



Posición institucional

El presupuesto 2021 presenta graves distorsiones y debe rehacerse

El Presupuesto General de la Nación 2021 (P2021) elaborado por el Ejecutivo, modificado y aprobado por la Asamblea Legislativa, y aún en disputa legal, por vetos y controversias, no cumple con tres criterios fundamentales: a) ajustarse al marco constitucional, b) preservar el equilibrio macroeconómico, y c) enfocarse en el desarrollo sostenible e inclusivo y la lucha contra el COVID-19. Por tal motivo, debe cambiarse.

El Proyecto de Presupuesto 2021 (PP2021) presentaba una serie de fallas que lo hacían el peor proyecto elaborado¹. Se esperaba que en la etapa de discusión en la Asamblea Legislativa se corrigiera, y se obtuviera un instrumento orientado a lograr el mayor bienestar para los salvadoreños; pero esto no ocurrió, quedando aprobado con las deficiencias señaladas.

El responsable de garantizar un buen presupuesto es el Órgano Ejecutivo, que lo formula, y el Órgano Legislativo es el responsable de discutirlo y aprobarlo; sin embargo, ambos fallaron. El sistema de pesos y contrapesos no funcionó, y se distorsionó aún más, convirtiéndolo así en el peor que cualquier otro anterior. Los posteriores vetos presidenciales sobre US\$300 millones –que forman parte del financiamiento del presupuesto 2021 (P2021)– y la superación de los vetos el 20 de enero de 2021, agregaron más confusión e incertidumbre.

I. El P2021 no cumple con la Constitución

La Constitución establece que el presupuesto debe respetar los principios de universalidad, equilibrio presupuestario y unidad. Sobre la universalidad (art. 227), indica que debe incluir todos los ingresos y todas las erogaciones. Pero, los ingresos están sobrestimados en US\$959 millones^{2, 3}. Al mismo tiempo, varios gastos están subestimados, incluyendo el pago de intereses, para una subestimación total de US\$170 millones (gráfica 1). Estos faltantes tendrán que ser financiados con deuda o más impuestos, si el presupuesto se ejecuta en su totalidad, de lo contrario no podrá ejecutarse, y todo lo que se ofrece en el presupuesto es incierto.

En el proyecto, lo asignado al Órgano Judicial (OJ) y al Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES) estaba subestimado respecto al porcentaje de ingresos corrientes (gráfica 1). Esto se corrigió en el P2021⁴; sin embargo, al mantenerse la sobrestimación de los ingresos corrientes, estas asignaciones ahora son acordes con la letra de la ley, pero es un monto sobrestimado.

1 Para un análisis más detallado del PP2021 ver: “**Presupuesto de Nación 2021: Una fórmula para más pobreza y desempleo**”. Serie de investigación Edición Especial. Noviembre de 2020. FUSADES. http://fusades.org/publicaciones/SI_Presupuesto2021.pdf
Para un resumen de las fallas históricas en los presupuestos ver: Alas de Franco, Carolina. “**El presupuesto 2021 debe mostrar responsabilidad fiscal en el contexto de la pandemia**”. Análisis Económico 54. http://fusades.org/publicaciones/AE_54.pdf Septiembre de 2020. FUSADES.

