, que pueden tener un impacto directo en la sostenibilidad y suficiencia de la política fiscal en El Salvador.

IV. Contexto económico: Un crecimiento moderado y concentrado

El *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028* considera, con base en las estimaciones del Banco Central de Reserva, que la economía salvadoreña crecerá 2.6% para 2019, un valor similar a lo pronosticado para 2018, como consecuencia del mejor comportamiento del entorno externo, especialmente derivado del dinamismo que conserva la economía de los Estados Unidos de América y que implicaría un mejor desempeño de las exportaciones. Esta mejora del crecimiento económico, es respaldada por los pronósticos del Banco Mundial, que incluso vaticinó un crecimiento de 2.8% para 2018, influenciado por los buenos resultados de la recaudación tributaria, producto de la habitual prórroga de los procesos de regularización tributaria vigente en El Salvador.

Asimismo, este pronóstico parece estar más emparentado con el dinamismo en el consumo interno, impulsado por un crecimiento interanual del 9.1% del nivel de remesas que, entre el 1 de enero y el 31 de octubre de este año, había sumado USD4,504.3 millones recibidos, especialmente desde Estados Unidos. No obstante, es incierto el comportamiento del flujo de remesas para el próximo año, de hecho el escenario macroeconómico presentado por el Ministerio de Hacienda contempla solo un aumento de las remesas en torno al 0.9% para 2019, al no tener certeza sobre lo que pasará con el Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés), pues a pesar de que se había anunciado la cancelación para septiembre de 2019, un juez federal de Estados Unidos bloqueó la suspensión ordenada por el Gobierno del presidente Trump a los programas migratorios —tanto para El Salvador, como para Honduras, Haití, Nicaragua y Sudán—. La medida de Trump implicaría que más de 200,000 salvadoreños debían abandonar dicho país.

Por otra parte, el escenario económico utilizado para la preparación de las proyecciones fiscales considera una inflación del 2.0% medida por medio del índice de precios al consumidor (IPC), valor que puede considerarse alto, ya que no son las variaciones habituales de una economía dolarizada y que debiera estar influenciada por la estabilización de los precios del petróleo y derivados. En el sector externo, se espera que las importaciones tendrán un mayor dinamismo que el año anterior, al reportar 6% de incremento, mientras que las exportaciones aumentarán 4.5%. Las estimaciones del sector externo son particularmente importantes, tanto por el hecho que la economía salvadoreña se encuentra fuertemente vinculada a la de Estados Unidos, como porque el mismo ha estado sometido, durante 2017 y 2018, a una alta volatilidad debido a la variabilidad de los precios de los combustibles.

Tabla 1. El Salvador: Comportamiento de las principales variables macroeconómicas utilizadas en el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado. Período 2013 - 2019.

Concepto	Tasas de variación relativa interanual						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB nominal	2.8	2.8	2.6	3.2	3.7	4.2	4.5
PIB real	2.4	2.0	2.4	2.6	2.3	2.5	2.6
Precios (Inflación - IPC)	0.8	0.5	1.0	-0.9	2.0	1.4	2.0
Importaciones (totales)	5.7	-1.9	0.2	-1.7	5.9	5.5	6.0
Exportaciones (totales)	5.2	1.8	2.8	2.4	5.0	3.5	4.5
Remesas familiares	1.5	4.9	3.3	7.2	9.9	3.8	0.9

Fuente: Icefi con base en cifras oficiales presentadas en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028

Si bien el ciclo presupuestario puede considerarse completado para la formulación del proyecto de 2019, es importante destacar que no se ha hecho pública la metodología que sirve para estimar los ingresos y egresos contenidos en el Proyecto, a partir del escenario macroeconómico planteado, siendo uno de los puntos que deben mejorarse de cara al futuro.

V. Ingresos públicos: Una baja carga tributaria con tendencia a caer

El 28 de septiembre, atendiendo a lo establecido en el artículo 167 de la Constitución de la República, el Consejo de Ministros presentó el Proyecto de Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales, así como el Proyecto de Ley de Salarios, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2019. El cumplimiento de esta gestión estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda y el documento forma parte del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 *El Salvador Productivo, Educado y Seguro*, que se fragmenta en once objetivos estratégicos y diez prioridades, de las cuales tres son generales o nacionales y siete sectoriales.

El Proyecto de presupuesto para 2019, para la Administración Central de El Salvador, asciende a USD6,733.2 millones, equivalente al 26.4% del PIB. Conforme la estructura del documento, se puede determinar que únicamente USD5,120.7 millones provendrán de recursos propios, por lo que los mismos alcanzan a cubrir únicamente el 76.1% de la ejecución, el restante 23.9% provendrá de endeudamiento. Del total de ingresos propios del presupuesto, los ingresos tributarios alcanzan USD4,832.7 millones, equivalentes al 94.4%, confirmando que los impuestos son, en esencia, la única fuente de recursos propios del Estado salvadoreño.

El nivel de ingresos tributarios permite inferir una carga tributaria buta del 17.9% para 2019, por debajo del 18.6% estimado por Icefi (18.2% sería la carga tributaria neta) para el cierre del presente ejercicio; cayendo a los niveles de la carga tributaria bruta de 2013. Infortunadamente, en el *Mensaje del proyecto de presupuesto* 2019, que acompaña el Anteproyecto no se presenta apropiadamente la metodología utilizada para el cálculo y únicamente se señala que dichas proyecciones corresponden al comportamiento natural, las expectativas de consumo y a la ejecución de medidas administrativas conforme «[…] planes de fiscalización y antievasión, y otras medidas tendientes a promover la responsabilidad tributaria y combatir el contrabando» (Ministerio de Hacienda, 2018:15). Esta caída en la recaudación, está asociada a que los efectos de

la regularización tributaria, por medio de los procesos para que los contribuyentes se pusieran al día perdonando los recargos (amnistía), fueron temporales únicamente para 2018; asimismo al haber declarado, la anterior Sala de lo Constitucional, inconstitucional los decretos 762 y 764 «por vicio de forma», esto tendrá un impacto en la recaudación para 2019

Gráfica 1. El Salvador: comportamiento de la carga tributaria bruta observada para el período 2013 – 2018 y la incluida en el proyecto de presupuesto 2019.

Fuente: Icefi con base en cifras oficiales y al proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos 2019

Resulta pertinente tener presente que la Ley de Responsabilidad Fiscal estableció en su artículo 10, literal *b* que «a partir del 2021, la carga tributaria bruta no deberá ser menor al 18.5% del PIB» y que en 2020 se vence el plazo de aplicación de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC), por lo que el próximo Gobierno deberá adoptar medidas tributarias que le permitan incrementar la recaudación para cumplir con la ley, así como sustituir la fuente de financiamiento para el tema de seguridad.

Por otro lado, y tratando de analizar la eficiencia recaudatoria, es importante comentar que el análisis de Icefi permite concluir la existencia de ciertas dudas sobre la forma como el Ministerio de Hacienda presenta las cifras del nivel de cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes en el impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (IVA). Conforme las cifras del *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028*, el gasto tributario y la evasión del IVA se estiman en forma indirecta a partir de las Cuentas Nacionales del país y puede observarse que las cifras derivadas de dicho análisis (en su trayectoria, no en su nivel) guardan una fuerte relación hasta el año 2013. Sin embargo, en los últimos años y específicamente para el periodo 2015-2016, a pesar de que la productividad[5] aparente del IVA mostró un decaimiento, el nivel de cumplimiento presentado por el Ministerio de Hacienda tendió a incrementarse, lo cual es un escenario anómalo.

