

ECONOMÍA Y FINANZAS

COVID-19 Y FINANZAS PÚBLICAS

Impactos, manejo gubernamental y
elementos para la acción política en El Salvador

José Luis Magaña
Noviembre 2020



Los impactos globales y locales relacionados a la pandemia por el COVID-19 obligó a los países a realizar ajustes en su planificación fiscal para atender la emergencia sanitaria, pero también para compensar los impactos económicos y sociales derivados.



La política fiscal es uno de los principales espacios donde es posible observar las apuestas estratégicas de los gobiernos y las formas de abordar situaciones de crisis.



El actual contexto de emergencia ha puesto de manifiesto las desigualdades económicas y sociales que persisten en El Salvador y la etapa post-covid plantea la necesidad de avanzar desde una agenda de derechos.

Índice

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	CONTEXTO ECONÓMICO Y LOS IMPACTOS DEL COVID 19	5
2.1	Perspectivas mundiales y regionales	5
2.2	El Salvador frente al COVID-19.....	8
3.	MARCO PRESUPUESTARIO 2020	12
3.1	El Ciclo Presupuestario.....	12
3.2	Composición de los ingresos estimados del Estado para el ejercicio 2020.....	13
3.3	Distribución presupuestaria del gasto aprobado para el ejercicio 2020.....	15
4	IMPACTO FISCAL Y MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA	19
4.1	Impactos de la emergencia en los Ingresos Corrientes.....	19
4.2	Fondos de respuesta a la emergencia.....	22
4.3	Modificaciones Presupuestarias.....	24
5	POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO	28
5.1	Panorama actual y perspectivas de mediano plazo.....	28
6	INSUMOS PARA VALORAR EN EL MARCO DE LA DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO 2021	33
7	CONCLUSIONES	37
8	ELEMENTOS PARA LA ACCIÓN POLÍTICA	39
	Referencias.....	41
	Lista de gráficos, cuadros y tablas.....	42

1

INTRODUCCIÓN

El presente documento de análisis busca brindar elementos que permitan clarificar el manejo de las finanzas públicas para la atención de la emergencia por COVID-19. En el caso de El Salvador, esto toma una relevancia particular, en el sentido que las medidas tomadas por el gobierno en dicho contexto se han realizado sin el respaldo de ningún documento público que permita identificar el plan de acción bajo el cual se dirigen las instituciones estatales para la atención a la emergencia.

Los impactos globales y locales relacionados a la pandemia por el COVID-19 obligó a los países a realizar ajustes en su planificación fiscal y presupuestaria para atender la emergencia sanitaria, pero también para compensar los impactos económicos y sociales derivados. Es justamente la política fiscal uno de los principales espacios donde es posible observar las apuestas estratégicas de los gobiernos y las formas de abordar situaciones de crisis como la actual.

De modo que, al observar el manejo de las finanzas públicas, será posible identificar algunas de las prioridades de los gobiernos y pone en evidencia aquellos temas en los que no existe un interés particular. Esta lectura puede aportar a organizaciones sociales y políticas en la identificación de estrategias de acción para la incidencia pública. Además de la generación de insumos que puedan ser retomados para los análisis de estos espacios en las luchas por la defensa y promoción de derechos.

Para ello, se identificarán las modificaciones presupuestarias realizadas a partir de la emergencia sanitaria por el COVID-19, así como los impactos en los ingresos del Estado debido a las medidas adoptadas y los efectos en la actividad económica. Se analizarán las medidas de deuda tomadas y se realiza una revisión de las tendencias y proyecciones alrededor de la deuda pública.

En el primer apartado se abordan los principales efectos sociales y económicos que, hasta el momento, está generando la emergencia por el COVID-19. Esta aproximación se realiza a nivel global, para la región latinoamericana y, en particular, para el caso de El Salvador. Para el abordaje global y regional se buscan también identificar las actuaciones de los gobiernos para enfrentar la emergencia, a fin de tener un marco de referencia para las medidas tomadas en el caso de El Salvador.

El segundo apartado muestra como había sido proyectado el marco presupuestario para el 2020, previo a enfrentar el contexto de emergencia, tanto en ingresos estimados como en distribución presupuestaria. Este marco inicial servirá de referencia para que, en el apartado tercero, se contrasten las proyecciones con la ejecución realizada, donde se muestran los impactos en los ingresos del Estado y las modificaciones presupuestarias realizadas para ajustar la planificación fiscal al contexto de la emergencia.

Posteriormente, se analiza la situación de la deuda pública en el apartado cuarto. Con ello, se abordan las aprobaciones de emisión de deuda, la deuda efectivamente gestionada por el gobierno, las colocaciones de deuda en mercados nacionales e internacionales y algunas proyecciones sobre las tendencias que se pueden esperar.

Para finalizar se abordan algunos elementos que permitan ser insumos para la discusión del Proyecto de Presupuesto 2021, a la luz de los hallazgos presentados en los apartados anteriores.

2

CONTEXTO ECONÓMICO Y LOS IMPACTOS DEL COVID-19

El año 2020 ha representado un enorme reto para los países. El mundo se ha enfrentado a una crisis sanitaria sin precedentes en el marco de una economía globalizada, con la propagación del virus COVID-19. Inicialmente se trató de un brote epidemiológico focalizado en la ciudad de Wuhan, China, que comenzó a mostrar las vulnerabilidades de una economía altamente interconectada en la circulación de capitales y mercancías, pero con fuertes carencias en los sistemas de cuidados a las personas y los de protección social.

Los brotes epidemiológicos se expandieron luego a Corea del Sur, Italia, España y el resto de Europa. Unas semanas después inició la propagación en Canadá, Estados Unidos y América Latina. El distanciamiento físico es una de las principales medidas de prevención para reducir la incidencia del virus, lo que se ha traducido en una caída significativa de la actividad económica monetaria y ha recargado trabajos de los cuidados en los hogares, en los sistemas sanitarios y educativos, que han ido ajustándose según ha sido la tendencia de propagación del virus.

Ante estas realidades, los gobiernos han activado diferentes mecanismos de políticas económicas, fiscales y de protección social. Países con sistemas de protección social estructurados y relativamente financiados han activado estos mecanismos para paliar efectos en la dinámica económica de los ingresos de los hogares, a través de seguros de desempleo o subsidios parciales a los salarios. Sin embargo, los efectos de la pandemia han puesto en evidencia la profundidad de las desigualdades entre países y entre diferentes grupos poblacionales dentro de los países. En este primer apartado se hace un planteamiento general de los efectos económicos por el COVID-19 y las respuestas brindadas desde los gobiernos, a nivel mundial y regional. Además, una breve aproximación a los impactos directos en la economía salvadoreña, para contextualizar los análisis de las decisiones fiscales y movimientos presupuestarios presentados en los capítulos posteriores.

2.2 PERSPECTIVAS MUNDIALES Y REGIONALES

Para el inicio del año 2020, las estimaciones mundiales planteaban un semi estancamiento de largo plazo en las economías avanzadas y una continuada desaceleración en las economías emergentes. El contexto de la emergencia por el COVID-19 plantea un escenario difícil para la economía

global. El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su informe de perspectivas económicas mundiales de junio del 2020, estima una caída global del 4.9% de la producción. Las economías avanzadas enfrentarían una caída, del 8% y para América Latina se estima una reducción de, por lo menos, 9%.

Estos escenarios muestran que la pandemia tendrá efectos generalizados en términos de pobreza. Según La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, ONU Mujeres (2020), el contexto de COVID-19 podría llevar a 96 millones de personas a la pobreza extrema¹, de las cuales 47 millones son mujeres y niñas. De modo que los impactos de la crisis sanitaria y económica tendrá efectos diferenciados, ya que para 2021 por cada 100 hombres de 25 a 34 años que vivan en pobreza extrema, habría 118 mujeres.

Según la Organización Internacional del Trabajo, OIT (2020a), durante el primer trimestre de 2020, globalmente se habían perdido un 5.4% de horas laborales remuneradas, equivalente a 155 millones de empleos de tiempo completo. Para el segundo trimestre se habían perdido un 14% de horas laborales remuneradas con respecto al último trimestre de 2019, lo que equivalen a 400 millones de empleos de tiempo completo. La región latinoamericana habría sufrido la mayor reducción, con un 20.6% de horas remuneradas perdidas en Sudamérica y 19.2% en Centroamérica, equivalentes a la pérdida de 32 y 13 millones de empleos de tiempo completo, respectivamente.

Los sectores de actividad económica remunerada en mayor riesgo frente al contexto de pandemia² tienen una mayor participación de mujeres. Alrededor de 510 millones, el 40% del total de mujeres empleadas, se encuentran en los sectores económicos más impactados. La subregión del mundo donde la participación de mujeres en los sectores económicos remunerados más afectados es más alta es Centroamérica, con un 58.9%.

¹ Medida según la línea internacional de pobreza de USD 1.90 al día.

² Los sectores de actividad económica remunerada con mayores impactos son de hotelería y servicios alimenticios, ventas y comercio, bienes raíces, manufactura y actividades administrativas (OIT, 2020b).

Las estimaciones de ONU Mujeres (2020) sugieren que, durante el primer mes de la pandemia, el trabajo informal global, en el que trabajan 740 millones de mujeres, había perdido el 60% de su ingreso, en promedio. Con fuertes diferencias regionales, desde un 22% en Asia Pacífico hasta el 81% en América Latina y África Subsahariana.

En el corto plazo, los gobiernos han asumido políticas de apoyo para enfrentar los choques sanitarios y económicos de la pandemia. Contrario a lo que exigiría una crisis económica típica, la pandemia del COVID-19 precisa de políticas que sean capaces de abordar los efectos tanto de oferta como de demanda. Por el lado de la oferta, las medidas de distanciamiento físico y cuarentenas han reducido el uso de la capacidad instalada de la economía monetaria, lo que se traduce en reducciones de la producción. Además, la interrupción de cadenas regionales y globales de abastecimiento y suministros han aumentado costos logísticos.

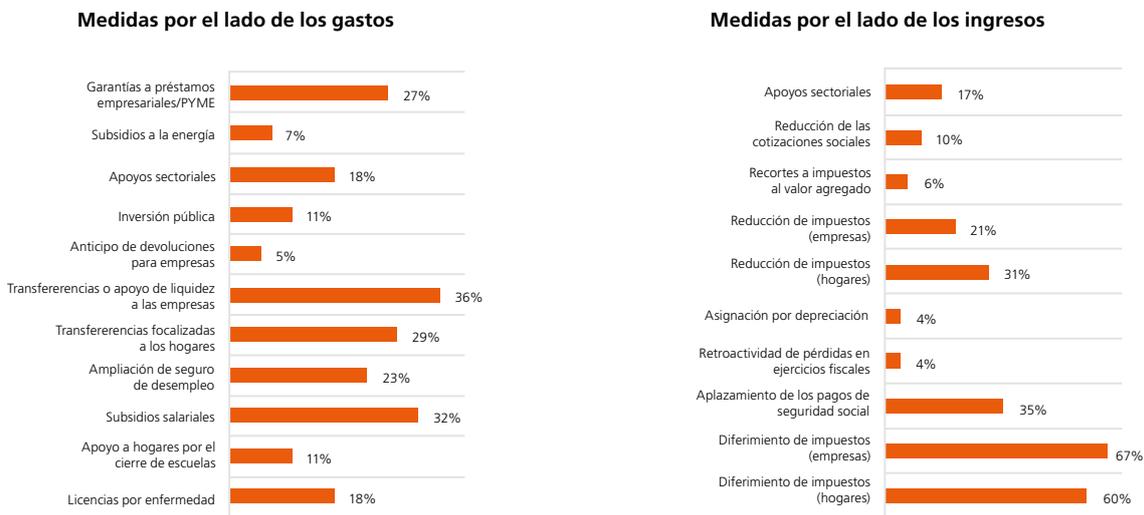
Del lado de la demanda, la pérdida de ingresos de la clase trabajadora, formal e informal, la reducción de la movilidad y la incertidumbre asociada con la duración e intensidad de la pandemia, han reducido el consumo de los hogares y las inversiones privadas. Particularmente los hogares con menores ingresos están en mayor exposición por el menor acceso a atención médica y ahorros limitados.

El gráfico 1 muestra las principales medidas fiscales adopta-

das por los países y el porcentaje de países que las han implementado. Las acciones fiscales tomadas por los gobiernos incluyen medidas de estímulo a través del gasto, es decir, aumentando los desembolsos del sector público al privado, a través de subsidios y transferencias a empresas y hogares, ampliando programas de protección y seguridad social, apoyo a hogares por el cierre de escuelas, así como transferencias monetarias a hogares de bajos ingresos y extensión de subsidios. Por el lado de los ingresos, los gobiernos han optado por diferir el pago de impuestos a hogares y empresas, aplazar pagos de seguridad social o recortes a impuestos (FMI, 2020a).

Estas medidas de apoyo fiscal tomadas por los gobiernos han representado, según estimaciones del FMI (2020b), alrededor de \$10.8 billones. El financiamiento de medidas por encima de la línea, es decir, que provienen directamente de los recursos de ingresos y gastos presupuestarios se estima en \$5.4 billones. Las medidas relacionadas a operaciones por debajo de la línea, esto es, deuda adicional, inyecciones de liquidez o garantías suman otros \$5.4 billones. La inyección de recursos también ha sido aplicada de manera desigual entre regiones y grupos de países. El grupo de países del G20³ ha destinado, en promedio, el equivalente al 12.1% de su Producto Interno Bruto a las medidas fiscales para la atención de la pandemia. Las economías avanzadas destinaron el 19.8%, mientras las economías emergentes el 5.1% y los países en desarrollo de bajos ingresos, el 1.2%.

Gráfico 1
Medidas fiscales adoptadas por los países en respuesta al COVID-19
 (Porcentaje del total de países que tomaron medidas de apoyo fiscal)



Fuente: FMI (2020a).

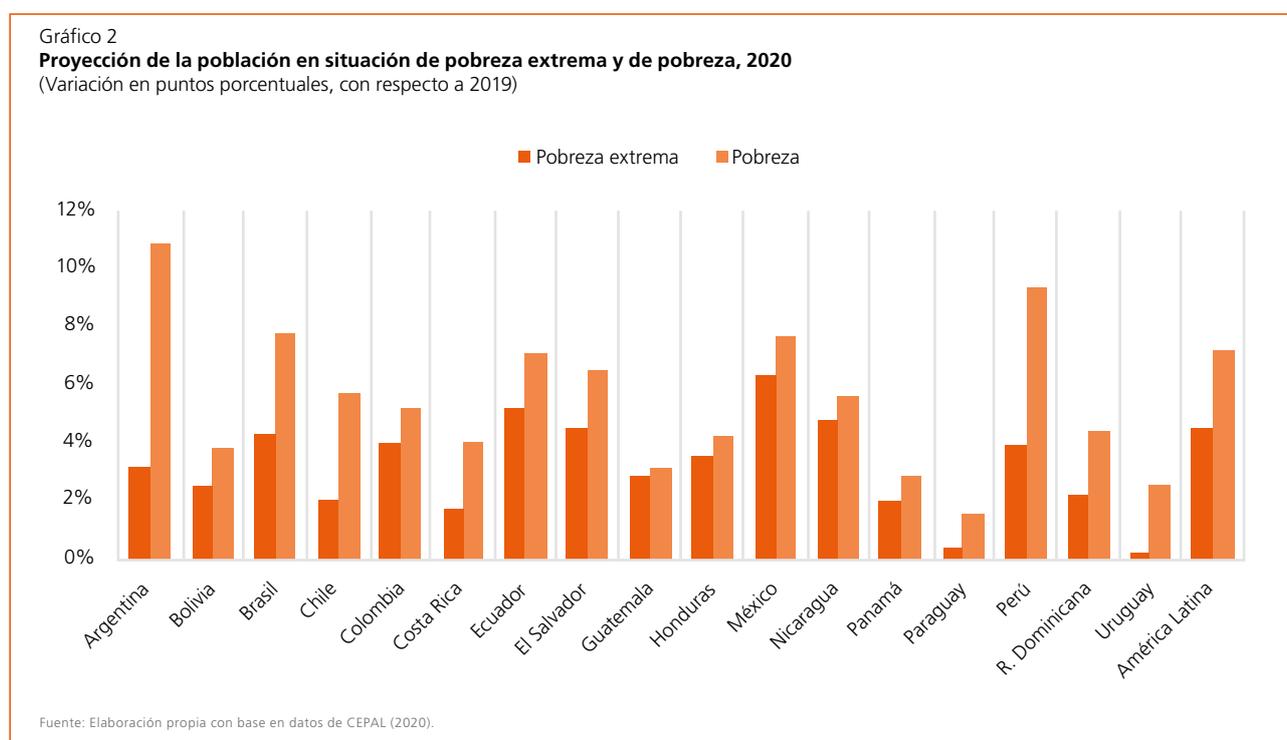
3 El G20 es un foro conformado por el grupo de países que representan cerca del 85% de la economía mundial, en el que están incluidos países denominados “economías avanzadas”, como Estados Unidos y Alemania, y países catalogados como “economías emergentes”, como Brasil y China. Los gobiernos de estos países se reúnen periódicamente para discutir e intentar alcanzar acuerdos en términos de políticas o acciones conjuntas. El G20 está conformado por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, Italia, India, Indonesia, Japón, México, República de Corea, Rusia, Arabia Saudí, Sudáfrica, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Europea.

La caída en la producción de la economía monetaria, por los choques de oferta y demanda, la reducción de los ingresos tributarios y el financiamiento a las medidas de apoyos fiscales, tendrán como resultado un aumento de los déficits en los balances fiscales. Según las estimaciones del FMI (2020b), el promedio mundial del déficit fiscal subiría 10.05%, más del doble del efecto que tuvo la Crisis Financiera Global, que aumentó el déficit fiscal 4.9% en 2009.

Este incremento del déficit fiscal tiene también como consecuencia un aumento en la deuda pública y el promedio global llegaría a 101.5% del PIB. Para las economías avanzadas, la deuda llegaría al 131.2% del PIB a final del año, para las economías emergentes al 63.1% y en los países de bajos ingresos el 48.2%.

Para la región de América Latina, el FMI estima que el déficit fiscal pasaría de 4% del PIB en 2019 a 10.3% en 2020, un aumento del 6.3%. Esto se reflejaría también en niveles de endeudamiento del 81.5% para final del año, desde el 70.6% con el que cerraba 2019.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2020) proyecta, para el conjunto de la región, una caída promedio del PIB del 9.1% en 2020, con disminuciones del 9.4% en América del Sur, 8.4% en Centroamérica y México, y 7.9% en el Caribe. Estima, además, que 45.5 millones de personas caerían en situación de pobreza, con lo que el total de personas en situación de pobreza pasaría de 185.5 millones en 2019 a 230.9 millones en 2020, que representa el 37.3% de la población.



La CEPAL (2020) también destaca el impacto desproporcionado que la crisis derivada de la pandemia tiene sobre las mujeres, a partir de la sobrecarga de trabajo no remunerado, aumento de la pobreza y precariedad laboral, acceso limitado a los servicios públicos y financiamiento insuficiente para las políticas de igualdad de género. Además, las mujeres están en la primera línea de respuesta a la crisis sanitaria y se encuentran expuestas a mayores riesgos de contraer el virus, ya que representan el 72.6% de las personas ocupadas en el sector de la salud en la región.

El tipo y la profundidad de las medidas fiscales adoptadas por los países han dependido, en gran medida, de las capacidades previas de los sistemas de protección social. “Los países que contaban con sistemas de protección social con mayor cobertura han podido reaccionar de manera más rápida y eficaz para contener y mitigar los efectos sociales de la pandemia” (CEPAL, 2020, p.12).

