

Posición institucional

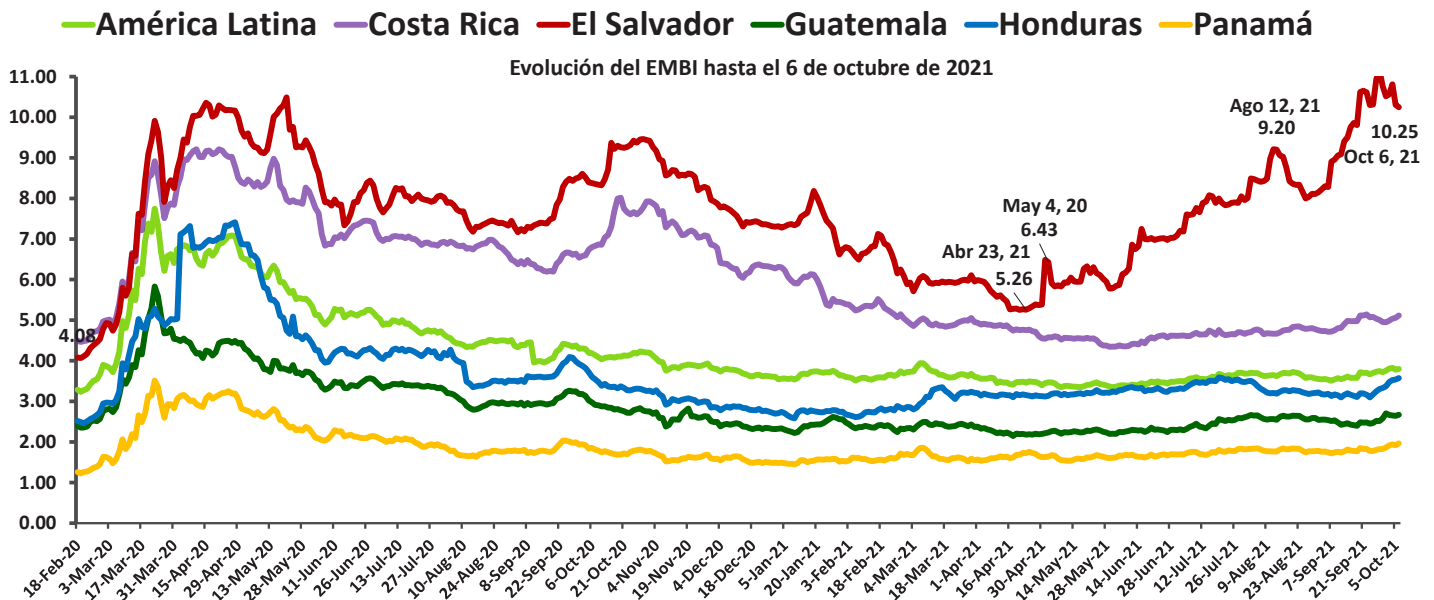
Ocho factores por los que aumenta la deuda¹

El requerimiento sustancial de empréstitos para la pandemia y el desorden fiscal elevó la deuda en 18.2 puntos porcentuales –en un año– llegando a 89.9% del PIB en 2020, o US\$22,139.15 millones; situándose

como el cuarto país más endeudado de América Latina –porcentaje del PIB–. En 2021, la deuda continúa aumentando, y se estima que para el cierre del año se aproximaría a US\$23,639.15 millones, o el 88% del PIB. Ante esta realidad, los mercados internacionales perciben un mayor riesgo en la deuda soberana de El Salvador (gráfica).

¹ Esta posición institucional está basada en "Futuro incierto ante un alto endeudamiento que en 2021 continúa creciendo sin límites". Análisis Económico 59. Septiembre de 2021. DEC/ FUSADES.

