



Serie de
investigación

2 - 2021

Un presupuesto irreal y desfinanciado en 2021 amenaza tu presente y tu futuro

Carolina Alas de Franco

Marzo de 2021



Serie de
investigación

2 - 2021

Un presupuesto irreal y desfinanciado en 2021 amenaza tu presente y tu futuro

Carolina Alas de Franco

Marzo de 2021

Índice

I.	Una responsabilidad compartida en el proceso presupuestario	2
II.	El P2021 no cumple con la legislación.....	4
	A. No cumple con la Constitución.....	4
	B. No cumple con la sentencia de la Sala de lo Constitucional	11
	C. No cumple con la Ley de Responsabilidad Fiscal	13
III.	El P2021 no preserva la estabilidad macroeconómica	15
	A. Expansivo en gastos.....	15
	B. Déficit fiscal y requerimiento alto de deuda en 2021	19
	C. Trayectoria de insostenibilidad de la deuda.....	23
IV.	Deuda para la emergencia	26
V.	Asignaciones en el presupuesto aprobado.....	27
VI.	Reflexiones	31

Índice de gráficas

1.	Etapas del proceso presupuestario: presupuesto del año x.....	2
2.	El P2021 no cumple el principio de universalidad (art. 227 de la Constitución): sobrestimación y subestimación.....	5
3.	Gobierno Central: Otros ingresos no clasificados	6
4.	Vencimientos de LETES y CETES durante 2021	8
5.	El presupuesto 2021 no cumple con el principio de equilibrio presupuestario	11
6.	Presupuestos votados y ejecutados varios años	15
7.	SPNF: remuneraciones gasto ejecutado y presupuestado	16
8.	SPNF: plazas a tiempo completo según presupuestos votados	17
9.	SPNF: servicio de la deuda como porcentaje de la recaudación neta	18
10.	Financiamiento requerido en presupuestos aprobado	20
11.	Evolución de la deuda del SPNF	24
12.	EMBI, El Salvador con mayor riesgo, respecto al promedio de América Latina.....	24
13.	Evolución de la deuda de corto plazo, CETES y LETES, actualizada al 5 de febrero de 2021	25

Índice de cuadros

1.	Gobierno Central: compromisos de deuda pública interna en presupuestos 2020 y 2021	7
2.	Algunos de los nuevos compromisos de gasto público creados en 2020 y 2021	14
3.	Necesidades de financiamiento del SPNF y sus fuentes, a partir del P2021 y sus faltantes.....	22
4.	Comparación entre el PP2021 y P2020 del Gobierno Central, reorientaciones de gasto	28
5.	Gobierno Central: financiamiento proyecto y presupuestos votados, 2021	30

Índice de anexos

1.	Gobierno Central: comparación proyecto y presupuesto votado 2021, por clasificación económica	32
2.	SPNF: número de plazas a tiempo completo según presupuestos votados	33
3.	Préstamos autorizados en 2020 para enfrentar el COVID-19	35
4.	Situación a febrero de 2021, de los US\$2,000 millones de deuda autorizada para contraer por el Decreto Legislativo 608	36
5.	Gobierno Central: comparación proyecto y presupuesto votado 2020, por institución.....	37
6.	Gobierno Central: instituciones que registraron cambios, comparación proyecto y presupuesto votado 2021, por clasificación económica.....	38

Un presupuesto irreal y desfinanciado en 2021 amenaza tu presente y tu futuro

El proyecto de presupuesto 2021 (PP2021), entregado a finales de septiembre de 2020 por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa (AL), presentaba una serie de fallas que lo convirtieron en el peor proyecto en varios años¹. Se esperaba que la discusión en la Asamblea Legislativa corrigiera o atenuara estas falencias, y que el sistema de contrapesos funcionara para que el presupuesto: a) cumpliera con el marco jurídico, b) preservara el equilibrio macroeconómico, y c) se enfocara en el desarrollo sostenible e inclusivo, y la lucha contra el COVID-19; sin embargo, ninguno de estos propósitos se logró.

En el presupuesto de 2021 (P2021) se observan las mismas fallas históricas y otras más graves, lo que hace difícil superar un entorno complicado: en medio de una pandemia, con una caída de la economía de más del 7% en 2020, y un alto nivel de endeudamiento.

Durante el proceso presupuestario existe responsabilidad compartida para asegurar que se apruebe un buen presupuesto; no obstante, este proceso de elaboración y aprobación falló. Desde la elaboración del proyecto, el Ejecutivo lo presentó con serias fallas, y durante la discusión y aprobación de este en el Órgano Legislativo,

el proyecto no se corrigió y se añadieron nuevas distorsiones que hicieron que, por primera vez, el presupuesto aprobado no lograra el equilibrio entre ingresos y gastos, ni siquiera en forma artificial, como ilegalmente ha sucedido en años anteriores.

El P2021 incumple la legislación; no hay racionalización del gasto; requiere del mayor nivel de endeudamiento histórico para los gastos de operación del Estado; no existe un plan de ajuste fiscal, ni responde a una estrategia de mayor crecimiento; han prevalecido los criterios políticos sobre los técnicos, en un ambiente de confrontación. La percepción de riesgo para El Salvador ha aumentado limitando el acceso a financiamiento en los mercados internacionales y el local, y con ello el peligro de acercarnos a una crisis fiscal si no se toman las medidas correctivas.

En este trabajo, en la primera parte se muestra la responsabilidad compartida en el proceso presupuestario; en la segunda, se explica por qué el P2021 incumple el marco jurídico; en tercer lugar, se aborda el hecho que no es un presupuesto para el desarrollo económico y social, ya que no preserva el equilibrio macroeconómico; en cuarto lugar, se analiza la deuda que se ha destinado a la emergencia durante 2020; en la quinta parte se muestran algunos de los cambios que se realizaron en el presupuesto aprobado con respecto al proyecto; y, finalmente, se presentan algunas reflexiones.

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. http://fusades.org/publicaciones/SI_Presupuesto2021.pdf. Noviembre de 2020. FUSADES. 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.



I. Una responsabilidad compartida en el proceso presupuestario

El proceso presupuestario de un año fiscal inicia cuando todavía no finaliza el ciclo presupuestario del año fiscal anterior, traslapándose así los dos ciclos (gráfica 1). Las etapas del proceso son: a) elaboración del presupuesto a cargo del Ejecutivo; b) la discusión y aprobación de este, responsabilidad de la Asamblea Legislativa; c) ejecución del presupuesto a cargo principalmente del Órgano Ejecutivo, período en el cual puede modificarse sujeto al aval legislativo, y las erogaciones que se hacen están bajo supervisión de la institución contralora; y d) finalmente, la etapa de liquidación y rendición de cuentas del Ejecutivo, y el finiquito otorgado por la contraloría.

En este proceso hay responsabilidades compartidas: el Ejecutivo que lo elabora y lo ejecuta; el Legislativo que lo aprueba y avala las modificaciones presupuestarias; y la Corte de Cuentas de la República (CCR) que es la encargada de fiscalizarlo y dar el finiquito.

El proceso presupuestario del ejercicio fiscal del año x inicia desde principios del año x-1, con la elaboración del proyecto del año x. Esta etapa es clave porque delimita, en gran parte, la posterior ejecución, el seguimiento y fiscalización. Un presupuesto que no es realista hará difícil su ejecución y presionará por más deuda; si el presupuesto no tiene metas claras, no puede ser evaluado.

La etapa de elaboración del presupuesto del año x se visualiza más cuando el Ministerio de Hacienda (MH) presenta en abril del año x-1, las "Normas de Formulación Presupuestaria y la Política

Gráfica 1
Etapas del proceso presupuestario: presupuesto del año x



(*) Esta etapa en algunos años se ha prolongado.

Fuente: elaborado con información de Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano 2019, Ministerio de Hacienda.

Presupuestaria”, es cuando se dan los lineamientos y techos presupuestarios, que sirven de guía para que las distintas instituciones, junto con su equipo de trabajo, elaboren sus respectivos proyectos.

El MH es el coordinador de todo el proceso presupuestario, y dentro de sus responsabilidades está el de revisar y consolidar los distintos proyectos de presupuestos de las instituciones del Órgano Ejecutivo y los presupuestos especiales de sus adscritas. El Órgano Legislativo y Judicial elaboran sus propios presupuestos que luego envían al MH, para que los integre con los del Ejecutivo. Además, se presentan los presupuestos de las empresas públicas.

A más tardar en septiembre de cada año, el MH presenta a la Asamblea Legislativa el proyecto de presupuesto de los tres Órganos del Estado: Gobierno Central (Presupuesto General del Estado), Órgano Legislativo y Órgano Judicial; así como los presupuestos especiales de las descentralizadas y empresas públicas.

La etapa de revisión, discusión y consultas en la Asamblea Legislativa se realiza a partir de octubre de cada año, procurando que el presupuesto del próximo ejercicio fiscal se apruebe antes que finalice diciembre. Sin embargo, en algunas ocasiones, esta discusión se ha prolongado hasta los primeros meses del siguiente año, por lo que el Estado ha tenido que comenzar a operar aplicando el presupuesto del año anterior.

El MH debe presentar el Informe de la gestión financiera –sobre cómo se ha ejecutado el presupuesto–, a más tardar el 31 de marzo del año posterior a la ejecución del presupuesto. La CCR fiscaliza la ejecución del presupuesto y es la institución encargada de dar el finiquito sobre la ejecución del gasto, luego de terminado el año fiscal.

En el caso del P2021, desde el inicio del proceso se debieron considerar las condiciones especiales bajo las que se estaba formulando: en medio de una pandemia que todavía no finaliza, con repercusiones a nivel mundial; y unas finanzas públicas debilitadas por el alto endeudamiento que creció sustancialmente en 2020. En la actualidad, más que nunca debe prevalecer la transparencia y rendición de cuentas, y se debe propiciar la participación ciudadana.

Sin embargo, el proyecto de presupuesto de 2021 que presentó el Ejecutivo tenía graves inconsistencias –como ya se comentó– con una expansión sustancial del gasto sin respaldo en planes o asociado a metas y resultados, estaba basado en alto endeudamiento para funcionamiento, sin identificar claramente los gastos asociados con la pandemia.

En la etapa de discusión en la AL, casi la totalidad de fallas en el PP2021 no se corrigieron²; por el contrario, se añadieron otras distorsiones, lo que hace que el P2021 sea uno de los peores o el peor presupuesto aprobado.

El responsable de garantizar que se elabore un buen proyecto es el Órgano Ejecutivo, que lo formula; y el Legislativo tiene la función de discutirlo y aprobar un instrumento realista que cumpla con el marco jurídico; sin embargo, ambos fallaron; el sistema de pesos y contrapesos no funcionó. Los posteriores vetos presidenciales sobre US\$300 millones –que forman parte del financiamiento del presupuesto 2021 (P2021)– aumentaron la confusión e incertidumbre en torno al presupuesto aprobado para el 2021.

² Lo único que se corrigió fue que se asignó lo que manda la ley para el Órgano Judicial y las municipalidades, que en el proyecto estaban subestimadas. Sin embargo, al no corregirse la sobrestimación de los ingresos corrientes, estas dos asignaciones resultaron sobrestimadas.



Aprobar presupuestos que contienen serias deficiencias también ha sido resultado de la presión que reciben los legisladores de parte del Gobierno y de la ciudadanía, aludiendo que demorar su aprobación es ir en contra del bienestar del pueblo, lo que tiene un costo político que los legisladores tratan de evitar. Las agencias calificadoras y otros centros de análisis internacionales también se refieren a la polarización política como uno de los factores que crean incertidumbre. En este contexto, la aprobación del presupuesto no se puede demorar sin que haya un costo político, por lo que ha prevalecido la aprobación sobre la necesidad de corregirlo.

II. El P2021 no cumple con la legislación

El P2021 no cumple con lo que dicta la Constitución (Cn) en cuanto a los principios de universalidad y equilibrio presupuestario. Tampoco es acorde con la Sentencia de la Sala de lo Constitucional de 2017³ que reitera que debe cumplirse con los principios de unidad, universalidad y equilibrio presupuestario; y manda racionalizar una serie de gastos no prioritarios, y congelar plazas y salarios. Por otra parte, tampoco es acorde con la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), al no haberse presentado un nuevo programa de metas fiscales, y se continuará con una expansión significativa de la deuda; tampoco se cumplió con la firma de una declaración jurada del Ministro de Hacienda junto con la presentación del proyecto de presupuesto a la AL, tal como lo exige la LRF.

3 Sentencia de la Sala de lo Constitucional 1-2017/25-2017 del 26 de julio de 2017.

A. No cumple con la Constitución

La Constitución establece que el presupuesto debe respetar los principios de universalidad, equilibrio presupuestario y unidad.

No cumple con el principio de universalidad

El principio de universalidad (art. 227 Cn.) indica que el presupuesto debe tener todos los ingresos que se espera percibir de acuerdo con las leyes vigentes, y todas las erogaciones que se juzguen necesarias. Pero, los ingresos están sobrestimados en US\$959 millones (gráfica 2)^{4 5}, y los gastos subestimados en cerca de US\$170 millones.

Sobrestimaciones

La sobrestimación de los ingresos tributarios es igual a US\$688 millones⁶ (gráfica 2). La mayor de ellas en los tributos corresponde al impuesto al valor agregado (IVA) estimada en US\$557.3 millones; mientras que la de la renta se proyecta que tiene un exceso de US\$240.3 millones.

En el P2021, el IVA tiene una recaudación bruta de US\$2,643.4 millones, lo que estaría US\$327.5 millones (14.1%) por encima de lo presupuestado para 2020, y US\$487.5 millones (22.6%) superior a lo asignado en el presupuesto de 2019.

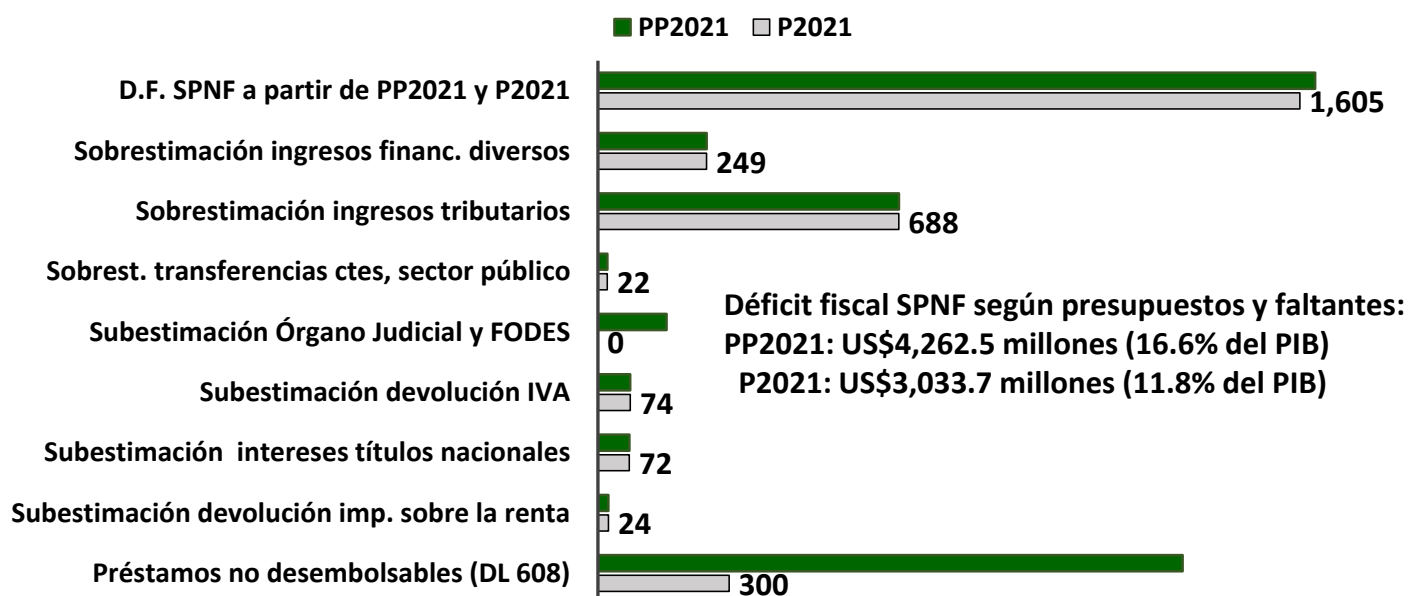
4 Ibid.

5 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.

6 Asumiendo un crecimiento del PIB nominal del 2.2% en 2021 y que se mantiene la carga tributaria de 2019. La sobrestimación de los ingresos tributarios se reduciría en la medida que la recuperación de la economía sea mayor en 2021; por ejemplo, si el producto interno bruto (PIB) crece 6% en términos nominales, la sobrestimación de los ingresos tributarios se reduciría a US\$516.2 millones; esto ilustra la dificultad para lograr la meta tributaria del P2021 aún con un crecimiento alto del PIB.

Gráfica 2

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 PP2021 y P2021 y cálculos propios.

Lo asignado al IVA en el P2021 implica un incremento de US\$570.5 millones (27.5%) con respecto a los US\$2,072.0 millones recaudados efectivamente por el IVA en términos brutos en 2020⁷, y un aumento de US\$428.3 millones (38.7%) con respecto a lo captado en 2019; esto es estadísticamente improbable⁸. Debe tomarse en cuenta que la tasa de crecimiento anual promedio de los ingresos por IVA durante 2017-2019 fue 6.1%.