Las medidas anunciadas por los países de la región representarían, en promedio, el 3.9% del PIB latinoamericano, según CEPAL (2020)⁴. Los países con sistemas de protección y seguridad social más consolidados como Uruguay y Costa Rica, donde la cobertura de la seguridad social supera el 65%, necesitarían de un menor esfuerzo fiscal para llevar a cabo medidas en respuesta a la pandemia. Tal es el caso de Uruguay, que las medidas anunciadas representan el 0.7% del PIB y, para el caso de Costa Rica, del 0.8%. Mientras para países como El Salvador las medidas que se anunciaron para enfrentar la pandemia llegan a representar hasta el 11.1% del PIB.

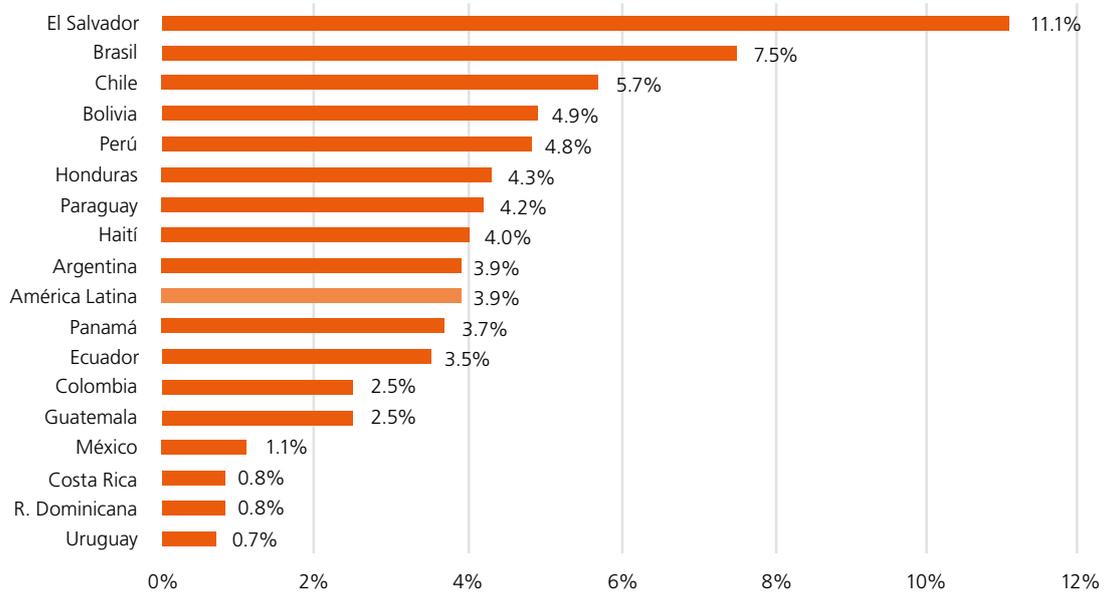
⁴ No incluyen garantías estatales de créditos.

Cuadro 1
Medidas fiscales impulsadas para mitigar el impacto social y económico de la pandemia en los países de América Latina y el Caribe

	Fortalecer el sistema sanitario	Apoyar el ingreso de los hogares	Proteger la capacidad productiva
Alivio tributario (Medidas por el lado de los ingresos)	Reducciones temporales de impuesto sobre el valor agregado.	Reducciones temporales de IVA en productos de primera necesidad.	Facilidades para pagar impuestos directos o reducción de pago
	Eliminación de aranceles de importación	Facilidades para pagar el Impuesto Sobre la Renta Devoluciones aceleradas	Reducciones o exoneraciones temporales de IVA en sectores estratégicos
Gasto público (Medidas por el lado de los gastos)	Contrataciones de personal	Bonos extraordinarios no condicionados	Subsidios a la nómina o a la compra de insumos
	Bonos extraordinarios para personal de salud	Reforzamiento de programas de transferencias	
	Compras de insumos médicos	Incremento del monto o la cobertura de los seguros de desempleo	
	Inversión en infraestructura	Subsidios al consumo	
Apoyo de liquidez respaldado por el gobierno	Transferencias a los gobiernos subnacionales	Entrega de canastas de alimentos	
		Préstamos en condiciones blandas	Préstamos en condiciones blandas Garantías estatales de créditos Inyecciones de capital

Fuente: CEPAL (2020).

Gráfico 3
Esfuerzo fiscal de las medidas anunciadas para mitigar los efectos sociales y económicos de la pandemia
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL (2020).

El esfuerzo fiscal de las medidas representa una fuerte cantidad de recursos adicionales que manejarían los gobiernos. Es importante que “la ejecución de estas medidas fiscales se acompañe de instrumentos adecuados de transparencia y rendición de cuentas que permitan reforzar la confianza y la eficacia de la gestión pública” (CEPAL, 2020 p.13).

2.2 EL SALVADOR FRENTE AL COVID-19

El Salvador, como medida de respuesta a la propagación del virus del COVID-19, experimentó una cuarentena que se extendió por 156 días, desde el 21 de marzo hasta el 24 de agosto. Según los datos de movilidad de personas (Aromí, Cristia y Izquierdo, 2020), El Salvador fue uno de los países de Latinoamérica que más disminuyeron su movilidad ante el

COVID. En promedio, la movilidad de personas se redujo hasta en un 81% menos que la semana del 2-8 de marzo.

Para el caso particular de El Salvador, a la emergencia por COVID-19 habría que agregar la causada por las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal. Entre el 31 de mayo y el 6 de junio estas lluvias significaron una precipitación de hasta 800 mm en algunas zonas del territorio nacional.

El actual contexto de emergencia ha puesto de manifiesto las desigualdades económicas y sociales que persisten en el país y la etapa post-covid plantea un posible crecimiento de las brechas de desigualdad. Según Barrios y Escobar (2020) la pobreza podría incrementarse del 28% al 39%, unas 600 mil personas adicionales estarían con ingresos diarios menores a \$5 por día. La clase media consolidada, constituida por personas con ingresos entre \$12.5 y \$62 por día, se reduciría de 22.5% a 16.8% de la población. La clase media vulnerable pasaría del 47% al 43%.

Estos impactos están fuertemente relacionados con las condiciones de desigualdad sobre las que parte El Salvador para enfrentar la emergencia. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019, antes de la emergencia por COVID y las tormentas tropicales, ya el 40.5% de hogares vivía en hacinamiento, el 18.3% de hogares tenían materiales inadecuados de piso y pared, el 41.5% no contaba con acce-

so a saneamiento, el 19.6% no tenía acceso a agua potable y un 16% de hogares se encontraban en inseguridad alimentaria. Estas condiciones de partida se vieron reflejadas en realidades de alta vulnerabilidad de los hogares para enfrentar la emergencia que se manifestaron en fenómenos como las banderas blancas que comunidades utilizaban para solicitar asistencia alimentaria.

Esto se vio acrecentado con el limitado acceso al mercado laboral formal y los sistemas de seguridad social. Para 2019, del total de la población salvadoreña, el 74.5% se encuentra en edad de trabajar (PET), de la que el 62.2% es considerada como Población Económicamente Activa (PEA), es decir, que tiene un trabajo remunerado o se encuentra activamente buscando un trabajo remunerado, y de esa población, solo el 27.7% tenía un empleo formal, cotizando a la seguridad social.

Los datos del informe de coyuntura del Instituto Salvadoreño del Seguro Social muestran que entre febrero y julio, la planilla reportada por las empresas se había reducido de 880,704 a 809,387, lo que significaría una pérdida de 71,317 empleos formales en el marco de la emergencia. La reducción de empleos registrados en el sector formal ha sido de 7.85% para hombres y 8.48% para mujeres entre febrero y julio.

Tabla 1

Empleos reportados en planilla al ISSS, por rama de actividad económica
(Número de empleos)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	FEBRERO	JULIO	VAR. ABS.	VAR. %
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	14,117	12,772	-1,345	-9.5%
Industrias manufactureras, Explotación de minas y canteras y Otras actividades Industriales	190,267	171,261	-19,006	-10.0%
Construcción	27,165	21,084	-6,081	-22.4%
Comercio, restaurantes y hoteles, Transporte, almacén. Activ. de Alojamiento y Servicios de Comida	208,738	184,211	-24,527	-11.8%
Información y Comunicaciones	18,480	17,925	-555	-3.0%
Actividades Financieras y de Seguros	32,660	30,774	-1,886	-5.8%
Actividades Inmobiliarias	6,923	6,172	-751	-10.8%
Actividades Profesionales, Científicas, Técnicas y de Servicios Admon. de Apoyo	129,837	117,244	-12,593	-9.7%
Servicios	71,878	66,849	-5,029	-7.0%
Servicio Doméstico	1,950	1,793	-157	-8.1%
Salvadoreños en el Exterior (SALEX)	64	64	0	0.0%
Trabajadores Independientes	2,747	2,504	-243	-8.8%
SECTOR PRIVADO	704,826	632,653	-72,173	-10.2%
SECTOR PÚBLICO	175,878	176,734	856	0.5%
TOTAL PLANILLA REPORTADA	880,704	809,387	-71,317	-8.8%

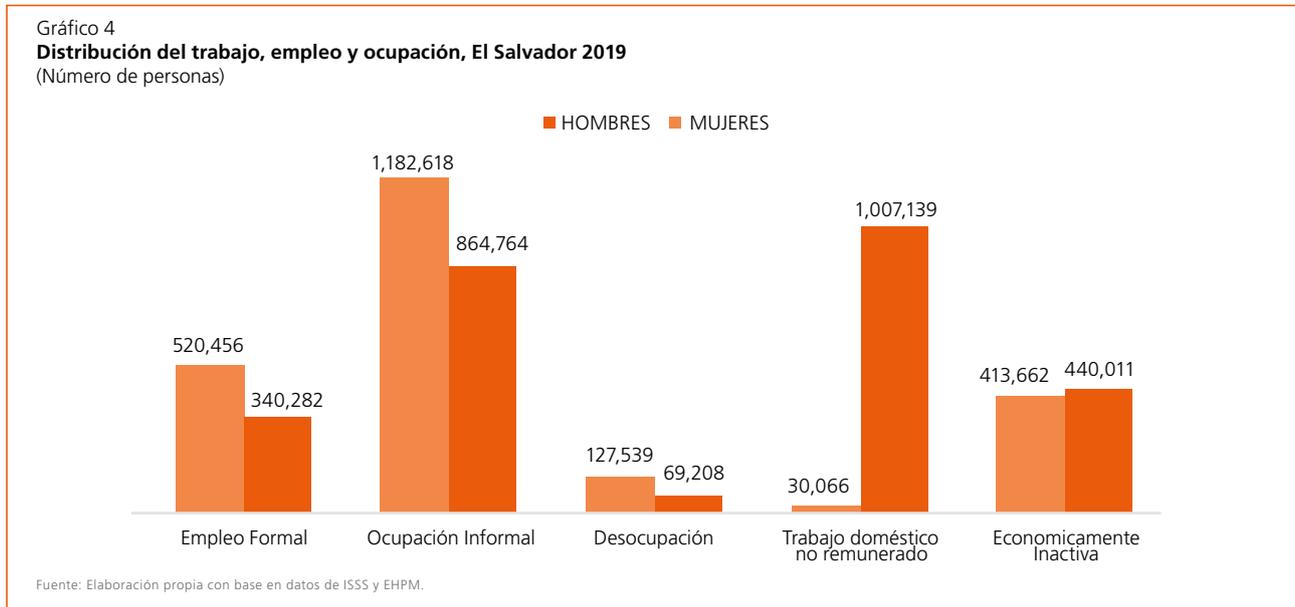
Fuente: Informe de Coyuntura del ISSS, septiembre 2020.

De acuerdo con las tendencias del empleo formal, de los principales sectores económicos afectados, en términos de empleo, son el comercio, restaurantes y hoteles una rama de actividad económica con un alto índice de feminización, del 60%.

Además de los impactos en el empleo formal, será importante evaluar la tendencia en el empleo informal, que no cotiza a la seguridad social, y el trabajo no remunerado. Como muestra el gráfico 4, la mayor parte de población con ocupación remunerada lo realiza sin tener acceso a la seguridad social, 2.04 millones de personas se encontraban en esta situación al 2019, lo que coloca las fuentes de ingresos en una condición particular de vulnerabilidad frente a la emergencia del COVID-19.

La tasa global de participación de hombres es del 80.5%, es

decir que, de cada 10 hombres en edad de trabajar, 8 tienen un trabajo remunerado o están buscándolo. Por su parte, esta tasa global de participación en mujeres es del 46.8%, lo que implicaría que cerca de la mitad de las mujeres en edad de trabajar estarían consideradas como económicamente inactivas. Estas categorías invisibilizan una realidad de exclusión y desigualdad en la distribución de los tiempos de trabajo, ya que al analizar los motivos del por qué las mujeres no se encuentran realizando trabajos remunerados, más de 1 millón de mujeres lo hacen por realizar trabajo doméstico o por obligaciones familiares, por su parte, solo 30 mil hombres reportan esta misma situación, como muestra el gráfico 4. El actual contexto de pandemia ha recargado este tipo de trabajos y, con la distribución de tiempos de trabajo, esto significa un recargo en el tiempo de trabajo de las mujeres, sin que exista reconocimiento de dicho aumento, ni un abordaje desde la política pública.



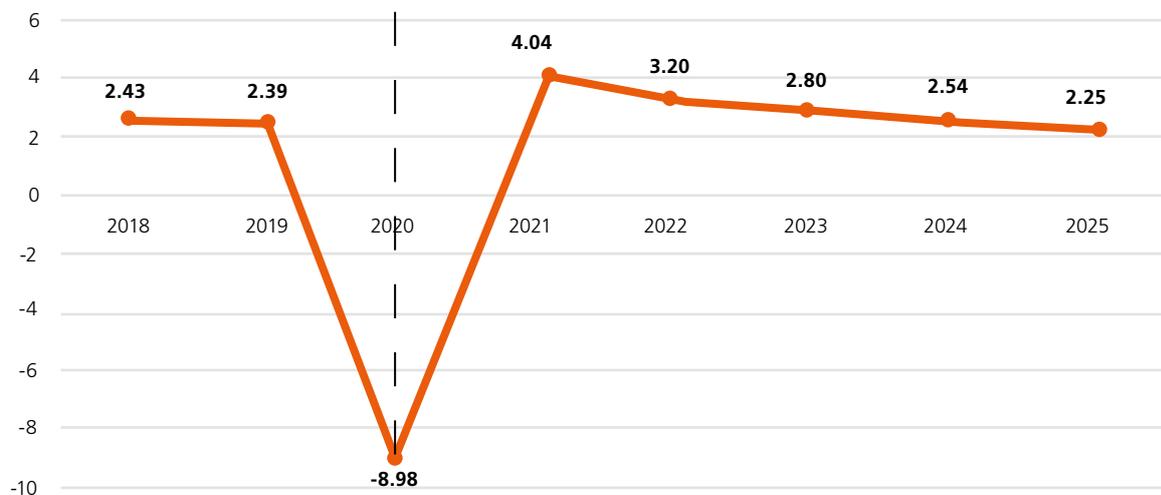
La previsión de crecimiento para El Salvador, según la actualización de octubre del World Economic Outlook del FMI (2020), será la más baja de la región centroamericana para 2020. El FMI prevé una caída del -8.98% del PIB para la economía salvadoreña, vinculada en gran medida con el confinamiento como medida sanitaria, los choques externos asociados a mercados externos y a las cadenas de abastecimiento y suministros, particularmente de una economía pequeña y abierta como la salvadoreña. Las estimaciones con respecto a las exportaciones de bienes y servicios muestran una caída del 30.02% para 2020, cuyos niveles previos a la pandemia se recuperarían hasta 2025.

Los niveles de producción, en términos reales, no se lograrían recuperar a niveles previos a la pandemia, sino hasta 2023,

cuando el crecimiento acumulado post-pandemia alcanzaría el 10%, lo que permitiría compensar la caída del 9% del 2020.

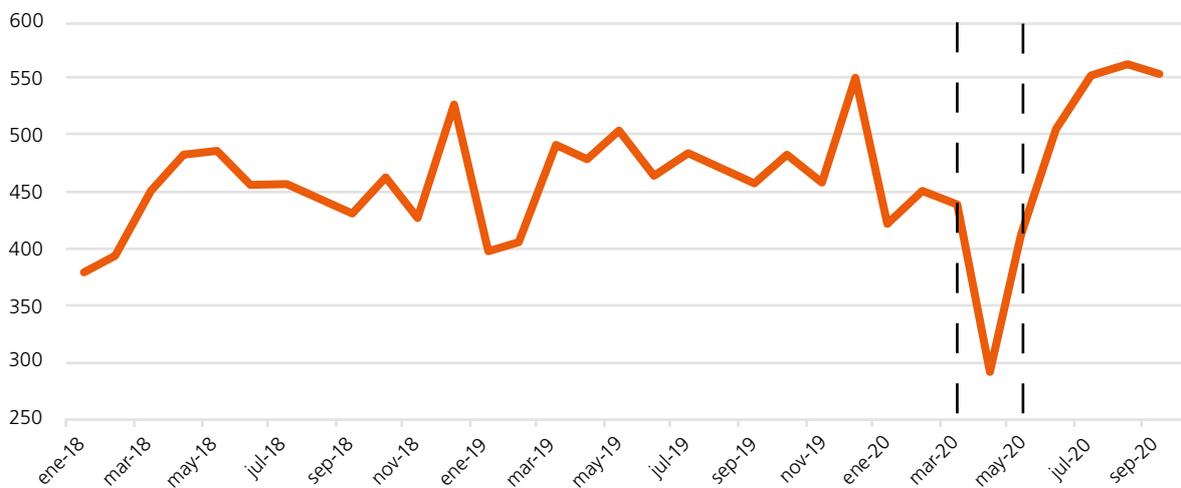
Un importante componente del consumo está relacionado al flujo de remesas familiares, que para 2019 fue de \$5,649 millones, lo que representa el 20.9% del PIB de ese año. En el 2020, las remesas familiares han llegado a \$2,523 para el segundo trimestre del año, el 21.2% del PIB para el mismo periodo. Como parte de los impactos de la pandemia, los flujos de remesas tuvieron una fuerte caída entre marzo y mayo 2020, siendo \$335.5 millones menor a los mismos meses del año anterior. Sin embargo, a partir de junio, las remesas han vuelto a representar crecimientos interanuales positivos.

Gráfico 5
Proyección del crecimiento del PIB a precios constantes 2020-2025, El Salvador.
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FMI (2020).

Gráfico 6
Flujo mensual de remesas familiares
 (En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR.

3

MARCO PRESUPUESTARIO 2020

La planificación fiscal y presupuestaria para el ejercicio 2020 fue formulada y aprobada durante 2019, como establece el ciclo presupuestario, de modo que las estimaciones sobre las que estaba planteada, y las apuestas a las cuales estaban dirigidas las distribuciones presupuestarias, no tomaban en cuenta los impactos que se han ido generando en el marco de la emergencia, tanto en términos de recaudación de impuestos, como de las necesidades de refuerzos para la atención sanitaria y social. En este sentido, el propósito del presente apartado es reconocer esa primera distribución sobre la que estaba planteado el marco presupuestario para el ejercicio 2020. Lo anterior, teniendo como marco analítico el funcionamiento del ciclo presupuestario, para identificar los momentos en los que fue formulado el Presupuesto General del Estado 2020, su proceso de aprobación y cuál es el marco para las posteriores modificaciones durante su ejecución.

3.1 EL CICLO PRESUPUESTARIO

La Ley de Presupuesto General es la principal herramienta de planificación financiera del Estado. El ciclo presupuestario está regulado a través de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (SAFI), en el que se establece, en su artículo 24, que los presupuestos comprenderán todos los ingresos que se estiman recolectar de conformidad a las leyes vigentes, independientemente de su naturaleza económica, financiera e institucional, y la integración de los gastos que se proyectan erogar para un ejercicio fiscal. Además, mostrarán los propósitos de la gestión, identificando la producción de bienes y prestación de servicios que generarán las instituciones correspondientes.