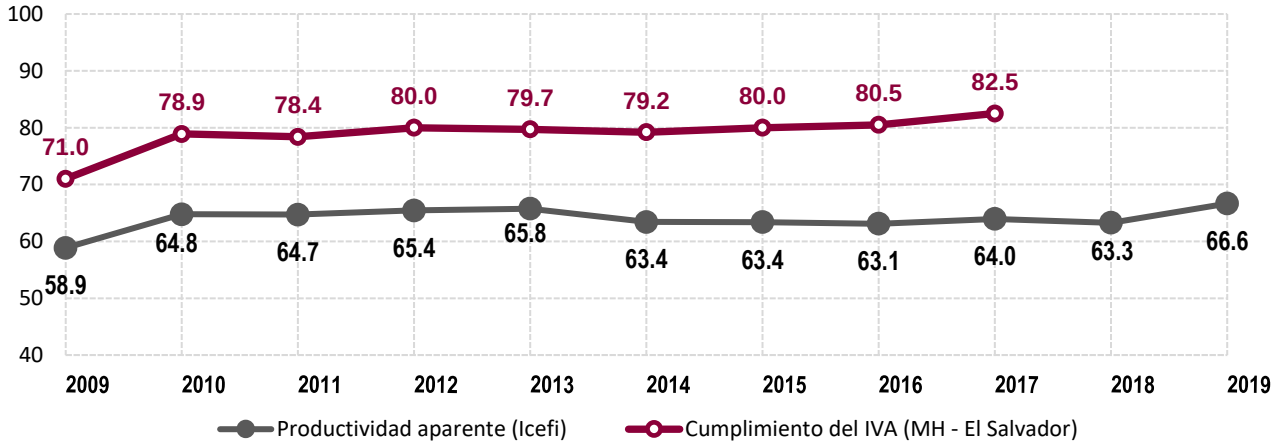
Esta situación poco común solo puede explicarse por un cambio interno en la metodología en la determinación de la base potencial del impuesto sin reportarlo, lo que sería un signo de opacidad, o por el hecho que el impuesto tenga modificaciones de sus hechos gravados y exentos, o bien a modificaciones legales. Derivado de que no han existido cambios legales que expliquen las

[5] En términos generales la productividad del IVA mide el porcentaje que se logra recaudar respecto al potencial que se debiera cobrar. Una reducción de la productividad puede ser causada por dos factores fundamentales: un incremento de la evasión tributaria o un aumento en el otorgamiento de exenciones.

variaciones observadas, resulta obligatorio revisar dichas estimaciones para resguardar la calidad de los datos.

Conforme las estimaciones del Icefi, la productividad aparente del IVA presentará una ligera contracción en 2018, relativamente normal en entornos con precios crecientes de los combustibles y a la pérdida normal de control en dicho escenario. No obstante, con los datos del Proyecto de Presupuesto, se puede deducir que el Ministerio de Hacienda espera un repunte de dicho indicador en 3.6%, lo cual es poco factible si se analiza la trayectoria de recaudación del impuesto. Otra situación que hace pensar en lo poco factible de la recuperación descrita de la productividad del IVA es el hecho que en el Proyecto de Presupuesto se incorporan devoluciones de IVA por USD2 millones, mientras que, al 31 de octubre de 2018, con información del Banco Central de Reserva, ya se han devuelto USD66.3 millones.

Gráfica 2. El Salvador: Comparación de la productividad aparente y el cumplimiento de pago del IVA observados para el período 2009 – 2017, con el presupuesto vigente 2018 y el proyecto 2019.



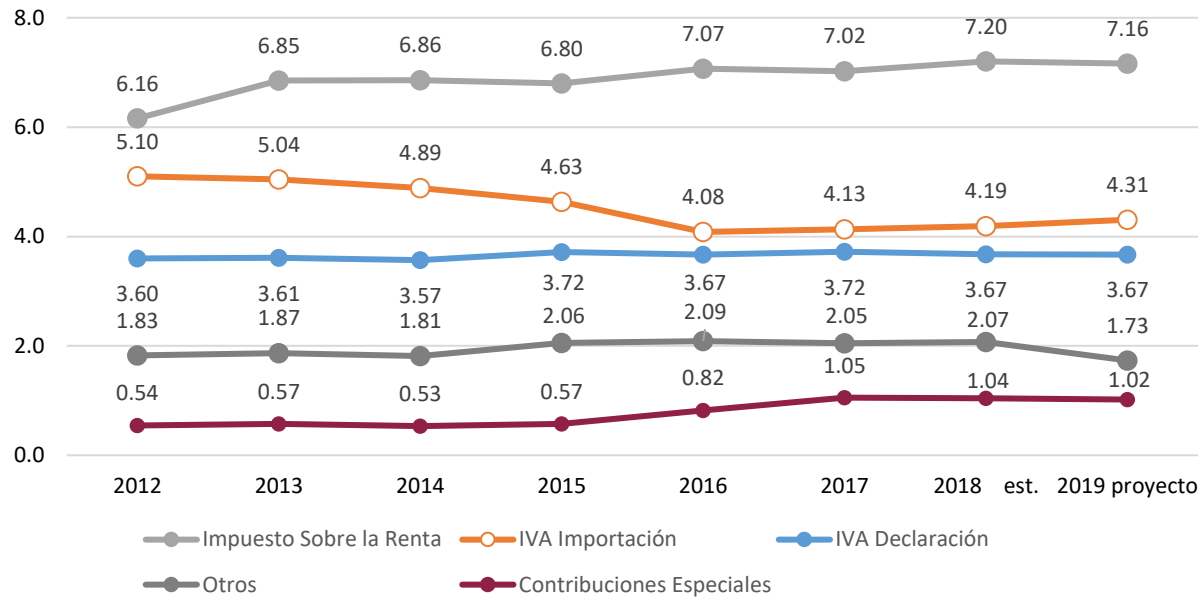
Fuente: Icefi con base en cifras oficiales y al proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos 2019

Otra particularidad reciente que muestra El Salvador en la presentación de su Proyecto de Presupuesto, es la inclusión de los resultados de la actualización del gasto tributario. En primer lugar, es importante aplaudir el esfuerzo de las autoridades fiscales por presentar cada vez con mayor grado de desagregación y de calidad la estimación de la renuncia fiscal por tratamientos tributarios diferenciados, sin embargo, aunque el esfuerzo es elogiable, se estima que debe ser complementado con el análisis marginal de los beneficios causados por dichos privilegios, a fin de mantener estas medidas o incentivos fiscales vigentes si efectivamente la relación beneficio-costo es mayor que uno. En caso contrario, las exenciones se mantienen en forma permanente representando solo costo para la sociedad sin obtener beneficios a cambio.

En cuanto a la composición de la recaudación, con base en las proyecciones de todos los impuestos del sistema vigente en el país, puede observarse que existe una ligera declinación de la importancia de la contribución del impuesto sobre la renta (ISR), el cual se estima que se reducirá del 7.20% del PIB presupuestado para 2018 al 7.16% en 2019; en cambio la recaudación del IVA (importación más declaración) pasaría de 7.86 a 7.98% del PIB. También se puede observar que el Proyecto de Presupuesto estima la declinación de la recaudación derivada de las contribuciones especiales, que

transitaría de 1.04 a 1.02% del PIB; lo mismo sucede con el resto de impuestos menores, al caer de del 2.07 al 1.73% del PIB. En el grupo de otros impuestos, es notoria la reducción esperada por la resolución de la Sala de lo Constitucional al suspender el impuesto a las operaciones financieras.