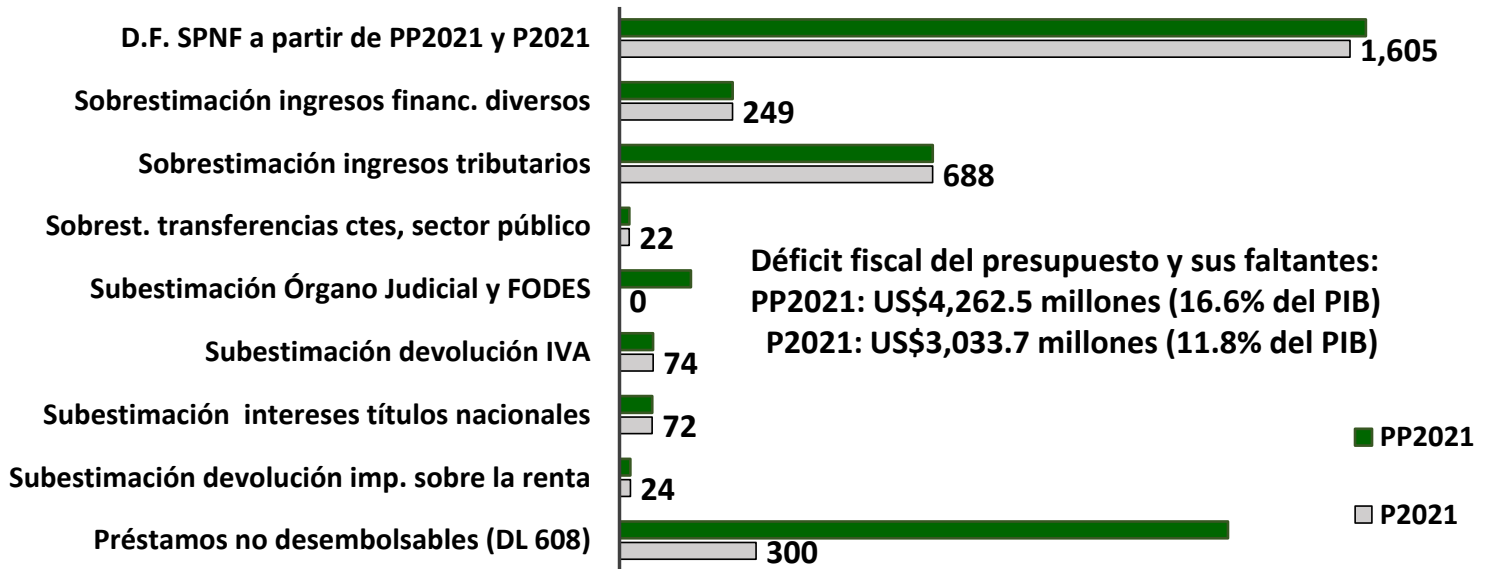
2 Op. Cit. Fusades (noviembre de 2020).

3 Para un análisis más detallado sobre la sobrestimación del IVA ver: FUSADES. “**No es posible incrementar la recaudación del IVA planteada en el Proyecto de Presupuesto 2021 solo combatiendo la evasión**”. Posición institucional No. 95. Diciembre de 2020. http://fusades.org/publicaciones/PIDEC_IVA.pdf

4 No se puede conocer con certeza si se cumplió con la asignación, ya que no hay datos sobre los ingresos corrientes netos presupuestados, solo en términos brutos; sin embargo, es evidente que se corrigió la sobrestimación totalmente o al menos en su mayor parte.



Gráfica 1 El P2021 no cumple el principio de universalidad (art. 227 de la Constitución): sobrestimación y subestimación (Millones de US\$)



Nota: déficit P2021 incluye desequilibrio presupuestario (US\$133.9 millones); PIB 2021 estimación propia.
 Fuente: Elaboración propia con cifras del P2021 y estimaciones propias.

El P2021 también incumple el principio de equilibrio presupuestario (art. 226 de la Constitución (Cn.)), ya que sobrestimó ingresos⁵ y subestimó gastos. La sentencia de la Sala de lo Constitucional de 2017 (1-2017/25-2017 del 26 de julio de 2017) fue clara en este punto, cuando dictaminó que el presupuesto de 2017 no cumplía este principio, ya que lo que mostraba era un equilibrio artificial.

Pero, además, en el P2021 es más que evidente que no hay equilibrio, ya que es un presupuesto inédito, en el cual –por primera vez– los ingresos no son iguales a los gastos; estos últimos sobrepasan a los ingresos en US\$133.9 millones, para los que habrá que buscar financiamiento (gráfica 2). Esta distorsión surge en la etapa de discusión legislativa, en la que si bien se reducen los gastos totales en US\$29.9 millones,

simultáneamente, sin ningún parámetro, se contrae el financiamiento en US\$162.5 millones.