El ciclo presupuestario inicia con la aprobación de la política presupuestaria por el Consejo de Ministros. Según el artículo 28 de la Ley SAFI, este documento debe ser aprobado a más tardar la segunda quincena del mes de abril de cada año. De modo que la política presupuestaria para el ejercicio 2020 habría sido elaborada en abril de 2019, previo a los brotes epidemiológicos.

La política presupuestaria es un documento elaborado por el Ministerio de Hacienda donde se definen las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de recursos, techos presupuestarios y variables básicas para la asignación de recursos. También determina las normas, métodos

y procedimientos para la elaboración de los proyectos de presupuesto en cada institución pública.

Los lineamientos definidos en la política presupuestaria sirven de base para que las instituciones públicas elaboren sus proyectos de presupuesto internos. El Ministerio de Hacienda analiza los proyectos de presupuestos, efectúa los ajustes necesarios y elabora el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado.

En los artículos 37 y 38 de la Ley SAFI, se establece que el Ministerio de Hacienda debe presentar el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado a la Presidencia de la República para que sea sometido a consideración del Consejo de Ministros. La aprobación del Proyecto de Presupuesto por el Consejo de Ministros y su presentación a la Asamblea Legislativa debe realizarse por lo menos con tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal.

La Asamblea Legislativa considerará, ajustará y aprobará el Proyecto del Ley de Presupuesto presentado. Si al inicio del ejercicio aún no existe aprobación legislativa, se inicia aplicando la Ley de Presupuesto del ejercicio anterior, con todas las reformas realizadas.

El siguiente momento del ciclo es la ejecución presupuestaria, en la que deberá realizarse la programación de modo que compatibilice los flujos de ingresos, egresos y financiamiento con el avance físico y financiero del presupuesto. La atención a la emergencia ha implicado varias modificaciones presupuestarias en la ejecución del Presupuesto General del Estado 2020.

Durante la ejecución del presupuesto aprobado para el ejercicio financiero fiscal correspondiente se podrán realizar las modificaciones necesarias, las cuales deben pasar por diferentes procesos según su naturaleza (artículo 45, Ley SAFI):

- **Las transferencias entre distintos ramos** serán objeto de Decreto Legislativo, a iniciativa de la Presidencia de la República, por medio del Ministerio de Hacienda.
- **Las transferencias entre asignaciones de un mismo ramo** serán autorizadas por el Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda.

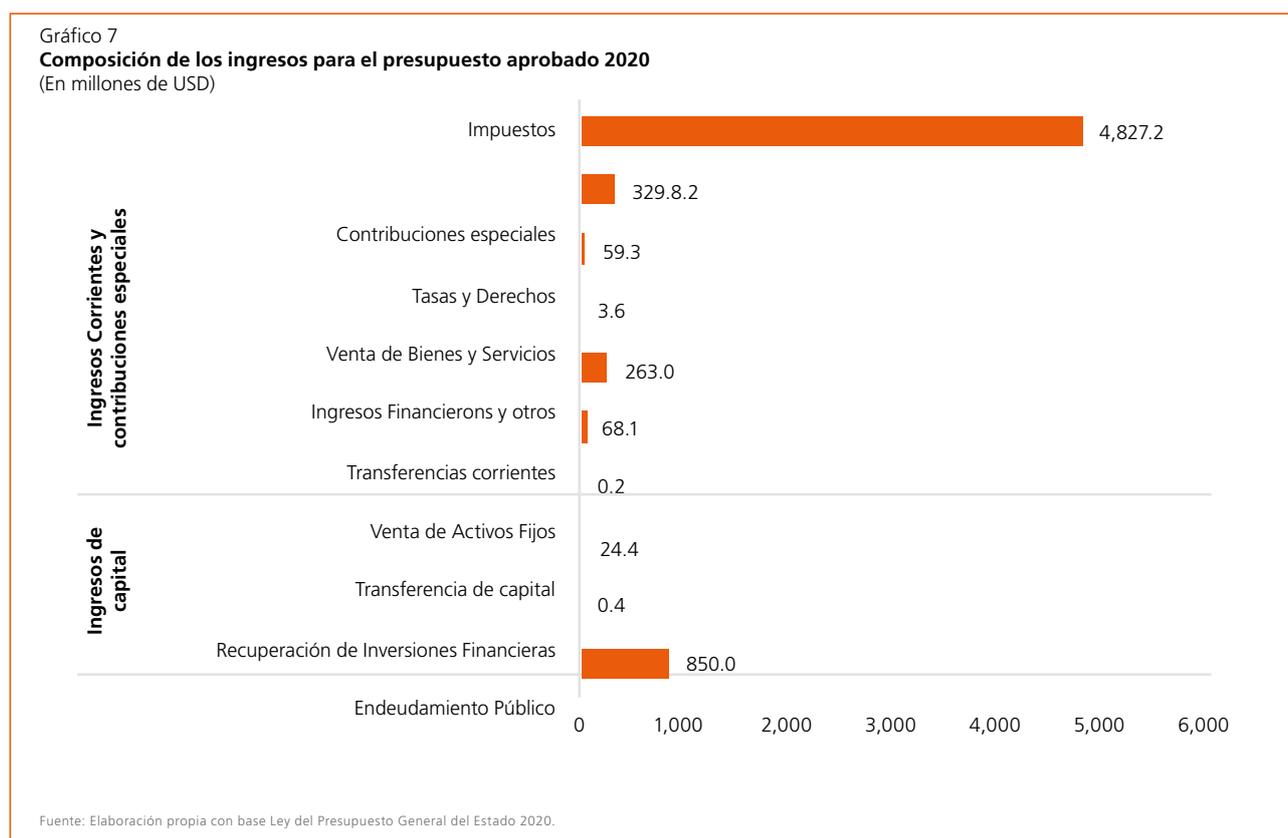
- **Las asignaciones de los presupuestos especiales** son intransferibles a otras instituciones, pero podrán realizarse transferencias entre asignaciones de la misma institución, aprobada por el Consejo de Ministros.
- **Toda asignación adicional a los Presupuestos Especiales** deberá ser autorizada por medio de Decreto Legislativo, a iniciativa de la Presidencia de la República, por medio del Ministerio de Hacienda.

También es parte del ciclo presupuestario el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, lo que implica la supervisión e información directa de los resultados previstos y obtenidos en la programación de la ejecución presupuestaria. El artículo 48 de la Ley SAFI da la responsabilidad de esta tarea al Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Presupuesto, para el seguimiento y evaluación global del Presupuesto General del Estado, la autoridad máxima de cada institución para el caso de los presupuestos institucionales y a las correspondientes jefaturas de la unidad financiera institucional, para el seguimiento y evaluación a nivel operativo institucional.

3.2 COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS ESTIMADOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO 2020

El Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal 2020 fue aprobada el 13 de diciembre de 2019, por un monto total de \$6,426.1 millones (23.2% del PIB esperado). El 80.3% de los ingresos provendrían de impuestos y contribuciones especiales, 13.2% serían recursos de financiamiento externo a través de deuda pública, otros ingresos corrientes no tributarios representarían el 6.1% y los ingresos de capital un 0.4% (ver gráfico 7).

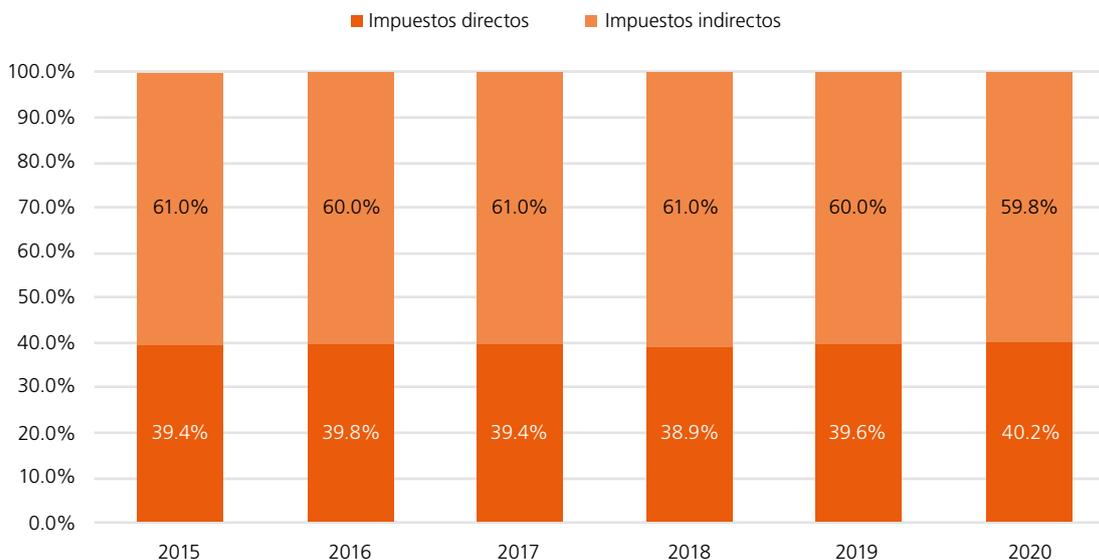
Por su parte, la recaudación tributaria recae principalmente en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios (IVA), que representan el 85.1% de los ingresos tributarios y de contribuciones especiales.



En la teoría de la técnica tributaria se tiende a identificar a los impuestos directos, que gravan las rentas, como impuestos progresivos y los indirectos, aquellos dirigidos al consumo, como impuestos regresivos. Atendiendo a esa clasificación, el gráfico 8 muestra una distribución entre impuestos directos e indirectos alrededor de un

40%-60% durante los últimos años. Esta estructura se ha mantenido desde 2013, que fue alcanzada luego de aumentos graduales en el peso de los impuestos directos que, en el año 2000 representaban un 30% de los ingresos tributarios.

Gráfico 8
Distribución de impuestos directos e indirectos en los ingresos tributarios
 (En porcentajes)

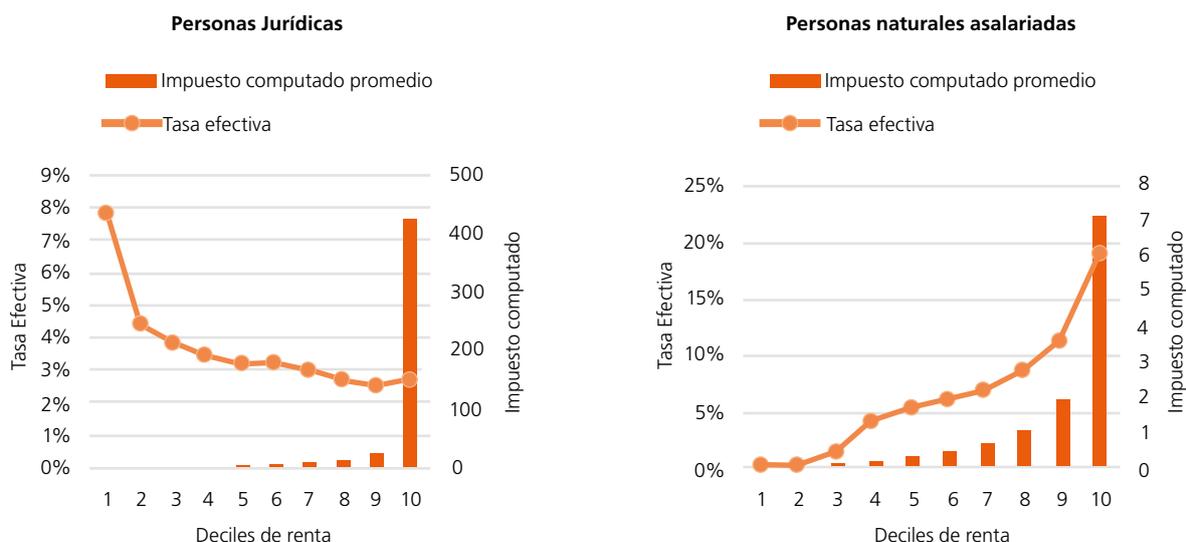


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Hacienda.

Si bien el peso de los impuestos directos presenta crecimiento en el mediano y largo plazo, es preciso señalar que aún persisten brechas de disparidad en cuanto a la tasa efectiva de pago, particularmente en el Impuesto Sobre la Renta a Personas Jurídicas. Para el ISR de personas naturales asalariadas (22% del ISR) se cumple el criterio de progresividad, las personas en los deciles de menores rentas reportan una tasa

efectiva del 0% y las del decil de mayores rentas, una tasa del 19.36%. Sin embargo, para el caso de las personas jurídicas (50% del ISR), la tasa efectiva de ISR desciende a medida aumentan los deciles de renta, así, el decil de menores ingresos registra una tasa efectiva del 7.75% y el decil de mayores rentas, una tasa efectiva del 2.75%.

Gráfico 9
Tasas efectivas del pago del ISR por deciles de renta
 (En porcentajes y miles de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019-2029, Ministerio de Hacienda.

En el análisis de la distribución de ingresos del Estado es importante también incorporar los vinculados a la renuncia de ingresos por beneficios fiscales otorgados, ya sea en exenciones, exclusiones, incentivos, tasas reducidas o diferenciadas, deducciones y no sujeciones.

Este componente se puede encontrar en la estimación del

Gasto Tributario que, para 2017 ascendía a \$873.9 millones, de los que la mayor parte se encuentran en los beneficios fiscales a bancos, pensiones, seguros y fideicomisos, las zonas francas, Depósitos de Perfeccionamiento Activo (DPA) y Servicios Internacionales y las deducciones de Salud y Educación.

Gráfico 10
Composición del Gasto Tributario
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019-2029, Ministerio de Hacienda.

3.3 DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO APROBADA PARA EL EJERCICIO 2020

Las asignaciones en la Ley del Presupuesto General del Estado aprobado para el ejercicio 2020 mantenía una estructura general similar a presupuestos anteriores. El rubro con mayor asignación presupuestaria es el pago del servicio de la deuda, que representa el 17.1% del total de gastos. El 2020 tuvo una reducción considerable en cuanto a este rubro, debido a que el presupuesto 2019 incorporaba el pago del vencimiento de \$800 millones de una emisión de eurobonos colocados en 2009. El rubro de transferencias varias suma una parte importante del presupuesto, está compuesto por las transferencias a las municipalidades, pensiones, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Fondo de Lisiados de Guerra y otros.

En instituciones, la mayor asignación para 2020 fue para el Ministerio de Educación (MINED), que alcanzaba el 16.2% del presupuesto, seguido por el Ministerio de Salud (MINSAL) con una asignación del 11.8%. Esta distribución general sigue el patrón de la mostrada en 2019, pero es posible ob-

servar cambios importantes en cuanto a las asignaciones presupuestarias de los ministerios.

Las instituciones con mayor crecimiento presupuestario fueron el Ministerio de la Defensa Nacional, que tuvo un incremento del 51.8%, y el Ministerio de justicia y seguridad pública que aumentó un 30% su presupuesto.

Por otro lado, el principal recorte presupuestario se dio en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), que redujo un 20.9% su presupuesto, siendo de los ministerios con una menor asignación presupuestaria, solamente por encima de los nuevos ministerios creados: el de vivienda, al que se le asignaron \$12.5 millones y el de desarrollo local, con un presupuesto de \$13.3 millones.

En un proceso de revisión más detallado sobre los presupuestos institucionales se pueden observar elementos importantes a considerar, en cuanto a las capacidades de respuesta de las instituciones públicas frente a la emergencia por COVID-19 y las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal.

En el presupuesto aprobado para el 2020 del Ministerio de

Tabla 2
Comparación de distribución en presupuestos aprobados 2019 y 2020
 (En millones de USD y porcentajes)

Gastos del Gobierno Central	2019		2020		Variación 2019/2020	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Servicio de la Deuda Pública	1,822.8	27.2%	1,102.0	17.1%	-720.80	-39.5%
Transferencias Varias	931.4	13.9%	1,099.9	17.1%	168.53	18.1%
Ramo de Educación	997.2	14.9%	1,039.2	16.2%	42.08	4.2%
Ramo de Salud	668.2	10.0%	757.9	11.8%	89.66	13.4%
Ramo de Justicia y Seguridad Pública	426.6	6.4%	554.7	8.6%	128.03	30.0%
Ramo de Obras Públicas, Transporte	357.2	5.3%	364.2	5.7%	6.96	1.9%
Órgano Judicial	285.6	4.3%	302.3	4.7%	16.61	5.8%
Ramo de la Defensa Nacional	145.2	2.2%	220.4	3.4%	75.19	51.8%
Ramo de Hacienda	103.9	1.5%	111.8	1.7%	7.99	7.7%
Ramo de Economía	124.1	1.8%	111.8	1.7%	-12.29	-9.9%
Obligaciones Generales del Estado	116.1	1.7%	110.1	1.7%	-5.93	-5.1%
Presidencia de la República	104.9	1.6%	93.9	1.5%	-11.00	-10.5%
Fiscalía General de la República	78.4	1.2%	91.5	1.4%	13.09	16.7%
Ramo de Gobernación	57.4	0.9%	67.2	1.0%	9.79	17.1%
Ramo de Agricultura y Ganadería	66.6	1.0%	65.7	1.0%	-0.87	-1.3%
Órgano Legislativo	58.3	0.9%	58.3	0.9%	0.00	0.0%
Ramo de Relaciones Exteriores	45.0	0.7%	44.9	0.7%	-0.10	-0.2%
Corte de Cuentas de la República	43.4	0.6%	44.3	0.7%	0.84	1.9%
Procuraduría General de la República	29.7	0.4%	34.3	0.5%	4.57	15.4%
Ramo de Turismo	29.8	0.4%	28.4	0.4%	-1.40	-4.7%
Ramo de Cultura	21.5	0.3%	23.5	0.4%	1.91	8.8%
Tribunal Supremo Electoral	18.3	0.3%	18.3	0.3%	0.06	0.3%
Ramo de Trabajo y Previsión Social	16.4	0.2%	18.0	0.3%	1.60	9.8%
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	18.9	0.3%	15.0	0.2%	-3.95	-20.9%
Ramo de Desarrollo Local	-	0.0%	13.3	0.2%	13.26	-
Ramo de Vivienda	-	0.0%	12.5	0.2%	12.53	-
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	10.2	0.2%	10.7	0.2%	0.50	4.9%
Consejo Nacional de la Judicatura	6.5	0.1%	6.5	0.1%	0.00	0.0%
Tribunal de Ética Gubernamental	2.8	0.0%	2.8	0.0%	0.00	0.0%
Instituto de Acceso a la Información Pública	1.9	0.0%	1.9	0.0%	0.00	0.0%
Tribunal de Servicio Civil	0.8	0.0%	1.0	0.0%	0.20	25.0%
Transferencias de Contribuciones Especiales	124.1	1.8%	-	0.0%	-124.14	-
TOTAL GASTOS	6,713.2	100.0%	6,426.1	100.0%	-287.10	-4.3%

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del Presupuesto del Estado 2019 y 2020.

Salud es posible identificar una estrategia de centralización de la atención en el tercer nivel. El incremento presupuestario del MINSAL se dedicó a aumentar la asignación de los Hospitales Nacionales en \$56.5 millones y la creación del programa de Desarrollo Infantil Temprano con financiamiento de \$40 millones. Del otro lado, se experimentaron recortes de \$33.5 millones en la línea de trabajo de Atención a la Persona en el Primer Nivel de Atención, donde se financian clínicas comunitarias, Unidades de Salud, Equipos Comunitarios de Salud y Promotores de Salud. Además, se eliminó la línea de trabajo de Fortalecimiento de Salud de la Mujer.