La carga tributaria bruta total, incluyendo contribuciones especiales, pasaría de 18.2% (2019) y 18.4% (2020) del PIB (cifras ejecutadas)

a 20.7% en 2021, según el presupuesto votado⁹. No hay una base o explicación lógica para este aumento sustancial en la recaudación del IVA, más aún cuando el PIB de 2021 se mantendrá por debajo del de 2019. Las autoridades centran este incremento en el combate a la evasión –la cual se ha venido reduciendo en la última década–, pero la experiencia que existe y los datos hacen poco probable que se pueda elevar la recaudación en esa cuantía solo a partir de este elemento.

Otros ingresos también están sobrestimados, por ejemplo, la partida “Otros ingresos no

⁷ Informe de ingresos a diciembre de 2020, Ministerio de Hacienda.

⁸ Op. cit. FUSADES (diciembre de 2020).

⁹ Para las estimaciones de las variables como porcentaje del PIB se asume una caída nominal del PIB de 7.9% en 2020 (todavía no se tienen las cifras oficiales) y una proyección de crecimiento nominal de 2.1% para 2021.



clasificados” (parte de los “ingresos financieros”) tiene una sobrestimación aproximada de US\$249 millones. Las cifras reales de lo captado por este concepto en 2018 y 2019 muestran que osciló alrededor de US\$90 millones en cada año, lo que contrasta con la asignación proyectada en el P2021 de US\$338.7 millones (gráfica 3). También las transferencias que recibirá el Gobierno Central del sector público están sobrestimadas.

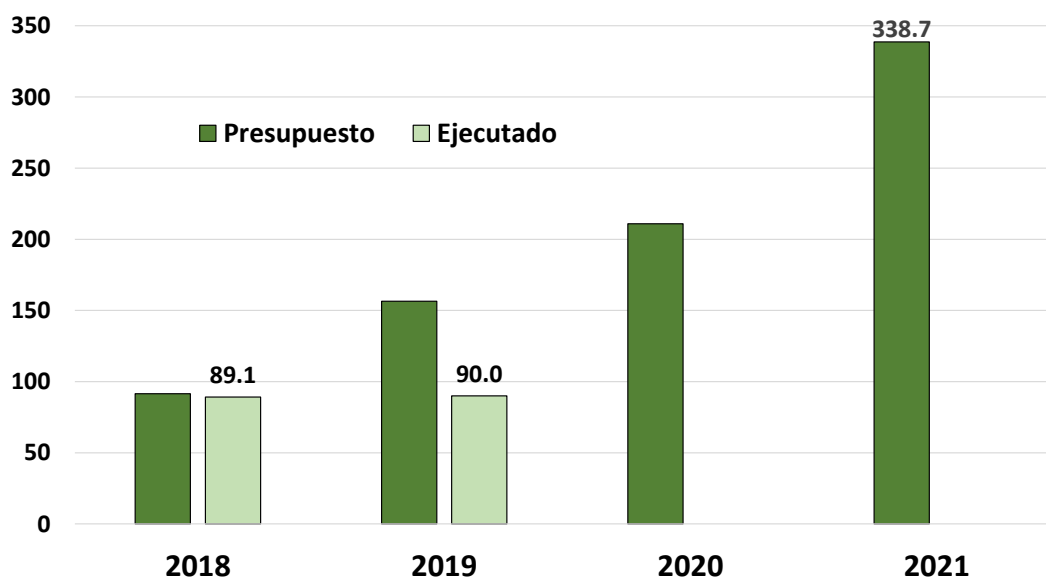
Subestimaciones

Al mismo tiempo, varios gastos están subestimados, incluyendo el pago de intereses de los títulos en el mercado nacional, que están cortos en cerca de US\$72 millones, lo que pone en peligro el pago de estas obligaciones del Estado. Además, al igual que en años anteriores,

se sigue asignando bastante menos de lo debido en las partidas de devoluciones de IVA y renta, cuyo faltante en el P2021 estaría aproximándose a US\$94 millones en conjunto (gráfica 2).

El patrón histórico apunta a que, durante el transcurso del año es bastante probable que se conozca sobre otras erogaciones que, a pesar de que se sabía de antemano que se tendrían que hacer, no fueron presupuestadas correctamente, lo que presionará por más deuda o sacrificar inversión. En el pasado, algunos gastos subestimados para los que se ha solicitado deuda o reorientaciones han sido: amortización de la deuda previsional; pago de parte del Gobierno Central de la brecha del sistema previsional del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA); pago de parte del Gobierno Central de la deuda de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado (ANDA) con

Gráfica 3
Gobierno Central: Otros ingresos no clasificados (*)
(Millones de US\$)



(*) “Otros ingresos no clasificados” se encuentran dentro del rubro “Ingresos financieros y otros”.

Fuente: elaborado con datos de presupuestos votados e informes de la gestión financiera del Estado.

las distribuidoras eléctricas; subsidio al gas y electricidad; deuda política; contrapartida de Fomilenio; pagos atrasados a proveedores, entre otros.

En el P2021 tampoco está contemplada la amortización de Letras del Tesoro (LETES) ni Certificados del Tesoro (CETES) (cuadro 1); esto indicaría que el Gobierno estará recurriendo al *roll-over* de su deuda de corto plazo. No obstante, lo apropiado sería incluir estas amortizaciones de deuda de corto plazo, sobre todo en una situación de finanzas frágiles, y que se enfrentan pagos de montos altos durante 2021, producto del uso extraordinario de la deuda de corto plazo en 2020: los vencimientos de LETES en 2021 ascienden a US\$1,420 millones y US\$645.8 millones de CETES (gráfica 4), de acuerdo con las colocaciones que se tienen a febrero de 2021, para un total de vencimientos de deuda de corto plazo de US\$2,065.8 millones.

La nueva Asamblea Legislativa, que asume el 1 de mayo de 2021, está dominada por el partido oficial, ante esto, una probabilidad es que se emitan bonos o se obtenga un préstamo con las multilaterales para pagar la deuda de corto plazo; esto no debería de hacerse sin antes bajar el porcentaje de LETES que pueden emitirse cada año a 5% de los ingresos corrientes presupuestados; esta tasa es suficiente para solventar los descalces temporales entre ingresos y gastos, y evitaría que se vuelva a ocupar la deuda de corto plazo como financiamiento permanente de uso discrecional, uno de los factores que ha impulsado la deuda fuertemente en los últimos años.

Tampoco se ha incorporado el pago de títulos nacionales por US\$200 millones que vencen en 2021, parte de la deuda que mantiene el Gobierno Central con el Banco Central de Reserva (BCR); ya hay una experiencia pasada de *roll-over* para esta deuda, pero también, por legislación, deberían estar incorporados en el presupuesto.

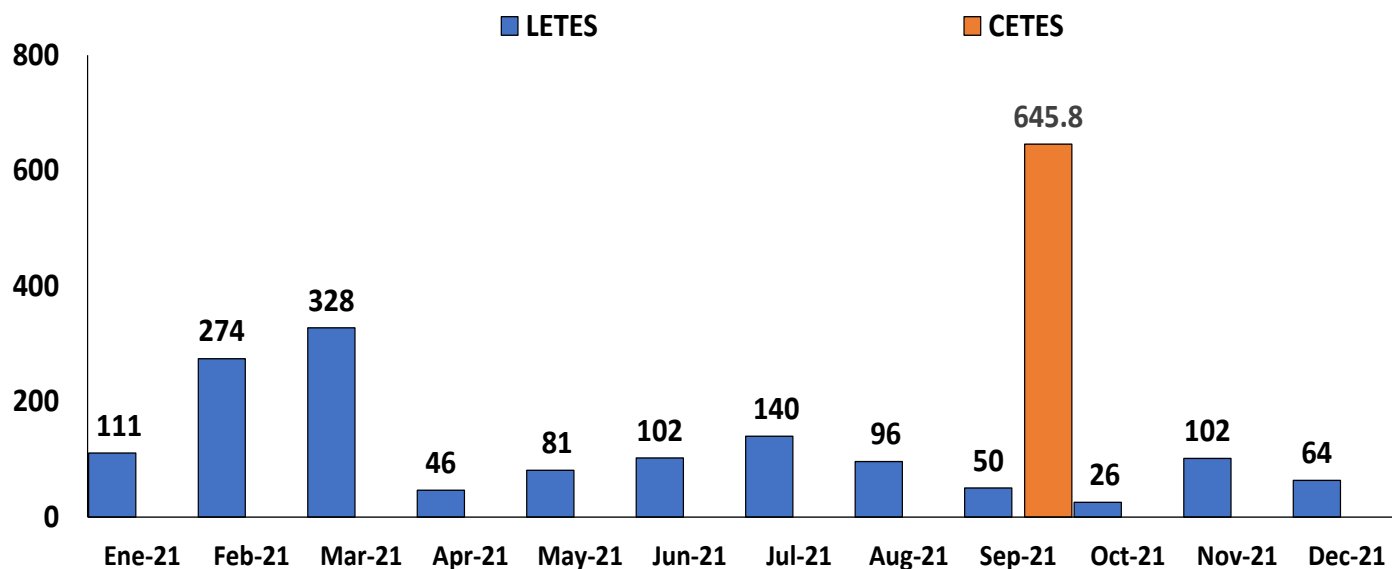
Cuadro 1 Gobierno Central: compromisos de deuda pública interna en presupuestos 2020 y 2021 (Millones de US\$)

Concepto deuda	Intereses		Capital		Total	
	P2020	P2021	P2020	P2021	P2020	P2021
1. Previsión para préstamos FOSEP	1.4	1.5	4.9	5.4	6.3	7.0
2. Bonos conversión y consolidación GOES-BCR	54.2	36.3			54.2	36.3
3. Bonos de reforma agraria	0.4	0.4	0.4	0.4	0.8	0.7
4. Fondo de conversión deuda Francia	0.00005	0.00001	0.003	0.00007	0.003	0.00008
5. LETES y CETES	49.0	85.3			49.0	85.3
6. Bonos	50.6	49.7	15.0		65.6	49.7
7. Reconomiento deuda GOES-BDES (liquidación de FIGAPE)	0.3	0.2	0.6	0.6	0.9	0.9
Total deuda pública interna	155.9	173.5	20.9	6.4	176.8	179.9

Fuente: presupuestos votados 2020 y 2021, Ministerio de Hacienda.



Gráfica 4 Vencimientos de LETES y CETES durante 2021 (Millones de US\$)



Nota: situación vencimiento de LETES durante 2021, actualizada a febrero de 2021.

Fuente: Bolsa de Valores de El Salvador (BVES), Ministerio de Hacienda y Sistema de Negociación Bursátil.

Las sobrestimaciones y subestimaciones resultan en faltantes que tendrán que ser financiados con deuda o más impuestos, si el presupuesto se ejecuta en su totalidad; de lo contrario, no podrá realizarse completamente, y todo lo que se ofrece en el presupuesto es incierto.

Existen otros gastos para los que debe aclararse su financiamiento

Por otro lado, no se conoce si en el P2021 se han tomado en cuenta los pagos atrasados a los proveedores, lo cual muy probablemente ha aumentado con la pandemia; tampoco está claro si se incluyó la deuda política; o cómo se pagará el Fondo para el Desarrollo Económico y Social

de los Municipios de El Salvador (FODES) que no se trasladó durante junio-diciembre de 2020 a las municipalidades y que se adeuda.

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) interpuso un recurso de amparo para hacer que las autoridades pagaran el FODES; la Sala de lo Constitucional en resolución del 4 de febrero de 2021 emitió la orden –como medida cautelar–, para que el ministro de Hacienda realizara las gestiones pertinentes para proceder al pago del FODES.

En 2020, cada mes debieron trasladarse US\$41.4 millones del FODES –incluyendo la parte para administración del ISDEM–, ascendiendo aproximadamente a US\$290 millones lo que se

adeuda de 2020. Recientemente, el ministro de Hacienda externó que se buscará un préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para poder pagarlo. Si la totalidad de lo que se adeuda del FODES de 2020 se paga a las alcaldías a partir del 1 de mayo de 2021 –fecha cuando tomarán posesión los nuevos diputados y autoridades municipales–, la ejecución en 2021 será más alta que la que está presupuestada e implicaría la adquisición de deuda adicional para poder hacer efectivo el pago del FODES. Pero se desconoce cómo lo va a operativizar el Ejecutivo y la nueva Asamblea Legislativa.

Con respecto a la **pensión mínima**, en el art. 3 de la Ley de Presupuesto General del Estado se estableció que la pensión mínima de vejez e invalidez total aumentaría a US\$304.17 mensuales, y la de invalidez parcial a US\$210 mensuales; y que el Estado sería el responsable del financiamiento de este incremento de las pensiones mínimas.

El 24 de diciembre de 2020, cuando se aprobó el presupuesto, los legisladores emitieron el decreto legislativo (D.L.) 803, a través del cual se aprobó el préstamo por US\$250 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de cuyo monto se destinaron US\$125 millones para el aumento de la pensión mínima¹⁰; pero, el Presidente de la República vetó este decreto. Sin embargo, en enero, las autoridades expresaron que se habían realizado ajustes internos de los recursos institucionales para honrar este compromiso, cuya principal fuente provenía de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), fondos que,

según los funcionarios, fueron complementados con ajustes en el presupuesto 2021¹¹.

No está claro el origen de los fondos que se utilizaron para el incremento a la pensión mínima, y no se conoce públicamente que se haya realizado un estudio actuarial para determinar que la CGS pueda financiar este incremento de gasto en forma sostenible como tendría que ser, y los expertos advierten sobre la excesiva presión sobre la CGS y su sostenibilidad. Además, si el incremento de la pensión no está considerado en las partidas de gasto del P2021, sino únicamente en el articulado, y se hace uso de los ingresos y financiamiento incorporado en el P2021, que ya tienen como destino las partidas de gasto de este presupuesto; eventualmente se necesitará más deuda, a menos que se recorten otros rubros contemplados en el P2021. Hacer esos recortes institucionales y reorientarlos al pago de la pensión mínima requeriría del aval legislativo, lo cual no ha sucedido.

Otro aspecto que debe abordarse es si se incluyeron en el P2021, los fondos para terminar las **obras de Fomilenio**. En el P2020 se asignaron US\$15 millones para la contrapartida de estos proyectos, lo que era insuficiente. A mediados del año, el Ejecutivo solicitó US\$40 millones que faltaban; el 9 de septiembre de 2020, el Legislativo aprobó US\$55 millones para contrapartida de Fomilenio, provenientes de un préstamo de US\$250 millones con el BID¹², con el objetivo de completar los US\$70 millones, que era lo que realmente se necesitaba como contrapartida de acuerdo con los legisladores.

10 Según la Asociación Salvadoreña de Administradora de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), en el primer año de aplicación, el incremento de la pensión mínima equivaldrá a US\$88 millones. <https://www.economista.net/economia/Aumento-de-pension-minima-en-El-Salvador-costaria-88-millones-este-ano-20210120-0012.html>

11 <https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-ya-transfirió-los-fondos-para-hacer-efectivo-el-aumento-de-la-pension-minima-para-nueve-de-cada-10-de-los-beneficiarios/>

12 Autorización: D.L. 687, 09/07/20; D.O. 140, 428, 10/07/20. Aprobación D.L. 703, 02/08/20; D.O. 156, tomo 428, 02/08/20.



Sin embargo, al poco tiempo se estableció que quedaban pendientes todavía US\$15 millones de contrapartida de Fomilenio –con lo que esta llegaría a US\$85 millones para 2020–; y que, por los atrasos debido a la pandemia, se requería de US\$32 millones para compensar por la donación que no se iba a recibir y terminar las obras que estaban inconclusas, las cuales finalizarían entre diciembre de 2020 y marzo de 2021.

No se identifica en el P2021, en los gastos del MH, una contrapartida para Fomilenio, como la que estaba en el presupuesto del MH de 2020. Sin embargo, en febrero de 2021, el ministro de Hacienda manifestó que se habían asignado US\$50 millones para ese fin¹³; y que, dada la fungibilidad del dinero, los recursos se tomarían del financiamiento de la brecha y no de un préstamo específico.

Esta forma de pagar las obras de Fomilenio que finalizarán en 2021 no es muy clara; ya que hay que tomar en cuenta que el financiamiento y los ingresos que contempla el P2021 deben financiar partidas de gasto incluidas en ese presupuesto. Si esos ingresos y financiamiento se desvían hacia un gasto no contemplado en el presupuesto, eventualmente se necesitará de deuda adicional.

Otro gasto que puede estar subestimado es el del **programa de computadoras**, que tiene un presupuesto de US\$210 millones en el P2021. Las autoridades han manifestado que se otorgará una *tablet* a los alumnos de primero a tercer grado, y una computadora a los estudiantes de cuarto grado a bachillerato, así como a los maestros; cuando hay varios niños en un mismo hogar, no será para cada niño, por razones de seguridad. Se estima que hay 1.3 millones de

alumnos en el sistema público y cerca de 55,000 profesores; así lo asignado en el presupuesto es en promedio de US\$155 por beneficiado, asumiendo que todos reciban una *tablet* o computadora.

Tampoco se conoce cuáles fondos se ocuparán para el aumento del subsidio al gas, que recientemente se ordenó ante la subida de precios del petróleo. Con las reformas de años anteriores, el subsidio al gas tenía un límite, ahora al fijar el precio del gas al beneficiario, una subida en el precio del petróleo implicará un monto mayor requerido para cubrirlo. Este subsidio se financiaba antes, al menos parcialmente, con el Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE); sin embargo, este subsidio quedó sin su fuente de financiamiento, ya que las autoridades decidieron que a partir de 2019 pasara a beneficiar a los veteranos de guerra.