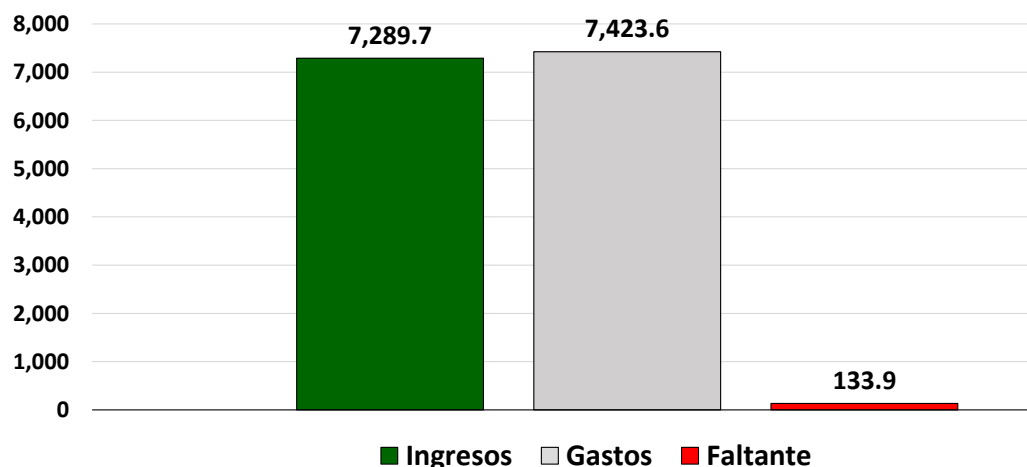
La sentencia de la Sala de lo Constitucional también ordenó la racionalización de rubros específicos de gastos, dentro de los que destaca el de las remuneraciones. Este ajuste no se ha realizado en ninguno de los subsiguientes presupuestos; por el contrario, hay un aumento significativo de este gasto en el sector público no financiero (SPNF) (US\$349 millones (11.3%)) y se crearon 9,278 nuevos puestos (5%) en el P2021.

Tampoco se cumple con la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)⁶, todavía no se presenta un nuevo programa para retomar la sostenibilidad fiscal, y no se exigió que el Ministro de Hacienda presentara la

5 Para mayor detalle ver Op. Cit. (FUSADES, septiembre, noviembre, diciembre de 2020).

6 Decreto Legislativo 533, 10/11/2016; Diario Oficial 210, tomo 413, 11/11/2016.

Gráfica 2 El presupuesto 2021 no cumple con el principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.) (Millones de US\$)



Fuente: elaboración propia con datos del P2021 (Ministerio de Hacienda, MH).

declaración jurada que establece la ley. Se incumple el artículo 14 de dicha ley, que prohíbe la creación de nuevos gastos sin una fuente de financiamiento.

La violación al marco jurídico es notoria, constituyendo en este caso una actuación contraria al Estado de derecho. Es necesario que los controles institucionales funcionen, para evitar situaciones como estas y también para asegurar que se respeta la Constitución y las leyes.

II. El P2021 falla en preservar la estabilidad macroeconómica

En 2019, la deuda del SPNF ascendía a US\$19,284.7 millones (71.4% del PIB); para noviembre de 2020 había llegado a US\$22,158.9 millones (88.3% del PIB)⁷, un incremento de US\$2,874.2 millones, equivalente

⁷ Cifras de deuda de 2019 son del Banco Central de Reserva (BCR); monto de deuda a noviembre es del BCR, y se estimó porcentaje con respecto a proyección propia del PIB de 2020.

a 16.9 puntos del PIB en un año; las dificultades para acceder a más deuda es lo que evitó un aumento mayor. De acuerdo con las cifras del P2021 y sus faltantes, el endeudamiento llegará a US\$25,192.6 millones (98.3% del PIB) en este año, lo que es insostenible.

Es un presupuesto expansivo en gasto, que no tiene el financiamiento necesario; es el que ha requerido el mayor endeudamiento para los gastos de operación del Estado (US\$1,179.7 millones), con un incremento de 82.9% con respecto a los US\$645.8 millones solicitados en el P2020 para este fin, que ya era un monto demasiado alto⁸.

El P2021 mantiene un déficit bastante alto: US\$1,605.3 millones⁹ para el SPNF (gráfica 1). Si a este déficit se añaden las sobrestimaciones y subestimaciones, y los US\$300 millones autorizados en la reforma al Decreto

⁸ Cifras del presupuesto votado de 2020 y de 2021; el déficit incluye el desequilibrio presupuestario del P2021.

⁹ Déficit estimado a partir de los datos del P2021 para el SPNF; incluye déficit de pensiones, y US\$133.9 millones que es la brecha entre ingresos y gastos del P2021.