En términos de financiamiento a programas que tienen inci-

dencia en la seguridad y soberanía alimentaria, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) incluyó una nueva línea presupuestaria para el programa de Transformación Económica Rural Buen Vivir-Rural Adelante, con una asignación de \$3.24 millones, de los cuales \$2.76 millones provienen de préstamos externos, \$416 mil de donaciones y \$60 mil del fondo general del presupuesto. La creación de esta línea presupuestaria fue acompañada por los recortes de \$1.55 millones al programa de paquetes agrícolas, \$1.4 millones a las transferencias al Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal y la eliminación de varias líneas presupuestarias de apoyo a la producción agrícola por \$3.65 millones, en las que se incluyen el Programa de Agricultura Familiar, el Programa

Tabla 3

Comparación de asignación de presupuestos etiquetados y de programas con sesgos de género implícitos

(En USD)

Línea Presupuestaria	Votado 2019	Votado 2020	Variación	Variación %
Etiquetados para Mujeres	21,339,884	17,656,645	-3,683,239	-17.3%
Ciudad Mujer	11,674,540	9,613,755	-2,060,785	-17.7%
LIE / LEIV Órgano Ejecutivo	2,659,455	746,735	-1,912,720	-71.9%
LIE / LEIV Otras instituciones del Gobierno Central	1,995,025	2,287,555	292,530	14.7%
LIE / LEIV Descentralizadas	5,010,864	5,008,600	-2,264	0.0%
Atención Hospitalaria – Hospital Nacional de la Mujer	16,268,750	7,219,140	-9,049,610	-55.6%
Programas con sesgos de género implícitos	320,075,957	271,694,392	-48,381,565	-15.1%
Subsidio al Gas Propano	74,545,997	65,545,997	-9,000,000	-12.1%
Subsidio a Energía Eléctrica	64,000,000	64,000,000	-	0.0%
Apoyo en Educación y Salud	22,482,355	21,191,485	-1,290,870	-5.7%
Pensión Básica Universal	22,287,755	20,000,000	-2,287,755	-10.3%
Programa Amanecer Rural	536,810	-	-536,810	-100.0%
PRODEMOR	404,000	-	-404,000	-100.0%
Programa de Agricultura Familiar	1,333,130	-	-1,333,130	-100.0%
Atención a la Persona (Primer nivel de Salud)	134,485,910	100,956,910	-33,529,000	-24.9%
TOTAL	357,684,591	296,570,177	-61,114,414	-17.1%

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del Presupuesto del Estado 2019 y 2020.

de Desarrollo y Modernización Rural (PRODEMOR), Amanecer Rural y apoyo al subsector café.

Otro componente importante para evaluar en el presupuesto es el financiamiento para el acceso a agua y adaptación al cambio climático. Desde esta arista, se destaca en recorte de \$13 millones de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), en la unidad presupuestaria de Desarrollo de la Inversión. Además, recortes en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), particularmente el recorte de \$943 mil en la unidad presupuestaria de Saneamiento Ambiental y su renombramiento como Seguridad Hídrica y el recorte de \$349 mil en la unidad de Evaluación y Cumplimiento Ambiental.

Como lo señalaba CEPAL (2020), la cobertura y penetración de los programas de protección social han desarrollado un papel fundamental en el contexto de la emergencia para los países de la región. En este sentido, en el Presupuesto General del Estado 2020 se mantenía la asignación de los programas asociados a las actividades escolares, como el paquete de útiles y uniformes, los programas de alimentación escolar y vaso de leche mantuvieron su asignación. Sin embargo, hubo recortes en los programas desarrollados bajo la sombrilla de Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas, el presupuesto del bono para educación y salud se redujo \$1.3 millones, el programa de Pensión Básica Universal tuvo un recorte de \$2.3 millones y Ciudad Mujer, de \$2.1 millones.

El financiamiento para los subsidios a los hogares mantuvo su asignación en el caso de la energía eléctrica y transporte público. Para el subsidio al gas licuado hubo una reducción de \$9 millones.

Ante las brechas de desigualdad que afectan desproporcionadamente a las mujeres también es importante reconocer el papel que puede tener la política fiscal como un instrumento de política pública. Para el caso de El Salvador, se cuenta con la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LEI) y la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV). Estos instrumentos jurídicos brindan un marco que las instituciones públicas destinen recursos presupuestarios para avanzar en el objetivo de la promoción de la igualdad y una vida libre de violencia para las mujeres.

Existen, además, programas estatales que, sin plantearse explícitamente el objetivo de ser dirigidos hacia las mujeres, debido a las condiciones estructurales de distribución de los tiempos de trabajo remunerados y no remunerados, resultan teniendo un impacto diferenciado entre hombres y mujeres, esto es, con sesgos de género implícitos⁵.

⁵ Los programas con sesgos de género implícitos toman en cuenta que las actividades de cuidados se encuentran desproporcionadamente recargadas sobre las mujeres, por lo que las acciones de política pública que representan un apoyo directo a los hogares en el acceso a servicios de mantenimiento doméstico, como los subsidios al gas o a la energía eléctrica, así como los que facilitan el acceso territorial a la educación y salud, sistemas de protección social y abastecimiento de alimentos, tienen un impacto mayor en la calidad de vida de las mujeres, a pesar de que los programas no se hayan diseñado desde una perspectiva de género, como sí es el caso de las líneas presupuestarias etiquetadas para la promoción de la igualdad y una vida libre de violencia para las mujeres.

Una revisión de las líneas presupuestarias, tanto de los presupuestos etiquetados mandados por la LEI y LEIV, como de los programas con sesgos implícitos de género se puede observar que el Presupuesto 2020 presentaba un recorte de \$61.1 millones. De los cuales \$3.7 millones corresponden a presupuestos etiquetados, \$9 millones al recorte de la Atención hospitalaria en el Hospital Nacional de la Mujer y \$48.4 millones en los programas con sesgos de género implícitos.

En esta última categoría se incluyen los relacionados a subsidios a servicios básicos de los hogares, el financiamiento y las transferencias vinculadas a actividades de los cuidados, programas de apoyo a la producción de alimentos y las transferencias monetarias relacionadas a la baja cobertura de la seguridad social.

4

IMPACTO FISCAL Y MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA

4.1 IMPACTOS DE LA EMERGENCIA EN LOS INGRESOS CORRIENTES

La emergencia por COVID-19 ha obligado a tomar medidas de prevención y contención, como el distanciamiento físico y las cuarentenas. Estas medidas sanitarias implican una drástica reducción de la actividad económica monetaria y, con ello, de la capacidad de recaudación tributaria del Estado. En el caso particular de El Salvador, las restricciones de movilidad en el contexto de cuarentena se prolongaron desde el 21 de marzo, cuando se decreta una cuarentena domiciliar obligatoria, hasta el 24 de agosto que inicia el proceso de reapertura gradual de las actividades económicas monetarias.

El marco para estas medidas se dio a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional por la pandemia por COVID-19, a través del Decreto Legislativo (D.L.) 593, publicado el 14 de marzo y con vigencia de 30 días. Esta declaratoria fue prorrogada, por 4 días, el 12 de abril en el D.L. 622 y nuevamente, el 16 de abril, se prorroga por 15 días más. Mediante el D.L. 634 se prorroga por 15 días más, hasta el 16 de mayo.

En la medida que se acercaba el vencimiento de la declaratoria de Estado de Emergencia, los desacuerdos entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo se hacían más profundos. Como resultado del contexto confrontativo, al vencimiento de la prórroga del D.L. 634 no existía una alternativa consensuada. De modo que, el 16 de mayo, se busca extender el Estado de Emergencia a través del Decreto Ejecutivo (D.E.) 18 que declararía Estado de Emergencia por 30 días más, y sobre el que la Sala de lo Constitucional decretó medida cautelar el 18 de mayo, en el proceso de inconstitucionalidad 63-2020, suspendiendo los efectos del D.E. 18 y llamando la atención al Ejecutivo para no sobrepasar sus facultades constitucionales, en tanto se estaba prorrogando un decreto legislativo a partir de uno ejecutivo.

Ante ello, el Ejecutivo emite el D.E. 19 en el que busca una nueva declaratoria de Emergencia Nacional, esta vez por 15 días, a partir del 19 de mayo. Además, se emite el D.E. 26 sobre Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Sujeta a Control Sanitario, el 20 de mayo.

El 31 de mayo, siempre por D.E. se emite nuevamente Declaratoria de Estado de Emergencia por 15 días, esta vez debido a la Tormenta Tropical Amanda y el 14 de junio, a través del D.E. 31 se emiten los Protocolos Sanitarios para el Proceso de Reactivación Gradual de la Economía, que iniciaría el 16 de junio, en sus primeras fases, y con vencimiento el 20 de agosto.

Las fechas de la primera fase se siguen expandiendo, con el D.E. 32, en el que la primera fase iniciaría el 29 de julio, hasta el 19 de agosto, y la vigencia del decreto se extendía hasta el 4 de octubre. Estos decretos también van perdiendo peso jurídico en la medida que la Sala de lo Constitucional, en sus resoluciones de sentencia de inconstitucionalidad en proceso acumulado I-21-2020/23-2020/24-2020/25-2020, llama al Ejecutivo y Legislativo para crear un cuerpo normativo articulado para la atención a la emergencia. Por lo que finalmente se emite el Decreto Legislativo 661, en el que se establece la Ley Especial de Emergencia por la Pandemia COVID-19, con vigencia hasta el 7 de septiembre.

Entre tanto se llevaban las discusiones sobre la declaratoria de Estado de Emergencia, se fueron aprobando también medidas fiscales por el lado de los ingresos, en las que se encuentran la posibilidad de diferir por tres meses el pago de utilidades, extensión de tres meses para el pago del ISR a contribuyentes del sector turismo con ingresos inferiores a \$25,000, contribuyentes operando en la provisión de electricidad y telecomunicaciones y todos los contribuyentes con una obligación tributaria hasta \$10,000, según el decreto 598 una exención de 3 meses de la contribución especial para el turismo y una eliminación temporal de aranceles a importaciones de insumos médicos y alimenticios.

Cuadro 2

Decretos aprobados sobre medidas de ingresos fiscales en el marco de la emergencia por COVID-19

Fecha	Decreto	Nombre	Detalle
20-mar-20	D.L. 598	Ley especial y transitoria sobre la modalidad de pago del impuesto sobre la renta aplicable a pequeños contribuyentes, turismo, energía eléctrica, servicios de televisión, internet y telefonía y sobre la contribución especial para la promoción del turismo	- Exoneración de contribución especial para promoción del turismo - Prórroga de ISR a sujetos pasivos del sector turismo con impuesto a pagar menor a \$25,000 hasta el 31 de mayo 2020 - Prórroga para pago de ISR a sujetos pasivos con impuesto a pagar menor a \$10,000 - Prórroga del pago de ISR a contribuyentes en sector de energía eléctrica y telecomunicaciones
15-abr-20	D.L. 604	Modificación del arancel centroamericano de importación	Medida temporal de aranceles cero para la importación de productos alimenticios esenciales, medicamentos para enfermedades respiratorias y productos higiénicos y de limpieza, mientras estuviera vigente el Estado de Emergencia Nacional
26-mar-20	D.L. 607	Suspensión temporal de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social	Se suspende la Ley de Responsabilidad Fiscal durante un plazo máximo de 90 días después de culminado el Estado de Emergencia Nacional. El Ministerio de Hacienda deberá elaborar un Plan de Regularización para retomar proceso de sostenibilidad fiscal.
14-may-20	D.L. 643	Ley Transitoria Para facilitar el cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias en virtud de la emergencia nacional ocasionada por la pandemia por COVID-19	Extensión de plazo para presentar declaración de ISR, contribución especial a grandes contribuyentes y documentos fiscales hasta el 30 de junio

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Hacienda y Asamblea Legislativa.

Las medidas recogidas en los decretos 598 y 643 tienen un plazo definido, correspondiente a las fechas de extensión de las prórrogas de presentación y pago de las declaraciones de impuestos, las cuales concluyeron el 30 de junio.

Con respecto a los decretos 604 y 607, su vigencia quedó determinada por la existencia del Estado de Emergencia, lo que ha abierto una puerta de disputa en el Órgano Ejecutivo, desde donde se alega que, a pesar de no existir vigente ningún decreto de declaratoria del Estado de Emergencia, la

persistencia misma del virus del COVID-19 plantea la continuación de la emergencia, con lo que sigue sin presentar el plan de retorno a las metas fiscales de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Las medidas fiscales, por el lado de los ingresos, junto con la fuerte contracción de las transacciones comerciales, procesos productivos y cadenas logísticas, ha significado también una caída de los ingresos del Estado. Hasta el 31 de agosto, los ingresos corrientes y contribuciones recaudadas eran

Tabla 4

Comparativo acumulado 31 de agosto de 2020, ejecutado 2019 y presupuesto 2020

(En Millones de USD)

Concepto	Año 2019 Al 31 Ago.	Pto. 2020 Al 31 Ago.	Año 2020 Al 31 Ago.	Variac. 20 / Pto. 20	Variación %
Ingresos corrientes y contribuciones	3,617.75	3,915.63	3,228.81	-686.82	-17.5%
IVA	1,477.95	1,546.85	1,307.37	-239.49	-15.5%
Impuesto sobre la renta	1,442.32	1,563.46	1,339.49	-223.97	-14.3%
Derechos arancelarios a la importación	148.34	154.38	109.67	-44.70	-29.0%
Impuestos selectivos al consumo	125.78	124.97	118.77	-6.20	-5.0%
Transferencia de Bienes	18.94	20.23	10.23	-10.01	-49.5%
Migración y Turismo	0.73	1.44	0.00	-1.44	-100.0%
Imppto. Esp. 1er Matricula	10.38	10.24	6.83	-3.41	-33.3%
Impuesto a operaciones financieras	8.46	0.00	0.03	0.03	-
CE Promoción al turismo	8.30	8.06	3.92	-4.14	-51.3%
CE FOVIAL	64.07	63.98	52.80	-11.18	-17.5%
CE Transporte publico	32.19	30.93	24.83	-6.10	-19.7%
CE Azúcar extraída	0.77	0.00	0.93	0.93	-
CE Seguridad pública (CESC)	36.28	35.29	29.91	-5.37	-15.2%
CE Seguridad pública (grandes contribuyentes)	73.53	75.75	83.22	7.47	9.9%
No tributarios	169.70	280.06	140.81	-139.25	-49.7%

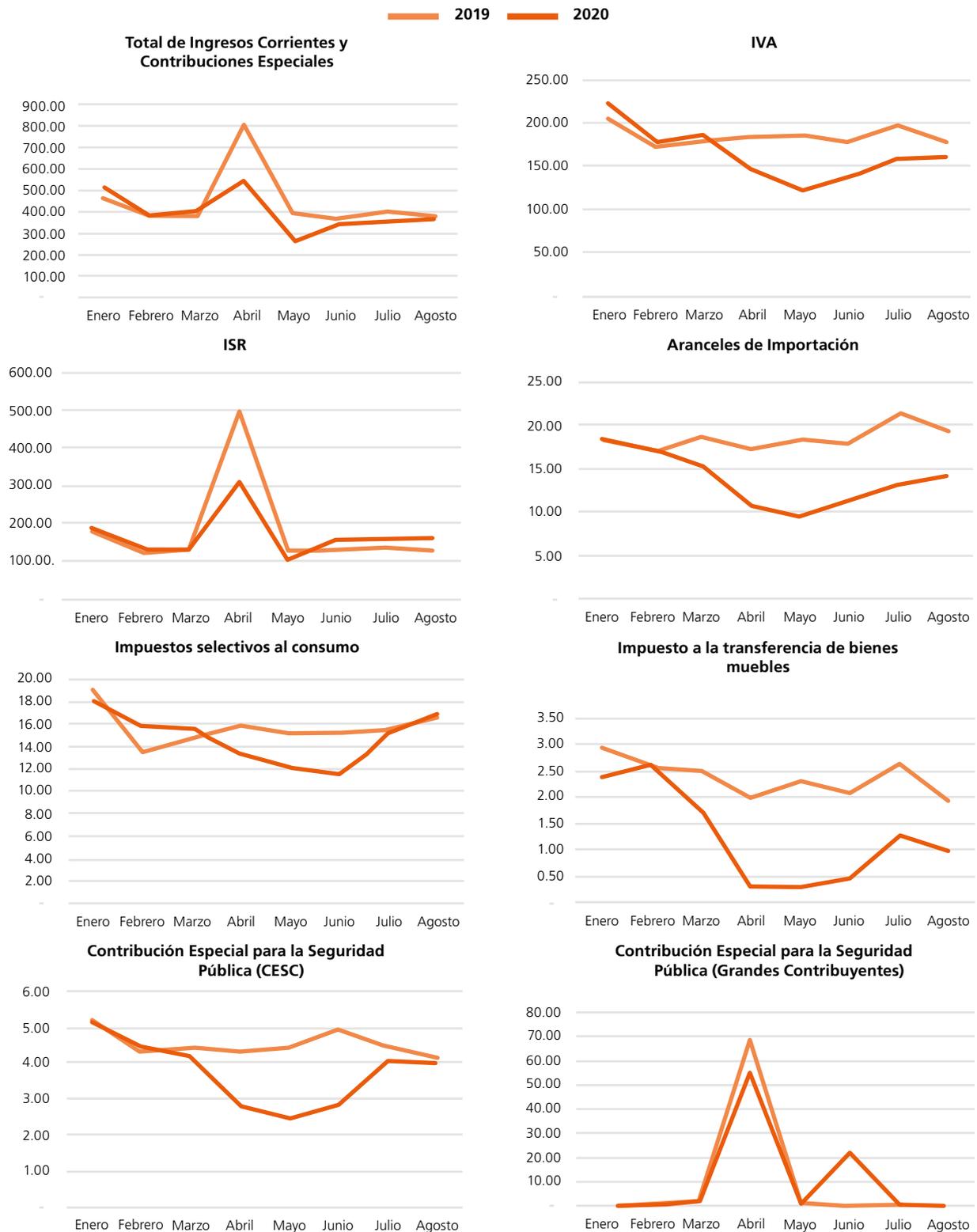
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Hacienda.

\$686.82 millones menos a los estimados en el presupuesto 2020.

Los impuestos que han tenido un impacto más fuerte en la recaudación han sido el IVA y el ISR, en la medida que son los de mayor incidencia en la estructura de ingresos. El ISR se vio

particularmente afectado, en tanto abril resulta un mes clave para la recaudación debido al pago de las declaraciones del ejercicio fiscal anterior. En el contexto de la pandemia, abril fue un mes de incertidumbre frente a lo que se podía esperar en el transcurso de la propagación del virus y eso se vio reflejado en la recaudación.

Gráfico 11
Comparativo mensual de ingresos corrientes al 31 de agosto de 2019 y 2020
(En Millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Hacienda.

La evolución mensual de la recaudación de los ingresos corrientes y contribuciones permite visualizar de mejor manera los efectos de las restricciones que implicaron las medidas sanitarias. La recaudación 2020, aún en marzo fue superior a la de 2019. Es en abril, cuando los ingresos tributarios caen un 32% con respecto al 2019 y en mayo 33.7%. Ha sido justamente mayo el mes en el que mayor impacto ha tenido la recaudación de cada uno de los impuestos, comenzando a recuperarse a partir de junio.

Algunos impuestos, como el ISR, los impuestos específicos al consumo y el CESC han comenzado a recuperar flujos de ingresos mensuales similares a los del 2019. Otros, como el IVA, o el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles aún muestran una brecha en la recaudación, pero con tendencia a converger con los flujos registrados el año anterior, previo a la emergencia. Los aranceles a la importación todavía muestran una importante brecha respecto a la recaudación previa.

El Ministerio de Hacienda prevé, para el cierre del año, una brecha de \$990 millones entre los ingresos corrientes y contribuciones percibidos y los programados en el presupuesto, esto es un 15.5% menos con respecto a lo estimado en el presupuesto aprobado.