Gráfico 3. El Salvador: Comparación de la trayectoria observada de la recaudación de los impuestos del sistema tributario, durante el período 2012-2017, con el presupuesto 2018 y el proyecto 2019, como porcentaje del PIB.



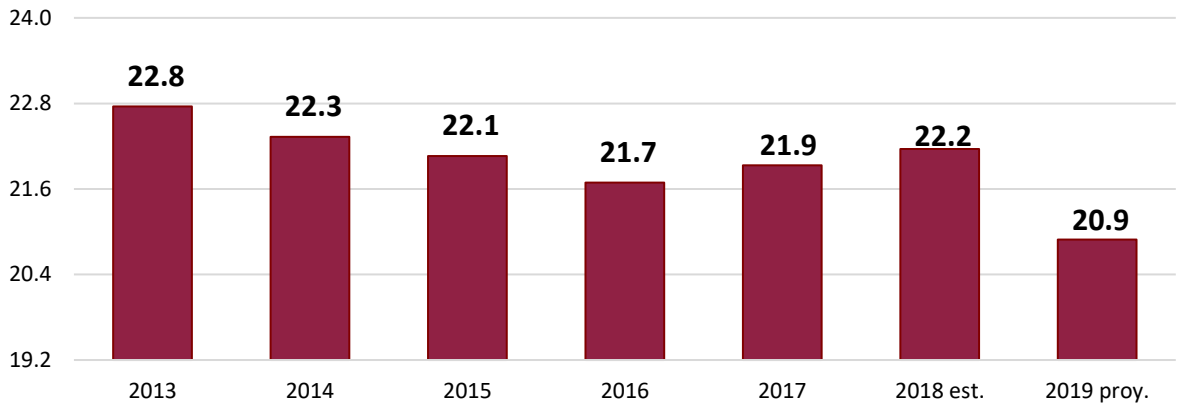
Fuente: Icefi con base en cifras oficiales y al proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos 2019

En términos generales, se puede concluir que para 2019, la carga tributaria será menor y más regresiva, al depender más de impuestos indirectos. Adicionalmente, se sigue sin conocer los planes de fiscalización y las metas administrativas que permitan conocer si la administración tributaria está siendo mejor su trabajo.

VI. Gasto público: Continúa la trampa de la austeridad

Los egresos en el Proyecto 2019 para el Gobierno Central suman USD6,733.2 millones, 23.8% mayor al presupuesto vigente al 31 de agosto, como consecuencia del incremento del pago de la deuda por cerca de USD800.0 millones; aunque se debe señalar que no aparece contemplada la posibilidad de que los inversionistas hagan efectiva la opción *put (la opción de venta)* de los más USD286.5 millones que pudieran exigir para 2019. Excluyendo el monto de amortizaciones de la deuda e incluyendo los gastos del sistema previsional, el nivel de gastos para el Gobierno Central, se sitúa en USD5,642.7 millones, equivalente al 20.9% del PIB, por debajo del 22.2% esperado para 2018 y el nivel más bajo del gobierno del presidente Sánchez Cerén.

Gráfica 4. El Salvador: gasto público ejecutado y presupuestado por el Gobierno Central –incluye costos del sistema previsional-. Período 2015-2019. Cifras como porcentaje del PIB.



Fuente: Icefi con base en cifras oficiales y al proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado 2019

Al revisar el presupuesto por su clasificación económica, se puede advertir que todos los rubros, a excepción de la compra de bienes y servicios, tendrán un incremento en términos nominales, destacando las aplicaciones financieras —especialmente por las amortizaciones de los préstamos externos— con un crecimiento de 240% respecto al cierre estimado de 2018. Los gastos relacionados con las contribuciones especiales tendrán un aumento de 43%, por un remante de los ingresos de contribuciones especiales que quedará de 2018. Asimismo, el costo previsional crecerá a un ritmo similar, lo que vuelve a mostrar que, a pesar de la reforma previsional realizada en el 2017, en los próximos años el Estado deberá ir destinando más recursos año tras año. Finalmente, el gasto de capital aumentará un 14%, mientras que los gastos corrientes solo 4.6%; sin embargo debe señalarse que hay un nuevo recorte a la adquisición de bienes y servicios, que si no es producto de una optimización del proceso de adquisiciones, implicará, como ya ha sucedido en el pasado, un deterioro en la calidad de los servicios públicos que se ofrece al pueblo salvadoreño.

Tabla 2. El Salvador: Presupuesto por clasificación económica. Proyecto de presupuesto 2019 con respecto a estimación de cierre del Ministerio de Hacienda para 2018

Rubros	En millones de USD			Como porcentaje del PIB		
	2018	2019	Diferencia	2018	2019	Diferencia
Gastos Corrientes	**3,998.3**	**4,183.6**	**185.3**	**15.48%**	**15.49%**	**0.01%**
Remuneraciones	1,844.2	1,901.2	57.0	7.14%	7.04%	-0.10%
Bienes y servicios	457.2	397.6	-59.6	1.77%	1.47%	-0.30%
Gastos financieros y otros	756.7	807.1	50.4	2.93%	2.99%	0.06%
Transferencias corrientes	940.2	1077.7	137.5	3.64%	3.99%	0.35%
Gastos de capital	**713.1**	**813**	**99.9**	**2.76%**	**3.01%**	**0.25%**
Aplicaciones financieras	**321.9**	**1,090.5**	**768.6**	**1.25%**	**4.04%**	**2.79%**
Gastos de contribuciones especiales	**223.8**	**320**	**96.2**	**0.87%**	**1.18%**	**0.32%**
Costo previsional	**237.4**	**326.1**	**88.7**	**0.92%**	**1.21%**	**0.29%**

Fuente: Icefi con base en cifras oficiales y al proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado 2019