Con respecto a la **deuda previsional**, en 2020 finalizó el período de gracia de la que gozaban algunas emisiones de los Certificados de Inversión Previsional (CIP), y para otras, en 2021 se registrará una subida de la tasa de interés; en concordancia con la reforma previsional que se realizó en 2017. Se espera que el incremento en el servicio de la deuda previsional que está consignado en el P2021 sea suficiente para honrar estos compromisos.

La única subestimación del PP2021 que se corrigió en el votado es la asignación al Órgano Judicial (OJ) y al FODES, que en el proyecto registraba una subestimación de US\$157 millones entre ambos (gráfica 2), con respecto al porcentaje de ingresos corrientes presupuestados que les correspondía, de acuerdo con lo que establece la Constitución (Cn) y la Ley FODES (gráfica 2).

¹³ <https://radioyskl.com/2021/01/04/asi-se-financiara-la-contrapartida-del-fomilenio-ii-que-vence-el-proximo-7-de-enero-segun-el-goes/>

Estas asignaciones en el P2021¹⁴ cumplen con el porcentaje que manda la ley; no obstante, al mantenerse la sobrestimación de los ingresos corrientes, el monto que se asigna en el presupuesto al OJ y al FODES también lo está. Si se considera que los ingresos corrientes están excedidos en US\$959 millones, lo asignado de más al OJ y el FODES podría rondar alrededor de los US\$153.4 millones¹⁵, y se tendrá que buscar financiamiento por ese monto durante el transcurso del año.

No se cumple el principio de equilibrio presupuestario

El P2021 también incumple el principio de equilibrio presupuestario (art. 226 de la Cn), ya que sobrestimó ingresos¹⁶ y subestimó gastos. La sentencia de la Sala de lo Constitucional fue clara en este punto, cuando dictaminó que el

- 14 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.
- 15 Aplicando el 6% del OJ y el 10% del FODES a la sobrestimación de los ingresos corrientes brutos; en el caso del FODES debería ser sobre los ingresos corrientes netos, pero no se conoce este dato.
- 16 Para mayor detalle ver op. cit. (FUSADES septiembre, noviembre, diciembre de 2020).

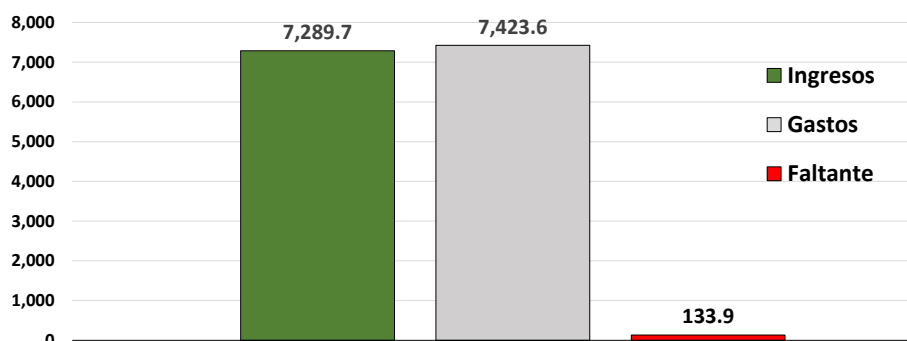
presupuesto de 2017 no cumplía este principio, al ser un equilibrio artificial, resultado de la sobrestimación de ingresos y subestimación de gastos.

En el P2021 es más que evidente que no hay equilibrio, ya que –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 5). 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 que se conozca una explicación, se contrae el financiamiento en US\$162.5 millones.

B. No cumple con la sentencia de la Sala de lo Constitucional

La sentencia de la Sala de lo Constitucional de 2017 (1-2017/25-2017 del 26 de julio de 2017), ordenó cumplir con el principio de universalidad y de equilibrio presupuestario, lo que, como se

Gráfica 5
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.



ha explicado en detalle anteriormente, no se ha acatado.

La sentencia de la Sala de lo Constitucional también dictó que una serie de gastos sean frenados o disminuidos, ya que estos gastos en exceso y no prioritarios hacen que se incumpla con el principio de equilibrio presupuestario, pero, sobre todo, limitan grandemente al Estado para cumplir plenamente con su finalidad social.

En este sentido, la resolución establece:

1. Inhabilitar al Ejecutivo y al Legislativo a realizar transferencias de fondos públicos a entes privados, sobre todo a los vinculados con partidos políticos o grupos afines, funcionarios o parientes.
2. Ordena a partir de la emisión de la sentencia: i) suspender nuevas plazas y contrataciones, con excepción de las que fueran necesarias para las áreas sociales estratégicas, como educación, salud, justicia y seguridad; ii) reemplazar plazas solo que fuera estrictamente necesario hacerlo; iii) suspender aumentos salariales para los funcionarios y jefaturas; iv) suspender compensaciones adicionales al salario, como bonificaciones y recursos en especie, a funcionarios y jefaturas; v) suprimir compras de equipo y bienes de lujo, o de uso no prioritarios, por ejemplo, compra de vehículos de lujo y renovación no necesaria de flota vehicular ; vi) garantizar el gasto racional en viajes al exterior y sus viáticos; vii) limitar a lo estrictamente necesario el gasto en publicidad.
3. Revisar los escalafones de ciertos grupos de servidores públicos que generan

incrementos periódicos desproporcionados, los beneficiados con el escalafón deberán mantenerlo en una proporción que no genere distorsiones entre un sector laboral y otro, en contra del principio de igualdad (art.3 Cn), ni una presión fiscal desproporcionada; debe privar la racionalidad, austeridad y equilibrio presupuestario exigido por la Cn.

4. Prohibir nuevos contratos privados de seguro médico-hospitalarios, o buscar alternativas presupuestarias razonables, como por ejemplo establecer una responsabilidad de gasto compartidos, con fondos estatales y pagos parciales mayoritarios de las primas, realizados por los mismos beneficiados.

Este ajuste no se ha realizado en ninguno de los subsiguientes presupuestos; por el contrario, en el P2021 hay un aumento significativo en el rubro de remuneraciones en el sector público no financiero (SPNF) (US\$349 millones (11.3%)) y se crearon 9,278 nuevos puestos (5%).

Se mantienen los gastos no prioritarios o excesivos; la publicidad y las consultorías –algunas para mejorar la imagen del Gobierno– representan un gasto más fuerte. Se ha creado un periódico oficial Diario El Salvador, que tiene como principales anunciantes a las instituciones públicas¹⁷. Al ser propiedad de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), su gasto no se refleja en las cuentas del Gobierno Central, y podría ser más difícil tener información sobre sus estados financieros, cuando se requiera información sobre su primer año de funcionamiento. Si este medio impreso es deficitario podría estar siendo financiado con las utilidades de CEL, las cuales podrían

¹⁷ <https://www.economista.net/actualidad/El-Gobierno-es-casi-el-unico-cliente-del-Diario-El-Salvador-20210128-0002.html>

haber ocupado en programas sociales, ya sea directamente o a través de transferencias al Gobierno Central para proyectos de bienestar social.

El ajuste a los gastos no prioritarios o excesivos significa un ahorro no despreciable en una situación fiscal como la que atraviesa el país. No obstante, donde hay un mayor margen para lograr ahorros importantes es en el de las remuneraciones.

El Salvador es el país con el gasto en remuneraciones más ineficiente¹⁸, con una de las primas salariales más altas; este gasto es más elevado que en otros países con similar nivel de desarrollo. En un estudio del BID¹⁹ que analiza la eficiencia del gasto público en América Latina, se indica que en 2016 el gasto en remuneraciones del Gobierno General que El Salvador ejecutó, lo ubicó entre los países con el gasto más elevado (alrededor del 40% del gasto total), superior al promedio de Latinoamérica (29%), y cercano a Costa Rica, Paraguay, Honduras y Guatemala; incluso superior al promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (24.2%). En relación con el producto interno bruto (PIB), el gasto en referencia representó más de 10% para el país, mientras que el promedio de América Latina fue de 8.4% y en los países de la OCDE promediaba 10.6% en 2016²⁰.

Existe un gran espectro de salarios para puestos similares dentro de una misma dependencia, y entre diferentes instituciones. El sistema de escalafones, especialmente del sector salud, no

es sostenible, y supera ampliamente los ajustes para mantener la capacidad adquisitiva; junto a los escalafones, se otorgan al mismo tiempo bonificaciones y aumentos salariales.

Para ordenar el empleo público se necesita una Ley de la Administración Pública que se cumpla, y sustituya la obsoleta Ley del Servicio Civil²¹.

C. No cumple con la Ley de Responsabilidad Fiscal

A través del D.L. 593²² se declaró Estado de Emergencia Nacional, Estado de Calamidad Pública y Desastre Natural en todo el territorio nacional por un plazo de treinta días –hasta el 12 de abril de 2020–. Por medio del D.L. 622 del 12 de abril²³ se aprobó una prórroga por cuatro días, lo que hacía vigente el decreto hasta el 16 de abril. El D.L. 631²⁴ lo extiende por quince días, hasta el 1 de mayo de 2020. Luego, a través del D.L. 634 del 30 de abril de 2020²⁵ se prorroga por otros 15 días, hasta el 16 de mayo. Ante el impasse entre el Ejecutivo y el Legislativo, la Sala de lo Constitucional revivió el D.L. 593 del 22 al 29 de mayo, mientras el Ejecutivo lograba un acuerdo con el Legislativo. El 29 de mayo finalmente terminó el Estado de Emergencia Nacional, al no haberse logrado un acuerdo entre los Órganos para prorrogarlo.

Durante este tiempo, el 26 de marzo de 2020 se emitió el D.L. 607²⁶, que en el art. 1 suspende temporalmente la Ley de Responsabilidad Fiscal

18 Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. Mejor Gasto para mejores vidas. 2018. BID.

19 Ibid.

20 Ibid.

21 D.L. 507, 24/11/1961; D.O. 239, tomo 193, 27/12/1961.

22 D.L. 593, 14/03/20; D.O. 52, tomo 426, 14/03/20.

23 D.L. 622, 12/04/20; D.O. 73, tomo 427, 12/04/20.

24 D.L. 631, 16/04/20; D.O. 77, tomo 427, 12/04/20.

25 D.L. 634, 30/04/20; D.O. 87, tomo 427, 30/04/20.

26 D.L. 607, 26/03/20; D.O. 63, tomo 426, 26/03/20.



para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF)²⁷, mientras duren los efectos de emergencia; esto sería hasta el 29 de mayo de 2020, cuando finaliza la declaratoria legislativa de emergencia nacional.

En el mismo artículo 1 del D.L. 607 se estipula que, en un un plazo no mayor de 90 días, contados a partir de un día después que hayan culminado los efectos del Estado de Emergencia Nacional, el Ministerio de Hacienda elaborará un Plan de Regularización para retomar el proceso de consolidación y sostenibilidad fiscal, en coherencia con el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo. Este plan, por tanto, debió haberse presentado el 28 de agosto de 2020.

A la fecha, este plan de regularización no se ha proporcionado; y tampoco se exigió que el ministro de Hacienda presentara la declaración jurada junto con el proyecto de presupuesto, como establece la LRF. También se incumple el artículo 14 de dicha ley, que prohíbe la creación de nuevos gastos sin una fuente de financiamiento, siendo que varios gastos que se suponía temporales se han vuelto permanentes, y se han creado otros nuevos que también son permanentes (cuadro 2).

La violación del marco jurídico se ha realizado sin que se hayan deducido responsabilidades, lo que vulnera el Estado de derecho, y frena la inversión.

²⁷ Decreto Legislativo 533, 10/11/2016; Diario Oficial 210, tomo 413, 11/11/2016.

Cuadro 2

Algunos de los nuevos compromisos de gasto público creados en 2020 y 2021 (Millones de US\$)

Gasto	Monto
Remuneraciones SPNF incremento (P2021)	349.0
Veteranos incremento (neto de remuneraciones) (P2021)	144.5
Incremento pensión mínima	125.0
FODES incremento (P2020)	122.3
Hospital El Salvador presupuesto (neto de remuneraciones) (P2021)	32.0
Pensiones IPSFA incremento (P2021)	10.9
CIFCO presupuesto (P2021)	1.5
Total	785.2

Fuente: presupuestos votados 2020 y 2021, Ministerio de Hacienda.

III. El P2021 no preserva la estabilidad macroeconómica

A. Expansivo en gastos

El PP2021 es un presupuesto expansivo en gasto, el cual no tiene el financiamiento necesario, y descansa en un incremento sustancial de deuda, lo que no es debido únicamente a la pandemia. No se identifican presupuestos extraordinarios para combatir el COVID-19, lo que hace difícil aislar el gasto que se ha contemplado en el P2021 para la emergencia, y esto puede llevar a una solicitud de más préstamos bajo esta justificación, siendo que los gastos previsibles para esta situación deberían estar incluidos en el P2021.

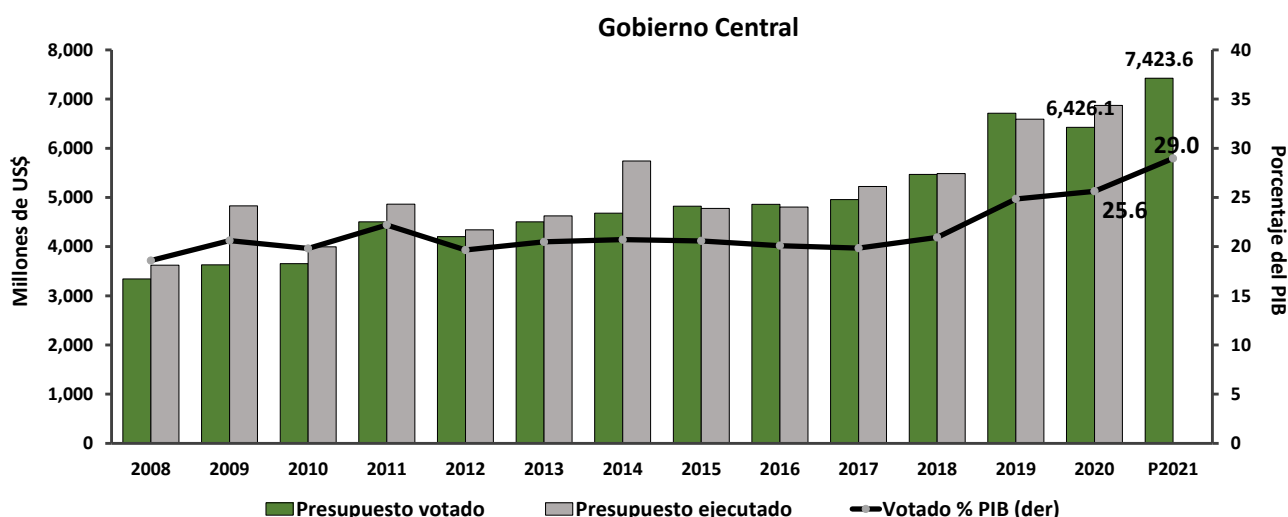
Con respecto al presupuesto votado de 2020, las erogaciones del Gobierno Central se incrementan en US\$997.5 millones (15.5%) (gráfica 6 y

anexo 1). Si se restan las amortizaciones de deuda, el aumento del P2021 es de US\$1,035.4 millones (17%) en relación con el P2020; como comparación, durante 2018-2020 los presupuestos votados –quitando amortizaciones– se incrementaron en promedio 9.5% cada año, lo que ya era una tasa alta.

En el P2021, el gasto total del Gobierno Central –quitando amortizaciones– asciende a US\$7,140 millones, lo que supera en US\$1,624.4 millones (29.5%) a lo ejecutado en 2019. Sin embargo, el P2021 sin amortizaciones es US\$998.4 millones (-12.3%) inferior al gasto ejecutado en 2020; aunque si se consideran las sobrestimaciones, subestimaciones y la deuda adicional que se solicitará en 2021, muy probablemente el gasto de 2021 superará al de 2020.

El gasto ejecutado del Gobierno Central fue 21.1% del PIB en 2019, y según cifras preliminares llegará a 27% del PIB en 2020,

Gráfica 6
Presupuestos votados y ejecutados varios años



Nota: presupuesto % del PIB de 2020 y 2021 con base en estimaciones propias del PIB.

Fuente: elaborado con datos de presupuestos votados e Informes de la Gestión financiera del Estado



y llegaría a 28.5% según cifras del P2021 y estimaciones del PIB para ese año; esta última tasa podría aumentar si se toman en cuenta todas las fallas del presupuesto, pero también puede contenerse un poco si se tiene una recuperación económica mayor que la que se ha estimado.