4.2 FONDOS DE RESPUESTA A LA EMERGENCIA

Los recursos utilizados para las medidas adoptadas directamente en el contexto de la emergencia han sido transferidos a través del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), que es un fondo especial

creado por decreto legislativo en 2005, administrado por el Ministerio de Hacienda, con el objetivo de contar con recursos ante emergencias. El artículo 6 de la ley de creación de FOPROMID establece que no se aplicará la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), respecto a las adquisiciones de bienes y servicios que se requieran para atender la emergencia, de modo que no pasarían los requisitos establecidos de control y transparencia que requieren los procesos de compras y licitación de bienes y servicios para el sector público. Sin embargo, en el artículo 7 se establece que, una vez levantada la emergencia declarada, las instituciones que hicieron uso de recursos del FOPROMID deberán realizar la correspondiente liquidación, anexando documentación de cada liquidación realizada.

Hasta el 31 de agosto, la ejecución presupuestaria del Ministerio de Hacienda muestra que se han asignado \$607.1 millones adicionales a FOPROMID, de los cuales \$53 millones provienen del préstamo del Fondo Monetario Internacional, \$46 millones de un préstamo con el Gobierno de Japón y \$508.1 millones del fondo general, de los que se reportan, por lo menos, \$400 millones provenientes de la emisión y colocación de Letras del Tesoro (LETES)⁶ en marzo.

El destino de los fondos transferidos a FOPROMID no se detallan en las bases de ejecución presupuestaria, solamente aparecen bajo la clasificación de Mitigación y Prevención de Desastres. El registro público más actualizado sobre el destino de los recursos transferidos a FOPROMID proviene del informe presentado a la Asamblea Legislativa, hasta el 31 de mayo.

Tabla 5

Asignaciones, modificaciones y ejecución presupuestaria de FOPROMID

(En USD, al 31 de agosto)

Fondo	Votado 2020	Modificaciones presupuestarias	Asignación al 31 de agosto 2020	DEVENGADO
Fondo General	4,000,000	508,100,733	512,100,733	512,094,063
021 Gobierno de Japón	-	46,044,755	46,044,755	46,044,721
208 Fondo Monetario Internacional FMI - RFI	-	53,000,000	53,000,000	53,000,000
TOTAL FOPROMID	4,000,000	607,145,488	611,145,488	611,138,784

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

⁶ Las LETES son instrumentos de deuda de corto plazo, con un plazo máximo de 1 año, que se emiten en el mercado financiero nacional para cubrir brechas temporales de financiamiento. Los compradores mayoritarios son bancos locales y administradoras de fondos de pensiones. Teóricamente, deberían servir para cubrir brechas temporales de financiamiento en meses con pocos ingresos tributarios, para ser pagados durante el año, en los meses con mayor liquidez. En la aprobación de la Ley de Presupuesto General del Estado se incluye la autorización para que el Ejecutivo emita LETES hasta por el 30% de los ingresos corrientes del año, por lo que no necesita pasar por procesos individuales de aprobación legislativa, como el caso de los bonos internacionales de deuda de largo plazo.

Tabla 6
Fondos transferidos a FOPROMID entre el 10 de febrero y 31 de mayo 2020
(En USD)

Institución	Suma Solicitada	Suma Transferida	Suma Transferida (%)	Destino de los Fondos
Ministerio de Salud Pública	35,430,500.00	35,430,500.00	6.5%	Para la adquisición de insumos, equipos y medicamentos para hospitales y unidades de Salud; y para el reacondicionamiento y equipamiento de Hospitales.
Ministerio de Obras Públicas y de Transporte	39,454,646.40	39,454,646.40	7.2%	Ampliación, Construcción, Remodelación de la Red Hospitalaria a Nivel Nacional; alquiler de Unidades de Transporte, adquisición de materiales de protección, aseo, limpieza y alimentos.
Ministerio de Agricultura y Ganadería	79,788,563.00	79,788,563.00	14.6%	Adquirir productos para el programa Cestas Alimentarias; contratar servicios de maquila para el empaquetado de 1.7 millones de cestas de alimentos; adquisición de equipos, contratación de recurso humano y asistencia técnica.
Ministerio de Economía	400,000,000.00	375,000,000.00	68.8%	Para otorgar una compensación económica de US\$300 por familia, que no tengan un vínculo laboral ni otro ingreso permanente y que se han visto afectados económicamente por la pandemia COVID-19.
Ministerio de Turismo	5,905,200.00	5,905,200.00	1.1%	Alquiler de hoteles readecuación y habilitación de espacios públicos y privados para Centros de Contención; alimentos e insumos varios para dichos centros.
Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	5,041,600.00	5,041,600.00	0.9%	Adquisición de alimentación, insumos y servicios requeridos para los centros de cumplimiento de cuarentena por el COVID-19; adquisición de vehículos para el MIGOBDT para la logística de la emergencia nacional y para el funcionamiento de los albergues habilitados, así como otros insumos, equipos e infraestructuras necesarias para el apoyo de las operaciones de asistencia de las personas afectadas por este y futuros eventos de esta naturaleza
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	500,000.00	500,000.00	0.1%	Adquisición de combustible para ejecutar operativos de control de circulación en fronteras y puntos ciegos
Ministerio de Defensa Nacional	803,200.00	803,200.00	0.1%	Habilitación de Centros de Contención y Ejecutar operativos de control de circulación en fronteras y puntos ciegos.
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	50,000.00	50,000.00	0.0%	Gastos de operación para el manejo de la crisis.
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	182,200.00	182,200.00	0.0%	Para actividades logísticas, suministro de alimentos y equipamiento de centros de contención destinados a que las personas cumplan cuarentena por la pandemia del COVID-19.
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	2,800,000.00	2,800,000.00	0.5%	Implementar medidas que permitan el abastecimiento de agua a la población.
TOTAL	569,955,909.40	544,955,909.40	100.0%	

Fuente: Informe presentado a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto sobre Medidas Presupuestarias y Fiscales Adoptadas en el Marco de la Pandemia COVID 19-Ministerio de Hacienda.

La información publicada sobre el destino de los recursos de FOPROMID, al no ser temporalmente coincidentes, tampoco brindan una explicación completa de los recursos. El informe da cuenta de \$544.9 millones, mientras los datos de ejecución presupuestaria reflejan que se han devengado \$611.1 millones de los recursos de FOPROMID, esto es una diferencia de \$66.2 millones de los que no se tiene aún ninguna información disponible sobre su ejecución.

Además, se ha creado dentro del Ministerio de Hacienda, el

Fondo de Emergencia COVID-19, desde donde se canalizan los fondos correspondientes a una asignación del 30% de los recursos adicionales obtenidos para la emergencia, aprobada por la Asamblea Legislativa, para gobiernos locales.

Este Fondo de Emergencia COVID-19, hasta agosto 2020, se conformaba por \$140.1 millones, con recursos provenientes de un préstamo del FMI, de los cuales \$116 millones corresponden a las transferencias a municipalidades y \$23.5 millones al Financiamiento para atender la Emergencia.

Tabla 7

Asignaciones, modificaciones y ejecución presupuestaria del Fondo de Emergencia COVID-19

(En USD, al 31 de agosto)

Fondo	Fuente de Financiamiento	Votado 2020	Modificaciones presupuestarias	Asignación al 31 de agosto 2020	DEVENGADO
2401 Financiamiento para atender la Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica y Social	208 Fondo Monetario Internacional FMI	-	23,483,652	23,483,652	-
2402 Financiamiento a Gobiernos Municipales 2020	008 Banco Interamericano de Desarrollo	-	75,000,000	75,000,000	-
2402 Financiamiento a Gobiernos Municipales 2020	208 Fondo Monetario Internacional FMI	-	116,700,000	116,700,000	116,700,000
TOTAL FONDO DE EMERGENCIA COVID-19		-	215,183,652	215,183,652	116,700,000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

4.3 MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

De manera paralela a las transferencias realizadas para la atención de la emergencia también se han realizado otras modificaciones presupuestarias en instituciones. Al 31 de agosto, los principales incrementos presupuestarios en instituciones, excluyendo al Ministerio de Hacienda por las

transferencias de los fondos de emergencia, han sido el Ministerio de gobernación, de \$52 millones, ANDA a la que se asignaron \$24.5 millones adicionales y el Ministerio de Obras Públicas, con un incremento de \$24 millones.

Tabla 8

Aumentos presupuestarios en instituciones públicas a agosto 2020

(En USD y porcentajes)

Institución	Votado 2020	Asignación al 31 de agosto 2020	Variación	Var %
0700 Ramo de Hacienda	2,423,933,791	3,009,121,471	585,187,681	24.1%
2300 Ramo de Gobernación	67,172,538	119,172,549	52,000,000	77.4%
4301 Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	210,102,165	234,638,044	24,535,879	11.7%
4300 Ramo de Obras Públicas y de Transporte	364,163,804	388,163,804	24,000,000	6.6%
3107 Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial	58,291,890	67,935,272	9,643,382	16.5%
3200 Ramo de Salud	757,852,662	761,706,532	3,853,878	0.5%
4100 Ramo de Economía	111,769,506	114,779,503	3,010,000	2.7%
2303 Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	508,371,777	510,870,630	2,498,860	0.5%
4101 Centro Internacional de Ferias y Convenciones	10,499,997	12,600,000	2,100,000	20.0%
4122 Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa	6,547,093	7,047,104	500,000	7.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

El incremento en el Ministerio de Gobernación corresponde a la incorporación de recursos provenientes de un préstamo gestionado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para complementar con \$52 millones la asignación presupuestaria del programa de pensiones a veteranos y excombatientes, que no habían sido contemplados en su totalidad en el proyecto de presupuesto presentado en septiembre, ni en el aprobado en diciembre.

El incremento presupuestario del Ministerio de Obras Públi-

cas (MOP) fue asignado a la línea presupuestaria de transferencias corrientes a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

La revisión al interior de la estructura presupuestaria muestra que el aumento de \$24.5 millones de ANDA responde a un refuerzo presupuestario de \$30.1 millones para el pago de remuneraciones, \$9 millones en inversiones en activos fijos y recortes en compras de bienes y servicios y en el rubro de gastos financieros.

Tabla 9
Modificaciones presupuestarias ANDA
 (En USD, al 31 de agosto)

DESCRIPCION DE RUBRO	Votado 2020	Asignación al 31 de agosto 2020	VARIACIÓN
61 Inversiones en activos fijos	24,534,590.00	33,529,351.95	8,994,761.95
51 Remuneraciones	68,819,405.00	98,928,291.51	30,108,886.51
54 Adquisiciones de bienes y servicios	89,472,460.00	77,416,955.08	-12,055,504.92
71 Amortización de endeudamiento público	7,769,175.00	7,769,175.00	0.00
55 Gastos financieros y otros	19,177,350.00	16,657,344.72	-2,520,005.28
62 Transferencias de capital	117,185.00	130,028.74	12,843.74
56 Transferencias corrientes	212,000.00	206,897.00	-5,103.00
TOTAL	210,102,165.00	234,638,044.00	24,535,879.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

Otra de las instituciones de la que resulta importante analizar sus modificaciones presupuestarias en el contexto de la emergencia por COVID-19 es el Ministerio de Salud. La asignación presupuestaria del MINSAL aumentó \$3.8 millones, pero ha experimentado una fuerte reestructuración interna, acorde con la estrategia de centralización que se reflejaba en el proyecto de presupuesto presentado y en el presupuesto

aprobado. La asignación para los Hospitales Nacionales se ha reducido \$39.8 millones y el Primer Nivel de Atención ha sufrido un recorte adicional de \$21.5 millones. Estos recursos se han centralizado para ser administrados desde la Dirección Institucional del Ministerio.

Tabla 10
Modificaciones presupuestarias MINSAL
 (En USD, al 31 de agosto)

UNIDAD PRESUPUESTARIA	Votado 2020	Asignación al 31 de agosto 2020	VARIACIÓN
01 Dirección y Administración Institucional 2020	49,616,256	114,996,512	65,380,260
02 Primer Nivel de Atención 2020	217,931,625	196,433,761	-21,497,864
03 Programa Ciudad Mujer 2020	1,545,635	1,545,635	0
04 Programa Atención Integral al Veterano(a) de Guerra 2020	2,914,100	2,914,100	0
05 Programa Territorios de Progreso 2020	379,530	379,530	0
Hospitales Nacionales	396,802,734	356,958,791	-39,843,949
Otras Instituciones Adscritas y Otras Entidades 2020	58,262,095	57,827,516	-434,569
07 Desarrollo de la Inversión 2020	1,828,202	2,078,202	250,000
08 Programa Integrado de Salud II, Préstamo BID No. 3608/OC-ES	27,884,010	27,884,010	0
09 Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 - El Salvador 2020	688,475	688,475	0
TOTAL	757,852,662	761,706,532	3,853,878

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

Estos incrementos presupuestarios de algunas instituciones han estado acompañados de reducciones en otras. La principal reducción, en monto, es la experimentada por el Ministerio de Educación, con una disminución presupuestaria neta de \$16.9 millones. Esta es la reducción final después de varias modificaciones en líneas presupuestarias, donde destacan las reducciones en las líneas de Programas y Proyectos de Inversión, por \$17.1 millones, en la de Educación Básica por \$3.2 millones y recortes pequeños en otras líneas por

\$1.1 millones. Algunas líneas presupuestarias que aumentaron dentro del MINED, fueron \$1.4 millones para instituciones adscritas y \$1.8 millones a Educación Media.

Destaca también el recorte presupuestario del 9.5% para el MARN. Particularmente porque una de las líneas de trabajo que han sido reducidas es la de Prevención y Reducción de Riesgos, a la que se le redujo un 63% su asignación presupuestaria.

Tabla 11

Recortes presupuestarios en instituciones públicas a agosto 2020

(En USD y porcentajes, al 31 de agosto)

INSTITUCIÓN	Votado 2020	Asignación al 31 de agosto 2020	VARIACIÓN	Var %
Hospitales Nacionales	396,802,734	356,958,791	-39,843,949	-10.0%
3100 Ramo de Educación	1,039,242,490	1,022,351,923	-16,890,567	-1.6%
0900 Ramo de la Defensa Nacional	220,385,079	218,835,079	-1,550,000	-0.7%
4400 Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	14,980,732	13,550,842	-1,429,885	-9.5%
0501 Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador	20,403,127	19,092,840	-1,310,285	-6.4%
0500 Presidencia de la República	76,356,663	75,146,378	-1,210,285	-1.6%
3700 Ramo de Desarrollo Local	13,259,309	12,259,310	-1,000,000	-7.5%
3500 Ramo de Cultura	23,455,850	22,955,850	-500,000	-2.1%
0800 Ramo de Relaciones Exteriores	44,914,105	44,414,105	-500,000	-1.1%
3300 Ramo de Trabajo y Previsión Social	17,996,800	17,790,600	-206,200	-1.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

Además de los incrementos presupuestarios en las instituciones, se han realizado modificaciones y reestructuraciones dentro de algunas instituciones, sin modificar el monto total de la asignación presupuestaria. Un caso particular sobre esto se refleja en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en la que el monto total del presupuesto no se ha modificado, pero se han realizado movimientos en líneas presupuestarias en las que se han recortado las asignaciones a

salarios correspondientes a los últimos meses del año y se han incrementado las líneas para compras de Bienes y Servicios.

Estas modificaciones presupuestarias en la ejecución podrían representar, de facto, que el Ejecutivo estaría considerando complementar esos ingresos con parte de la deuda que está en discusión, de modo que el destino no sería la compra de

Tabla 12

Modificaciones presupuestarias en el Ministerio de Agricultura y Ganadería

(En USD y porcentajes, al 31 de agosto)

DESCRIPCION_DE_CUENTA	Votado 2020	Modificaciones presupuestarias	Asignación al 31 de agosto 2020	DEVENGADO	% de Ejecución
Remuneraciones permanentes	11,474,140	-4,805,776	6,668,364	6,659,222	99.9%
Remuneraciones eventuales	1,106,650	-89,416	1,017,234	1,017,039	100.0%
Contribuciones patronales a inst de seg social privadas	852,635	-468,590	384,045	383,904	100.0%
Contribuciones patronales a inst de seg social privadas	852,635	-468,590	384,045	383,904	100.0%
Gastos de representación	13,717	-4,568	9,147	9,143	100.0%
Remuneraciones diversas	643,379	-643,379	-	-	
Bienes de uso y consumo	25,981,609	5,566,228	31,547,837	30,929,006	98.0%
Servicios básicos	141,207	-46,209	94,997	53,515	56.3%
Servicios generales y arrendamientos	567,297	201,953	769,248	427,789	55.6%
Pasajes y viáticos	-	135,871	135,871	135,870	100.0%
Impuestos, tasas y derechos	41,750	-12,744	29,006	17,813	61.4%
Bienes muebles	430,020	-399,699	30,321	6,799	22.4%
Seguros, comisiones y gastos bancarios	223,500	-191,036	32,464	2,464	7.6%
Intangibles	31,400	4,274	35,674	1,234	3.5%
Indemnizaciones	162,450	-162,450	-	-	
Transferencias corrientes al sector privado	930,000	4,150	934,150	934,150	100.0%
Consultorías, estudios e investigaciones	714,285	-635,600	78,685	-	0.0%
Transferencias corrientes al sector público	20,301,441	0	20,301,446	12,144,125	59.8%
Transferencias de capital al sector privado	878,600	2,358,200	3,236,800	1,228,925	38.0%
Otros gastos no clasificados	248,170	-248,170	-	-	
Transferencias de capital al sector público	114,700	-114,700	-	-	
TOTAL	65,702,865	0	65,702,865	54,348,438	82.7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

insumos necesarios y, por tanto, esas compras quedarían fuera de los requerimientos del decreto de aprobación de los \$2,000 millones.

Al realizar una revisión de las líneas presupuestarias, tanto de los presupuestos etiquetados mandados por la LEI y LEIV, como de los programas con sesgos implícitos de género, para evaluar los impactos presupuestarios en programas que aportan en el cierre de brechas de desigualdad, se refleja que durante la ejecución del presupuesto 2020 se han realizado recortes por \$22.2 millones, hasta agosto 2020.

En particular, se redujo por \$135 mil la línea presupuestaria de Estadísticas de Género en el Ministerio de Economía, \$883 mil en atención hospitalaria del Hospital Nacional de la Mujer, \$10 millones al subsidio a la energía eléctrica y \$11.2 millones a la Atención a la Persona en el Primer Nivel de Atención de salud. Otro elemento importante para destacar es que, si bien no se reflejan modificaciones presupuestarias a programas como Pensión Básica Universal, existen reportes de personas beneficiarias que no se han realizado las transferencias del programa.

Tabla 13

Modificaciones presupuestarias a líneas presupuestarias etiquetadas por LIE/LEIV y programas con sesgos implícitos de género
(En USD, al 31 de agosto)

Línea Presupuestaria	Votado 2019	Votado 2020	Asignación al 31 de agosto 2020	Variación votado y modificaciones 2020
Etiquetados para Mujeres	21,339,884	17,656,645	17,552,015	-104,630
Ciudad Mujer	11,674,540	9,613,755	9,613,755	0
LIE / LEIV Órgano Ejecutivo	2,659,455	746,735	611,245	-135,490
LIE / LEIV Otras instituciones del Gobierno Central	1,995,025	2,287,555	2,318,415	30,860
LIE / LEIV Descentralizadas	5,010,864	5,008,600	5,008,600	0
Atención Hospitalaria - HNM	16,268,750	7,219,140	6,335,252	-883,888
Programas con sesgos de género implícitos	320,075,957	271,694,392	250,506,553	-21,187,839
Subsidio al Gas Propano	74,545,997	65,545,997	65,545,997	0
Subsidio a Energía Eléctrica	64,000,000	64,000,000	54,000,000	-10,000,000
Apoyo en Educación y Salud	22,482,355	21,191,485	21,191,485	0
Pensión Básica Universal	22,287,755	20,000,000	20,000,000	0
Programa Amanecer Rural	536,810	-	-	0
PRODEMOR	404,000	-	-	0
Programa de Agricultura Familiar	1,333,130	-	-	0
Atención a la Persona (Primer nivel de Salud)	134,485,910	100,956,910	89,769,071	-11,187,839
TOTAL	357,684,591	296,570,177	274,393,820	-22,176,357

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

5

POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO

5.1 PANORAMA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE MEDIANO PLAZO

El contexto de la emergencia ha significado impactos en la caída del flujo de los ingresos tributarios, a la vez que aumentaron las necesidades de financiamiento para el sistema sanitario y las medidas de gasto tomadas.