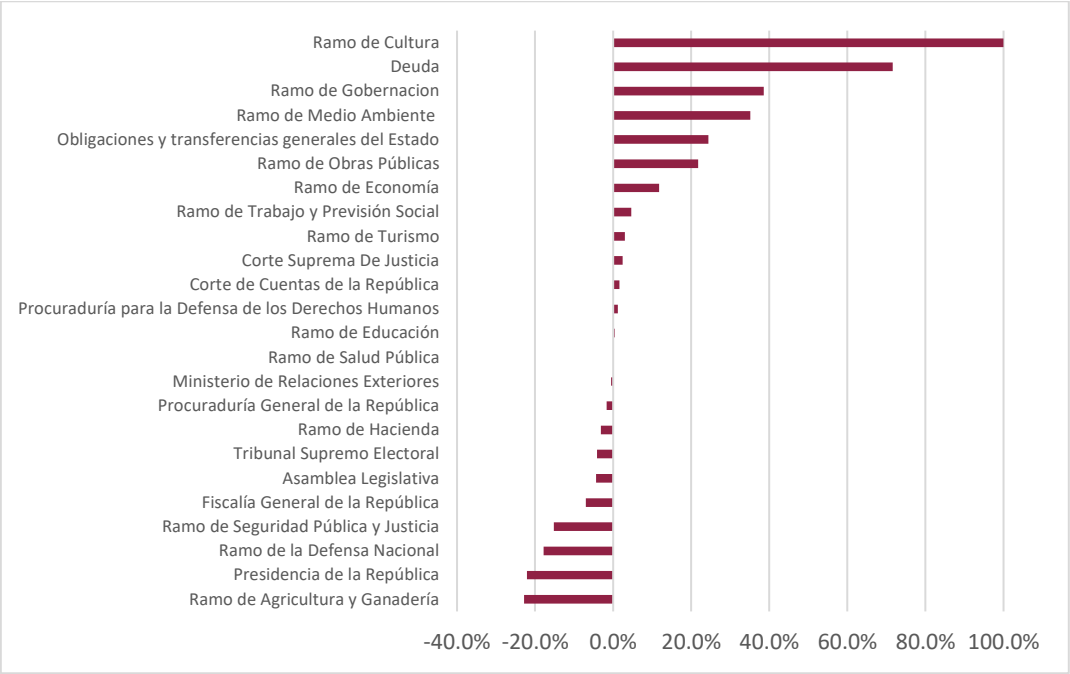
Al analizar las variaciones de las asignaciones presupuestarias como porcentaje del PIB y por entidades, se puede apreciar que el ramo que muestra un mayor incremento es el de Cultura, esto es explicado porque para 2018, era una secretaría adscrita a la Presidencia de la República, que a su vez verá reducida su asignación para el próximo año, en buena medida por esta razón. Sin dudas, es el pago asociado a la deuda pública el que tendrá un incremento extraordinario para 2019, que a su vez se convierte en la partida presupuestaria más importante con USD1,800 millones, mayor a lo que tendrán los ramos de educación y salud juntos. En el caso del Ramo de Gobernación, el aumento es explicado por una asignación adicional de USD16 millones para financiar la atención del programa de veteranos y excombatientes. En el Ramo de Medio Ambiente la mayor asignación es producto de un préstamo con el banco alemán de desarrollo *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) destinado al programa nacional para el manejo integral de los desechos sólidos en El Salvador.

La mayor asignación para las obligaciones y transferencias generales del Estado es producto de un aumento de casi USD90 millones para financiar el sistema de pensiones y fideicomiso de obligaciones previsionales (FOP) y una asignación de casi USD70 millones para el financiamiento al régimen de pensiones de previsión social de la fuerza armada; además una mayor asignación a las municipalidades, al Tribunal Supremo Electoral por la contienda presidencial, el financiamiento al fideicomiso de los XII Juegos Deportivos Centroamericanos, con sede en la ciudad de Santa Tecla y un aumento al subsidio a la electricidad.

Igualmente, el incremento al subsidio del gas propano hace que se amplíe la asignación del Ministerio de Economía para 2019. Por su parte, la mayor asignación para el Ramo de Obras Públicas se debe a una serie de proyectos de inversión, destacando por sus montos la construcción de los *by pass* en San Miguel y La Libertad.

Por otro lado, las instituciones que más recorte sufrirán son el Ramo de Agricultura; así como las entidades asociadas a la seguridad y justicia, los ramos de la Defensa Nacional, Seguridad Pública y Justicia y la Fiscalía General de la República; aunque se debe tener presente que los recursos de la CESC hacen que se incrementen las asignaciones de estas instituciones; pero ello depende como la Asamblea distribuya esos fondos en el transcurso del año.

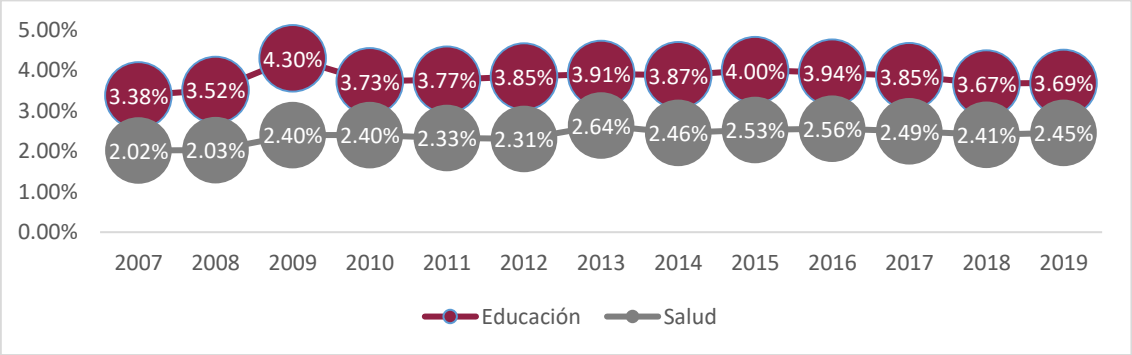
Gráfica 5. El Salvador: Variaciones relativas en las asignaciones por entidad, como porcentajes del PIB del proyecto de presupuesto 2019 con respecto al presupuesto vigente a septiembre de 2018



Fuente: Icefi con base en cifras oficiales y al proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado 2019

Especial atención merece el ramo de educación, que para 2019 alcanzaría el 3.69% del PIB, levemente superior al 3.67% que se estima cerraría en 2018; sin embargo, al hacer una revisión histórica, el gasto de educación para 2019 sea menor a lo que se destinaba en 2009; lo que contrasta con la caída en la matrícula de la mayor parte de niveles educativos, como se advirtió en el contexto social. Misma situación sucede con el ramo de salud, que se presupuesta para 2019 un 2.45% del PIB, levemente superior al 2.41% del PIB con el que se espera cierre en 2018; pero inferior a los niveles que se tenían en el 2013; esto contrasta con que para 2019, con los más de USD38 millones que destinarán los tres Órganos del Estado para contratar seguros de salud privados para funcionarios públicos.

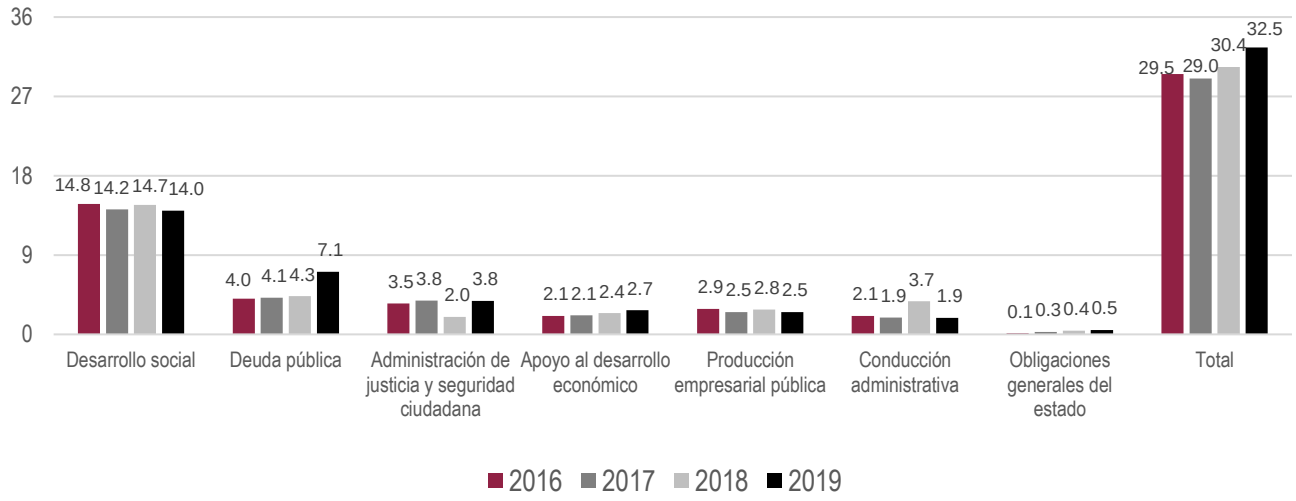
Gráfica 6. El Salvador: Gasto de los ramos de educación y salud como porcentaje del PIB (2007-2019)