El Salvador aumenta riesgo (EMBI*), respecto a la región, evidencia los sucesos a partir de mayo en la parte fiscal, política y el anuncio del bitcoin



* EMBI (Emerging Markets Bonds Index o Indicador de Bonos de Mercados Emergentes)
Fuente: Elaboración propia con datos de JP Morgan (al 6 de octubre de 2021)



A. Ocho factores actores que han contribuido a la expansión de la deuda

El gasto en exceso a la capacidad de pago, la indisciplina fiscal y la poca transparencia, presionan hacia el alza el endeudamiento y se recurre a mecanismos para facilitar este endeudamiento. Los factores que han contribuido a la tendencia alcista de la deuda son:

1. **El presupuesto 2021 (P2021) subestimó gastos y omitió algunas partidas;** para llenar esta brecha se recurre a deuda de corto plazo como financiamiento permanente, en contra de la Constitución de la República². No obstante, el efecto negativo de esto se disminuye con un excedente en la recaudación tributaria real versus lo presupuestado, que a septiembre supera los US\$317.9 millones, según cifras del Ministerio de Hacienda.
2. **En 2017, la Sala de lo Constitucional ordenó presupuestos realistas y equilibrados, y la racionalización del gasto; lo que implica aprobar el financiamiento requerido.** Sin embargo, **solo se cumplió con incluir deuda para gastos de operación** y se continuó con presupuestos irreales, no se racionalizó el gasto, y se siguió utilizando deuda de corto plazo. Esta situación ha acelerado el endeudamiento para gasto corriente (US\$1,179.7 millones en el P2021).
3. **A pesar de que en 2020 se autorizó un monto alto de endeudamiento para la emergencia, se ha utilizado deuda de corto plazo (Letras del Tesoro [LETES] y Certificados del Tesoro [CETES]) como financiamiento permanente con la justificación de la pandemia.** En 2020 se emitieron US\$400 millones de LETES para obtener inmediatamente fondos para el programa de transferencias monetarias. Una parte de los US\$389 millones del préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) se suponía que serían

para este programa, pero no parece que se hayan pagado LETES, las cuales han alcanzado máximos históricos.

A partir de 2021, **también se está distorsionando el manejo de los CETES.** Estos títulos se deben emitir como crédito puente, mientras se obtiene el préstamo definitivo; pero se están manejando similar a las LETES, como financiamiento permanente.

4. **El cambio de la Asamblea Legislativa en mayo de este año, facilitó la ratificación de más préstamos.** La mayoría oficialista en el Órgano Legislativo aprobó expeditamente y sin mayor o nulo análisis, todos los préstamos que ha solicitado el Ejecutivo (US\$2,571 millones, ver sección B. y el cuadro).
5. **Se han generado nuevos gastos:** a) aumento de la pensión mínima; b) subsidio al incremento del salario mínimo; c) nuevo reparto de paquetes alimenticios; d) Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastre (FOPROMID); e) incremento del subsidio al gas, y f) implementación de la Ley Bitcoin. Además, se han utilizado recursos de 2021 para pagar el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), correspondientes al 2020 que se adeudaban, pero no se habían incluido en el presupuesto 2021.
6. **La forma como se está modificando el presupuesto y reorientaciones de fondos, sin que haya seguridad de tener la aprobación legislativa.** Un ejemplo es FOPROMID, con una asignación inicial de US\$4 millones en el P2021, pero que al cierre de julio de 2021, llegaba a US\$259.3 millones³.
7. **La pandemia impulsó el endeudamiento para gasto corriente; pero también la emergencia se aprovechó para solicitar un monto desproporcional de deuda. Una parte sirvió para llenar brechas fiscales existentes y para aumentar**

2 Departamento de Estudios Económicos. "El ciclo perverso en el uso de LETES y su solución". Análisis Económico 46. Diciembre de 2019. DEC/FUSADES

3 Departamento de Estudios Económicos. "Se incrementa el gasto en FOPROMID a US\$259.3 millones". Posición Institucional No. 102. DEC/FUSADES. Julio de 2021.

gastos no relacionados con la emergencia; y no ha sido totalmente transparente su uso. En 2020 se autorizaron, al menos, US\$3,885.9 millones de deuda para la emergencia; de ese monto, alrededor de US\$2,544.9 millones estuvieron disponibles en 2020; y la diferencia se trasladó a 2021.