Las medidas tomadas por el gobierno para compensar la disminución de ingresos corrientes fue recurrir a la solicitud de nuevos paquetes de deuda que le permitieran contar con recursos para la atención de la emergencia.

Para el año 2020, el gobierno ha contado con la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de varios cupos de nuevo endeudamiento. En la aprobación del presupuesto 2020 se incluía la aprobación de emisión de títulos valores por \$645.8 millones. Posteriormente, con el inicio de la emergencia por pandemia, el Ejecutivo solicitó la autorización para gestionar \$2,000 millones para el Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción económica por COVID-19, el cual fue aprobado y publicado el 26 de marzo, con un decreto que obligaba a la creación de un comité de seguimiento a la ejecución de los fondos conformado por actores de sociedad civil⁷.

Tabla 14

Deuda aprobada para gestión del Ejecutivo para ejercicio 2020⁸
(En millones de USD)

Fecha de publicación	Destino	Monto	% de PIB 2020 estimado
13/12/2019	Financiamiento Presupuesto 2020	645.8	2.6%
26/03/2020	Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción económica por COVID-19	2,000.00	8.0%
2/4/2020	Prevención y Mitigación de Desastres	46.04	0.2%
5/5/2020	Fideicomiso para la recuperación económica	600	2.4%
5/5/2020	Refuerzo de presupuesto 2020	400	1.6%
Total aprobación de deuda para gestionar		3,691.84	14.7%

Fuente: Elaboración propia con base en Decretos Legislativos

⁷ El Comité estaba originalmente conformado por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL). Entre el 26 de marzo y el 11 de mayo se realizaron 10 reuniones del Comité con personas funcionarias del gobierno, cuando las instituciones de sociedad civil presentaron su renuncia a participar en el Comité, denunciando que el Ejecutivo estaba realizando asignaciones presupuestarias por fuera de las discusiones llevadas en las reuniones y se hicieron públicas 7 actas de las 10 reuniones. Sin embargo, el 6 de julio la Unidad de Acceso a la Información Pública de Casa Presidencial resolvió declarar inexistente la información, debido a que no se contó con un mecanismo normativo que regulara el funcionamiento como organismo colegiado.

El 23 de julio se publicó el D.L. 674 donde se reforma la integración del Comité y se definen una nueva conformación integrada por la Universidad de El Salvador (UES), la Universidad Francisco Gavidia (UFG), el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), la Fundación para el Desarrollo (FUNDE) y representación de asociación gremial más representativa de contadores y auditores.

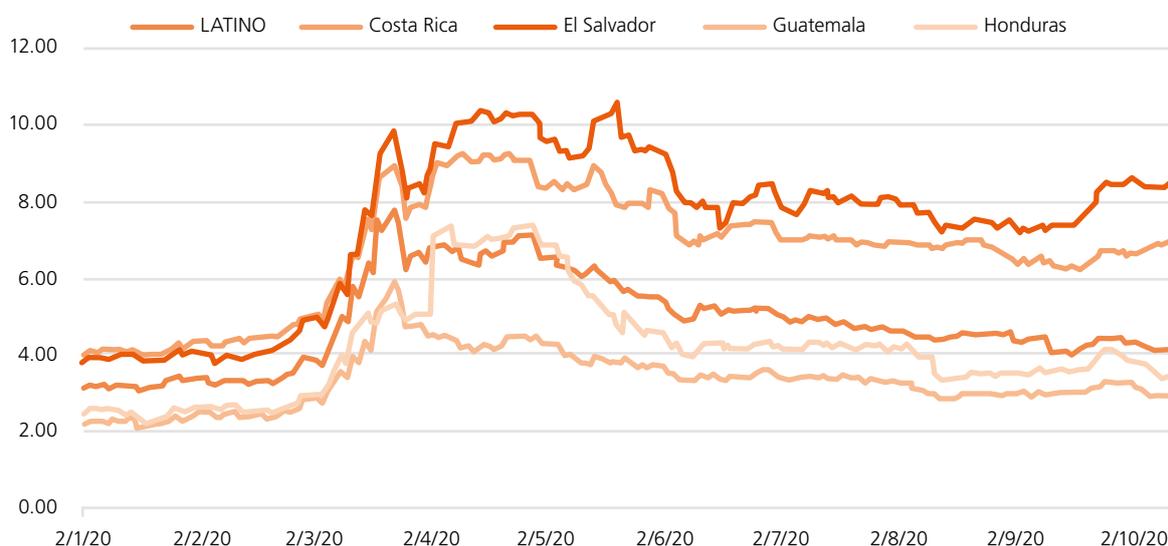
⁸ PIB nominal estimado para 2020: USD 25,092 millones, según Proyecto de Presupuesto General del Estado 2021.

El gobierno de Japón, a través de su organismo de cooperación JICA, brindó financiamiento al gobierno de El Salvador por \$46.04 millones, el cual fue aprobado en dos tramos el 2 y 20 de abril. Además, bajo la premisa de inyectar recursos al sistema productivo, se solicitó una nueva aprobación para gestionar la obtención de \$1,000 millones adicionales, los cuales están distribuidos entre \$600 millones para el Fideicomiso para la recuperación Económica y \$400 millones para refuerzo al fondo general de ejecución del presupuesto 2020. En total, el gobierno ha tenido la aprobación de \$3,691.84 millones para el ejercicio fiscal 2020.

A pesar de contar con la aprobación legislativa para obtener los recursos, las fuertes sumas y el contexto del mercado financiero internacional, en el momento en que varios países

buscaban financiamiento adicional, planteaban un contexto difícil para la colocación del endeudamiento aprobado, que se complicaba más en la medida que el abordaje de la emergencia se desenvolvía entre confrontaciones entre Órganos del Estado. Para el caso de El Salvador, el riesgo país pasó a ser el más alto de Centroamérica desde el 17 de marzo, cuando inicia un alza en la valoración del riesgo país de la región que duraría hasta el 8 de junio, y ha mantenido la posición en la región, incluso ampliando la brecha con respecto al resto de países desde el 18 de septiembre y llegar a los 161 puntos básicos de diferencia con respecto a Costa Rica, el segundo país centroamericano con el Índice de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés) más alto y duplicando el promedio del riesgo país del promedio latinoamericano.

Gráfico 12
EMBI – Riesgo País para Latinoamérica y países de Centroamérica
(En porcentajes)



Fuente: JPMorgan – BCRD.

Con ese panorama, el Ejecutivo ha gestionado la obtención de \$2,055.0 millones de los \$3,691.8 millones aprobados. De este monto, 46.04 millones corresponden a préstamos con la cooperación japonesa. Para el Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción económica por COVID-19, se han gestionado \$1,009.0 millones a través de la contratación de préstamos con organismo multilaterales, correspondientes a \$20 millones con el Banco Internacional de Reconstrucción Y Fomento (BIRF), \$50 millones con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), \$389 millones con el FMI y \$550 millones en tres negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Además, el 8 de julio se emitieron \$1,000 millones de bonos en el mercado financiero internacional, de los cuales se utilizaron \$645.8 millones para cubrir la brecha desfinanciada del presupuesto 2020 y \$354.2 millones del refuerzo presupuestario aprobado junto con el fideicomiso para la recuperación económica.

De los \$2,055.04 millones gestionados se han desembolsado \$1,652.4 millones. Esto deja un monto pendiente de desembolsos por \$402.6 millones, los cuales deberán seguir el proceso de asignación presupuestaria, de acuerdo con la presentación de un presupuesto extraordinario, como fue determinado en el decreto de aprobación del Fondo de Emergencia y Recuperación.

Tabla 15

Estado de gestión y desembolsos de deuda aprobada para el ejercicio 2020

(En millones de USD)

Fecha de aprobación	Fuente de financiamiento	Monto gestionado aprobado	Monto Desembolsado	Monto pendiente de desembolso	Destino
2/4/2020	JICA	42.0	42.0		Prevención y Mitigación de Desastres
20/4/2020	JICA	4.0	4.0		
1/6/2020	BIRF	20.0	20.0		
29/6/2020	FMI	389.0	389.0		
29/6/2020	BID	250.0	197.4	52.6	Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción económica por COVID-19
10/7/2020	BID	50.0		50.0	
10/7/2020	BID	250.0		250.0	
10/7/2020	BCIE	50.0		50.0	
8/7/2020	Emisión de bonos internacionales	645.8	645.8		Presupuesto 2020
8/7/2020	Emisión de bonos internacionales	354.2	354.2		Refuerzo de presupuesto 2020
TOTAL Deuda Gestionada		2,055.0	1,652.4	402.6	
Deuda aprobada sin gestión del Ejecutivo			1,636.80		
TOTAL DEUDA APROBADA 2020		3,691.8			

Fuente: Elaboración propia con base en Decretos Legislativos

Está aún pendiente la gestión de \$1,636.8 millones por parte del Ejecutivo, que corresponderían a los cupos de deuda aprobados para el Fideicomiso para recuperación económica por \$600 millones, \$45.8 millones restantes del refuerzo presupuestario 2020 y \$991.0 millones del Fondo de Emergencia y Recuperación.

Ante la dificultad para colocar deuda de mediano y largo plazo, el Ejecutivo ha optado por la emisión de deuda de corto plazo a través de LETES y Certificados del Tesoro (CETES)⁹. Destaca la colocación en marzo, en la que se realizaron emisiones por un total de \$426.2 millones en un solo día. Esa emisión marcó también el aumento general de las tasas a las que se colocaran las siguientes emisiones. Previo a dicha colocación, las tasas de colocación eran entre 4.0% y 4.5%, para tener un aumento hasta fluctuar entre el 8.0% y 9.5% entre marzo y junio, hasta estabilizar las tasas de colocación alrededor del 7.5%. Una tasa bastante alta considerando que se trata de colocaciones con un plazo de un año.

Esta emisión de LETES se suma a la emisión de CETES por un total de \$1,129.4 millones en tres emisiones. Una en marzo de \$205.1 millones, otra en abril de \$278.5 millones y una tercera en septiembre por \$645.8 millones¹⁰. El monto de las primeras dos emisiones, que suman \$483.6 millones, fue pagado con parte de la emisión de bonos internacionales emitidos en julio.

De manera similar, en el transcurso del año se ha ido pagando parte de la deuda contraída previamente. En términos netos, es decir, lo recibido por deuda descontando los pagos realizados y sin incluir la deuda que no ha sido desembolsada, el saldo de la deuda pública ha aumentado \$2,191.9 millones entre enero y agosto de 2020.

El monto de endeudamiento para 2020, registrado hasta agosto, representaría el mayor incremento de deuda pública anual desde la firma de los Acuerdos de Paz. Según estimaciones propias, tomando en cuenta las proyecciones de caída del PIB, si en el transcurso del año aumenta el monto aprobado para ser desembolsado, se podría alcanzar el 92.3% del PIB en deuda pública total.

Según las estimaciones del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, la deuda pública total podría alcanzar el 92.1% del PIB para el cierre de 2020 y en las proyecciones del World Economic Outlook del FMI, la deuda alcanzaría el 89.0% en 2020 y entraría en una tendencia ascendente que podría llegar hasta el 106.8% para 2025.

⁹ Al igual que las LETES, son instrumentos de deuda de corto plazo que se emiten en el mercado financiero nacional. Generalmente son utilizados como créditos puente, es decir, que se emiten para obtener liquidez mientras se realiza el proceso de negociación de una deuda de largo plazo.

¹⁰ La última emisión de CETES estuvo acompañada de la prórroga en la reducción de la tasa de reserva legal, aprobada en marzo por el Comité de Normas Técnicas, con participación del BCR y la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). La tasa de reserva legal es la proporción de liquidez que los bancos están obligados a mantener de acuerdo con los depósitos, para responder a una eventualidad en el sistema financiero. La tasa de reserva legal se redujo a 9.9%, pero los bancos mantienen una reserva de liquidez del 17.2%.

Tabla 16

Montos y tasas de emisiones de LETES durante 2020
(En USD)

Fecha	Convocatoria	Monto Adjudicado	Tasa promedio asignada
9-ene-20	SV_LETES_01-2020	84,282,000	4.23
21-ene-20	SV_LETES_02-2020	48,900,000	4.07
4-feb-20	SV_LETES_03-2020	59,835,000	4.04
18-feb-20	SV_LETES_04-2020	54,245,000	4.29
25-feb-20	SV_LETES_05-2020	61,101,400	4.37
23-mar-20	SV_LETES_07-2020	500,000	4.50
23-mar-20	SV_LETES_07-2020	18,000,000	4.50
27-mar-20	SV_LETES_08-2020	99,006,500	9.50
27-mar-20	SV_LETES_08-2020	327,204,500	9.48
16-abr-20	SV_LETES_09-2020	5,750,000	8.90
7-may-20	SV_LETES_10-2020	20,072,000	9.19
14-may-20	SV_LETES_11-2020	20,470,000	9.50
26-may-20	SV_LETES_12-2020	22,800,000	8.46
4-jun-20	SV_LETES_13-2020	50,000,000	7.99
16-jun-20	SV_LETES_14-2020	40,764,000	7.70
23-jun-20	SV_LETES_15-2020	33,050,000	7.42
1-jul-20	SV_LETES_16-2020	53,014,000	7.40
9-jul-20	SV_LETES_17-2020	37,473,500	7.50
14-jul-20	SV_LETES_18-2020	30,219,000	7.35
10-ago-20	SV_LETES_19-2020	55,553,700	7.28
21-ago-20	SV_LETES_20-2020	86,000,000	6.84
11-sep-20	SV_LETES_21-2020	50,176,500	7.30
2-oct-20	SV_LETES_22-2020	15,000,000	7.42
13-oct-20	SV_LETES_23-2020	10,061,000	7.45
TOTAL DE COLOCACIÓN DE LETES		1,283,478,100	

Fuente: Elaboración propia con base en Bolsa de Valores de El Salvador.

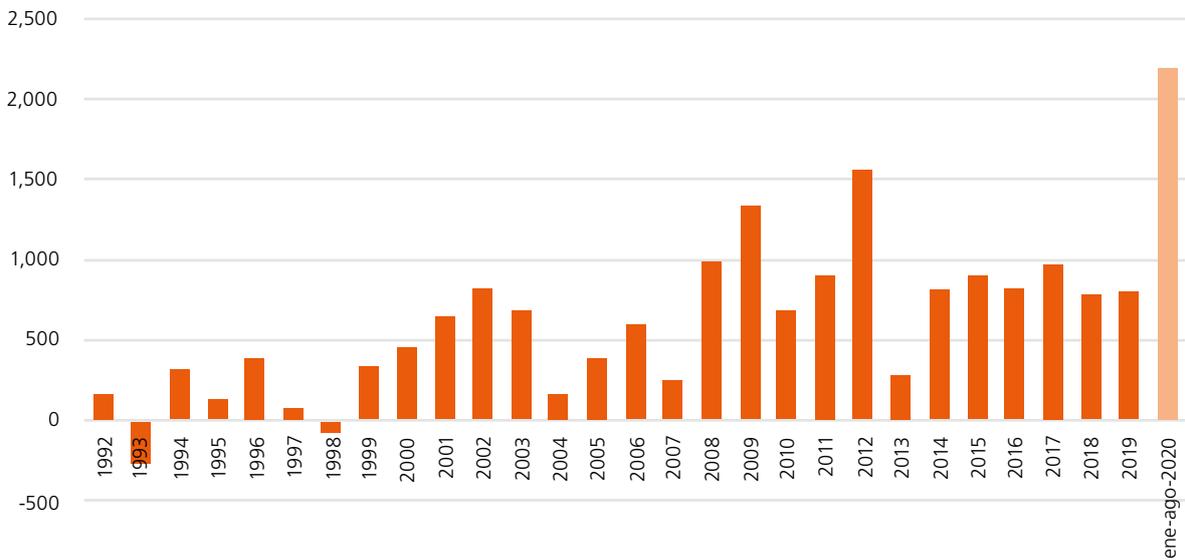
Tabla 17

Cambio en el saldo de la deuda pública por tipo de deuda
(En USD)

TIPO DE DEUDA PÚBLICA	MONTO
Multilateral	515.30
Bilateral	43.10
Inversionistas (bonos)	987.20
BCR	0.00
Otros	-4.50
LETES (valor precio)	448.00
Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP Serie A)	202.80
TOTAL ENDEUDAMIENTO NETO	2,191.90

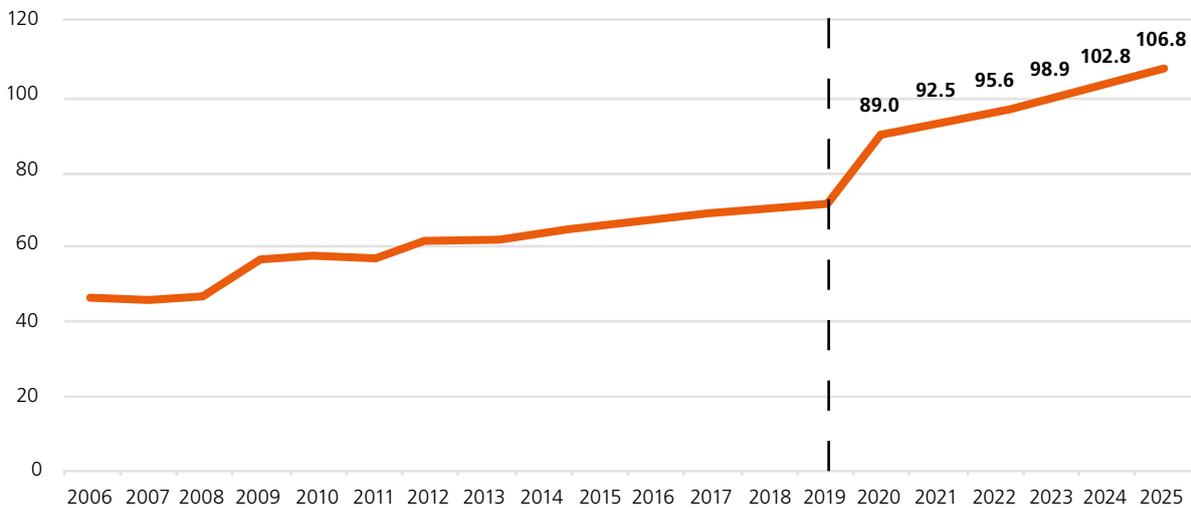
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Perfil de la Deuda del Sector Público no Financiero, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13
Cambio en el saldo de la deuda pública total
 (En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Perfil de la Deuda del Sector Público no Financiero, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 14
Proyecciones del peso de la deuda en el PIB, según WEO-FMI
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de WEO, FMI. Octubre 2020.

El aumento de la deuda pública tiene impactos en la posición de riesgo que se percibe para el país y encarece cada vez más el acceso a financiamiento. En la medida que la trayectoria de la deuda entra en un ciclo de insostenibilidad, se vuelve más atractiva para capitales especulativos que se mueven en los mercados financieros, por lo que los organismos internacionales aumentarán la presión para que el país haga ajustes fiscales drásticos. Las modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio 2020 dejan una muestra de lo que pueden implicar esos ajustes fiscales en términos de recortes a programas con alcance territorial y protección de derechos de poblaciones.