Legislativo 608¹⁰ para ser utilizados en el P2021, pero que no han sido incorporados aún en el presupuesto votado¹¹, el déficit ascenderá a US\$3,033.7 millones (11.8% del PIB) (gráfica 1), que es demasiado alto.

En total, las necesidades de financiamiento del P2021 del SPNF y sus faltantes, ascienden a US\$3,386.9 millones, de los cuales US\$2,082 millones todavía no tienen identificada la fuente de financiamiento (cuadro). Dado el riesgo país, y las limitantes para acceder a fondos en los mercados nacionales e internacionales, conseguir este financiamiento será difícil y, si se obtiene, será en condiciones desfavorables para el país, lo que deterioraría más la ya delicada situación fiscal.

Un hecho positivo en el P2021, comparado con el proyecto, es que US\$1,041 millones de préstamos amparados al Decreto Legislativo 608, y que no se desembolsaron en 2020, se incorporaron en el financiamiento del P2021. Esto redujo la proyección de deuda para 2021, comparado con las estimaciones a partir del proyecto.

Sin embargo, hay que aclarar que, a pesar de esto, el presupuesto votado sigue presentando un déficit demasiado alto; el nivel de deuda sigue aumentando y su trayectoria es insostenible. Además, lo positivo de incorporar estos fondos al financiamiento del P2021, se disipa si en el transcurso del año se solicita más deuda.

Con el déficit del P2021, las finanzas enfrentan un riesgo mayor de impago, y esto genera inestabilidad económica y social.

10 El Decreto Legislativo 797 (24/12/2020; Diario Oficial 256, tomo 429, 28/12/2020), reformó el Decreto Legislativo 608 (US\$2,000 millones); estableciéndose en el encabezado del Decreto Legislativo 797 que quedó un saldo sin asignarse por US\$1,341 millones; y que podrán reorientarse parte de estos fondos al ejercicio fiscal 2021. Sin embargo, en el P2021 votado, solo se incorporaron US\$1,041 millones del saldo que había quedado sin asignar.

11 *Ibid.*

III. El P2021 falla en buscar el desarrollo inclusivo

La actual administración no cuenta con un Plan de Desarrollo Quinquenal, que sea conocido por la sociedad, que establezca apuestas claras para reducir la pobreza, y explique bajo cuáles medidas lo hará, y cuánto costará. Incluso después de lo grave de la pandemia, todavía no se conoce públicamente un Plan de Salud para hacerle frente el COVID-19; información clave sobre los gastos por la emergencia ha sido declarada reservada. Tampoco se conoce un plan económico que plantee cómo se recuperarán los 45,000 empleos formales perdidos durante la cuarentena, ni cómo apoyará para crear oportunidades para los 55,000 salvadoreños que ingresan a la fuerza laboral cada año.

En el P2021 hay incrementos importantes en educación y salud, y también en la inversión. Esto es algo deseable y muy positivo, siempre y cuando el gasto se ejecute eficientemente, responda a un plan bien estructurado, se haga con transparencia, y sea sostenible. Sin embargo, las distorsiones y fallas en el presupuesto, y al no contar con el financiamiento en el presupuesto, estos aumentos son inciertos; en tal sentido, resta valor a estos aportes; además, el Gobierno ha mostrado históricamente baja capacidad de ejecución.

Por otro lado, se observan incrementos de gasto con fines electoreros y de clientelismo político y no para que el país tenga un desarrollo sostenible e inclusivo.

El Presupuesto 2017 fue declarado inconstitucional, precisamente porque incumplió estos principios, los cuales en 2021 se vuelven a violentar. Será necesario ajustar el presupuesto mediante una “real y fuerte” corrección fiscal.

Necesidades de financiamiento del SPNF y sus fuentes, a partir del P2021 y sus faltantes (Millones de US\$)

