



## Posición institucional

# Elementos para mitigar la emergencia y prevenir una catástrofe nacional

## I. Introducción

El Salvador enfrenta en estos momentos una serie de medidas de contención para evitar en el corto plazo la expansión del virus COVID-19, las cuales hasta ahora han permitido, según los datos oficiales, un número relativamente bajo de casos confirmados. Sin embargo, es importante ampliar el panorama y analizar todos los aspectos posibles del impacto de esta afectación que también introduce a la realidad nacional la repercusión internacional en los sistemas de salud y el de los comportamientos de la economía global.

Así, es importante evaluar cuatro aspectos que determinan el éxito general de todas las medidas, lo que para FUSADES significa una visión integral en la que ninguno de los elementos puede ser considerado por separado, ya que en su globalidad impactarán de forma directa la vida de los salvadoreños en este momento y en el futuro inmediato.

## II. Consideraciones sobre la salud y la pandemia

Para enfrentar la emergencia por la pandemia COVID-19, El Salvador ha optado por una estrategia de prevención extrema para contener la difusión del virus, a través de: controles sanitarios en fronteras, cuarentena domiciliar y para quienes ingresan al territorio, distanciamiento social y restricciones a la circulación de personas, entre otras acciones. **La adopción de estas medidas, antes de que se reportara el primer caso de contagio, pretende reducir acertadamente la posibilidad de una crisis en el sistema de salud, el cual estaría en aprietos si el número de personas contagiadas llegara a superar su capacidad para poderlas atender.**

Pero en una emergencia sanitaria, actuar rápido implica asumir los desafíos que van surgiendo en el camino. **Respecto a la eficacia de la estrategia de prevención, interesa maximizar su eficacia al menor costo. De momento, esta pareciera centrarse en gestionar una posible avalancha de ingresos hospitalarios en lugar de ser más agresiva en romper la cadena de transmisión del virus.** Es decir, detectando el virus en las personas y aislándolas para reducir las fuentes de infección para otras. Aunque es vital contar con suficientes camas para cuidados intensivos y de hospitalización para quienes pudieran necesitarlas, la aplicación de pruebas masivas para detectar y aislar a quienes hayan sido contagiados, podría ser más efectiva y menos costosa. También permitiría ayudar a distinguir quiénes podrían sufrir más complicaciones que requieran hospitalización si se enferman, de quienes podrían recibir asistencia domiciliar o en centros de atención primaria específicos, reduciéndose así la carga hospitalaria. En cualquiera de estos casos, es indispensable que los profesionales de salud, responsables de hacer las pruebas o cuidar enfermos de COVID-19, conozcan los protocolos de atención y cuenten con los equipos de protección adecuados.

En relación con la atención de personas en Centros de Cumplimiento de Cuarentena (CCC) el reto es asegurar que las instalaciones en donde se encuentran y los servicios que reciben son óptimos. Se estima que, al 21 de marzo, ya habían cerca de 2,395 personas en 47 centros que operan en diferentes condiciones<sup>1</sup>. **Es imperativo asegurar una gestión eficiente de estos centros en lo que respecta a su organización, identificación de necesidades, registro de personas, condiciones de salubridad, prestación de servicios básicos, así como todos aquellos**

<sup>1</sup> Naciones Unidas (2020). El Salvador Emergencia COVID-19. Reporte de Situación No. 1. San Salvador, El Salvador.



**señalamientos realizados por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Sala de lo Constitucional, entre otros aspectos relacionados con su funcionamiento.** Asimismo, se debe garantizar la existencia de protocolos de admisión adecuados, servicios de atención a la población vulnerable (niños y adolescentes, con enfermedades crónicas, adultos mayores, retornados, etc.) y el respeto a los derechos y la dignidad de todas las personas internas.

Adicionalmente, **se deben adoptar medidas para mitigar el impacto de la emergencia sanitaria en la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares.** Las medidas de contención de la enfermedad están poniendo en riesgo la continuidad de los empleos e ingresos de muchas personas, limitando su capacidad para comprar alimentos. Por consiguiente, es pertinente diseñar mecanismos focalizados de asistencia a hogares vulnerables mientras pasa la emergencia y se recupera la dinámica económica.

Finalmente, **las acciones para contener la difusión del virus deberían irse ajustando en el tiempo, según los escenarios de riesgo sanitario basados en modelos epidemiológicos.** Este es el momento de confiar más en la ciencia y la información que en las buenas intenciones, para enfrentar la emergencia sanitaria con pragmatismo y con soluciones acordes con la realidad del país. **La existencia de un sistema de monitoreo de la evolución de la enfermedad y los efectos de la emergencia sanitaria en la calidad de vida y la salud de la población, permitiría tomar decisiones informadas, no solo sobre la duración de las medidas sanitarias y de asistencia alimentaria, sino también su implementación.**

### **III. Consideraciones sobre el respeto al Estado de derecho durante la emergencia.**

El Salvador está enfrentando una grave crisis de salud pública por el COVID-19, en donde **el Estado tiene que actuar de forma efectiva y oportuna para proteger a la población, haciendo uso de los mecanismos que la Constitución le provee en los términos en que esta lo determina.** Esto lo hace a través de las instituciones públicas, cada una dentro de sus facultades.