Otra consecuencia de entrar en un ciclo de la trampa de la deuda es que se irán sumando los pagos del servicio de la deuda en los presupuestos que se aprueben cada año, con un coste de oportunidad para el financiamiento de políticas públicas que fortalezcan las capacidades estatales para la articulación y desarrollo social. La presión de la deuda genera también un marco propicio para que el Estado busque la participación de privados en actividades constitutivas de la acción estatal, tanto bajo la figura de concesiones, de socios público privados y/o zonas económicas especiales.

6

INSUMOS PARA VALORAR EN EL MARCO DE LA DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO 2021

El Ministerio de Hacienda ha presentado ante la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal 2021. La principal característica que se destaca en el proyecto presentado es el monto total sobre el que se estima el presupuesto, de \$7,453.5 millones, lo que representa \$1,027.4 millones más que el aprobado para 2020.

Las dos principales fuentes de financiamiento para el presupuesto 2021 serían la recaudación de impuestos y el endeudamiento público, aportando el 69.3% y 21.1%, respectivamente. Esto implica que se está estimando una recaudación de impuestos \$342.7 millones mayor a la que se esperaba para 2020, previo a la pandemia. La necesidad de endeudamiento subiría de \$850 millones a \$1,575.4 millones, un aumento del 85.3%.

Tabla 18

Comparación de componentes de los ingresos para el presupuesto votado 2020 y proyecto de presupuesto 2021
(En millones de USD)

Ingresos	2020 Votado	2021 Proyecto	Variación	Variación %
Impuestos	4,827.2	5,169.9	342.7	7.1%
Contribuciones Especiales	329.8	146.0	-183.8	-55.7%
Tasas y Derechos	59.3	64.0	4.7	7.9%
Venta de Bienes y Servicios	3.6	3.4	-0.2	-6.4%
Ingresos Financieros y Otros	263.0	390.8	127.8	48.6%
Transferencias Corrientes	68.1	68.4	0.3	0.4%
Venta de Activos Fijos	0.2	0.3	0.1	47.2%
Transferencias de Capital	24.4	34.9	10.5	43.3%
Recuperación de Inversiones Financieras	0.4	0.4	0.0	0.0%
Endeudamiento Público	850.0	1,575.4	725.4	85.3%
TOTAL	6,426.1	7,453.5	1,027.4	16.0%

Fuente: Ley de Presupuesto General del Estado 2020 y Proyecto de Presupuesto General del Estado 2021.

Destaca también la reducción estimada de los ingresos por contribuciones especiales, relacionada a la finalización del plazo de las contribuciones especiales para la seguridad pública a la telefonía y a grandes contribuyentes en noviembre 2020. Tampoco se refleja en las estimaciones de ingreso, la contribución especial para la estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros.

En cuanto a la recaudación impositiva, el proyecto de presupuesto basa sus previsiones de crecimiento de los ingresos en un aumento de \$327.5 millones en recaudación del Impuesto a la Prestación de Bienes Muebles y Prestación de Servicios

(IVA), esto es un 14.1% mayor a la recaudación de IVA esperada antes de la pandemia. Por el otro lado, se esperan reducciones en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) de \$11.2 millones y en el Impuesto sobre la transferencia de bienes raíces de \$12.9 millones.

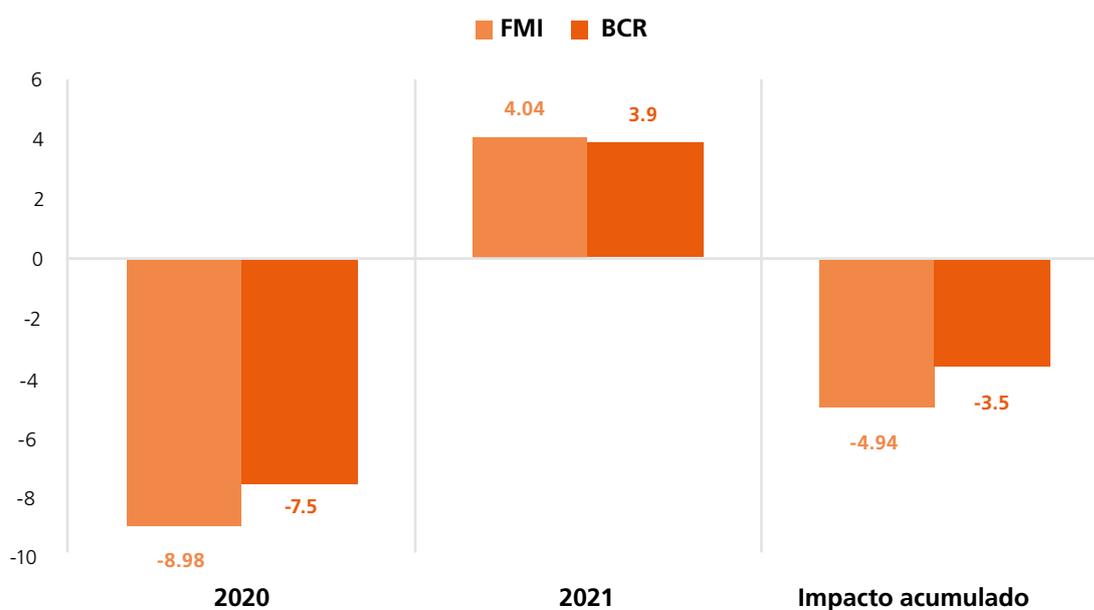
Las previsiones de ingresos en la recaudación impositiva para el proyecto de presupuesto 2021 contrastan con las previsiones de crecimiento de la actividad económica general. Para 2020, el BCR hace estimaciones de caída del PIB real entre 6.5% y 8.5% y una recuperación de 3.9% para 2021, con un impacto acumulado al 2021 de -3.6% con respecto a los

Tabla 19
Comparación de ingresos por impuestos y contribuciones especiales para ejecución 2019, presupuesto votado 2020 y proyecto de presupuesto 2021
 (En millones de USD)

Específico	2019 EJECUTADO	2020 VOTADO	2021 PROYECTO	DIFERENCIA 2020-2021	DIFERENCIA (%)
ISR	1,895.8	2,072.4	2,061.2	-11.2	-0.5%
Impuesto sobre transferencia de Bienes Raíces	28.8	30.5	17.6	-12.9	-42.3%
Impuesto sobre la Importación	232.1	245.0	253.6	8.6	3.5%
IVA	2,215.2	2,315.9	2,643.4	327.5	14.1%
Impuestos a productos específicos	145.8	145.3	182.4	37.1	25.5%
Diversos	25.4	18.1	11.7	-6.4	-35.4%
Ingresos por Contribuciones Especiales	333.7	329.8	146.0	-183.8	-55.7%
TOTAL IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES	4,876.8	5,157.0	5,315.9	158.9	3.1%

Fuente: Mensaje del Proyecto de Presupuesto General del Estado 2021.

Gráfico 15
Comparación de estimaciones de crecimiento del PIB real BCR y FMI
 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCR y Mensaje de Proyecto de Presupuesto General del Estado 2021.

niveles previos a la pandemia. Esto es un escenario más optimista que el planteado por el FMI, que estima una caída del 8.98% para 2020 y recuperación de 4.04% para 2021, lo que representa un impacto acumulado de -4.94% con respecto a 2019, antes de la pandemia.

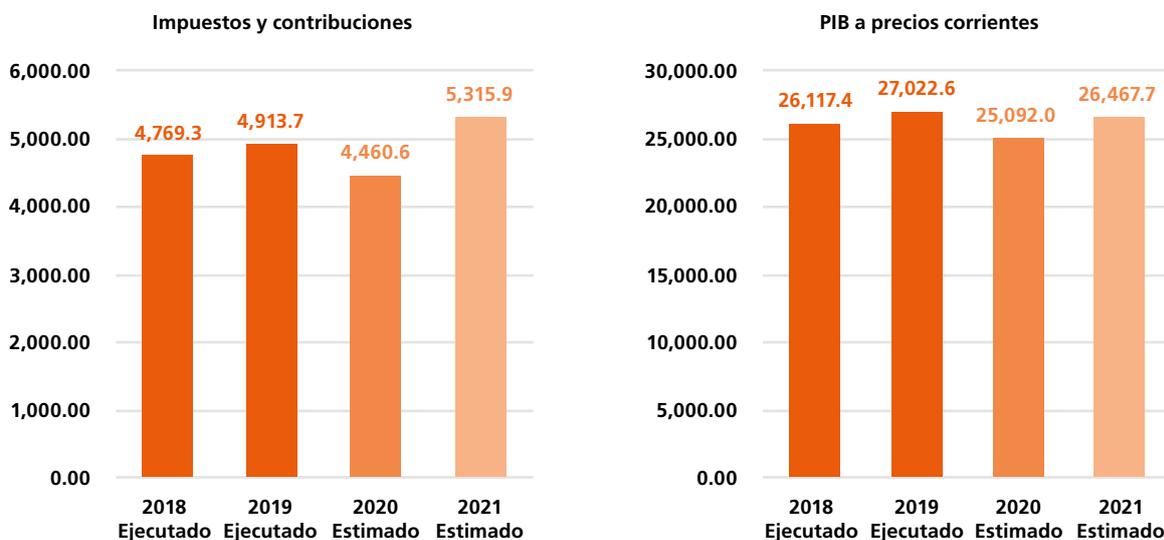
El contraste entre los ingresos esperados para 2021 y los impactos de la pandemia en el nivel de actividad económica se

muestra en la comparación entre impuestos y contribuciones recaudadas por año y el PIB del año respectivo. El PIB, a precios corrientes, para el año 2019 fue de \$27,022.6 millones y el Estado obtuvo una recaudación de \$4,913.7 millones. El Proyecto de Presupuesto 2021 se basa en una estimación de PIB \$554.94 millones menor al registrado previo a la pandemia, pero prevé un aumento de la recaudación por \$402.2 millones, con respecto a la recaudación pre-pandemia.

Gráfico 16

Estimaciones de ingresos por impuestos y contribuciones especiales y PIB a precios corrientes

(En millones de USD)



Fuente: Base de datos Económica Financiera BCR y Proyecto de Presupuesto General del Estado 2021.

Según declaraciones oficiales, este aumento de la recaudación será producto del combate a la evasión fiscal impulsada por el Plan Antievasión. Sin embargo, hasta el momento, no se encuentra disponible ningún documento público que permita validar la información sobre la existencia, lineamientos, objetivos, estrategias, plazos u otra información de dicho plan.

De acuerdo con una estimación de la elasticidad¹¹ de largo plazo, de los ingresos tributarios y contribuciones frente a las variaciones del PIB, a precios corrientes, muestra una relación de 1.4192, de modo que a las actuales previsiones de crecimiento del PIB, a precios corrientes, utilizadas por el Ministerio de Hacienda para la elaboración del Proyecto de Presupuesto 2021, le corresponderían una estimación de ingresos tributarios y contribuciones alrededor de \$4,807.7 millones, lo que significaría una sobreestimación de \$508.2 millones por parte de las previsiones del Ministerio de Hacienda.

La sobreestimación de ingresos tributarios podría tener dos consecuencias directas, como se ha reflejado con la reducción de los ingresos durante el 2020 a raíz de la pandemia. En la

11 La elasticidad se define como el cambio porcentual de una variable ante variaciones del 1% de otra. Para el caso abordado se puede considerar como la variación porcentual de los Ingresos Tributarios (IT) por cada punto porcentual de variación del PIB, del modo Elasticidad = $(\Delta IT/IT)/(\Delta PIB/PIB)$. La relación de elasticidad de 1.4192 utilizada para la estimación de ingresos tributarios resulta de tomar la serie de variaciones porcentuales del PIB nominal y de los Ingresos Tributarios y Contribuciones para el periodo 1990-2019 de la Base de Datos Económico Financiera del BCR y definida como Elasticidad = $(\sum \Delta IT/IT)/t / (\sum \Delta PIB/PIB)/t$.

La serie de Ingresos Tributarios estimada resulta de aplicar la elasticidad calculada a las variaciones de PIB observadas para los años previos a 2020 y las estimaciones del Ministerio de Hacienda y BCR para los años 2020 y 2021.

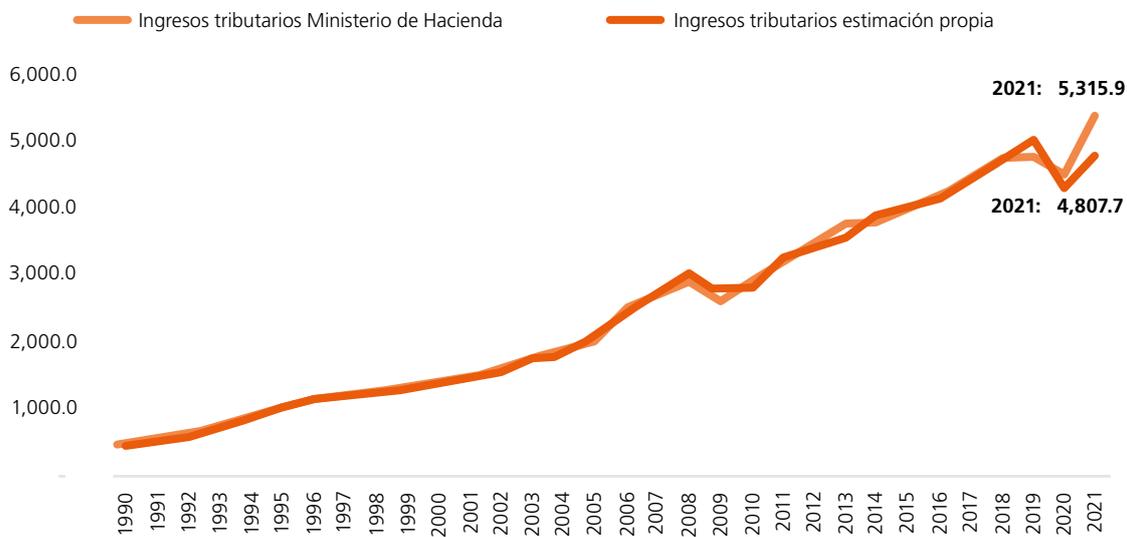
medida que los ingresos estimados no se concreticen, será necesario realizar modificaciones en las asignaciones presupuestarias aprobadas. Si se tienen como referencia las líneas presupuestarias recortadas durante la ejecución 2020, es posible observar que los ajustes se han realizado en el acceso territorial a la salud, la prevención de riesgos ambientales, proyectos de inversión en educación y programas con impactos diferenciados para mujeres. Este sería uno de los principales riesgos de un presupuesto con ingresos sobreestimados: que los proyectos planteados no tengan financiamiento para su ejecución.

Una segunda alternativa es compensar la falta de ingresos con emisión de deuda, como ha sido también manejado durante 2020. Esto implicaría un endeudamiento adicional a lo ya solicitado en el proyecto de presupuesto 2021 y generaría costos financieros mayores.

En el financiamiento solicitado en el proyecto de presupuesto 2020, se incluyen \$233.2 millones de desembolsos de préstamos ya contratados y \$1,342.2 millones en colocación de títulos valores. Una sobreestimación de los ingresos correspondiente a la estimación del presente estudio implicaría que se necesitaría buscar \$508.2 millones adicionales en financiamiento, lo que sumaría un endeudamiento de \$1,850.4 millones para 2021 y totalizarían \$4,042.3 millones solamente entre 2020 y 2021.

Gráfico 17

Comparación de series de ingresos tributarios reportados por Ministerio de Hacienda y estimación propia
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCR, Ministerio de Hacienda y estimación propia.

7

CONCLUSIONES

En el corto plazo, los gobiernos han asumido políticas de apoyo para enfrentar los choques sanitarios y económicos de la pandemia. Contrario a lo que exigiría una crisis económica típica, la pandemia del COVID-19 precisa de políticas que sean capaces de abordar los efectos tanto de oferta como de demanda.

Las acciones fiscales tomadas por los gobiernos incluyen medidas de estímulo a través del gasto, es decir, aumentando los desembolsos del sector público al privado, a través de subsidios y transferencias a empresas y hogares, ampliando programas de protección y seguridad social, apoyo a hogares por el cierre de escuelas, así como transferencias monetarias a hogares de bajos ingresos y extensión de subsidios. Por el lado de los ingresos, los gobiernos han optado por diferir el pago de impuestos a hogares y empresas, aplazar pagos de seguridad social o recortes a impuestos.

Para la región de América Latina, el FMI estima que el déficit fiscal pasaría de 4% del PIB en 2019 a 10.3% en 2020, un aumento del 6.3%. Esto se reflejaría también en niveles de endeudamiento del 81.5% para final del año, desde el 70.6% con el que cerraba 2019.

El contexto de la pandemia tiene un impacto desproporcionado sobre las mujeres, a partir de la sobrecarga de trabajo no remunerado, aumento de la pobreza y precariedad laboral, acceso limitado a los servicios públicos y financiamiento insuficiente para las políticas de igualdad de género.

El tipo y la profundidad de las medidas fiscales adoptadas por los países han dependido, en gran medida, de las capacidades previas de los sistemas de protección social.

Para el caso de El Salvador la pobreza podría incrementarse del 28% al 39%, unas 600 mil personas adicionales estarían con ingresos diarios menores a \$5 por día. La clase media consolidada, constituida por personas con ingresos entre \$12.5 y \$62 por día, se reduciría de 22.5% a 16.8% de la población. La clase media vulnerable pasaría del 47% al 43%.

Los datos del informe de coyuntura del Instituto Salvadoreño del Seguro Social muestran que entre febrero y julio la planilla reportada por las empresas se había reducido de 880,704 a

809,387, lo que significaría una pérdida de 71,317 empleos formales en el marco de la emergencia. La reducción de empleos registrados en el sector formal ha sido de 7.85% para hombres y 8.48% para mujeres entre febrero y julio.

Los niveles de producción, en términos reales, no se lograrían recuperar a niveles previos a la pandemia, sino hasta 2023, cuando el crecimiento acumulado post-pandemia alcanzaría el 10%, lo que permitiría compensar la caída del 9% del 2020.

Las medidas fiscales, por el lado de los ingresos, junto con la fuerte contracción de las transacciones comerciales, procesos productivos, cadenas logísticas ha significado también una caída de los ingresos del Estado. Hasta el 31 de agosto, los ingresos corrientes y contribuciones recaudadas eran \$686.82 millones menores a los estimados en el presupuesto 2020.

Algunos impuestos, como el ISR, los impuestos específicos al consumo y el CESC han comenzado a recuperar flujos de ingresos mensuales similares a los del 2019. Otros, como el IVA, o el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles aún muestran una brecha en la recaudación, pero con tendencia a converger con los flujos registrados el año anterior, previo a la emergencia.

Los recursos utilizados para las medidas adoptadas directamente en el contexto de la emergencia han sido transferidos a través del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID). La información publicada sobre el destino de los recursos de FOPROMID, no brinda una explicación completa de los recursos. El informe da cuenta de \$544.9 millones, mientras los datos de ejecución presupuestaria reflejan que se han devengado \$611.1 millones de los recursos de FOPROMID, esto es una diferencia de \$66.2 millones de los que no se tiene aún ninguna información disponible sobre su ejecución.

Al 31 de agosto, los principales incrementos presupuestarios en instituciones, excluyendo al Ministerio de Hacienda por las transferencias de los fondos de emergencia, han sido el Ministerio de gobernación, de \$52 millones, ANDA a las que se asignaron \$24.5 millones adicionales y el Ministerio de Obras Públicas, con un incremento de \$24 millones.

MINSAL aumentó \$3.8 millones, pero ha experimentado una fuerte reestructuración interna, acorde con la estrategia de centralización que se reflejaba en el proyecto de presupuesto presentado y en el presupuesto aprobado. La asignación para los Hospitales Nacionales se ha reducido \$39.8 millones y el Primer Nivel de Atención ha sufrido un recorte adicional de \$21.5 millones.