Concepto	Monto	Comentario
A. Necesidades de financiamiento (I + II + III + IV)	3,386.9	
I. Déficit SPNF a partir del P2021	1,605.3	De los desembolsos, no tienen fuente de financiamiento: US\$381 millones (parte del DL 608, e incorporados en el P2021); US\$138.7 millones (son nuevos créditos que el D.L. 804 autoriza buscar, y están en el P2021, no son parte del D.L. 608); y US\$133.9 millones (desequilibrio presupuestario)
II. Amortizaciones SPNF P2021	353.2	
III. Faltantes	1,428.4	
a) Fondos D.L. 608 autorizados para P2021 pero no incluidos en P2021	300.0	No hay fuente de financiamiento
b) Sobrestimaciones	958.5	No hay fuente de financiamiento
c) Subestimaciones	169.9	No hay fuente de financiamiento
B. Fuentes de financiamiento (I + II + III + IV)	1,304.9	
I. SPNF desembolsos préstamos externos ya aprobados para proyectos, y títulos empresas públicas	332.4	
II. Desembolsos FOP	312.5	
III. Fondos D.L. 608, aprobados 24/12/20 para P2021	350.0	
a) BCIE (D.L. 800) para proyectos municipales	50.0	Se vetó el decreto
b) BID (D.L. 802): vacunas COVID BID (D.L. 803): US\$125 millones proyectos	50.0	
c) municipales y US\$125 millones aumento pensión mínima	250.0	
IV. Fondos D.L. 608, autorizados 24/12/20 para P2021	310.0	
a) BCIE (D.L. 798): reactivación económica, grupos vulnerables y estabilidad macro	250.0	
b) OFID (D.L. 799): MINSAL	15.0	
c) BID (D.L. 801): sector cafetalero	45.0	
Brecha por financiar (A - B)	2,082.0	

Nota: US\$381 millones (amparados al D.L. 608) que se incorporaron al P2021, no tienen fuente de financiamiento definido, pero las autoridades han señalado que hay negociaciones con el BCIE para obtener un préstamo por US\$350 millones.

Fuente: Elaboración propia con datos del P2021; D.L. 797, 24/12/20, D.O. 256, tomo 429, 28/12/2020, este decreto reforma el D.L. 608; D.L. 798, 24/12/20, D.O. 256, tomo 429, 28/12/2020, préstamo BCIE US\$250 millones; D.L. 799, 24/12/2020, D.O. 256, tomo 429, 28/12/20, préstamo OFID US\$15 millones; D.L. 800, 24/12/20, D.O. 256, tomo 429, 28/12/20, préstamo BCIE US\$50 millones, decreto vetado; D.L. 801, 24/12/20, D.O. 256, tomo 429, 28/12/20, préstamo BID US\$45 millones; D.L. 802, 24/12/20, D.O. 256, tomo 429, 28/12/20, préstamo BID US\$50 millones; D.L. 803, 24/12/20, D.O. 256, tomo 429, 28/12/2020, préstamo BID US\$250 millones, decreto vetado; D.L. 804, 24/12/20, D.O. 256, tomo 429, 28/12/20, autoriza búsqueda nuevos préstamos por US\$138.7 millones para gastos de funcionamiento del P2021.

IV. Reflexiones

- Ante la evidente falsedad de los ingresos y gastos planteados en el presupuesto, y violación a la Constitución y a la ley, se hace un llamado a los entes

contralores, Corte de Cuentas y Fiscalía General de la República, para que den seguimiento a estas irregularidades, y a la Sala de lo Constitucional para que verifique el cumplimiento de la sentencia de inconstitucionalidad 1-2017/25-2017 del Presupuesto de 2017, que vino a establecer



obligaciones que se debían cumplirse en posteriores presupuestos; así como para que esté atenta a resolver pronto cualquier demanda de inconstitucionalidad que se presente.

- Al Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, que lleven a cabo un diálogo constructivo en beneficio del país y que se haga un nuevo presupuesto que respete la Constitución y jurisprudencial, que sea sostenible y promueva un verdadero desarrollo para la población.
- A la ciudadanía y sociedad civil, en general, exigir transparencia, rendición de cuentas y conocimiento de los planes y programas estratégicos de inversión en desarrollo social sobre los cuales se basa el presupuesto público.
- Un acto esencial de la democracia, como son las elecciones, no debe representar un obstáculo para el crecimiento económico y el progreso social. Tampoco instrumentos como el presupuesto y las finanzas públicas deben ser utilizados con fines partidarios. A los institutos políticos en contienda, FUSADES les hace un llamado para que sus actividades electorales incluyan la difusión de sus plataformas legislativas y para que promuevan acuerdos en la próxima legislatura que beneficien el desarrollo y la prosperidad del país.



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
(503) 2248-5600 www.fusades.org