Fuente: Icefi con base en cifras oficiales y al proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado 2019

Si se considera la clasificación propuesta por el Ministerio de Hacienda, el gasto en desarrollo social[6] del gobierno central para 2019, sería de 9.6% del PIB, superior a la estimación de cierre de 2018; sin embargo, el gasto social como porcentaje del PIB caería a niveles mostrados en 2013. Esta situación se agrava si se analiza el gasto social del Sector Público no Financiero (SPNF), el cuál pasaría de 14.7% del PIB en 2018 a 14% del PIB en 2019; lo que contrasta con el incremento del aumento en la atención al servicio de la deuda, la que se estima que ocupará 7.1% del PIB para 2019 (21.8% del presupuesto). Esto confirma que el proyecto de presupuesto de 2019 está diseñado, fundamentalmente para atender el servicio de la deuda.

Gráfica 7. El Salvador: Comparación de la estructura del presupuesto del SPNF clasificado por área de gestión, para el período 2016-2018 y el proyecto de presupuesto 2019. Cifras en porcentajes del PIB.



Fuente: Icefi con base a cifras oficiales y a los Presupuestos de Ingresos y Gastos 2016 – 2018 aprobados y proyecto 2019

Es importante comentar que, si bien la información presupuestaria publicada hasta la fecha incluye apartados y anexos para analizar la información del Sector Público No Financiero, los cuadros y la información estadística resultan insuficientes para construir un análisis detallado a nivel consolidado de la ejecución del gasto, debido a que los mismos se presentan de forma nominal y por separado para cada uno de los tres componentes gubernamentales. Por ende, la falta de consolidación de los datos no permite la adecuada comparación del proyecto con la ejecución alcanzada en años anteriores.

VII. La carencia del presupuesto por resultados y sensible al género

[6] 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».

El presupuesto público en El Salvador se elabora por áreas de gestión, por lo que desde hace varios años se han realizado esfuerzos de modernización y adopción de un presupuesto público por programas con enfoque de resultados. El enfoque de resultados parte de un proceso de planificación, que permite el establecimiento de objetivos y articulación de acciones para la consecución de resultados y productos específicos que las instituciones públicas deben alcanzar para contribuir al bienestar de la población. Esta nueva forma de presupuestar facilitaría los procesos de evaluación y seguimiento del gasto público, a la vez que fortalecería su efectividad y eficiencia, y finalmente favorecería la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos públicos, ya que la población conocería los resultados que se espera obtener con cada asignación presupuestaria.

Desde 2012, el Ministerio de Hacienda comenzó a trabajar en el diseño metodológico, desde ese año se han realizado cambios y reformas de carácter legal y administrativo, pero estas no han sido acompañadas de la voluntad política que permita su implementación. En 2014, se esperaba que se formulara el primer presupuesto con enfoque de resultados y ejecutarlo en 2015, pero esto se ha ido postergando año con año. En mayo de 2018, el Gobierno presentó el *Plan 10: Medidas priorizadas y apuestas institucionales complementarias. Período de abril 2018 a enero 2019,* que dentro del área fiscal había priorizado la implementación del Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultado; sin embargo, en agosto de 2018, nuevamente Hacienda anunció la postergación de la implementación hasta el 2020.

El retraso en la implementación del presupuesto por resultados limita la posibilidad de orientar los esfuerzos y recursos públicos (humanos, financieros, técnicos y tecnológicos) a la búsqueda de resultados de desarrollo; a la vez que restringe la posibilidad de evaluar la coherencia del presupuesto público con el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado para la garantía de los derechos de grupos poblacionales vulnerables.

Por ejemplo, El Salvador, ha suscrito numerosas convenciones y tratados internacionales que le obligan a emprender acciones para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, pero a la fecha, aún hay mucho camino que recorrer e materia de equidad de género, en 2017, el país ocupó el puesto 62 de 144 a nivel mundial en el Índice Global de la Brecha de Género[7], siendo uno de los países mejor evaluados en el área de salud y sobrevivencia; sin embargo, en el área de participación económica y oportunidad ocupó la posición 97. Para seguir avanzando, es necesario que el presupuesto público se vincule con los compromisos asumidos por el Estado salvadoreño. El presupuesto por resultados representa una oportunidad para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género desde un enfoque transversal, con acciones concretas como la desagregación cuantitativa por sexo de los indicadores (siempre que la unidad de medida sean personas), lo que permitiría identificar el sexo de los beneficiarios de bienes y servicios públicos, a la vez de que constituiría un insumo indispensable para el seguimiento y evaluación de la política pública.

[7] Este índice califica y evalúa cuatro áreas principales: salud y sobrevivencia, logro educativo, participación económica y oportunidad y empoderamiento político (World Economic Forum, 2017)

VIII. Inversión pública en niñez y adolescencia: un duro golpe a la protección de los derechos de las niñas y niños salvadoreños

El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece que «Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional». Asimismo, la Observación General número 19 sobre Gasto Público y Derechos del Niño reza: «Los Estados partes no deben permitir se deteriore que el nivel actual de disfrute de los derechos del niño», ello con la finalidad de hacer efectivos todos los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

De lo anterior se desprende la importancia del esfuerzo y el compromiso en términos presupuestarios que los estados que han ratificado la CDN deben realizar para la protección y garantía de los derechos de las niñas y niños. El Salvador, por su parte, ratificó la citada convención el 10 de julio de 1990 y, pese a ello, durante los últimos años, ha invertido en la niñez y adolescencia recursos con aumentos poco importantes, ello de frente a los grandes desafíos en términos de atención a este grupo poblacional. El crecimiento medio de la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) durante los últimos cinco años (2014 – 2018) fue de tan solo el 2% en términos nominales y, como porcentaje del PIB y del gasto público total, la tendencia ha sido hacia la baja, es decir, en términos de la economía salvadoreña y de la ejecución de gasto público, la IPNA total ha venido perdiendo importancia.

La tendencia se ve agravada con la propuesta de presupuesto para el ejercicio fiscal de 2019, pues el monto de IPNA total observa una caída al pasar de USD1,666.2 millones en 2018 (vigente a septiembre) a USD1,623.7 millones, equivalente a una caída del 2.5% (mayor a la tasa de crecimiento promedio en 2014-2018). En términos del PIB se observaría una reducción de 0.4 puntos porcentuales (de 6.4% en 2018 a 6.0 en 2019) y, una reducción de medio punto porcentual en términos de gasto público total.