Las remuneraciones siguen creciendo y hay un aumento sustancial en el número de plazas

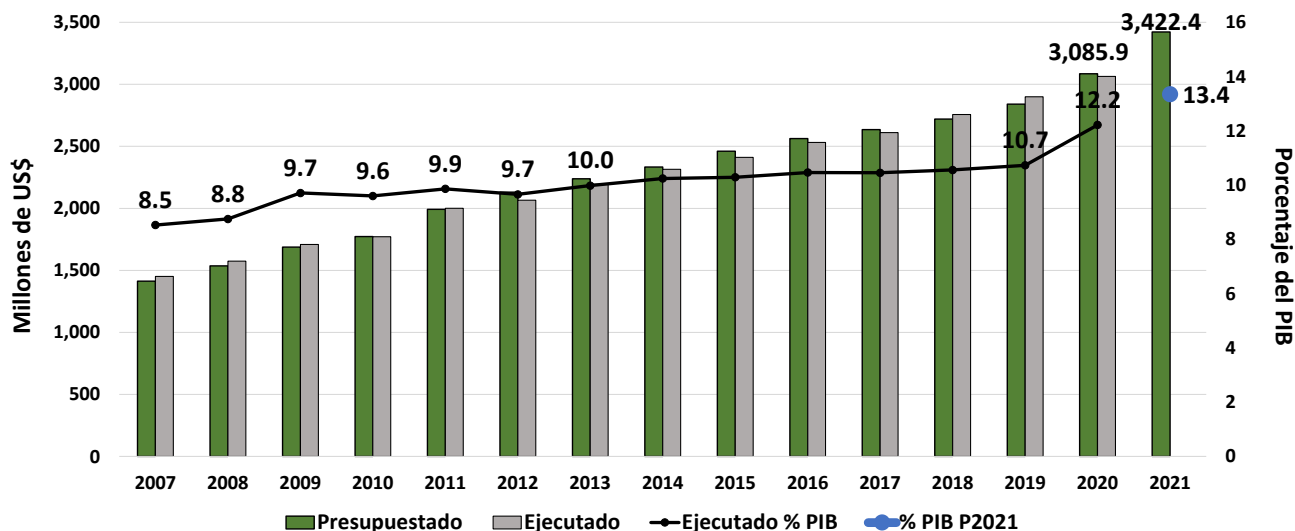
Uno de los gastos con mayor participación es el de las remuneraciones; siendo uno de los que más se han expandido (gráfica 7), impulsado por nuevas plazas y aumentos salariales. En el P2021,

para el Gobierno Central, las remuneraciones representan el 32.7% del gasto total –excluyendo las amortizaciones de deuda–; esta participación para el SPNF sube a 42.2%, de acuerdo con lo presupuestado para 2021.

En el P2007 lo asignado a remuneraciones del SPNF fue US\$1,413 millones, en el P2021 ese monto asciende a US\$3,422.4 millones (gráfica 7). El crecimiento de las remuneraciones se aceleró en los presupuestos de 2020 y 2021. De 2010 a 2020, las remuneraciones del SPNF en los presupuestos votados registraron una tasa de crecimiento promedio de 5.7%; en el P2020 este crecimiento fue 8.6% y de 10.9% en el P2021 (gráfica 7).

De 2013 a 2020 se crearon en promedio 2,581 plazas anuales en el SPNF, según los presupuestos

Gráfica 7
SPNF: remuneraciones gasto ejecutado y presupuestado



Fuente: elaborado con datos de presupuestos votados y cifras ejecutadas del BCR.



votados²⁸. En el P2021 el incremento es de 9,278 plazas, lo que marca un máximo histórico, con excepción del año 2011 cuando se absorbió a los maestros del programa EDUCO. De acuerdo con el P2021, el número de empleados públicos del SPNF ascenderá a 193,475 en 2021, habiéndose creado así 59,483 nuevas plazas de 2007 a 2021 (gráfica 8).

La concentración de plazas y el mayor aumento en términos absolutos corresponde al Gobierno Central; pero en términos relativos las empresas públicas aumentan en 96.4% su planilla de 2007 a 2021, las descentralizadas 48.1% y el Gobierno Central 41.3%. En el P2021 el Gobierno Central tiene un incremento en el número de empleados de 3,243, las descentralizadas aumentan 6,122 la planilla, y las empresas públicas lo reducen en 87. Las empresas públicas individualmente reducen o

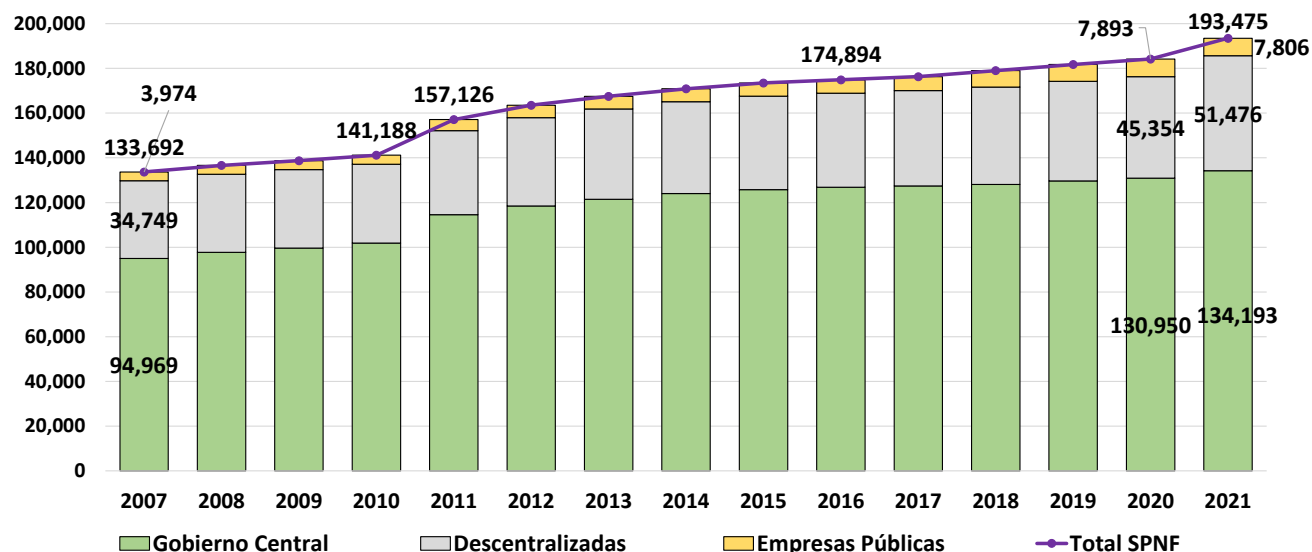
aumentan muy poco el personal en el P2021; sin embargo, debe tomarse en cuenta que de 2009 a 2020, ANDA aumentó en 1,540 su planilla (56%), y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) en 1,975 (351.4%) (anexo 2).

El incremento en el salario per cápita anual del SPNF ha sido de US\$449.7 dólares, US\$396.9 dólares y US\$106.5 dólares en el P2019, P2020 y P2021, respectivamente²⁹. En el P2021 se otorgó el escalafón salarial completo a todo el personal docente y administrativo, con un costo de US\$6.5 millones. El costo del escalafón del Ramo de Salud en el P2021 fue de US\$38.5 millones, y se incluyeron los fondos para que los empleados de FOSALUD tuvieran equidad salarial con respecto al personal del Ministerio de Salud. También se otorgó completo el escalafón policial, y se dio un complemento

28 Plazas a tiempo completo por Ley de Salarios y por contrato, sin incluir personal de defensa.

29 Incremento salarial promedio de plazas del SPNF de tiempo completo por Ley de Salario y por contrato, no incluye personal de defensa.

Gráfica 8
SPNF: plazas a tiempo completo según presupuestos votados



Plazas a tiempo completo por Ley de salarios y contrato, no incluye personal de defensa.
Fuente: elaborado con datos de presupuestos votados.



salarial adicional de cien dólares a cada uno de los empleados operativos y administrativos de la Policía Nacional Civil (PNC); y también se incluye el pago de bonos trimestrales de US\$400 para el personal policial y de US\$150 para el administrativo³⁰.

Las instituciones que más incrementaron su planilla en el P2021 fueron: Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana (MJSC) con un aumento de 1,839 nuevos puestos de trabajo; Ministerio de Salud (MINSAL) (1,255); Consolidado de Hospitales (5,146), y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) (844); pero tuvieron incrementos porcentuales importantes: el Ministerio de Vivienda que creó 89 nuevos puestos de trabajo, un incremento de 78.8%; Dirección Nacional de Medicamentos (DNM) (51, 24.2%); la Presidencia de la República (154, 14.3%); Consejo Nacional de la Niñez y de la

Adolescencia (CONNA) (44, 11.4%); Procuraduría General de la República (87, 6.1%); entre otros.

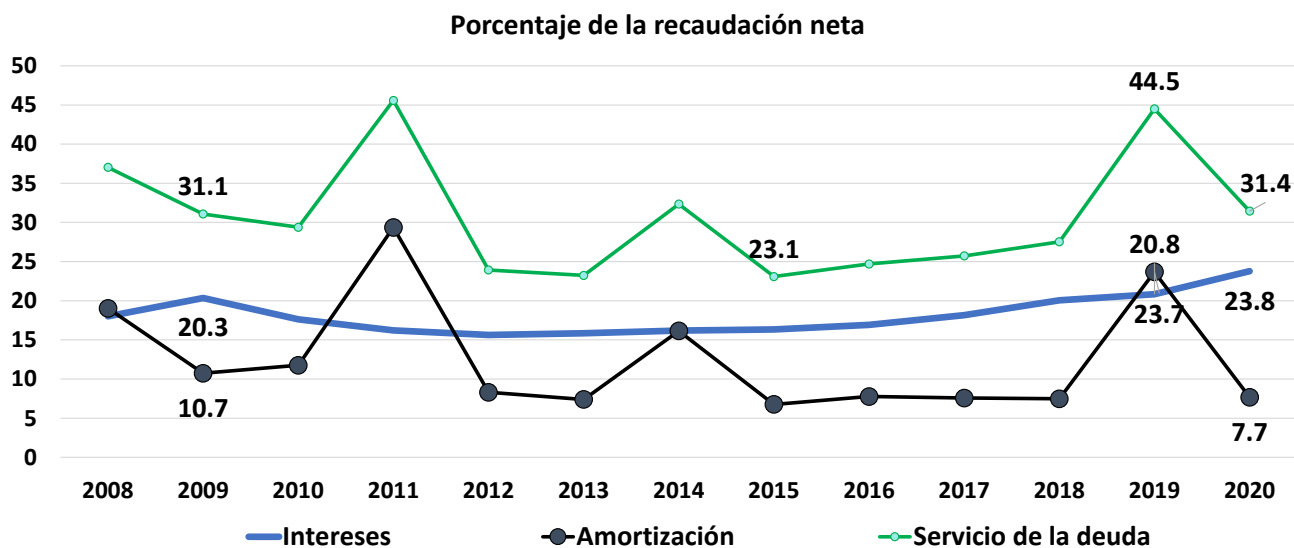
Otro gasto que se ha expandido es el servicio de la deuda, relacionado con el alto nivel de endeudamiento. Este gasto representó el 31.4% de los ingresos tributarios netos en 2020, según cifras preliminares (gráfica 9).

Se crearon nuevos gastos

Varios gastos que se suponían que serían temporales por la emergencia, se han convertido en permanentes, y se han creado otros nuevos, incluyendo un fuerte incremento de gastos para grupos específicos; también, una parte creciente de las pensiones del IPSFA son ahora responsabilidad del Estado.

30 Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2021, Ministerio de Hacienda.

Gráfica 9
SPNF: servicio de la deuda como porcentaje de la recaudación neta



No incluye amortización de LETES ni CETES.

Fuente: elaboración propia. Datos intereses BCR; amortización datos MH, excepto año 2020 que es del BCR.



Por otro lado, la infraestructura del Centro Internacional de Ferias y Convenciones (CIFCO) se acomodó para ser un hospital que atendiera enfermos del COVID-19; al principio, las autoridades afirmaron que serían instalaciones temporales, pero luego manifestaron que el “Hospital El Salvador” sería permanente; además de las reacomodaciones, también se está construyendo un nuevo edificio en el parqueo del CIFCO. La construcción ha tenido demoras, sobrepasando la fecha inicial en la que se indicó que sería terminado; y se han dado varios cambios improvisados a lo largo del proceso.

La construcción del Hospital El Salvador pudo haber afectado la mejora y construcción del nuevo Hospital Rosales. Además, implicó un gasto nuevo; en el primer año de funcionamiento del Hospital El Salvador tiene un presupuesto que supera los US\$60 millones –incluyendo remuneraciones– (cuadro 2), y que probablemente irá aumentando. Por otra parte, está siendo construido en un sitio que no es apto para un hospital, y el CIFCO, como tal, se quedó sin instalaciones y se volvió deficitario, convirtiéndose en un nuevo gasto para el Gobierno Central.

B. Déficit fiscal y requerimiento alto de deuda en 2021

La brecha fiscal que resulta de las cifras del P2021 es alto, y aumenta más al tomar en cuenta las fallas del presupuesto, lo que elevará más los ya críticos niveles de endeudamiento del país.

Brecha fiscal de 2021 se proyecta mayor que la de 2020

En 2019, el déficit fiscal del SPNF fue US\$828.3 millones (3.1% del PIB). De acuerdo con datos preliminares del MH y proyecciones propias del PIB, para 2020 esta brecha había ascendido a US\$2,477.9 millones (9.9% del PIB). A partir del presupuesto aprobado para 2021, este déficit continúa a un nivel alto: US\$1,605.3 millones³¹ (6.3% del PIB) (gráfica 2).

Si se toman en cuenta las sobrestimaciones de ingresos (US\$959 millones) y subestimaciones de gastos (US\$170 millones); y los US\$300 millones autorizados en la reforma al Decreto Legislativo 608³² para ser utilizados en el P2021, pero que no han sido incorporados aún en el presupuesto votado³³; el déficit del SPNF para 2021 se proyecta que ascenderá a US\$3,033.7 millones (11.8% del PIB) (gráfica 1), que es excesivamente alto.

Dado el cuantioso endeudamiento que contempla el P2021, sería razonable esperar que no se solicite deuda adicional, sobre todo considerando el aumento del riesgo país y las limitantes al acceso a los mercados financieros.

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

32 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 de dicho decreto que habían quedado préstamos amparados al D.L. 608 que no se desembolsaron en 2020 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.

33 *Ibíd.*



Requerimientos altos de deuda

Para cubrir el alto déficit que se contempla en el P2021, se requiere financiamiento por US\$1,412.9 millones³⁴ (anexo 1), sin que haya un pago fuerte de vencimiento de títulos valores en este año. Esta cifra es bastante alta, pero, además, no es realista, ya que las sobrestimaciones de ingresos y subestimaciones de gastos –como se explicó anteriormente– presionarán por más deuda, a menos que no se ejecute parte del gasto presupuestado.

El P2021 marca un máximo histórico en el requerimiento de deuda para la operación del Estado, US\$1,179.7 millones (19.4% de los ingresos totales presupuestados); con un

³⁴ Este financiamiento solo es para cubrir la brecha calculada a partir del presupuesto de 2021; no se considera las sobrestimaciones ni subestimaciones; ni los US\$133.9 millones de diferencia entre ingresos y gastos que presenta el P2021.

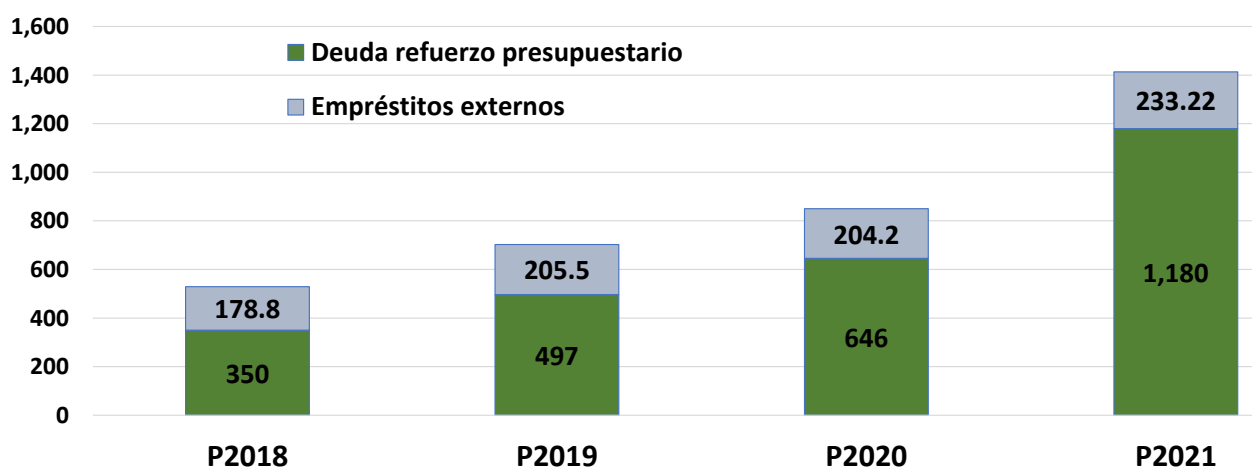
incremento de 82.9% con respecto a los US\$645.8 millones solicitados para este fin en el P2020, que ya era un monto demasiado alto (gráfica 10).

Si al financiamiento para refuerzo presupuestario del P2021, se le añade la brecha entre ingresos y gastos (US\$133.9 millones) (gráfica 5) que presenta el presupuesto, el financiamiento que se necesita para gastos de operación del Estado, sube a US\$1,313.6 millones; esto sin tomar en cuenta los faltantes por sobrestimaciones y subestimaciones.

En la gráfica 10 se observa que mientras que la deuda para refuerzo presupuestario aumenta, los desembolsos para proyectos específicos se han mantenido estables alrededor de US\$200 millones en los últimos años.

La deuda para gastos de operación del Estado tiene un uso más discrecional pues no tiene

Gráfica 10
Financiamiento requerido en presupuestos aprobados
(Millones de US\$)



Nota: en P2019 no se incluye emisión eurobonos (US\$800 millones).

Fuente: elaborado con datos de presupuestos votados, Ministerio de Hacienda.

proyectos específicos atados, así como también sucede con el destino que se puede dar a los recursos obtenidos a través de LETES. En 2020, al no poder obtenerse préstamos de las multilaterales para los gastos de funcionamiento del Estado, se recurrió a la emisión de bonos internacionales, por US\$1,000 millones, a una tasa onerosa del 9.5%.