La situación que se vive es extraordinaria, por ello se ha respondido con medidas que también tienen ese carácter, al restringirse los derechos de libre circulación, reunión y libre elección del domicilio. Además, se han decretado cuarentenas, que son necesarias para contener el contagio del virus y que implican, en efecto, restricciones a la movilidad; sin embargo, no pueden permitirse actuaciones que impongan restricciones de derechos más allá de lo permitido por el orden jurídico.

**Para evitar cualquier incertidumbre y confusión que pueda llevar a abusos y arbitrariedades, es necesario que cuando se emitan las órdenes, estas siempre tengan base en un decreto ejecutivo o legislativo dictado en legal forma.** Si se anuncian por redes sociales o conferencias de prensa las acciones que implican afectaciones de derechos, antes deben existir los instrumentos jurídicos indispensables que le dan sustento legal. **Toda orden debe ser clara, precisa y comunicada oficialmente, de manera coherente, a las autoridades y a la población. Además, debe garantizarse la transparencia y el acceso a la información pública,** pues tienen un papel vital para que la población pueda informarse, tanto de las medidas que se toman como del estado de la emergencia, así como para que se pueda rendir cuentas.

**Entre las medidas que se toman, las restricciones a la libertad son de las más severas y, por ello, deben estar claramente definidas, en cuanto a los casos que lo ameritan y el propósito, pues no debe confundirse una cuarentena para prevenir una enfermedad, con una detención por desobedecer una norma,** que además se deje a la voluntad del agente de autoridad, sin que haya oportunidad de ejercer el derecho de defensa. Todas las personas merecen ser tratadas con respeto y dignidad, incluso en las situaciones de crisis.

### **IV. Impacto en la economía y sostenibilidad fiscal para garantizar empleos y bienestar**

Como ya ha sido mencionado, las medidas para contener el contagio de COVID-19 han sido extremas y tienen repercusiones económicas que deben ser

atendidas. El reto de los tomadores de decisión es implementar políticas estratégicas que, por una parte, atiendan los problemas a corto plazo, sin crear distorsiones en la economía para que pueda subsistir más allá del impacto de la pandemia misma. El reto grande, de no manejarse adecuadamente, puede convertirse en una crisis económica prolongada. Es por ello que las políticas que se tomen deben tener una visión integral, con efectos en el corto plazo –atender la salud de los más vulnerables al COVID-19–, sin olvidar el mediano y largo plazo, garantizarle los empleos a los salvadoreños y la capacidad de las empresas para contratarlos. Son decisiones difíciles que todos los países en el ámbito mundial están enfrentando; y por ende, es necesario que sean medidas responsables, respetando principios de transparencia, institucionalidad y sostenibilidad.

Consideramos que la recesión económica en El Salvador puede consistir en, al menos, tres fases. A continuación, se sugieren acciones o comentarios para cada una:

### 1. **Fase de emergencia** (hasta finales de junio de 2020).

- Destinar recursos para apoyar la crisis de salud y para aliviar el golpe a la oferta y a la demanda de personas y empresas. Buscar colaboración entre sectores público y privado.
- Mitigar los efectos temporales a trabajadores formales e informales vulnerables (pago seguro social, apoyo económico para los más vulnerables), así como a empresas.
- Postergar el pago de algunos impuestos, como el de la renta, y retenciones de pago a cuenta a particulares y empresas, para que lo puedan utilizar como capital de trabajo.
- Acelerar devoluciones de impuestos sobre la renta, para apoyar la liquidez de las personas naturales.
- Reorientar partidas del presupuesto, por ejemplo, un 5% de ahorro del gasto total en bienes y servicios del sector público no financiero permitiría reasignar hasta US\$50 millones. Lograr ahorro congelando

plazas y salarios en el sector público, exceptuado las vinculadas con la emergencia.

- Utilizar recursos ya disponibles con instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, BID, BCIE, FMI), para financiar el déficit fiscal que incrementará con la emergencia.
- No es conveniente colocar bonos en el mercado internacional durante esta fase, será muy caro, ya que se está dando la retirada de capitales de mercados emergentes más grandes de la historia mundial, y el costo sería caro e insostenible.
- Resguardar las reservas del sector bancario es fundamental para proteger la solidez del sistema financiero y mantener la capacidad de recuperación en la siguiente fase. Este es uno de los pilares que ha permitido al país mantener aceptable su calificación de riesgo, y no debe debilitarse.