Tabla 3. El Salvador: Principales indicadores de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia Período 2014 – 2019

Indicador	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018/v*	*2019/py*
Millones de dólares corrientes	1,494.0	1,534.5	1,527.5	1,540.1	1,666.2	1,623.7

Porcentaje del PIB	6.6%	6.6%	6.4%	6.2%	6.4%	6.0%
Porcentaje del GPS	43.2%	42.5%	41.9%	40.8%	38.2%	41.3%
Porcentaje del GPT	19.3%	21.9%	21.3%	20.4%	19.7%	19.2%
Índice de focalización	123.2	124.5	125.7	125.5	120.4	132.9
Per cápita anual dólares corrientes	665.6	695.1	703.2	719.8	789.5	778.7
Per cápita anual en dólares constantes	577.5	597.0	609.6	611.6	661.5	641.6
Per cápita anual en dólares PPA	1,355.6	1,418.5	1,440.9	1,496.6	1,637.9	1,612.1
Per cápita diario dólares corrientes	1.8	1.9	1.9	2.0	2.2	2.1
Per cápita diario en dólares constantes	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8
Per cápita diario en dólares PPA	3.7	3.9	3.9	4.1	4.5	4.4

Fuente: Icefi/Plan Internacional con base en Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística y Censo, Banco Central de Reserva y Fondo Monetario Internacional.
Incluye: Gobierno Central, Empresas Públicas, Entidades Descentralizadas, Fondos de Seguridad Social, Instituciones Financieras y Otras Entidades (Fomilenio de 2007 a 2012)
De 2007 a 2017 las cifras corresponden a presupuesto devengado
p/ cifras vigentes a septiembre de 2018 (datos preliminares)
py/ cifras correspondientes al proyecto de presupuesto 2019 (datos preliminares)
Notas:
a) Cifras constantes = base 2007
b) En 2019 no se cuenta con información del Centro Farmacéutico De La Fuerza Armada (Cefafa), del Instituto Salvadoreño De Rehabilitación De Inválidos (Isri), del Hospital Nacional De San Francisco Gotera, Hospital Nacional de Maternidad "Dr. Raúl Argüello Escolán", Fondo Salvadoreño Para Estudios De Preinversión (Fosep), Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, Fondo Ambiental de El Salvador, Fondo de Conservación Vial, Fondo de Emergencia para el Café, Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera, Caja Mutual del Abogado de El Salvador , Corporación Salvadoreña de Inversiones, Fondo Nacional de Vivienda, Fondo Social para la Vivienda, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Valores.
c) En 2019 se incluye el recién creado Ministerio de Cultura

En 2018 (a septiembre) la inversión pública que El Salvador orientó para cada niña, niño y adolescente diariamente representó USD2.2, cifra insuficiente para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de este grupo poblacional. En la propuesta de presupuesto para el ejercicio fiscal 2019 esta cifra se plantea hacia la baja ubicándose en USD2.1 diarios.

Históricamente el gobierno central ha sido responsable de la ejecución 60% de la IPNA, mientras que el resto ha sido ejecutado por empresas públicas, entidades descentralizadas y fondos de seguridad social. Esta tendencia sigue reflejándose en la propuesta presupuestaria para el 2019, en donde se proponen ligeros aumentos en las asignaciones para gobierno central, entidades descentralizadas y fondos de seguridad social; mientras que para el caso de las empresas públicas y entidades financieras se propone una reducción de cerca de USD 108 millones, especialmente en lo relativo al acceso a agua potable y saneamiento, elemento vital para la lucha contra la desnutrición y fomenta un mejor estado de salud de la niñez y adolescencia salvadoreña.

Otro aspecto importante sobre la IPNA en El Salvador, es que la mayor parte de ella está formada por gastos corrientes, esto se vincula con el hecho que la atención de la niñez y adolescencia desde lo público se orienta principalmente a la provisión directa o indirecta de bienes y servicios públicos y, en una menor medida, en construcción de elementos físicos que permitan la provisión de los mismos, pudiendo ser un cuello de botella para dicha provisión. Desde esta perspectiva, la propuesta presupuestaria para 2019 incrementa el gasto corriente en apenas 2.7%, respecto del

vigente a septiembre de 2018, sin embargo, el gasto de capital cae fuertemente, 32.5%, lo que resta posibilidades para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos que puedan garantizar los derechos de la niñez y adolescencia salvadoreña.

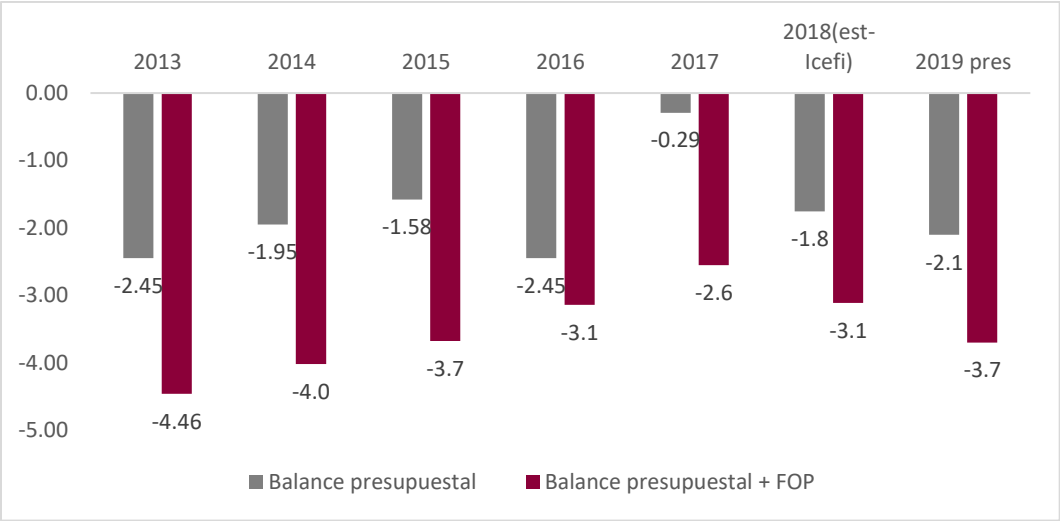
Al analizar la IPNA por finalidad, se puede identificar que esta se concentra en tres objetivos socioeconómicos: educación, salud y vivienda y servicios comunitarios, poniendo en evidencia las limitaciones para la protección del resto de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Para 2019, se proponen aumentos en educación y salud (5.3% y 8.3%, respectivamente), pero la finalidad de vivienda registraría una caída importante (35.7%), debido, como se anticipó, a la propuesta de una asignación menor en lo relativo a acceso a agua potable y saneamiento.

Otro elemento a destacar es la vulnerabilidad de la IPNA en términos de fuentes de financiamiento, pues aproximadamente el 70% se encuentra concentrada en el fondo general, el cual está principalmente alimentado por la recaudación de tributos y, estos a su vez están determinados en gran medida por el comportamiento de la actividad económica nacional, con lo cual, la magnitud de la IPNA en El Salvador está a expensas de ese vaivén económico: en tiempos de expansión económica, la posibilidad de asignar mayores recursos a IPNA son mayores; pero en tiempos de contracción económica, la IPNA tenderá a contraerse, habiendo en tiempos de crisis, medidas regresivas que podrían atentar contra los derechos y bienestar de la niñez y adolescencia salvadoreña. Por lo anterior, es necesaria la diversificación de las fuentes de financiamiento de la IPNA, haciendo esfuerzos por movilizar recursos complementarios, pero, además, el blindaje de las asignaciones orientadas a la protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En otros términos, se requiere la adopción de medidas complementarias que permitan que la IPNA sea contraciclica. Para el caso del proyecto de presupuesto 2019 se propone un leve aumento de la financiación de la IPNA mediante el fondo general, mientras que, por otro lado, se propone una caída fuerte en la financiación a través de fondos propios de las instituciones.