De acuerdo con los principios económicos, la deuda debería ser principalmente para inversión o proyectos específicos, y no para gasto corriente, por lo que un buen manejo de las finanzas públicas debería contemplar refuerzos presupuestarios temporales en años específicos, pero no como una fuente de financiamiento cotidiana, y muchos menos permanente y en aumento.

Antes de la sentencia de la Sala de lo Constitucional, para llenar las brechas que resultaban de presupuestos no realistas y mantener el gasto corriente, se recurría a la deuda de corto plazo que –según la Constitución– solo debería ser usada para descalces temporales de ingresos y gastos, pero que en la práctica servía como financiamiento permanente; cuando el saldo de esta deuda de corto plazo superaba los US\$800 millones, se reestructuraba para volver a utilizar estos instrumentos como financiamiento permanente, de manera contraria a lo que establece la Constitución, lo que ha elevado la participación de los bonos dentro de la composición de la deuda de El Salvador, los cuales se vuelven una deuda permanente al tener que emitir nueva deuda cuando hay vencimiento de bonos.

La sentencia de la Sala de lo Constitucional de 2017, indicó que, para evitar un equilibrio artificial, y poder cumplir con el principio de universalidad sin hacer un mal uso de la deuda de corto plazo, se debía dar el financiamiento que se considerara necesario. Sin embargo, al mismo tiempo, la sentencia señaló que se debía racionalizar el gasto, como se explicó anteriormente.

Esto último no se hizo, pero sí se comenzó a pedir deuda para refuerzo presupuestario, creando una especie de “cheque en blanco” para poder expandir el gasto corriente; al mismo tiempo que se sigue ocupando la deuda de corto plazo, como financiamiento permanente de gastos de operación del Estado.

Las necesidades de financiamiento son cuantiosas al tomar en cuenta las fallas del P2021

En el cuadro 3 se presentan las necesidades de financiamiento a partir del P2021 del SPNF, que asciende a US\$1,958.5 millones (déficit más amortizaciones en el presupuesto del SPNF)³⁵. Sin embargo, cuando se toman en cuenta las fallas del presupuesto: sobrestimaciones, subestimaciones, así como los US\$300 millones de fondos amparados al D.L. 608 y que no se incluyeron en el P2021, la necesidad de financiamiento para 2021 se eleva a US\$3,386.9 millones³⁶.

³⁵ Incluye el desequilibrio presupuestario por US\$133.9 millones.

³⁶ Estas necesidades de financiamiento no incluyen la deuda adicional que se requerirá para pagar el FODES de 2020, ni el pago atrasado a proveedores, la deuda política, o nueva deuda para adquirir vacunas u otros gastos de la emergencia que no se incluyeron en el P2021, o si se requiere de deuda adicional para terminar las obras de Fomilenio.



Cuadro 3

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.)	3,386.89	
I. Déficit SPNF a partir del P2021	1,605.34	Déficit incluye los US\$133.9 millones (desequilibrio presupuestario). De los desembolsos del P2021 no tienen fuente de financiamiento: US\$381 millones (parte del DL 608, e incorporados en el P2021); US\$138.7 millones (nueva deuda que el D.L. 804 autoriza buscar, y está en el P2021, no son parte del D.L. 608); y US\$133.9 millones (desequilibrio presupuestario).
II. Amortizaciones SPNF (P2021)	353.20	
III. Faltantes	1,428.35	
a) Fondos D.L. 608 autorizados para P2021 pero no incluidos en P2021	300.00	No hay fuente de financiamiento
b) Sobrestimaciones	958.48	No hay fuente de financiamiento
c) Subestimaciones	169.87	No hay fuente de financiamiento
B. Fuentes de financiamiento (I. + II. + III. + IV.)	1,304.92	
I. SPNF desembolsos préstamos externos ya aprobados para proyectos, y títulos empresas públicas	332.42	Se vetó el decreto
II. Desembolsos FOP	312.50	
III. Fondos D.L. 608, aprobados 24/12/20 para P2021	350.00	
a) BCIE (D.L. 800) para proyectos municipales	50.00	Se vetó el decreto
b) BID (D.L. 802): vacunas COVID	50.00	
c) BID (D.L. 803): US\$125 millones proyectos municipales y US\$125 millones aumento pensión mínima	250.00	
IV. Fondos D.L. 608, autorizados 24/12/20 para P2021	310.00	
a) BCIE (D.L. 798): reactivación económica, grupos vulnerables y estabilidad macro	250.00	
b) OFID * (D.L. 799): MINSAL	15.00	
c) BID (D.L. 801): sector cafetalero	45.00	
Brecha por financiar (A. - B.)	2,082.00	

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.

(*) OFID: Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés).

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.

Una parte de este financiamiento que se necesita tiene identificada su fuente, pero otra no, y el Estado necesitará buscar deuda por

US\$2,082 millones (cuadro 3). Dado el riesgo país, y las limitantes para acceder a fondos en los mercados nacionales e internacionales, conseguir

estos fondos será difícil y, si se obtienen, las condiciones serán desfavorables para el país, lo que deterioraría más la ya delicada situación fiscal. Además, el presidente de la República vetó dos decretos que permitían deuda por US\$300 millones en conjunto (anexo 4), lo que hace más delicada e incierta la situación, hasta el 1 de mayo cuando tome posesión la nueva legislatura.

Si se logra un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y se presenta un programa de mediano y largo plazo para encauzarse hacia la sostenibilidad fiscal; se puede mandar un mensaje de confianza a los inversionistas y también acceder a más fondos con las multilaterales. Pero no solo importa el formalismo y mensaje de firmar un acuerdo, sino que se necesita implementar medidas para lograr la disciplina fiscal, ya que de lo contrario solo se estaría agravando la situación y aumentando la probabilidad de una crisis en años futuros.

Las necesidades de financiamiento serán mayores si se adquiere deuda adicional a lo contemplado en el cuadro 3.

C. Trayectoria de insostenibilidad de la deuda

De 2006 a 2019, la deuda del SPNF pasó de US\$7,603.9 millones (47.5% del PIB), a US\$19,284.7 millones (71.4%), un incremento de 23.8 puntos del PIB en trece años. Para diciembre de 2020 la deuda llegó a US\$22,139.2 millones (88.9% del PIB)³⁷, un incremento de US\$2,854.4 millones, equivalente a 17.5 puntos del PIB en un

³⁷ Cifras de deuda de 2019 son del BCR; monto de deuda a noviembre también es del BCR, y se estimó porcentaje con respecto a proyección propia del PIB de 2020.

año. Las dificultades para acceder rápidamente a más deuda, evitó un aumento mayor en 2020.

A partir del financiamiento y amortizaciones que corresponden al P2021³⁸, la deuda ascendería a US\$23,744.2 millones (92.6% del PIB) en 2021. Sin embargo, este presupuesto no es realista; al tomar en cuenta todos los faltantes –y si no se hace un ajuste en el gasto incorporado en el P2021– el endeudamiento llegará a cerca de US\$24,715.3 millones (96.4% del PIB) en 2021, lo que es obviamente insostenible (gráfica 11). Esta deuda será incluso mayor, si se aprueba deuda adicional, ya sea para gasto corriente, o para proyectos específicos que no han sido incorporados en el P2021; estos últimos si son bien ejecutados contribuirían a impulsar el desarrollo económico y social.

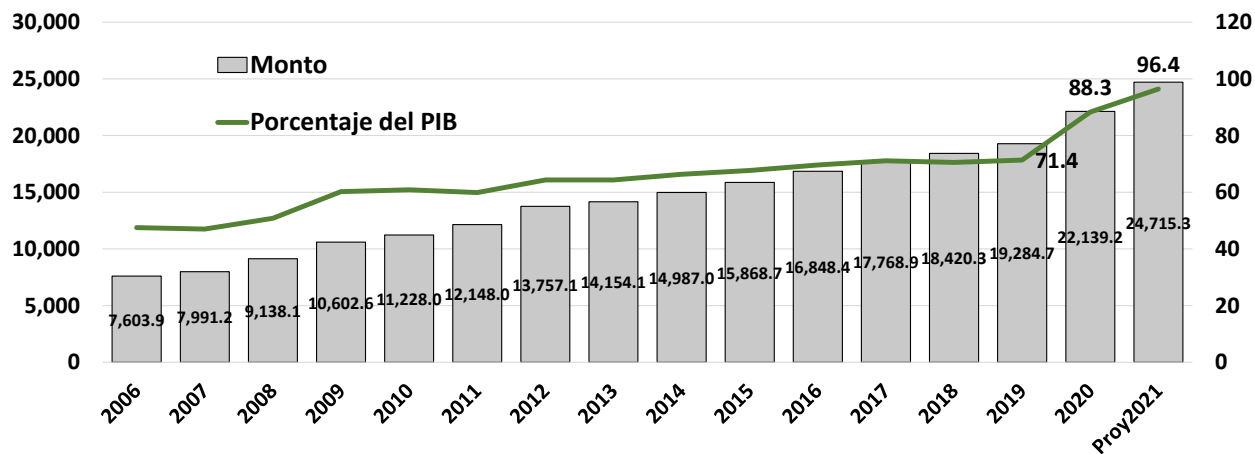
La deuda de US\$24,715.3 millones se aumentaría también con los desembolsos que pudiera haber en 2021 de préstamos *pipeline*; por ejemplo, hay dos préstamos por US\$200 millones en conjunto con el BCIE para el Plan Control Territorial, y un préstamo por US\$200 millones con el Banco Mundial para el Proyecto de Desarrollo Económico Local Resiliente. Asimismo, el Consejo del Banco Mundial aprobó tres proyectos para El Salvador por US\$501.8 millones, y está elaborando cuatro proyectos por US\$825 millones para el país. De manera similar, el BID está preparando una cartera de tres proyectos por US\$400 millones.

El Salvador, antes de la pandemia, era el cuarto país más endeudado en América Latina, y, sin embargo, fue uno de los que más deuda solicitó, como porcentaje del PIB. Si bien parte de este incremento de la deuda está asociado con la pandemia, también ha servido para cubrir otros

³⁸ Incluyendo la brecha de US\$133.9 millones.



Gráfica 11
Evolución de la deuda del SPNF
(Millones de US\$)



Fuentes: Datos del BCR; PIB 2020 y 2021 estimación propia; monto deuda en 2021 es proyección a partir del P2021 y sus faltantes.

agujeros fiscales que no están relacionados con la crisis, sino con una mala elaboración y ejecución de los presupuestos y una expansión de otros gastos. A esto se añade la improvisación, falta de eficiencia y conocimiento, poca transparencia, y un uso descomunal de recursos con fines electorales, que han contribuido también a esta expansión alarmante del nivel de endeudamiento.

El alto endeudamiento ha puesto en peligro la calificación crediticia de El Salvador, y ha elevado el riesgo país. El Indicador de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés) de El Salvador, aunque ha descendido del pico observado el 20 de mayo y 29 de octubre de 2020 –tendencia similar a lo sucedido en otros países latinoamericanos–, se mantiene más alto y se ha separado del EMBI promedio para América Latina (gráfica 12). El mayor riesgo ha limitado el acceso a fuentes de financiamiento internas y externas, y aumenta la probabilidad de un

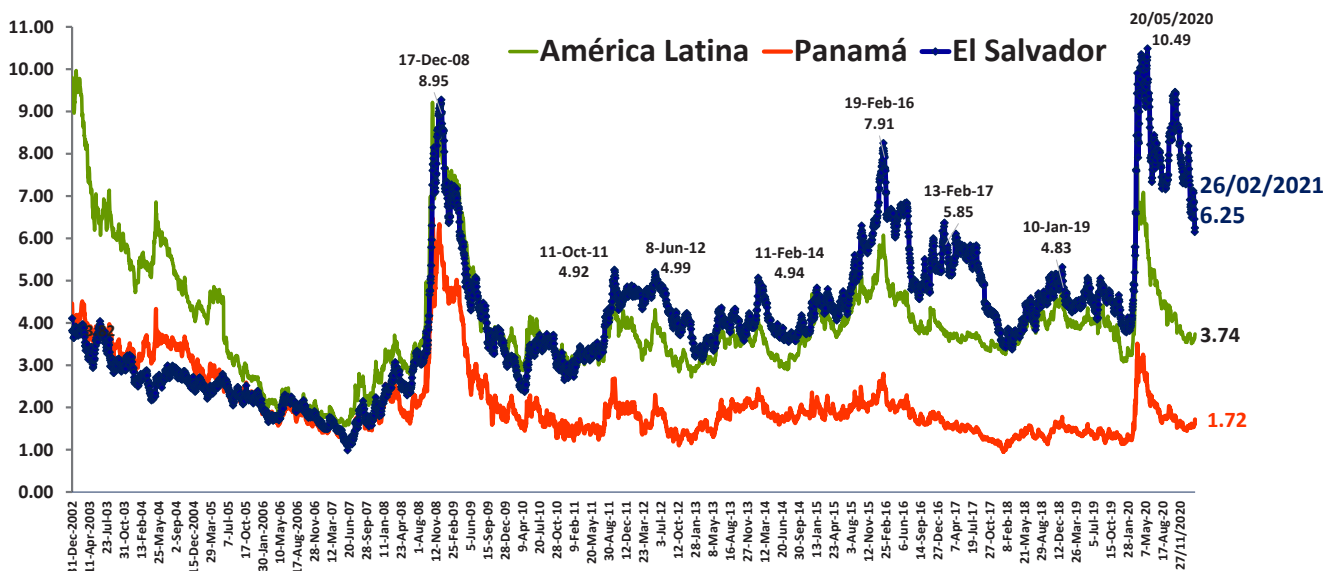
impago si no se toman las medidas correctivas necesarias.

Deuda de corto plazo ha alcanzado máximos históricos

A febrero de 2020 –antes de la pandemia–, la deuda de corto plazo ascendía a US\$1,049.9 millones con una tasa promedio de 4.3% (gráfica 12); superando sus máximos históricos anteriores que oscilaban alrededor de los US\$800 y US\$900 millones. La experiencia histórica mostró que acceder a más fondos a través de LETES se dificultaba cuando su saldo superaba los US\$800 millones, pero en la actualidad este límite máximo hace bastante tiempo que se sobrepasó.

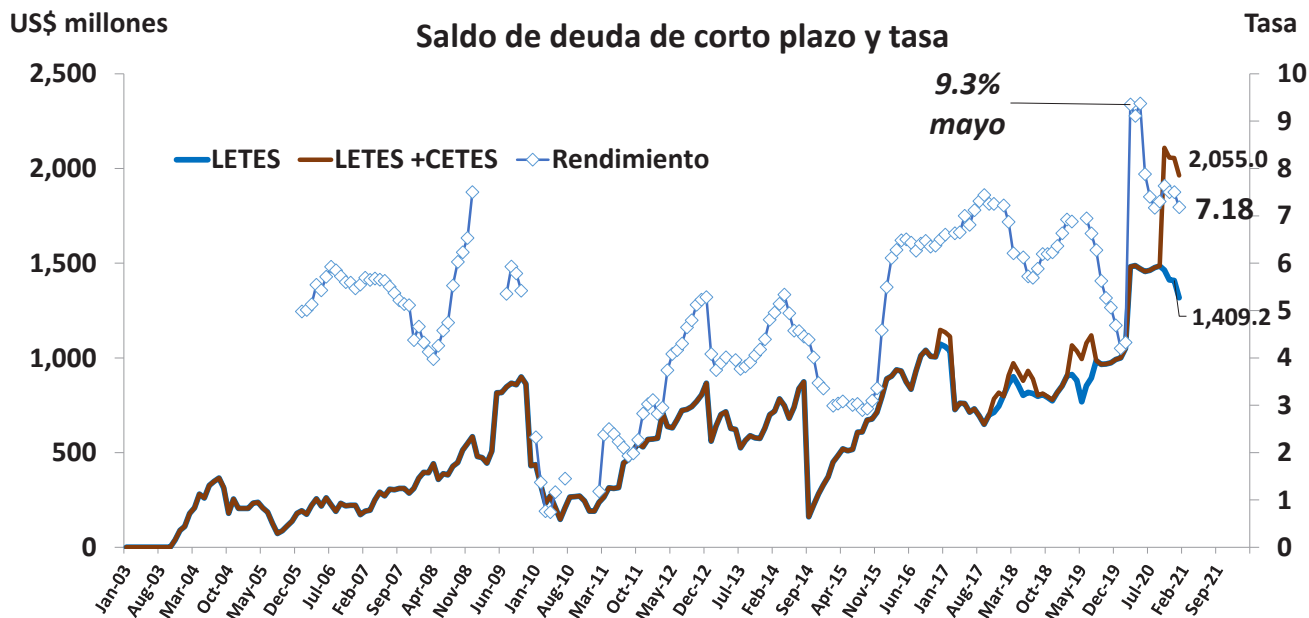
El 27 de marzo de 2020 se emitieron LETES por US\$426.2 millones. De ese monto US\$400 millones se incorporaron al Fondo de Protección y Mitigación de Desastres (FOPROMID) (gráfica 13). Las autoridades necesitaban recursos monetarios

Gráfica 12 EMBI, El Salvador con mayor riesgo, respecto al promedio de América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de JP Morgan (dato más reciente al 26 de febrero de 2021).

Gráfica 13 Evolución de la deuda de corto plazo, CETES y LETES, actualizada al 5 de febrero de 2021



Fuentes: Bolsa de Valores de El Salvador (BVES), Ministerio de Hacienda, BCR (Hasta septiembre) y Sistema de Negociación Bursátil



rápidamente, para otorgar la transferencia monetaria de US\$300 por hogar. Este programa, según cifras oficiales costó US\$375 millones, incluyendo los costos de logística.