La principal reducción, en monto, es la experimentada por el Ministerio de Educación, que ha visto reducido su presupuesto en \$16.9 millones. Destaca también el recorte presupuestario del 9.5% para el MARN. Particularmente porque una de las líneas de trabajo que han sido reducidas es la de Prevención y Reducción de Riesgos, a la que se le redujo un 63% su asignación presupuestaria.

Al realizar una revisión de las líneas presupuestarias, tanto de los presupuestos etiquetados mandados por la LEI y LEIV, como de los programas con sesgos implícitos de género, para evaluar los impactos presupuestarios en programas que aportan en el cierre de brechas de desigualdad, se refleja que durante la ejecución del presupuesto 2020 se han realizado recortes por \$22.2 millones, hasta agosto 2020.

Para el año 2020, el gobierno ha contado con la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de varios cupos de nuevo endeudamiento. En total, el gobierno ha tenido la aprobación de \$3,691.84 millones para el ejercicio fiscal 2020.

El riesgo país pasó a ser el más alto de Centroamérica desde el 17 de marzo, cuando inicia un alza en la valoración del riesgo país de la región que duraría hasta el 8 de junio, y ha mantenido la posición en la región, incluso ampliando la brecha con respecto al resto de países desde el 18 de septiembre y llegar a los 161 puntos básicos de diferencia con respecto a Costa Rica, el segundo país centroamericano con el EMBI más alto.

De los \$2,055.04 millones gestionados se han desembolsado \$1,652.4 millones. Esto deja un monto pendiente de desembolsos por \$402.6 millones, los cuales deberán seguir el proceso de asignación presupuestaria. De los \$2,055.04 millones gestionados se han desembolsado \$1,652.4 millones. Esto deja un monto pendiente de desembolsos por \$402.6 millones, los cuales deberán seguir el proceso de asignación presupuestaria y a octubre, se han emitido \$1,283.5 millones en LETES y \$1,129.4 millones en CETES.

En términos netos, es decir, lo recibido por deuda descontando los pagos realizados y sin incluir la deuda que no ha sido desembolsada, el saldo de la deuda pública ha aumentado \$2,191.9 millones entre enero y agosto de 2020.

En las proyecciones del *World Economic Outlook* del FMI, la deuda alcanzaría el 89.0% en 2020 y entraría en una tendencia ascendente que podría llegar hasta el 106.8% para 2025. Una estimación de largo plazo de la elasticidad de los ingresos tributarios y contribuciones frente a las variaciones del PIB, a precios corrientes, muestra una relación de 1.4192, de modo que a las actuales previsiones de crecimiento del PIB, a precios corrientes, utilizadas por el Ministerio de Hacienda para la elaboración del Proyecto de Presupuesto 2021, le corresponderían una estimación de ingresos tributarios y contribuciones alrededor de \$4,807.7 millones, lo que significaría una sobreestimación de \$508.2 millones por parte de las previsiones del Ministerio de Hacienda.

En el financiamiento solicitado en el proyecto de presupuesto 2020, se incluyen \$233.2 millones de desembolsos de préstamos ya contratados y \$1,342.2 millones en colocación de títulos valores. Una sobreestimación de los ingresos correspondiente a la estimación del presente estudio implicaría que se necesitaría buscar \$508.2 millones adicionales en financiamiento, lo que sumaría un endeudamiento de \$1,850.4 millones para 2021 y totalizarían \$4,042.3 millones solamente entre 2020 y 2021.

8

ELEMENTOS PARA LA ACCIÓN POLÍTICA

La actual coyuntura sobre el COVID-19 ha abierto una falsa dicotomía entre salud y economía, en la que se ha planteado, desde las voces oficiales, que la política pública debe atender una, restringiendo o arriesgando la otra. Sin embargo, en esta dicotomía es necesario hacer notar que no se habla de la economía en general, más bien hace referencia al sistema productivo capitalista, en particular. En ese sentido, este panorama permite reabrir la discusión más amplia en la que no se trata de elegir entre salud y economía, sino de cómo construir Economía Para La Vida.

La transformación del sistema productivo para colocar en el centro la reproducción de la vida pasa, necesariamente, por la reivindicación de lo común, de lo colectivo y de los Trabajos del Cuidado, necesarios para la reproducción de la vida, es decir, ampliar la visión socioeconómica del mundo, mediante la integración todos los trabajos necesarios para la subsistencia, el bienestar y la reproducción de la vida.

En esta discusión, es importante resaltar el componente de economía política dentro de la formulación de la política fiscal. Partiendo de ese reconocimiento, empujar desde el movimiento social una agenda de Justicia Fiscal, en la que se pongan al centro la garantía de derechos sociales fundamentales, que permitan avanzar en la democratización, no solo de los espacios de representación política, sino también de los espacios de la actividad económica, monetaria y no monetaria. Así como asegurar las condiciones desde el Estado para la constitución de un piso digno de protección social, bajo los principios fundamentales de la progresividad, universalidad y ciudadanía, tanto de la técnica tributaria y la asignación presupuestaria, como en la discusión sobre la suficiencia y sostenibilidad de las finanzas públicas. Asimismo, deben tener como base un enfoque de corresponsabilidad social de los cuidados, en los que los sistemas públicos de cuidado adquieran un papel relevante en la acción colectiva del Estado.

Cada uno de los elementos de la transformación del sistema productivo requiere de una apuesta estratégica desde la institucionalidad pública, tanto en términos de prioridades técnicas, como de legislaciones y marcos institucionales habilitantes. Impulsar esta agenda desde el sector público requiere también de la asignación de recursos en los presupuestos públicos y, con ello, reabrir la discusión sobre el origen de los fondos. No se pueden seguir cargando los costos

de las crisis, y la técnica tributaria, a los sectores históricamente golpeados por la exclusión y la vulneración de derechos. Es importante retomar el papel de redistribución social de la Política Fiscal y colocarlo en función de una Economía Para La Vida.

La consecución de estos objetivos plantea una profunda necesidad de trabajar, de manera conjunta, desde los espacios de sociedad civil, los movimientos sociales, las comunidades organizadas y los territorios en resistencia, para luchar por abrir esas puertas que se están cerrando.

Es importante recordar entonces, que el presupuesto es una herramienta de los gobiernos que permite asignar recursos de la sociedad para impulsar determinadas agendas. Y hablamos de los recursos de la sociedad, porque todas las asignaciones que se definen en los presupuestos públicos provienen de los impuestos que pagamos, todos y todas. Porque sí, todos y todas pagamos impuestos. Quienes tienen un trabajo fijo cada mes, reciben un descuento de su salario en concepto de Impuesto Sobre la Renta, que también lo pagan las empresas por sus ganancias. Pero también quienes no tienen empleo fijo, que en este país son mayoría, están pagando impuestos. Cada vez que compramos, en el precio de los productos está incluido el 13% de IVA y en muchas ocasiones otros impuestos específicos más, como al combustible.

En última instancia, los Presupuestos Públicos deben ser la última etapa de concreción de las aspiraciones de proyecto político de un gobierno, sea nacional o local. Esas aspiraciones deben estar plasmadas fundamentalmente en un Plan General de Gobierno que marque la ruta para las personas funcionarias de las instituciones, pero también brinda un marco de referencia para el establecimiento de diálogo con la sociedad civil.

Contrario a ello, después de casi 18 meses de asumir la administración del Ejecutivo, el actual gobierno sigue sin presentar un plan claro del rumbo del país y cada vez se están cerrando más espacios oficiales para que la sociedad civil pueda realizar el necesario ejercicio de la contraloría. No contar con una planificación de intervención, ha creado un panorama de constante confrontación entre órganos de Estado y aporta en el desgaste de la percepción de representatividad de los avances de la institucionalidad democrática,

surgida durante las últimas décadas del siglo XX, que atraviesa a partidos políticos, órganos del Estado, instituciones públicas y la misma Constitución.

Concretamente, el manejo de las finanzas públicas en El Salvador en el marco de la emergencia se ha realizado con mucha opacidad de cara a la ciudadanía. La negativa de titulares de instituciones a proporcionar información de la ejecución de gastos de sus ramos representa retrocesos al Derecho a la Información Pública, lo que debilita también la participación ciudadana, las políticas públicas, la gestión pública y la gobernabilidad democrática.

En esta línea, se pueden identificar tres grandes retos que debe enfrentar la gestión actual para estar a la altura del contexto. En primer lugar, retomar un enfoque de planificación de política pública que refleje ante la ciudadanía, las prioridades del gobierno y las estrategias generales de intervención. El segundo reto tiene que ver con la transparencia en la información, mecanismos y criterios para la toma de decisiones, que durante el último año ha tenido retrocesos. El tercero, y una de las principales barreras que ha tenido este gobierno, es en términos de gobernanza para trabajar de manera articulada con el resto de las instituciones del Estado, en respeto a la incipiente democracia del país, y al trabajo articulado con la sociedad civil a través de mecanismos institucionales para la deliberación y formulación de política pública. Para ello será necesario que se hagan a un lado los vicios autoritarios del gobierno actual, que se han puesto de manifiesto en desacatos y amenazas contra otros Órganos de Estado, hasta extremos como la militarización de la Asamblea Legislativa el 9 de febrero, usos discrecionales de los cuerpos de seguridad, o la retención de recursos que la ley obliga a transferir.

Por su parte, los parlamentos, la Asamblea Legislativa, tienen un papel fundamental para conciliar los componentes de esta transformación estructural. La Agenda de derechos es una cuestión de Estado para soñar y construir el futuro de nuestros países, en un proceso abierto, creativo, participativo. Es momento que los grupos parlamentarios sean capaces de escuchar, de acompañar y acuarpar las luchas sociales, ser instrumentos de acceso a la ciudadanía, más que protagonistas de campañas e historias. Necesitamos una mirada respetuosa, comprensiva, desde las enseñanzas que nos dan las comunidades, los territorios, los saberes y las prácticas de nuestros abuelos y abuelas.

La emergencia de nuevos actores en el ámbito partidario, tanto en los partidos tradicionales como en nuevos partidos, requiere, por tanto, un posicionamiento claro en torno a la defensa de derechos; en ello, es tan importante lograr estos derechos, como la forma en las que se alcanzan; es decir, desde una democracia participativa, abierta, creativa, constructiva, en sinergia con la ciudadanía.

Así, como apuesta de corto plazo, las elecciones legislativas 2021 podrían permitir un espacio para juntar sinergias por la defensa de derechos, haciendo a la vez un contrapeso a la agenda mediática dominada por la desinformación, la confrontación y discursos laxos. La organización social deberá (deberemos) encontrarnos y aprender a cultivar cercanías y gestionar distancias.

Esto, partiendo del reconocimiento que, en la visión de una Economía para la Vida como proyecto político, la construcción de lo comunitario es la herramienta política de transformación social estructural. La proyección utópica de la concreción de un orden económico social justo y solidario constituiría su principal inspiración. La alegría rebelde de los pueblos en resistencia, su fuerza impulsora.

REFERENCIAS

Aromí, D., Cristia, J., & Izquierdo, A. (2020). Mapa de movilidad de las personas. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/movilidad-covid>

Barrios, J., & Escobar, J. (2020). El Salvador. En El impacto del COVID-19 en las economías de la región. Centroamérica. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.18235/0002279>

Battersby, B., Lam, R., & Ture, E. (2020). Tracking the \$9 Trillion Global Fiscal Support to Fight COVID-19. Obtenido de IMF Blog: <https://blogs.imf.org/2020/05/20/tracking-the-9-trillion-global-fiscal-support-to-fight-covid-19/>

CEPAL. (2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. En Informe Especial COVID-19, N°5. Santiago.

FMI. (2020a). Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic. Washington.

FMI. (2020b). World Economic Outlook Update. Washington.

FMI. (2020c). Policy Responses to COVID-19. Obtenido de [imf.org: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#E](https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#E).

Mahler, D., Lakner, C., Castaneda, A., & Wu, H. (2020). Estimaciones actualizadas del impacto de la COVID-19 en la pobreza mundial. Obtenido de Banco Mundial: <https://blogs.worldbank.org/es/datos/estimaciones-actualizadas-del-impacto-del-coronavirus-en-la-pobreza>

Ministerio de Hacienda. (2019). Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019-2029. San Salvador.

Ministerio de Hacienda. (2020). Informe de ejecución presupuestaria del Estado primer semestre 2020. San Salvador.

OIT. (2020). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition . OIT.

ONU Mujeres. (2020). From Insights to Action. Gender equality in the wake of COVID-19. New York: UN Women.

LISTA DE GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS

- 6 Gráfico 1
Medidas fiscales adoptadas por los países en respuesta al COVID-19
- 7 Gráfico 2
Proyección de la población en situación de pobreza extrema y de pobreza, 2020
- 8 Cuadro 1
Medidas fiscales impulsadas para mitigar el impacto social y económico de la pandemia en los países de América Latina y el Caribe
- 8 Gráfico 3
Esfuerzo fiscal de las medidas anunciadas para mitigar los efectos sociales y económicos de la pandemia
- 9 Tabla 1
Empleos reportados en planilla al ISSS, por rama de actividad económica
- 10 Gráfico 4
Distribución del trabajo, empleo y ocupación, El Salvador 2019
- 11 Gráfico 5
Proyección del crecimiento del PIB a precios constantes 2020-2025, El Salvador.
- 11 Gráfico 6
Flujo mensual de remesas familiares
- 13 Gráfico 7
Composición de los ingresos para el presupuesto aprobado 2020
- 14 Gráfico 8
Distribución de impuestos directos e indirectos en los ingresos tributarios
- 14 Gráfico 9
Tasas efectivas del pago del ISR por deciles de renta
- 15 Gráfico 10
Composición del Gasto Tributario
- 16 Tabla 2
Comparación de distribución en presupuestos aprobados 2019 y 2020
- 17 Tabla 3
Comparación de asignación de presupuestos etiquetados y de programas con sesgos de género implícitos
- 20 Cuadro 2
Decretos aprobados sobre medidas de ingresos fiscales en el marco de la emergencia por COVID-19
- 20 Tabla 4
Comparativo acumulado 31 de agosto de 2020, ejecutado 2019 y presupuesto 2020
- 21 Gráfico 11
Comparativo mensual de ingresos corrientes al 31 de agosto de 2019 y 2020
- 22 Tabla 5
Asignaciones, modificaciones y ejecución presupuestaria de FOPROMID
- 23 Tabla 6
Fondos transferidos a FOPROMID entre el 10 de febrero y 31 de mayo 2020
- 24 Tabla 7
Asignaciones, modificaciones y ejecución presupuestaria del Fondo de Emergencia COVID-19
- 24 Tabla 8
Aumentos presupuestarios en instituciones públicas a agosto 2020
- 25 Tabla 9
Modificaciones presupuestarias ANDA
- 25 Tabla 10
Modificaciones presupuestarias MINSAL
- 26 Tabla 11
Recortes presupuestarios en instituciones públicas a agosto 2020
- 26 Tabla 12
Modificaciones presupuestarias en el Ministerio de Agricultura y Ganadería
- 27 Tabla 13
Modificaciones presupuestarias a líneas presupuestarias etiquetadas por LIE/LEIV y programas con sesgos implícitos de género
- 28 Tabla 14
Deuda aprobada para gestión del Ejecutivo para ejercicio 2020
- 29 Gráfico 12
EMBI – Riesgo País para Latinoamérica y países de Centroamérica
- 30 Tabla 15
Estado de gestión y desembolsos de deuda aprobada para el ejercicio 2020
- 31 Tabla 16
Montos y tasas de emisiones de LETES durante 2020
- 31 Tabla 17
Cambio en el saldo de la deuda pública por tipo de deuda
- 32 Gráfico 13
Cambio en el saldo de la deuda pública total
- 32 Gráfico 14
Proyecciones del peso de la deuda en el PIB, según WEO-FMI
- 33 Tabla 18
Comparación de componentes de los ingresos para el presupuesto votado 2020 y proyecto de presupuesto 2021
- 34 Tabla 19
Comparación de ingresos por impuestos y contribuciones especiales para ejecución 2019, presupuesto votado 2020 y proyecto de presupuesto 2021
- 34 Gráfico 15
Comparación de estimaciones de crecimiento del PIB real BCR y FMI
- 35 Gráfico 16
Estimaciones de ingresos por impuestos y contribuciones especiales y PIB a precios corrientes
- 36 Gráfico 17
Comparación de series de ingresos tributarios reportados por Ministerio de Hacienda y estimación propia

ACERCA DEL AUTOR

José Luis Magaña es economista por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), con especialización en Estado, Gobierno y Democracia por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Ha trabajado en el acompañamiento de organizaciones sociales en temas de fiscalidad, justicia económica y economía social y solidaria. Actualmente es coordinador de investigación e incidencia de Panorama Económico.

coordinacion@panoramaeconomico.org

Twitter: @joseluismr1

IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

El Salvador

elsalvador@fesamericacentral.org

www.fesamericacentral.org

Responsable:

Mirko Hempel

Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica, El Salvador y Panamá

Coordinadora:

Julia Aguilar

j.aguilar@fesamericacentral.org

San Salvador, Noviembre, 2020

SOBRE ESTE PROYECTO

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) llega a El Salvador en 1989, con el objetivo de apoyar el diálogo entre las fuerzas de izquierda del país, de cara a las negociaciones del acuerdo de paz entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Adquiere su estatus de “Misión Internacional” en 1995 y, a partir de entonces, ha podido apoyar diversos procesos de investigación, formación, debate y asesoría política en colaboración con diversos actores sociales, políticos

y gubernamentales que se identifican con los valores democráticos, el feminismo, los derechos humanos y ambientales y el buen gobierno. Así, la FES apuesta por el fortalecimiento de liderazgos transformadores -con énfasis en las juventudes progresistas- y la conformación de alianzas progresistas para la atención de las problemáticas que más afectan a la población del país.

Para más información, consulte:

[http:// www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

ISSN
2413-6611

COVID-19 Y FINANZAS PÚBLICAS

Impactos, manejo gubernamental y elementos para la acción política en El Salvador



El contexto de COVID-19 podría llevar a 96 millones de personas en el mundo a la pobreza extrema, de las cuales 47 millones son mujeres y niñas. Para el segundo trimestre 2020 se habían perdido un 14% de horas laborales remuneradas con respecto al último trimestre de 2019, lo que equivalen a 400 millones de empleos de tiempo completo. Esto ha obligado a los Estados a replantear su planificación fiscal. Las acciones tomadas por los gobiernos incluyen medidas de estímulo a través del gasto aumentando los desembolsos del sector público al privado, mediante subsidios y transferencias a empresas y hogares, ampliando programas de protección y seguridad social, apoyo a hogares por el cierre de escuelas, así como transferencias monetarias a hogares de bajos ingresos y extensión de subsidios. Por el lado de los ingresos,



los gobiernos han optado por diferir el pago de impuestos a hogares y empresas, aplazar pagos de seguridad social o recortes a impuestos.

En El Salvador, el manejo de las finanzas públicas en el marco de la emergencia se ha realizado con mucha opacidad de cara a la ciudadanía. La negativa de titulares de instituciones a proporcionar información de la ejecución de gastos de sus ramos representa retrocesos al Derecho de Acceso a la Información Pública, lo que debilita también la participación ciudadana, las políticas públicas, la gestión pública y la gobernabilidad democrática.

El contexto de la pandemia ha tenido un impacto desproporcionado sobre las mujeres, a partir de la sobrecarga de trabajo no remunerado, aumento de la



pobreza y precariedad laboral, acceso limitado a los servicios públicos y financiamiento insuficiente para políticas que promuevan la igualdad de género.

Es necesario empujar con fuerza una Agenda de Derechos desde los espacios de sociedad civil, los movimientos sociales, las comunidades organizadas, los territorios en resistencia. La organización social deberá (deberemos) encontrarnos y aprender a cultivar cercanías y gestionar distancias. Los grupos parlamentarios deberán ser capaces de escuchar, de acompañar y acuerpar las luchas sociales.

Más información sobre el tema está disponible aquí:
<https://www.fesamericacentral.org>