IX. El déficit fiscal y la deuda pública: reflejos de la insostenibilidad

El resultado presupuestal planteado en el Proyecto de Presupuesto 2019 para el Sector Público no Financiero (SPNF) de El Salvador, incluyendo el gasto derivado del sistema previsional, reporta un déficit de 3.7% mayor al 3.1% estimado por Icefi para el cierre de 2018. Este incremento del déficit pone de relieve la fragilidad de las finanzas públicas salvadoreñas, además de mostrar que el costo previsional sigue siendo una loza con la que debe seguir cargando el Estado.

Gráfica 8. El Salvador: Balance presupuestario del SPNF 2013 – 2017; 2018 estimado; 2019 conforme al proyecto de presupuesto; cifras en relación al PIB

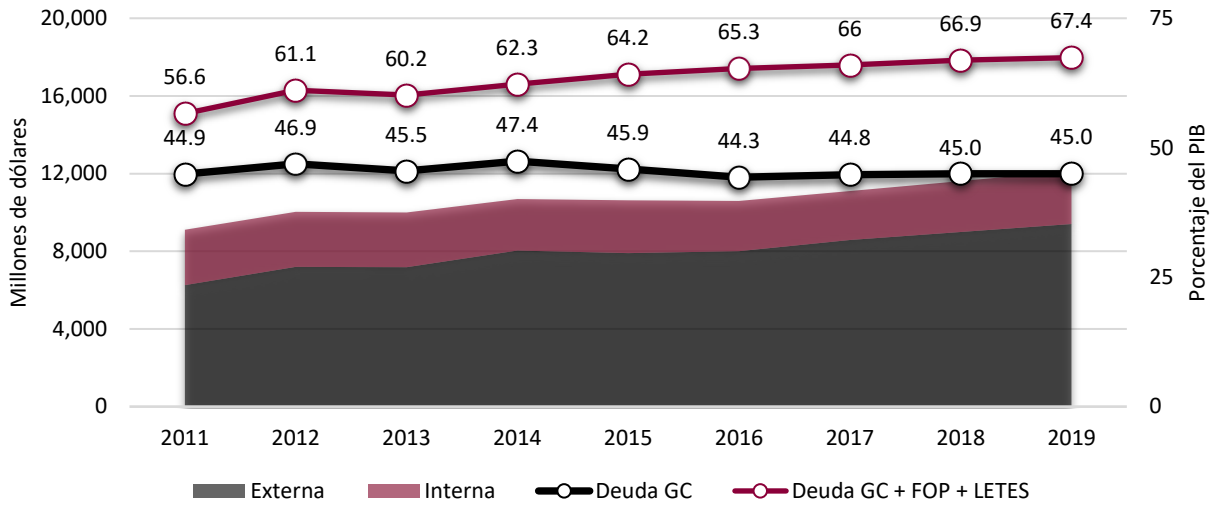


Fuente: Icefi con base en cifras oficiales y del proyecto de presupuesto 2019

Atendiendo a los resultados fiscales planteados en el Proyecto de Presupuesto 2019, la deuda del Gobierno Central se mantendría en alrededor del 45.0% del PIB, reportando cierto estancamiento respecto al valor estimado por Icefi para el cierre 2018, sin embargo, al incluir la derivada del sistema previsional, aun se mantendría una tendencia creciente, hasta alcanzar 67.4% del PIB, por encima del 66.9% esperado para el cierre del presente año. Es importante anotar que aun cuando se redujo significativamente el ritmo de crecimiento de la deuda, la misma sigue creciendo, por lo que aún no ha sido posible garantizar la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo, todo esto a pesar del ajuste que implementaron las autoridades en los años previos.

Las medidas adoptadas hasta ahora, muestran que no se cumplió el cometido de alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas; pero además retrata como El Salvador ha descuidado por completo la suficiencia fiscal, que da cuando los gastos públicos alcanzan para atender las necesidades de la población y los ingresos son suficientes para cubrir los gastos necesarios para atender dichas necesidades.

Gráfica 9. El Salvador: saldo de la deuda del Gobierno Central 2011-2019, como porcentaje del PIB



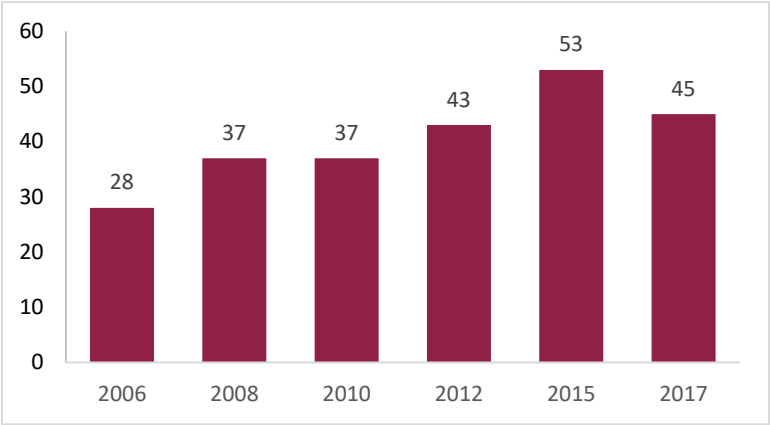
Fuente: Icefi con base en cifras oficiales

X. Transparencia y participación ciudadana: con más sombras que luces

El presupuesto público es el núcleo central de la relación entre la ciudadanía y el Estado, ya que en él se define la forma en que los recursos públicos serán recaudado y asignados. Es por eso que el International Budget Partnership (IBP) realiza desde 2006 la Encuesta de Presupuesto Abierto, en la que realiza una evaluación comparativa e independiente sobre la transparencia, vigilancia y participación fiscal a nivel nacional.

En la edición 2017 de la encuesta se utilizaron 109 indicadores, que ponderados equitativamente conforman el Índice de Presupuesto Abierto, que mide la transparencia presupuestaria, en una escala de 0 a 100. Para el 2017, El Salvador obtuvo una puntuación de 45/100, lo que en el ranking de 115 países le ubicó en la posición 58, apenas 3 puntos por encima del promedio global. Con esta puntación el país se perfila en un nivel de transparencia presupuestaria limitada. Luego de una tendencia a la mejora en transparencia, El Salvador presenta un retroceso para 2017, ya que su calificación es menor a la obtenida en 2015, cuando el IBP realizó la edición anterior de la encuesta. Este retroceso se explica porque El Salvador ha reducido la información provista en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, y porque no ha logrado avanzar en la elaboración y publicación de un documento de revisión presupuestaria de medio año (IBP, 2018).

Gráfica 10. El Salvador: evolución del Índice de Presupuesto Abierto (2006-2017)



Fuente: Icefi con base en datos del IBP.