También, en octubre de 2020 se emitieron CETES por US\$645.8 millones, al amparo del D.L. 640 que autorizó US\$1,000 millones de deuda para la reactivación económica. De este monto, al menos US\$600 millones fueron trasladados al Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas (FIREMPRESA) (gráfica 13).

Al 5 de febrero de 2021, el saldo de LETES estaba en US\$1,409.2 millones, con un rendimiento promedio de la última colocación de 7.18%; el monto de CETES era de US\$645.8 millones³⁹, con lo cual la deuda de corto plazo tenía un saldo de US\$2,055 millones (gráfica 13); con poco margen para que el Gobierno pueda continuar endeudándose. Después del resultado de las elecciones del 28 de febrero de este año, es posible que se busque reestructurar esta deuda, y continuar utilizando las LETES como financiamiento permanente, a menos que se tomen medidas para impedir este círculo vicioso.

IV. Deuda para la emergencia

De 2019 a 2020, la deuda del SPNF se incrementó en US\$2,773.3 millones⁴⁰, impulsada por:

a) emisión de títulos (inversionistas) con un incremento neto de US\$968.3 millones⁴¹; b)

39 Al 15 de marzo el monto de CETES estaba en US\$820 millones, con la colocación de US\$174.2 millones en CETES una tasa promedio de 5.5% y plazo de 90 días; como crédito puente amparado al D.L. 798, que autoriza suscribir un préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por US\$250 millones para reactivación económica, grupos vulnerables y estabilidad macroeconómica (ver anexo 4).

40 Perfil de deuda, diciembre de 2020, Ministerio de Hacienda.

41 De los cuales alrededor de US\$645.8 millones fueron para refuerzo presupuestario del P2020.

desembolsos netos de multilaterales por US\$451.8 millones; c) un aumento neto de US\$379 millones de LETES y US\$645.8 millones de CETES; estos últimos para la reactivación económica bajo el D.L. 640; d) la deuda previsional aumentó US\$291.1 millones; y e) hubo desembolsos netos de empréstitos de gobiernos por US\$38.5 millones.

La deuda autorizada durante 2020 para enfrentar la emergencia se estima en US\$3,476.9 millones (ver detalle en anexo 3); pero no se pudo desembolsar en su totalidad en ese año. De la deuda por US\$2,000 millones autorizada por el D.L. 608, solo US\$659 millones fueron percibidos efectivamente en 2020; de manera que en total los fondos provenientes de deuda que estuvieron disponibles para la emergencia en 2020, fue de US\$2,135.9 millones.

Sin embargo, los recursos usados bajo la justificación del combate de la pandemia fueron más altos, ya que también se hicieron reorientaciones presupuestarias hacia la emergencia, sacrificando la inversión y algunos programas sociales, entre otros.

Por otra parte, no todos los fondos de deuda para la emergencia que estuvieron disponibles en 2020 (US\$2,135.9 millones), se usaron para este fin; en algunos casos no se tiene certeza de su uso, y en otros se destinaron a llenar otras brechas fiscales.

Por ejemplo, de los bonos emitidos por US\$1,000 millones, se suponía que US\$354.2 millones –que estaban amparados al D.L. 640– debería servir para pagos atrasados a proveedores y devolución de IVA, pero no se conoce cómo se usaron. De manera similar de la emisión de CETES por US\$645.8 millones –amparados al mismo D.L. 640–, US\$600 millones fueron para FIREMPRESA y

US\$45.8 millones tendrían que ser para pagos de proveedores y devolución de IVA, y así completar los US\$400 millones que estipula el D.L. 640 que sería para este fin; sin embargo, tampoco hay información sobre el destino de los US\$45.8 millones (anexo 3).

De igual manera, de la emisión de LETES de marzo de 2020, se incorporaron US\$400 millones al FOPROMID, para financiar las transferencias monetarias; pero este programa costó US\$375 millones, por lo que no se tiene certeza del destino de los US\$25 millones restantes. Asimismo, del préstamo de US\$389 millones con el FMI, se autorizó que US\$219.3 millones se destinarían a la emergencia y a reintegrar los fondos que se usaron para las transferencias monetarias (anexo 4), es decir, para pagar LETES; pero muy probablemente no fue el uso que se le dio.

Otros recursos para la emergencia del COVID-19 se dirigieron a otras necesidades, de los US\$659 millones que fueron incorporados al P2020 –amparados al D.L. 608 (US\$2,000 millones)–: US\$55 millones fueron para la contrapartida de los proyectos de Fomilenio; US\$53 millones para los afectados por la tormenta Amanda; US\$52 millones para veteranos; y US\$18 millones para proveedores; haciendo un total de US\$178 millones que se usaron con fines distintos a la emergencia (anexo 4).

Por manera similar, de esos US\$659 millones (D.L. 608 por US\$2,000 millones), se destinaron US\$191.7 millones para proyectos municipales relacionados con la emergencia, pero no es público o no existe un informe con el detalle de su uso. Por los atrasos en el pago del FODES, parte de estos recursos pudieron haberse ocupado en fines no relacionados con la emergencia.

Ha habido cuestionamientos y señalamiento sobre desviación de fondos, poca transparencia,

improvisación e ineficiencia en el uso de los recursos; desconfianza que se acrecienta con la declaratoria de información reservada, sobre todo en el área de salud y paquetes alimenticios.

V. Asignaciones en el presupuesto aprobado

En términos de clasificación económica, los mayores incrementos en el presupuesto del Gobierno Central de 2021, con respecto al P2020, corresponden a la inversión en activos fijos, con un aumento de US\$360.6 millones (128.9%); las transferencias corrientes al sector público (US\$349.1 millones, 37%); remuneraciones (US\$222.6 millones, 10.6%); e intereses (US\$97.4 millones, 12.5%) (anexo 1). Por el contrario, los bienes y servicios cayeron en US\$33 millones (6.9%).

En el P2021 a nivel institucional en el Gobierno Central, comparando con el P2020, se observaron incrementos importantes en el Ministerio de Salud (US\$325.9 millones, 45.8%), Ministerio de Educación (US\$306.6 millones, 29.5%), Ministerio de Obras Públicas (US\$135.3 millones, 61%), y Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (US\$81.6 millones, 14.7%).

Han sido áreas importantes la salud, educación y justicia, cuyos presupuestos han venido aumentando a lo largo de los años; sin embargo, todavía está en deuda mejorar la calidad educativa y de los servicios de salud; está por observarse si el incremento significativo registrado en el P2021 tiene un impacto importante en la calidad. En estos incrementos han incidido, entre otros, los escalafones, bonificaciones, mejoras salariales, nuevas plazas; y, en el caso de Educación, un factor que ha impulsado el gasto es el programa de computadoras que tiene un presupuesto asignado de US\$210 millones en el P2021, que es uno de



los elementos que ha contribuido también al aumento en el gasto de capital con respecto al P2020.

Cambios en el P2021 con respecto al proyecto

En la discusión legislativa se hicieron reasignaciones de fondos dentro del proyecto de presupuesto, reduciendo algunas partidas para aumentar o crear nuevas erogaciones. En términos de clasificación económica, la contracción más fuerte fue en bienes y servicios (US\$79.1 millones) –se incluyen recortes en gastos de consultorías por US\$25.6 millones y de publicidad con un recorte de US\$7.9 millones– y en infraestructura (US\$ 99.7 millones) sacrificando inversión (cuadro 4).

Este recorte en el gasto permitió aumentar otras erogaciones. Se asignó fondos a varias organizaciones no gubernamentales privadas (ONG); varias son de beneficencia, pero también se incluyó al Colegio de Profesionales de Ciencias Económicas (COLPROCE), el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), y Asociación de Red de Contadores de El Salvador; estas asignaciones están clasificadas como transferencias corrientes al sector privado. Un incremento importante que resultó de la discusión legislativa, son los fondos para veteranos, que se incrementaron en US\$60 millones; catalogados como transferencias corrientes y de capital al sector público, ya que lo maneja el nuevo Instituto Administrador de Beneficios y Prestaciones Sociales de los Veteranos Militares y Excombatientes. El presupuesto del OJ y las transferencias del FODES –estas últimas son transferencias al sector público– se incrementaron para cumplir con la ley.

Cuadro 4 Comparación entre el PP2021 y P2020 del Gobierno Central, reorientaciones de gasto (Millones de US\$)

Fuente de recursos (recortes gastos)	-190.70
Remuneraciones	-2.59
Bienes y servicios	-79.07
Impuestos, tasas y derechos	-0.23
Seguros, comisiones y gastos bancarios	-3.52
Otros gasto financieros no clasificados	-0.02
Bienes muebles	-2.49
Infraestructura	-99.70
Inversión en capital humano	-1.85
Contribución especial turismo	-1.24
Uso recursos (incrementos gastos)	162.10
Transferencias corrientes al sector público	83.39
Transferencias corrientes al sector privado	12.44
Resto inversión activos fijos	7.82
Transferencias de capital al sector público	52.80
Transferencias de capital sector privado	0.20
Otras transferencias de capital	4.22
Recorte ingresos contribuciones especiales turismo	1.24
Diferencia	-28.60

Fuente: Elaborado con información del dictamen 392 de aprobación del presupuesto 2021, de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, AL.; Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2020, PP2020 y P2020, Ministerio de Hacienda.

En total, el recorte en algunas de las partidas de gasto fue de US\$190.67 millones, mientras que solo se aumentó en conjunto el gasto de otros rubros en US\$162.1 millones; resultando un saldo positivo de US\$28.6 millones (cuadro 4). Sin embargo, este resultado se anula, ya que el presupuesto votado de 2021, cuando fue aprobado, sin mayor explicación el financiamiento se redujo de US\$1,575.42 millones en el PP2021, a US\$1,412.92 millones en el presupuesto aprobado, lo que implica que se

redujeron en US\$162.5 millones los desembolsos de deuda. Esto explica la diferencia entre los ingresos y gastos de US\$133.9 millones en el P2021, que habrá que buscar financiamiento o reducir gastos.

En el anexo 5 pueden observarse los cambios en los presupuestos institucionales, comparando el presupuesto 2021 con el proyecto. Hubo una reducción en varias instituciones del Gobierno Central, las más importantes: Presidencia de la República con un recorte de US\$52.9 millones (-4.4%); Ramo de Vivienda US\$48.9 millones (-81%); Ministerio de Obras Públicas (MOP) US\$28.5 millones (-7.4%); Defensa US\$28 millones (-11.3%); Hacienda US\$23.8 millones (-21.3%); Ramo de Turismo US\$19.2 millones (-53.2%); Relaciones Exteriores US\$15 millones (-25.2%), y otras. En el anexo 6 está el detalle de los cambios –por clasificación económica– de cada institución.

En el proyecto de presupuesto de 2021, varias instituciones contraloras y de acceso a la información registraban una disminución de sus asignaciones, con respecto al presupuesto votado de 2020. En el presupuesto aprobado se logra revertir esta situación, aumentando las asignaciones de estas dependencias, aunque sus presupuestos siguen bajos. Este es el caso de la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), la Corte de Cuentas de la República (CCR), y el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG). El Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) no presentaron cambios en el P2021, con respecto al proyecto, por lo que experimentan una reducción de sus presupuestos con respecto al votado de 2020.

Otro cambio positivo en el presupuesto votado, con respecto al proyecto, es que en el art. 4 se bajó de

30% –como aparecía en el proyecto– a 25% de los ingresos corrientes presupuestados, la reducción del máximo autorizado para emitir LETES va en la dirección correcta, pero todavía ese porcentaje es muy alto; para descalces temporales sería suficiente un porcentaje alrededor del 5%.

El financiamiento no desembolsado en 2020 se incorpora al P2021

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 (cuadro 5). Esto redujo la proyección de deuda para 2021, comparado con las estimaciones a partir del proyecto.

Sin embargo, es importante 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. Los recursos que se estima que se necesitan para combatir la pandemia deberían estar incorporados al P2021; y no debería servir de justificación para solicitar deuda adicional para gastos que son, hasta cierto punto, previsibles, y que deberían haberse incorporado al P2021. Por otro lado, el trasladado de US\$1,041 millones –que eran para el combate a la emergencia– para financiar el P2021, podría indicar que fue excesivo el monto de deuda solicitada en 2020 para la emergencia, sobre todo, considerando el uso de la deuda en un año preelectoral.



El financiamiento total requerido en el P2021 es de US\$1,412.9 millones, de los cuales US\$233.2 millones son empréstitos externos aprobados para proyecto específicos; y US\$1,179.7 millones se destina para refuerzo presupuestario (cuadro 5).

Del monto destinado a refuerzo presupuestario (US\$1,179.7 millones): US\$1,041 millones son parte de los empréstitos externos aprobados en el D.L. 608 e incorporados en el P2021; el resto US\$138.7 millones, es autorización para buscar nuevo endeudamiento (no amparado al D.L. 608) (cuadro 5).

De esos US\$1,041 millones amparados al D.L. 608: a) US\$350 millones tienen fuente de financiamiento, ya están aprobados, y están incluidos en el P2021; b) US\$310 millones tienen

fuentes de financiamiento, están autorizados para suscribirse, pero no han sido ratificados, y sí están incluidos en el financiamiento del P2021; c) US\$381 millones no tienen fuente de financiamiento, no están autorizados ni ratificados, pero sí están incluidos en el P2021. Debe mencionarse que se está negociando un préstamo por US\$350 millones con el BCIE; si se logra, únicamente quedarían US\$31 millones de los préstamos amparados al D.L. 608 e incorporados al P2021 que no tendrían fuente de financiamiento, y ya no los US\$381 millones (anexo 5).

Por tanto, del financiamiento incluido en el P2021 (US\$1,412.92 millones), existen US\$519.7 millones (US\$138.7 millones no amparados al D.L. 608, más US\$381 millones amparados al D.L. 608), a los que habrá que buscar fuente de financiamiento. Estos

Cuadro 5 Gobierno Central: financiamiento proyecto y presupuestos votados, 2021 (Millones de US\$)

Clasificación económica	P2018	P2019	P2020	PP2021	P2021	Variación proyecto-votado 2021
Ingresos totales Gobierno Cental	5,467.49	6,713.21	6,426.11	7,453.47	7,289.73	-163.74
Financiamiento	528.13	1,502.48	850.03	1,575.42	1,412.92	-162.50
I. Empréstitos externos ya aprobados proyectos	178.02	205.48	204.23	233.22	233.22	0.00
II. Financiamiento pago de vencimiento títulos valores		800.00				
III. Financiamiento para refuerzo presupuestario	350.10	497.00	645.80	1,342.20	1,179.70	-162.50
a) Títulos valores	350.10	497.00	645.80	1,342.20		-1,342.20
b) Empréstitos externos aprobados DL 608, no desembolsados en 2020					1,041.00	1,041.00
c) Endeudamiento autorizado a buscar					138.70	
Financiamiento para refuerzo presupuestario, porcentaje de los ingresos	9.66	22.38	13.23	21.14	19.38	

Nota: en el P2019 se incluye el financiamiento para pagar eurobonos por US\$800 millones que vencían en 2019.

En el P2021 se debe tomar en cuenta que los gastos superan a los ingresos en US\$133.9 millones, por lo que el financiamiento fue reducido artificialmente. Fuente: elaborado con datos de presupuestos votados y proyecto de presupuesto 2021.

fondos sin fuente de financiamiento en el P2021, se reducirían a US\$169.7 millones⁴² (US\$138.7 millones no amparados al D.L. 608, más US\$31 millones amparados al D.L. 608); en el caso que se logren los US\$350 millones que se están negociando con el BCIE (anexo 5).

El financiamiento contemplado en el D.L. 608 y que ha sido incorporado al P2021, debe, por tanto, financiar gasto incluido en dicho presupuesto. Esto parece que no se ha entendido completamente, ya que, en algunas ocasiones, las afirmaciones de autoridades y legisladores parecieran indicar que estos fondos se pueden destinar a rubros que no están incorporados en el P2021.

Aparte del financiamiento contemplado en el P2021, existen US\$300 millones –parte del D.L. 608–, que no están autorizados, no tienen fuente de financiamiento y no se incluyeron en el presupuesto de 2021. Este hecho es curioso, ya que podrían haberse presupuestado para cerrar la brecha entre ingresos y gastos que existe en el P2021, que asciende a US\$133.9 millones.

⁴² Debe mencionarse que en este financiamiento de US\$1,412.92 millones del P2021, no se toma en cuenta el que se requerirá para solventar las fallas del presupuesto, ni el financiamiento adicional que se pueda solicitar para gastos que no están contemplados en el P2021.

VI. Reflexiones

- El Gobierno y la nueva legislatura con mayoría del partido oficial, como resultado de la manipulación de las cifras del P2021, quedan con un presupuesto desfinanciado. Hacia adelante, queda el reto de corregirlo, reduciendo gastos innecesarios, y llegar a un acuerdo creíble con el Fondo Monetario Internacional (FMI); en el que se plasme la ruta fiscal a mediano y largo plazo, y se encamine a la sostenibilidad de la deuda.
- La situación de las finanzas públicas es crítica, y si no se cumple el acuerdo del FMI o con un programa sólido de ajuste fiscal; se podría llegar a un punto de no retorno, donde el destino final sea una crisis fiscal. De ahí que las autoridades comprendan la seriedad de la situación, y que la expansión de gasto –sobre todo con fines propagandísticos o electorales basado en deuda– no es sostenible, y atenta contra el desarrollo y prosperidad del país.
- No se trata de tener como fin la aprobación legislativa –que ahora es favorable al Gobierno– para lograr más deuda; sino de arreglar la situación fiscal e impulsar el desarrollo económico y social. Esto conlleva a la transparencia, el estado de derecho, descartar la improvisación; tener un plan nacional de desarrollo y una estrategia para impulsar la inversión bien elaborados, realistas y que exista el liderazgo para implementarlos.