### 2. **Fase de contención de la recesión internacional** (julio a diciembre de 2020)

A la fase anterior, se va a sumar la transmisión de la recesión mundial, experimentaremos caídas en remesas familiares, exportaciones, y más pérdidas de empleos, extendiendo la crisis económica. Se restablecerán las actividades laborales y el trabajo bajo condiciones restrictivas que eviten brotes, reconectarán las cadenas de abastecimiento, y promoverá al país como proveedor confiable.

- Restablecer operación de pasos fronterizos, con la respectiva prudencia para prevenir rebrotes del virus, asegurando la libre movilidad de bienes y personas.
- Facilitar la continuidad de inversiones fuertes que ya se estaban haciendo en los sectores construcción, electricidad, etc., fortaleciendo así la capacidad productiva del país.
- Será clave reactivar las empresas y la generación de empleo, que es lo que lleva la capacidad de compra a los hogares, y nos va a permitir superar más rápido la crisis.



- Fortalecer la red de protección social, enfatizando que los apoyos deben ser focalizados y temporales.
- Se espera que se hayan calmado los mercados de capital internacionales, y será factible obtener financiamiento externo por parte del sector financiero y del gobierno. Esto permitiría ofrecer créditos baratos, canalizándolos al sector productivo, que quedará descapitalizado después de la fase de emergencia. Esto se puede hacer a través de líneas de promoción de industrias o reactivación, o por medio de banca de primer piso, aunque fuera con fondos públicos.
- Considerar una reducción temporal del impuesto sobre la renta a empresas formales para reponer el capital de trabajo y continuar el pago de salarios y operación, bajo la condición que las empresas no puedan ofrecer dividendos.
- Preparar presupuesto 2021 en concordancia con una estrategia de recuperación para el 2021.

### 3. Fase de reactivación de producción y empleo (2021)

- Esta fase demandará una importante colaboración entre el sector público y privado para materializar un plan, restablecer la estabilidad de las finanzas públicas y lograr recuperar lo más pronto posible los empleos perdidos y crear las condiciones para una expansión veloz. En la anterior crisis financiera internacional, la recuperación de los empleos tomó casi tres años, y para los jóvenes, incluso, tomó casi nueve años. Esta fase va a depender mucho de la responsabilidad con que se manejen las decisiones y los recursos en las dos fases anteriores. Con un alto nivel de endeudamiento público, la clave de la reactivación estará en un clima de confianza y facilitación de trámites. Por el momento se plantean algunas preguntas:
  - a) ¿Qué capacidad tiene el sector público para estimular la demanda?
  - b) ¿Qué puede hacerse para insertarse a

las cadenas globales de producción y aprovechar el rebote?

- c) ¿Qué puede hacerse desde el punto de vista de política financiera y macroeconómica?

## V. Hay que velar por la sostenibilidad fiscal

Cualquier endeudamiento público para atender la emergencia por el COVID-19 necesita transparencia en la discusión legislativa y en la ejecución de los recursos. Las instituciones que velan por la transparencia y la lucha contra la corrupción deben cuidar que se haga un uso adecuado de los fondos y abrir espacios de auditoría ciudadana.

Cualquier medida tiene impacto de corto y largo plazo, es necesario conocer ambos para saber que se está tomando la mejor decisión. Todas las decisiones de política pública deben apegarse al principio de **SOSTENIBILIDAD**, que lo que se haga hoy no dañe la posibilidad de recuperarse ante la crisis del COVID-19.

La urgencia no es la mejor aliada para tomar decisiones. Pensar en las urgencias de hoy, no quiere decir que hay que descuidar el futuro. Las medidas de este momento para enfrentar el COVID-19 y garantizar la sostenibilidad del país: el anhelado empleo y la estabilidad financiera, se pueden encontrar analizando bien la información disponible.

La drástica medida de una emisión apresurada de US\$2,000,000,000.00 (**dos mil millones de dólares de los Estados Unidos**) constituye una restricción futura a los empleos, el crecimiento y el bienestar de los salvadoreños. En cuestión de tres años, en 2022, la deuda pública superaría el 100% del PIB, un aumento de más de 30 puntos del PIB, y para lograr la sostenibilidad se necesitaría un ajuste fiscal de más del 8% del PIB (menos gasto y más impuestos para los ciudadanos). Esto es contrario a recomendaciones del FMI y de las calificadoras de riesgo; la gestión pública sería inviable, e iría en contra del bienestar social, pues al final, la deuda se terminará pagando con más impuestos para todos los salvadoreños.