Además de la transparencia, la legitimidad de los presupuestos públicos también depende de la existencia de espacios de participación pública en el proceso presupuestario. Por ello la Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa las oportunidades que el ejecutivo, legislativo y la institución superior de auditoría ofrecen para promover la participación de la ciudadanía durante el ciclo presupuestario. En este aspecto El Salvador muestra un desempeño por demás débil: de 100 puntos posibles, apenas obtuvo 6, la mitad del promedio mundial y la menor puntuación en América Latina. Esto se explica porque no hay mecanismos de intercambio entre la ciudadanía y los funcionarios públicos durante la formulación del presupuesto, ni en la fase de seguimiento y evaluación; tampoco existen audiencias legislativas en las que el público pueda participar antes de la aprobación del presupuesto; la participación pública tampoco está contemplada en procesos de auditoría del uso de los recursos públicos.

El tercer aspecto evaluado en la Encuesta, es que tanto las legislaturas, las instituciones superiores de auditoría y las instituciones fiscales, vigilan la integridad y rendición de cuentas en el presupuesto público. En este aspecto, El Salvador obtuvo una puntuación de 65/100, derivado de la potestad del Legislativo de vigilar el presupuesto público y la existencia de la Corte de Cuentas de la Repúblicas, como ente auditor y contralor del presupuesto público. Para fortalecer la vigilancia del presupuesto es necesario que el Legislativo tenga debates sobre la política presupuestaria antes de la presentación del proyecto de presupuesto del ejecutivo; asegurar que una comisión legislativa realice y publique informes de seguimiento de la ejecución del presupuesto; y, asegurar que los procesos de auditoría sean revisados por una agencia independiente.

Por otro lado, las investigaciones judiciales han mostrado como el mecanismo que se ha utilizado para cometer actos de corrupción por las diferentes administraciones ha sido la partida de gastos reservados, antes denominada partida secreta. Si bien, se debe reconocer que para el proyecto de presupuesto se ha presentado de tal forma que se asignan específicamente a la inteligencia del Estado, es cuestionable si un país con las necesidades sociales que tiene El Salvador, deba destinar más de USD30 millones hacia ese rubro.

XI. Reflexiones finales

El proyecto de presupuesto de 2019, pone de manifiesto que la situación fiscal en El Salvador continúa siendo crítica, especialmente por no estar vinculada a una estrategia de planificación de mediano plazo que garantice una mejoría en el bienestar de la población salvadoreña. Es motivo de preocupación la caída en los indicadores sociales, y la disminución de la inversión social, especialmente la dirigida a garantizar los derechos de los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad, como las niñas, niños y adolescentes. En ese sentido, el debate del presupuesto público se debe realizar desde un enfoque de derechos humanos, que ponga en el centro a la universalidad de la provisión de bienes y servicios públicos

Aunque el contexto político está marcado por la coyuntura de las elecciones presidenciales, es urgente retomar la discusión de un acuerdo fiscal integral. Desde el Icefi se ha hecho pública una propuesta para lograrlo. Retrasar esta discusión pone en peligro la capacidad del Estado para darle respuesta a los principales desafíos que tiene la ciudadanía.

El vencimiento de los USD800 millones de bonos para 2019, hacen que en el caso de que no se apruebe el presupuesto, El Salvador podría enfrentar una crisis de gran envergadura al no tener los recursos para hacer frente a esos desafíos. Por ello, los diputados y diputadas deben acordar aprobar un presupuesto que asegure honrar esta deuda, pero sobre todo que les dé certeza a las personas a través del incremento de inversiones en la provisión de bienes y servicios públicos esenciales como educación y salud.

XII. Recomendaciones

A continuación, el Icefi plantea algunas propuestas para que la Asamblea Legislativa las tome en cuenta para la aprobación del proyecto de presupuesto para 2019.

1. Ante la caída en la carga tributaria, el Ministerio de Hacienda debe publicar sus proyecciones de recaudación adicional por reducción del incumplimiento tributario, de la defraudación tributaria o aduanera, la meta de facilitación del cumplimiento de los contribuyentes, y otras metas, que permitan monitorear el desempeño de la administración tributaria. Asimismo, se debe evitar aprobar iniciativas de ley que contengan exenciones, exoneraciones y/o incentivos sin estudios técnicos que demuestren que los beneficios sean más altos que sus costos.

2. Solicitar al Ministerio de Hacienda, propuestas para sustituir la fuente de ingresos que representaba el impuesto a las operaciones financieras. Además, de presentar escenarios ante la inminente caducidad de la contribución especial a la seguridad ciudadana.

3. Eliminar los seguros de salud para funcionarios públicos y trasladar esos recursos para fortalecer el sistema público de salud, especialmente para la compra de vacunas y medicinas. Reducir sustancialmente los gastos reservados de la inteligencia del Estado y reorientarlos al ramo de educación, especialmente en mejorar la cobertura de la educación.

4. Incluir en el decreto de aprobación que el proyecto de presupuesto de 2020 se tendrá que elaborar bajo el enfoque de presupuesto por programas con enfoque de resultados. Para ello, además, se recomienda crear una mesa interinstitucional entre las instituciones públicas y las organizaciones de sociedad civil, interesados en el tema, para diseñar una estrategia que permita la apertura por sexo de los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados cuya unidad de medida sea personas.

5. Establecer en el decreto de aprobación que el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA) conformarán una comisión técnica especializada en niñez y adolescencia, la cual definirá los lineamientos metodológicos para el cálculo contable de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA), así como para la elaboración de un informe cuatrimestral consolidado de la ejecución presupuestaria de la (IPNA).

6. Pedir al Ministerio de Hacienda una actualización sobre la solicitud de reestructuración de la deuda, para conocer los cambios en el mercado internacional y determinar si esa propuesta sigue siendo la mejor opción. Además, solicitarle los escenarios de cómo se enfrentaría la posibilidad de que los inversionistas hagan efectiva la opción *put* de los más USD286.5 millones que pudieran exigir para 2019.

7. Establecer mecanismos que permitan la participación ciudadana en todas las fases del ciclo presupuestario.

8. Crear una comisión que conduzca el diálogo y la negociación para alcanzar un acuerdo fiscal que permita cumplir con las metas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal, pero sobre todo que devuelva a la política fiscal la capacidad de garantizar derechos, potenciar el desarrollo y consolidar la democracia.

Referencias bibliográficas

Digestyc. (2018). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017.* El Salvador: Digestyc.

El Mundo. (26 de octubre de 2017). *Al menos 17 mil estudiantes desertaron este año.* Obtenido de Diario El Mundo: http://elmundo.sv/al-menos-17-mil-estudiantes-desertaron-este-ano/

IBP. (2018). *Encuesta de presupuesto abierto 2017. El Salvador.* Washington D.C.: IBP.

Insight crime. (19 de Enero de 2018). *Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017*. Obtenido de Insight crime: https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/

Ministerio de Hacienda. (2018). *Mensaje del proyecto de presupuesto 2019.* El Salvador: Ministerio de Hacienda.

Ormusa. (25 de noviembre de 2018). *Instituto de Medicina Legal, registró 468 feminicidios en 2017*. Obtenido de Observatorio de violencia Ormusa: http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/

PNUD. (2018). *Human development indices and indicators. 2018 statistical update.* Nueva York: PNUD.

Seteplán. (15 de Noviembre de 2018). *Estadísticas del subsistema de seguimiento y monitorio del Plan Quinquenal*. Obtenido de Seteplán: http://190.5.135.86/KPI/es/0/BSS/Persp/Grafpers_Show/%20%20%20%2037

Unicef. (2018). *Invertir en nuestros niños: el norte común. Una propuesta de políticas transformadoras centrada en la infancia.* El Salvador: Unicef.