Anexo 1
**Gobierno Central: comparación proyecto y presupuesto votado 2021, por clasificación económica
(Millones de US\$ y porcentajes)**

Clasificación económica	Presupuesto votado 2020	Proyecto presupuesto 2021	Presupuesto votado 2021	Variación proyecto-votado 2021		Variación P2020-P2021	
	Monto	Monto	Monto	Absoluta	%	Absoluta	%
Ingresos totales	6,426.11	7,453.47	7,289.73	-163.74	-2.20	863.62	13.44
1. Corrientes	5,221.30	5,696.51	5,696.51	0.00	0.00	475.20	9.10
a) Ingresos tributarios	4,827.20	5,169.87	5,169.87	0.00	0.00	342.67	7.10
Impuesto sobre la Renta	2,072.42	2,061.21	2,061.21	0.00	0.00	-11.21	-0.54
IVA	2,315.89	2,643.35	2,643.35	0.00	0.00	327.46	14.14
Impuesto al comercio exterior	245.00	253.57	253.57	0.00	0.00	8.57	3.50
Resto ingresos tributarios	193.89	211.74	211.74	0.00	0.00	17.85	9.21
b) Resto ingresos corrientes	394.10	526.64	526.64	0.00	0.00	132.54	33.63
2. Capital	24.92	35.55	35.55	0.00	0.00	10.62	42.63
3. Financiamiento	850.03	1,575.42	1,412.92	-162.50	-10.31	562.88	66.22
a) Títulos valores mdo. externo	645.80	1,342.20		-1,342.20	-100.00	-645.80	-100.00
b) Empréstitos externos	204.23	233.22	1,412.92	1,179.70	505.84	1,208.68	591.81
4. Contribuciones especiales	329.85	146.00	144.77	-1.23	-0.84	-185.08	-56.11
Gastos totales	6,426.11	7,453.47	7,423.63	-29.85	-0.40	997.52	15.52
1. Corrientes	4,569.58	5,168.26	5,178.65	10.39	0.20	609.07	13.33
a) Remuneraciones	2,111.03	2,336.24	2,333.64	-2.59	-0.11	222.61	10.55
b) Bienes y servicios	479.75	525.85	446.79	-79.07	-15.04	-32.96	-6.87
c) Gastos financieros	837.98	936.00	932.23	-3.77	-0.40	94.25	11.25
Impuestos, tasas y derechos	18.06	16.03	15.79	-0.23	-1.46	-2.27	-12.55
Seguros, comisiones y gastos bancarios	29.42	36.89	33.37	-3.52	-9.54	3.95	13.44
Otros no clasificados	9.98	5.20	5.18	-0.02	-0.29	-4.80	-48.07
Resto gastos financieros (incluye intereses)	780.52	877.88	877.88	0.00	0.00	97.36	12.47
d) Transferencias corrientes	1,140.82	1,370.17	1,465.99	95.82	6.99	325.17	28.50
Al sector público	944.92	1,210.67	1,294.06	83.39	6.89	349.14	36.95
Al sector privado	189.22	153.83	166.27	12.44	8.08	-22.95	-12.13
Al sector externo	6.68	5.66	5.66	0.00	0.00	-1.02	-15.30
2. Capital	937.06	1,385.27	1,346.27	-39.00	-2.82	409.21	43.67
a) Inversión en activos fijos	279.76	734.73	640.36	-94.37	-12.84	360.60	128.89
Bienes muebles	38.31	268.81	266.33	-2.49	-0.92	228.01	595.13
Infraestructura	233.07	447.01	347.31	-99.70	-22.30	114.24	49.01
Resto	8.38	18.91	26.72	7.82	41.35	18.35	219.03
b) Inversión en capital humano	18.78	21.60	19.76	-1.85	-8.54	0.98	5.22
c) Transferencias de capital	638.52	628.93	686.15	57.22	9.10	47.63	7.46
Al sector público	587.29	569.17	621.98	52.80	9.28	34.69	5.91
Al sector privado	50.86	59.74	59.94	0.20	0.33	9.08	17.85
Otras	0.37	0.02	4.24	4.22	21,100.00	3.87	1,044.82
d) Inversiones financieras	0.00	0.00	0.00	0.00		0.00	
3. Aplicaciones financieras	321.52	283.67	283.67	0.00	0.00	-37.85	-11.77
4. Contribuciones especiales	200.62	136.00	134.76	-1.24	-0.91	-65.86	-32.83
5. Costo previsional	397.33	480.27	480.27	0.00	0.00	82.94	20.88

Fuente: Elaborado con datos del PP2020, P2020, P2021, Ministerio de Hacienda.

Anexo 2-A

SPNF: número de plazas a tiempo completo según presupuestos votados

Institución	P2009	P2019	P2020	P2021	P2009-P2021	P2019-P2020	P2020-P2021
Órgano Legislativo	978	2,316	2,507	2,506	1,528	191	-1
Órgano Judicial	9,346	10,677	10,715	10,602	1,256	38	-113
Órgano Ejecutivo	89,278	116,681	117,728	121,085	31,807	1,047	3,357
Presidencia de la República	772	1,520	1,077	1,231	459	-443	154
Ramo de Hacienda	3,116	3,179	3,163	3,146	30	-16	-17
Ramo de Relaciones Exteriores	898	1,078	1,089	1,067	169	11	-22
Ramo de la Defensa Nacional	285	286	286	286	1	0	0
Ramo de Gobernación	1,684	1,974	1,965	1,906	222	-9	-59
Ramo de Justicia y Seguridad Pública	26,206	36,457	36,798	38,637	12,431	341	1,839
Ramo de Educación	38,371	47,209	47,200	47,233	8,862	-9	33
Ramo de Salud	8,985	12,827	13,478	14,733	5,748	651	1,255
Ramo de Trabajo y Previsión Social	676	957	955	957	281	-2	2
Ramo de Cultura		1,126	1,124	1,118	1,118	-2	-6
Ramo de Vivienda			113	202	202	113	89
Ramo de Desarrollo Local			213	221	221	213	8
Ramo de Economía	499	953	954	935	436	1	-19
Ramo de Agricultura y Ganadería	1,113	1,026	1,011	1,004	-109	-15	-7
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	948	1,216	1,085	1,057	109	-131	-28
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	384	615	620	634	250	5	14
Ramo de Turismo	25	29	30	31	6	1	1
Ministerio Público					0	0	0
Fiscalía General de la República	1,596	2,062	2,377	2,376	780	315	-1
Procuraduría General de la República	1,291	1,428	1,428	1,515	224	0	87
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	418	465	469	492	74	4	23
Otras Instituciones					0	0	0
Corte de Cuentas de la República	1,221	1,362	1,363	1,371	150	1	8
Tribunal Supremo Electoral	529	527	541	539	10	14	-2
Tribunal de Servicio Civil	37	44	43	45	8	-1	2
Tribunal de Ética Gubernamental	38	80	80	80	42	0	0
Instituto de Acceso a la Información Pública		59	59	59	59	0	0
Consejo Nacional de la Judicatura	186	202	207	210	24	5	3
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS	34,995	44,565	45,349	51,435	16,440	784	6,086
Registro Nacional de las Personas Naturales	127	427	426	425	298	-1	-1
Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador	323	350	350	365	42	0	15
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	162	272	272	272	110	0	0
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	226	270	270	269	43	0	-1
Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador		73	71	70	70	-2	-1
Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos	224	277	281	272	48	4	-9
Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	154	163	163	163	9	0	0
Instituto Administrador de Beneficios y Prestaciones Sociales de los Veteranos Militares y Excombatientes				61	61	0	61

Continúa...



Anexo 2-B

SPNF: número de plazas a tiempo completo según presupuestos votados

Academia Nacional de Seguridad Pública	481	463	463	463	-18	0	0
Unidad Técnica Ejecutiva	94	98	98	98	4	0	0
Consejo Nacional de Administración de Bienes		30	31	32	32	1	1
Universidad de El Salvador	3,379	3,329	3,329	3,329	-50	0	0
Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación	65	103	104	98	33	1	-6
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia	1,269	1,404	1,404	1,404	135	0	0
Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial	86	872	838	857	771	-34	19
Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia		386	386	430	430	0	44
Consolidado Hospitales	11,494	13,159	13,736	18,882	7,388	577	5,146
Consejo Superior de Salud Pública	129	110	110	143	14	0	33
Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral	631	505	508	518	-113	3	10
Hogar de Ancianos Narcisca Castillo, Santa Ana	23	26	28	28	5	2	0
Cruz Roja Salvadoreña	139	139	139	139	0	0	0
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)		2,111	2,114	2,143	2,143	3	29
Dirección Nacional de Medicamentos		217	211	262	262	-6	51
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	136	149	149	149	13	0	0
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	12,147	14,920	15,139	15,983	3,836	219	844
Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador	72	144	152	108	36	8	-44
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	31				-31	0	0
Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública y Auditoría	10	18	24	25	15	6	1
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	119	311	280	280	161	-31	0
Superintendencia de Valores	45				-45	0	0
Superintendencia de Pensiones	77				-77	0	0
Centro Nacional de Registros	1,678	1,841	1,841	1,841	163	0	0
Fondo de Inversión Nacional de Electricidad y Telefonía	3	3	3	3	0	0	0
Superintendencia de Competencia	34	52	55	55	21	3	0
Defensoría del Consumidor	203	271	272	266	63	1	-6
Consejo Nacional de Energía		42	44	44	44	2	0
Consejo Nacional de Calidad		67	67	59	59	0	-8
Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo		104	104	104	104	0	0
Consejo Nacional de la Micro y Pequeña Empresa		165	168	162	162	3	-6
Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria	195	176	176	176	-19	0	0
Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal	596	599	599	592	-4	0	-7
Escuela Nacional de Agricultura	130	133	133	133	3	0	0
Consejo Salvadoreño del Café		41	41		0	0	-41
Autoridad de Aviación Civil	68	132	138	139	71	6	1
Autoridad Marítima Portuaria	55	91	107	107	52	16	0
Fondo para la Atención de las Víctimas de Accidentes (FONAT)		49	49	53	53	0	4
Instituto Salvadoreño de Turismo	291	369	371	328	37	2	-43
Corporación Salvadoreña de Turismo	99	104	105	105	6	1	0
EMPRESAS PÚBLICAS	4,000	7,505	7,893	7,806	3,806	388	-87
Lotería Nacional de Beneficencia	168	150	150	147	-21	0	-3
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	519	895	891	831	312	-4	-60
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	2,751	4,356	4,320	4,291	1,540	-36	-29
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	562	2,104	2,532	2,537	1,975	428	5

Plazas a tiempo completo por Ley de Salarios y por contrato según presupuestos votados; no incluye personal de defensa.
Fuente: elaborado con presupuestos votados, varios años.

Anexo 3

Préstamos autorizados en 2020 para enfrentar el COVID-19 (Millones de US\$)

Préstamos	Monto	Decreto	Destino	Comentarios	Incorporados al presupuesto
JICA (0.01%)	46.0	Incorporación al P2020: D.L. 615, 01/04/20, D.O. 69, tomo 427, 02/04/20 (US\$42 millones) y D.L. 627, 16/04/20, D.O. 79, tomo 427, 20/04/20 (US\$4 millones).	Para emergencia según decreto; no hay detalle de su destino.	Asignados al FOPROMID	Incorporado al P2020
ISSS (0%)	30.9	Decreto Ejecutivo	Salud	Se desconoce cómo será pagado.	Incorporado al P2020
Préstamos amparados al D.L. 608	2,000.0	Autorización obtener estos fondos: D.L. 608, 26/03/20, D.O. 63, tomo 426, 26/03/2020.	Para emergencia y recuperación economía, según decreto; pero una parte ha tenido otros destinos, y no se ha utilizado para recuperación economía (ver detalle en anexo 2).	Fondos obtenidos de diferentes acreedores, la mayoría multilaterales.	Solo US\$659 millones fueron incorporados al P2020
Bonos (9.5%)	354.2	Fondos parte emisión bonos US\$1,000 millones (08/07/20). Esta parte (US\$354.2 millones) está amparada al D.L. 640, 05/05/20, D.O. 89, tomo 425, 05/05/20 1/	Se desconoce cómo se utilizaron los US\$354.2 millones 2/	El resto de la emisión bonos US\$1,000 millones (US\$645.8 millones) no se incluyen en este cuadro, ya que son para refuerzo presupuestario de 2020, que en teoría no está asociado con la emergencia 3/	A la fecha, el Gobierno ha manifestado que este dinero fue incorporado al P2020 sin aval legislativo, y que ya se usó; se desconocen mayores detalles 2/
LETES (9.4% y 9.5%)	400.0	El 27/03/20 hubo dos emisiones de LETES por: US\$327.2 millones y US\$99 millones.	Para financiar de forma inmediata el programa de transferencias monetarias 4/	El 27/03/20 se emitieron LETES por US\$426.2 millones; al FOPROMID solo se incorporaron US\$400 millones. Datos oficiales indican costo total del programa ayuda monetaria fue US\$375 millones, se desconoce sobre el uso de los restantes US\$25 millones.	Incorporado al P2020
CETES (7.5%)	645.8	US\$645.8 millones provenientes de CETES emitidas el 21/09/20, amparados al D.L. 640, 05/05/20, D.O. 89, tomo 425, 05/05/20 1/	Según D.L. 640: US\$600 millones eran para fideicomiso para recuperación económica (US\$460 millones para préstamos subsidiados empresas y US\$140 millones para subsidio salarios).	Se supone que US\$600 millones se trasladaron al Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas (FIREMPRESA), pero se desconoce el uso de los restantes US\$45.8 millones	Incorporado al P2020, al menos US\$600 millones, de los cuales se estima que se destinaron al Fideicomiso.
Gran total	3,476.9				

Cifras entre paréntesis son de rendimiento.

1/ D.L. 640 autorizó deuda por US\$1,000 millones que se obtuvieron de dos fuentes: a) US\$354.2 millones parte emisión bonos por US\$1,000 millones; y b) US\$645.8 millones de CETES emitidos el 21/09/20. El D.L. 640 indicaba que los fondos se usarían para: a) US\$460 millones préstamos a empresas, b) US\$140 millones subsidio salarios, c) US\$300 millones proveedores y US\$100 millones devolución IVA; pero no hay certeza sobre el uso de al menos US\$400 millones.

2/ En julio, el Gobierno solicitó asignar los US\$354.2 millones: US\$154.2 millones proveedores; US\$150 millones FIREMPRESA; y US\$50 millones devolución IVA; pero en octubre retiró solicitud. Asamblea Legislativa (D.L. 781 26/11/20) asignó unilateralmente: US\$288.2 millones FODES, US\$50 millones Fomilenio y US\$16 millones veteranos. El 09/12/20 se emitió veto presidencial; se superó veto (10/12/20); y luego Sala de lo Constitucional dictó que la Asamblea Legislativa no podía, unilateralmente, decidir uso fondos (06/01/21). El gobierno Indica que se incorporaron al P2020 y que ya se usaron.

3/ Emisión bonos US\$1,000 millones (08/07/20) para: a) US\$354.2 millones amparados al D.L. 640 (no hay certeza en qué se usaron); y b) US\$645.8 millones para pago CETES por US\$483.6 millones (US\$205.1 millones emitidos el 12/03/20 y US\$278.5 millones (17/04/20), crédito puente para reforzar P2020, y los restantes US\$162.2 millones para refuerzo del P2020. Estos US\$645.8 millones para refuerzo presupuestario se amparan al D.L.522 (12/12/19; D.O. 236, tomo 425, 13/12/19); y no se incluyen en el cuadro, ya que, en teoría, no son para la emergencia, aunque hay que considerar que hubo reorientaciones en el P2020.

4/ Estos US\$400 millones se suponía que era un crédito puente para financiar rápidamente las transferencias monetarias; pero no hay certeza que una parte de los préstamos obtenidos sirvieran para pagar LETES, aún cuando de los US\$389 millones del préstamo del FMI, US\$219.3 millones se incorporaron al P2020 para reintegrar parte de los fondos del programa de ayuda monetaria.

Fuente: elaborado con datos del Informe a la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto sobre medidas presupuestarias y Fiscales: Adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19, Ministerio de Hacienda; y decretos legislativos, Asamblea Legislativa.