8. La gestión de los préstamos para la emergencia (el Decreto Legislativo 608 por US\$2,000 millones para la pandemia y el Decreto Legislativo 640 por US\$1,000 millones para el fideicomiso, pago a proveedores y devolución de IVA), ha sido confusa. Estos **fondos pueden obtenerse de** diferentes fuentes y tienen varios **destinos**, los cuales han cambiado en el momento de su autorización, aprobación e incorporación al presupuesto; y no se ha tenido la información suficiente de su ejecución, ni garantía de su aval legislativo.

Además de lo anterior, trazar el manejo de los US\$2,000 millones de deuda amparada al Decreto Legislativo 608, se complica por el traslado de US\$1,341 millones –no utilizados en 2020– al gasto de 2021, lo que ha generado la falsa percepción que cuando se aprueban los préstamos, se pueden ocupar en fines distintos a los que contempla el P2021, lo cual no es cierto.

B. Durante mayo-agosto de 2021, la nueva Asamblea Legislativa rápidamente ha ratificado todos los préstamos

Durante mayo-agosto de 2021, se ha aprobado toda la deuda solicitada por el Ejecutivo (US\$2,571 millones) (ver cuadro); solo un 12.1% (tres préstamos por US\$310 millones) ya está contemplado en el P2021, el resto (12 préstamos por US\$2,261 millones) es deuda adicional.

Sin embargo, tres préstamos aprobados durante mayo-agosto de 2021 pudieran haberse considerado amparados a los Decretos Legislativos 608 y 640, y que

no fuera deuda adicional: US\$600 millones con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y dos préstamos por US\$50 millones cada uno, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el BCIE.

Reflexiones

- En el ámbito macroeconómico, el principal problema que enfrenta el país es una inminente crisis fiscal, que se agrava en la medida que se incrementa el gasto público con deuda. Este panorama se exacerba con la alta incertidumbre que ya existe en el país por el grave deterioro en la institucionalidad democrática que ahuyenta la inversión⁴.
- Se necesita –urgentemente– una serie de acciones que se encaminen a controlar el gasto público y la deuda⁵; volver a aplicar la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Limitar el endeudamiento de gastos de operación y la creación de nuevos gastos; y asegurarse que el financiamiento incorporado en el P2021, no se use para otros fines, a menos que se reduzcan otros rubros que no sean prioritarios.
- Derogar la Ley Bitcoin, o, por lo menos, suprimir el artículo 7; dejar de usar fondos públicos para los costos relacionados, y no permitir que el Estado asuma las pérdidas ocasionadas por la fluctuación de este activo.
- El 30 de septiembre de 2021 se presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto del nuevo presupuesto para 2022 (aún no publicado); el cual debería reflejar estas medidas correctivas, ser transparente, incluir todos los ingresos y gastos, y limitar el financiamiento para refuerzo presupuestario; era recomendable y deseable que ya se hubiera firmado el acuerdo de servicio ampliado con el FMI; sin embargo, esto no sucedió y no hay mayor información sobre el estado de las negociaciones.

4 Departamento de Estudios Económicos. 2021. "**Un llamado de urgencia para corregir las condiciones macroeconómicas**". Posición Institucional No. 103, DEC/FUSADES, agosto de 2021.

5 *Ibíd.*

El Salvador: préstamos autorizados y/o aprobados durante mayo-agosto de 2021^{1/} (Millones de US\$)