Anexo 4

Situación a febrero de 2021, de los US\$2,000 millones de deuda autorizada para contraer por el DL 608 (Millones de US\$)

Concepto	Monto	Decreto de autorización suscripción	Decreto de ratificación	Decreto de incorporación a presupuesto	Destino
Financiamiento autorizado D.L. 608	2,000				Para emergencia y recuperación económica según DL 608, pero lo incorporado al P2020 no se ha utilizado en recuperación económica, y una parte se destinó a cerrar brechas fiscales no relacionadas con la pandemia
a) Financiamiento aprobado e incorporados P2020	659				
FMI	389	Ratificación carta solicitud financiamiento rápido, D.L. 626, 16/04/20; D.O. 85, tomo 427, 28/04/20.		D.L. 650, 31/05/20; D.O. 111, tomo 427, 01/06/20.	US\$219.3 millones COVID-19 y reintegrar fondos transferencias monetarias; US\$116.7 millones municipalidades; US\$53 millones tormenta Amanda.
BIRF	20	D.L. 629, 16/04/20; D.O. 94, tomo 427, 11/05/20.	D.L. 675, 22/06/20; D.O. 131, tomo 427, 29/06/20.	D.L. 704, 03/08/20; D.O. 173, tomo 428, 27/08/20.	Equipo, medicamentos e insumos médicos
BID	250	D.L. 687, 09/07/20; D.O. 140, 428, 10/07/20.	D.L. 703, 02/08/20; D.O. 156, tomo 428, 02/08/20	US\$197.4 millones D.L. 728, 09/09/20; D.O. 182, tomo 428, 09/09/20.	A.L. aprobó asignación parcial US\$197.4 millones: US\$75 millones municipalidades; US\$55 millones Fomilenio; US\$52 millones veteranos; US\$15.4 millones Hospital El Salvador 2/
				US\$52.6 millones D.L. 760, 29/10/20; D.O. 219, tomo 429, 03/11/2020.	US\$34.6 millones MINSAL (US\$14.6 millones Hospital El Salvador; US\$15 millones insumos médicos y equipo protección, US\$5 millones traslado pacientes; y US\$18 millones a proveedores.
b) Financiamiento aprobado (24/12/20), incluido en el P2021 votado	350				El destino puede cambiar en los decretos legislativos para incorporar los fondos al P2021
BCIE (D.L. 800); vetado	50	D.L. 686, 09/07/20; D.O. 140, tomo 428, 10/07/20.	D.L. 800, 24/12/20. Vetado		Municipalidades
BID (D.L. 802)	50	D.L. 676, 22/06/20; D.O. 131, tomo 427, 29/06/20.	D.L. 802, 24/12/20; D.O. 256, tomo 429, 28/12/20		Vacunas COVID
BID (D.L. 803, vetado)	250	D.L. 677, 22/06/20; D.O. 131, tomo 427, 29/06/20.	D.L. 803, 24/12/20. Vetado		US\$125 millones municipalidades; US\$125 millones aumento de pensión mínima.
c) Financiamiento autorizado (24/12/20) incluido en el P2021 votado	310				El destino puede cambiar en los decretos legislativos para incorporar estos fondos al P2021
BCIE (D.L. 798)	250	D.L. 798, 24/12/20; D.O. 256, tomo 429, 28/12/20.			Reactivación económica, grupos vulnerables y estabilidad macro
OFID (D.L. 799)	15	D.L. 799, 24/12/20; D.O. 256, tomo 429, 28/12/20.			Ministerio de Salud
BID (D.L. 801)	45	D.L. 801, 24/12/20; D.O. 256, tomo 429, 28/12/20.			Sector cafetalero
d) Fondos del D.L. 608 sin fuente de financiamiento, e incluidos en el P2021 votado	381				
En proceso de negociación con el BCIE, no está autorizado aún suscripción contrato	350				Todavía no está definido destino.
No está identificada fuente de financiamiento pero se han incorporado al P2021 votado	31				Todavía no está definido destino.
e) Fondos del D.L. 608 sin fuente de financiamiento no incluidos en el P2021 votado	300				Todavía no está definido destino.

1/ D.L. 797 (24/12/20; D.O. 256, tomo 429, 28/12/20) reformó el D.L. 608, para que parte de los US\$2,000 millones también pudieran financiar el P2021. El D.L. 797 señala que el destino será: US\$366.7 millones para proyectos municipales, US\$125 millones para aumento de la pensión mínima; los restantes US\$1,508.3 millones serán principalmente para la emergencia, se podrán asignar a las transferencias monetarias, deficiencias de ingresos del P2020, y para incorporar recursos al P2021; sin embargo, el destino específico estará en los decretos legislativos de incorporación de estos fondos a los presupuestos.

2/ El Ejecutivo originalmente solicitó asignar los US\$250 millones: US\$75 millones FODES, US\$55 millones Fomilenio, US\$40 millones productores agrícolas, US\$30 millones Hospital El Salvador, US\$20 millones FOPROMID, US\$18 millones emergencia, y US\$12 millones veteranos; sin embargo, la Asamblea Legislativa cambió estos destinos.

Fuentes: elaborado con información de los decretos legislativos y del P2021.

Anexo 5

Gobierno Central: comparación proyecto y presupuesto votado 2020, por institución (Millones de US\$ y porcentajes)

Instituciones	Ejecución presupuestaria 2019		P2020		PP2021	P2021	Variación proyecto-votado 2021	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB	Monto	Monto	Monto	%
Órgano Legislativo	59.09	0.22	58.30	0.21	58.30	58.30	0.00	0.00
Órgano Judicial	260.59	0.97	302.25	1.09	290.00	341.79	51.79	17.86
Órgano Ejecutivo	3,269.73	12.18	3,341.60	12.05	4,457.04	4,262.31	-194.73	-4.37
Presidencia de la República	102.71	0.38	93.89	0.34	101.45	48.55	-52.90	-52.15
Ramo de Hacienda	101.40	0.38	111.84	0.40	111.71	87.89	-23.82	-21.32
Ramo de Relaciones Exteriores	45.42	0.17	44.91	0.16	59.74	44.72	-15.03	-25.15
Ramo de la Defensa Nacional	194.71	0.73	220.39	0.79	247.97	220.00	-27.97	-11.28
Ramo de Gobernación y Desarrollo Territorial	74.25	0.28	67.17	0.24	142.09	191.02	48.93	34.44
Ramo de Justicia y Seguridad Pública	486.59	1.81	554.68	2.00	655.26	636.27	-18.99	-2.90
Ramo de Educación, Ciencia y Tecnología	1,018.13	3.79	1,039.24	3.75	1,320.43	1,345.88	25.45	1.93
Ramo de Salud (*)	663.61	2.47	711.65	2.57	1,034.30	1,037.56	3.26	0.32
Ramo de Trabajo y Previsión Social	17.69	0.07	18.00	0.06	18.59	17.99	-0.60	-3.23
Ramo de Cultura	21.43	0.08	23.46	0.08	30.99	24.93	-6.06	-19.54
Ramo de Vivienda	0.00	0.00	12.53	0.05	60.43	11.51	-48.92	-80.95
Ramo de Desarrollo Local	0.00	0.00	13.26	0.05	17.34	12.34	-5.00	-28.84
Ramo de Economía	126.28	0.47	111.77	0.40	120.93	120.65	-0.29	-0.24
Ramo de Agricultura y Ganadería	73.45	0.27	65.70	0.24	89.55	74.75	-14.80	-16.52
Ramo de Obras Públicas y de Transporte (*)	302.26	1.13	221.84	0.80	385.67	357.18	-28.49	-7.39
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	14.98	0.06	14.98	0.05	24.57	14.21	-10.35	-42.14
Ramo de Turismo (*)	26.82	0.10	16.30	0.06	36.04	16.88	-19.16	-53.17
Ministerio Público	109.07	0.41	136.48	0.49	148.31	164.54	16.23	10.94
Fiscalía General de la República	69.36	0.26	91.52	0.33	104.21	110.94	6.73	6.45
Procuraduría General de la República	29.94	0.11	34.27	0.12	33.68	38.18	4.50	13.36
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	9.76	0.04	10.69	0.04	10.42	15.42	5.00	47.98
Otras Entidades	72.40	0.27	74.77	0.27	73.52	77.44	3.93	5.34
Corte de Cuentas de la República	42.28	0.16	44.27	0.16	43.71	48.71	5.00	11.44
Tribunal Supremo Electoral	18.53	0.07	18.33	0.07	17.91	16.33	-1.57	-8.78
Tribunal de Servicio Civil	0.94	0.00	1.00	0.00	1.02	1.02	0.00	0.00
Tribunal de Ética Gubernamental	2.58	0.01	2.76	0.01	2.69	3.19	0.50	18.56
Instituto de Acceso a la Información Pública	1.66	0.01	1.90	0.01	1.84	1.84	0.00	0.00
Consejo Nacional de la Judicatura	6.40	0.02	6.51	0.02	6.35	6.35	0.00	0.00
Subtotal Institucional	3,770.88	14.20	3,913.40	14.11	5.01	4,904.39	4,899.38	97,738.93
Deuda Pública	1,829.23	6.81	1,102.04	3.97	1,161.55	1,161.55	0.00	0.00
Obligaciones Generales del Estado	95.45	n.d.	110.15	0.40	121.94	121.94	0.00	0.00
Transferencias Varias	896.48	n.d.	1,099.90	3.97	1,008.05	1,100.99	92.94	9.22
Transferencias de contribuciones especiales	n.a.	n.a.	200.62	0.72	134.76	134.76	0.00	0.00
Total	6,592.03	24.56	6,426.11	23.18	7,453.47	7,423.63	-29.85	-0.40

(*) El gasto ejecutado 2019 de Salud, Economía, Obras Públicas, y Turismo tiene incorporado lo que reciben de contribuciones especiales: US\$42.8 millones, US\$1.1 millones, US\$144.4 millones y US\$11.0 millones, respectivamente; por lo que lo ejecutado por estas instituciones en 2019 no es directamente comparable con lo que tienen asignado en los presupuestos de 2020 y 2021, en el que no se incluyen, ya que se presupuestan aparte en la cuenta "Transferencias de Contribuciones Especiales".

En el gasto ejecutado 2019 y el P2020, las contribuciones especiales para seguridad ya están incluidas en las instituciones que las reciben; en el P2021 estas contribuciones para seguridad ya no están vigentes

Fuente: elaborado con datos del Informe de la Gestión Financiera del Estado, PP2020 y P2020, Ministerio de Hacienda.



Anexo 6-A

Gobierno Central: Instituciones que registraron cambios, comparación proyecto y presupuesto votado 2021, por clasificación económica (Millones de US\$ y porcentajes)

Instituciones	PP2021	P2021	Var. PP2021-P2021
	Monto	Monto	Monto
Órgano Judicial	290.00	341.79	51.79
Gasto de consumo	271.01	285.55	14.54
Remuneraciones	226.12	228.49	2.38
Bienes y servicios	44.89	57.05	12.16
Gastos financieros y otros	12.47	12.51	0.04
Impuestos, tasas y derechos	0.56	0.60	0.04
Transferencias corrientes al sector privado	0.00	0.22	0.22
Gastos de capital	6.48	43.47	36.99
Presidencia de la República	101.45	48.55	-52.90
Gasto de consumo	59.54	16.97	-42.57
Remuneraciones	27.94	13.03	-14.91
Bienes y servicios	31.61	3.94	-27.66
Gastos financieros	0.54	0.03	-0.51
Impuestos, tasas y derechos	0.04	0.01	-0.03
Seguros y comisiones	0.49	0.02	-0.47
Otros no clasificados	0.02	0.00	-0.02
Transferencias corrientes	29.68	29.18	-0.51
Al sector público	27.22	26.72	-0.50
Al sector privado	2.45	2.44	-0.01
Gastos de capital	11.68	2.36	-9.32
Inversiones en activos fijos	7.93	0.79	-7.14
Transferencias de capital	3.17	0.99	-2.18
Ramo de Hacienda	111.71	87.89	-23.82
Gasto de consumo	90.99	71.98	-19.00
Bienes y servicios	30.52	11.51	-19.00
Gasto financiero	5.14	1.84	-3.30
Impuestos, tasas y derechos	0.56	0.31	-0.25
Seguros, comisiones y gastos bancarios	4.55	1.50	-3.05
Gasto de capital	15.57	14.06	-1.51
Inversiones en activos fijos	6.50	4.99	-1.51
Ramo de Relaciones Exteriores	59.74	44.72	-15.03
Gasto de consumo	58.39	43.37	-15.03
Bienes y servicios	29.34	14.31	-15.03
Ramo de la Defensa Nacional	247.97	220.00	-27.97
Gasto de consumo	242.19	214.22	-27.97
Bienes y servicios	42.13	14.16	-27.97
Ramo de Gobernación y Desarrollo Territorial	142.09	191.02	48.93
Gasto de consumo	23.23	21.70	-1.53
Bienes y servicios	3.34	1.81	-1.53
Transferencias corrientes	102.58	164.16	61.58
Gastos de capital	11.65	0.53	-11.12
Infraestructura	11.43	0.31	-11.12
Ramo de Justicia y Seguridad Pública	655.26	636.27	-18.99
Gasto de consumo	564.51	557.07	-7.44
Bienes y servicios	102.20	94.76	-7.43
Transferencias corrientes	20.19	22.19	2.00
Gastos de capital	65.69	52.14	-13.55
Ramo de Educación, Ciencia y Tecnología	1320.43	1345.88	25.45
Transferencias corrientes	196.03	216.48	20.45
Gasto de capital	306.29	311.29	5.00

Continúa...

Anexo 6-B

Ramo de Salud	1034.30	1037.56	3.26
Transferencias corrientes	517.73	520.99	3.26
Al sector privado	2.20	5.46	3.26
Ramo de Trabajo y Previsión Social	18.59	17.99	-0.60
Gasto de capital	1.11	0.51	-0.60
Ramo de Cultura	30.99	24.93	-6.06
Transferencias corrientes	1.19	2.66	1.47
Gasto de capital	8.32	0.80	-7.52
Ramo de Vivienda	60.43	11.51	-48.92
Gasto de consumo	4.03	4.00	-0.03
Bienes y servicios	0.86	0.83	-0.03
Gasto de capital	55.42	6.53	-48.89
Desarrollo Local	17.34	12.34	-5.00
Gasto de capital	7.54	2.54	-5.00
Ramo de Economía	120.93	120.65	-0.29
Transferencias corrientes	96.30	95.81	-0.49
Al sector público	32.78	29.65	-3.13
Al sector privado	63.52	66.17	2.65
Gasto de capital	4.93	5.13	0.20
Ramo de Agricultura y Ganadería	89.55	74.75	-14.80
Transferencias corrientes	26.40	26.85	0.45
Al sector privado	6.40	6.85	0.45
Gasto de capital	24.39	9.14	-15.25
Ramo de Obras Públicas y de Transporte	385.67	357.18	-28.49
Gasto de consumo	17.82	17.67	-0.15
Bienes y servicios	6.87	6.72	-0.15
Transferencias corrientes	77.56	77.98	0.42
Al sector privado	0.00	0.42	0.42
Gasto de capital	205.58	176.83	-28.76
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	24.57	14.21	-10.35
Transferencias corrientes	0.46	0.71	0.25
Al sector privado	0.00	0.25	0.25
Gasto de capital	12.09	1.48	-10.60
Ramo de Turismo	36.04	16.88	-19.16
Gasto de consumo	1.51	1.39	-0.12
Bienes y servicios	0.80	0.68	-0.12
Gastos de capital	22.88	5.08	-17.80
Gastos de contribuciones especiales	6.92	5.67	-1.24
Fiscalía General de la República	104.21	110.94	6.73
Gasto de consumo	61.54	65.66	4.13
Remuneraciones	49.75	50.88	1.13
Bienes y servicios	11.79	14.79	3.00
Gasto de capital	36.80	39.40	2.60
Procuraduría General de la República	33.68	38.18	4.50
Gasto de consumo	32.47	35.97	3.50
Remuneraciones	29.67	31.67	2.00
Bienes y servicios	2.80	4.30	1.50
Gasto de capital	1.04	2.04	1.00
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	10.42	15.42	5.00
Gasto de consumo	10.29	15.29	5.00
Bienes y servicios	1.98	6.98	5.00
Corte de Cuentas de la República	43.71	48.71	5.00
Gasto de consumo	39.60	44.20	4.59
Remuneraciones	34.41	38.80	4.39
Bienes y servicios	5.19	5.40	0.21
Gasto de capital	0.89	1.30	0.41
Tribunal Supremo Electoral	17.91	16.33	-1.57
Transferencias corrientes al sector público	6.87	5.30	-1.57
Obligaciones Generales y transferencias del Estado	1264.75	1357.69	92.94
Financiamiento a gobiernos municipales	454.63	554.63	100.00
FISDL	4.61	4.51	-0.10
Programa erradicación de la pobreza, violencia y compensación víctimas conflicto armado	52.86	46.90	-5.96
FOPROMID	10.00	4.00	-6.00
Provisión recursos evento electoral 2021	20.00	25.00	5.00

Fuente: elaborado con datos del proyecto y presupuesto votado 2021, MH, y dictamen 392 del P2021.



Departamento de Estudios Económicos -DEC-

Comisión

Coordinador de Comisión

Roberto Rivera Campos

Coordinador alterno

Luis Membreño

Miembros

Ricardo Ávila

Rafael Barraza Domínguez

José Carlos Bonilla

Rafael Castellanos

Javier Castro

César Catani Papini

Ricardo Cohen Schildknecht

Helga Cuéllar-Marchelli

Rafael Domínguez

Johanna Hill Dutriz

Carmen Aída Lazo

Rafael Antonio Lemus Gómez

Enrique Antonio Luna Roshardt

Carmen Aída Muñoz

René Novellino

Roberto Orellana Milla

María Alicia de Pérez Ávila

Carlos Quintanilla Schmidt

José Ángel Quirós

Luis Mario Rodríguez

Juan Federico Salaverría Quirós

Paolamaría Valiente

Director

Álvaro Trigueros Argüello

Personal técnico

Carolina Alas de Franco

Pedro Argumedo

José Andrés Oliva Cepeda

Manuel Antonio Zuleta

Personal de apoyo

Ana Daysí de Ramírez

Editora de publicaciones

Yolanda Cabrera de González



Departamento de Estudios Económicos • **DEC**
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social,
FUSADES

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica, Apartado Postal 01-278,
Tels.: (503) 2248-5600

www.fusades.org