Decreto autorización		Decreto aprobación	Monto	Destino	Comentarios
Préstamos aprobados que están en el presupuesto 2021 votado					
BCIE	DL 798, 24/12/2020; DO 256, tomo 429, 28/12/2020	DL 9, 11/5/2021; DO 89, tomo 431, 12/05/2021	250.0	Apoyar acciones de política pública	El préstamo estaba incorporado en el P2021 votado
OFID	DL 799, 24/12/2020; DO 256, tomo 429, 28/12/2020	DL 13, 11/05/2021; DO 89, tomo 431, 12/05/2021	15.0	Proyecto de respuesta de El Salvador ante el COVID-19	El préstamo estaba incorporado en el P2021 votado
BID	DL 801, 24/12/2020; DO 256, tomo 429, 28/12/2020	DL 15, 11/05/2021, DO 89, tomo 431, 12/05/2021	45.0	Fortalecimiento bosque cafetalero	El préstamo estaba incorporado en el P2021 votado
Total préstamos aprobados en P2021			310.0		
Préstamos autorizados y/o aprobados que no están en presupuesto 2021					
BCIE	DL 524, 13/12/2019; DO 237, tomo 425, 16/12/2019	DL 10, 11/5/2021; DO 89, tomo 431, 12/05/2021	91.0	Plan Control Territorial Fase II	No en el P2021 votado
BIRF	DL 18, 18/05/2021; DO 93, tomo 431, 18/05/2021	D.L.23, 25/05/2021; DO 99, tomo 431, 26/05/2021	250.0	Creciendo saludables juntos: Desarrollo Integral de la Primera Infancia	No en el P2021 votado
BIRF	DL 17, 18/05/2021; DO 93, tomo 431, 18/05/2021	DL 24, 25/05/2021; DO 99, tomo 431, 26/05/2021	250.0	Creer y aprender juntos: Desarrollo integral de la primera infancia	No en el P2021 votado
BIRF	DL 14, 11/05/2021; DO 89, tomo 431, 12/05/2021	DL 25, 25/05/2021; DO 99, tomo 431, 26/05/2021	200.0	Proyecto Desarrollo Económico Local Resiliente	No en el P2021 votado
BCIE	DL 51, 08/06/202; DO 110, tomo 431, 09/06/2021	DL 85, 6/7/2021; DO 131, tomo 432, 9/7/2021	245.8	Ampliación carretera Los Chorros	No en el P2021 votado
BCIE	DL 11, 11/05/2021; DO 89, tomo 431, 12/05/2021	DL 86, 6/7/2021; DO 132, tomo 432, 12/7/2021	109.0	Plan Control Territorial Fase III; modernización instituciones seguridad	No en el P2021 votado
BID	DL 16, 18/05/2021; DO 93, tomo 431, 18/05/2021	DL 87, 6/7/2021; DO 133, tomo 432, 13/7/2021	100.0	Mejora de la Calidad y Cobertura Educativa Nacer, Crecer, Aprender	No en el P2021 votado
BCIE	DL 94, 13/7/2021; DO 134, tomo 432, 14/07/2021	DL 103, 20/7/2021; DO 138, tomo 432, 20/7/2021	600.0	Refuerzo presupuestario, y gastos relacionados con el bitcón	No en el P2021 votado
BCIE	DL 686, 9/7/2020; DO 140, tomo 428, 10/7/2020	DL 104, 20/7/2021; DO 138, tomo 432, 20/7/2021	50.0	Medidas económicas compensatorias por la emergencia	No en el P2021 votado
BIRF	DL 70, 22/6/2021; DO 119, tomo 431, 23/06/2021	DL 106, 27/7/2021; DO 144, tomo 432, 28/07/2021	50.0	Financiamiento Adicional para Proyecto de Respuesta de El Salvador ante el COVID	No en el P2021 votado
BCIE	DL 52, 08/06/2021; DO 110, tomo 431, 09/06/2021	DL 108, 27/7/2021; DO 145, tomo 432, 29/7/2021	115.2	Construcción de infraestructura y rescate de escenarios deportivos (PRODEPORTES)	No en el P2021 votado
BCIE	DL 82, 6/7/2021; DO 130, tomo 432, 8/7/2021	DL 127, 17/8/2021; DO 157, tomo 432, 19/8/2021.	200.0	Mi Nueva Escuela	No en el P2021 votado
Total préstamos aprobados no en el P2021			2,261.0		

1/ No incluye deuda de corto plazo.

Fuente: decretos legislativos