

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**



**“IMPACTO DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LAS FINANZAS  
PÚBLICAS Y CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE EL SALVADOR”**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PRESENTADO POR:**

JONATHAN ALEXANDER MARROQUIN FUENTES  
FRANCISCO OTONIEL GUERRERO GUARDADO

PARA OPTAR AL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

DICIEMBRE 2020

CIUDAD UNIVERSITARIA, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA.

# UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR



## AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR : MAESTRO ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO  
SECRETARIO : LICENCIADO CRISTOBAL HERNAN RÍOS BENÍTEZ

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DECANO : MAESTRO NIXON ROGELIO HERNÁNDEZ VÁSQUEZ  
VICEDECANO : MAESTRO MARIO WILFREDO Crespín ELÍAS  
SECRETARIA : LICENCIADA VILMA MARISOL MEJÍA TRUJILLO  
ADMINISTRADOR ACADÉMICO : LICENCIADO EDGAR ANTONIO MEDRANO MELÉNDEZ  
DIRECTOR DE LA MAESTRÍA : MAESTRO JUAN VICENTE ALVARADO RODRÍGUEZ  
ASESOR : MAESTRO VÍCTOR RENÉ OSORIO AMAYA  
TRIBUNAL EXAMINADOR : MAESTRO JUAN VICENTE ALVARADO RODRÍGUEZ  
: MAESTRO EFRAIN ANTONIO RIVAS GARCÍA  
: MAESTRO FRANCISCO MERCADO CARRILLO

**DICIEMBRE DE 2020**

**CUIDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA.**

## Agradecimientos

*“La educación es el arma más poderosa para cambiar el mundo”  
Nelson Mandela, Premio Nobel de la Paz 1993.*

En primer lugar, quiero agradecer a la Jesucristo y a su madre la santísima virgen de Guadalupe por ser mi guía durante tantos años, guiar mis pasos hacia la toma de decisiones con las he forjado mi futuro como ser humano y profesional.

Quiero dedicar esta investigación a mis abuelos Bernal Guzmán Marroquín y Belarmino Fuentes Gamero que no pudieron presenciar la culminación de este proceso ya que fueron llamadas a la presencia de Dios, pero desde pequeño me inculcaron consejos y valores que han contribuido enormemente a mi futuro como profesional y como persona.

Dar un infinito agradecimiento a mi madre doña Carolina Fuentes de Marroquín y don Carlos Marroquín quienes como su apoyo incondicional me han acompañado a lo largo de vida y gran parte de mis éxitos profesionales se lo debo a ellos.

Agradecer al compañero y amigo Francisco Otoniel Guerrero, por formar parte del equipo de trabajo para llevar a cabo la investigación, al maestro Efraín Rivas por el compromiso y su tiempo dedicado a la orientación de la investigación.

*Lic. Jonathan Alexander Marroquín Fuentes*

*“...yo me acercaré a Dios, pues para mí eso es lo mejor. Tú, Señor y Dios,  
eres mi refugio y he de proclamar todo lo que has hecho.”  
(Salmo 73:28, DHH)*

Mis más expresivas gracias al **DIOS TODOPODEROSO**, a quien alabo y bendigo porque ha realizado sus planes admirables, fieles y seguros; celebro Su Gracia cada día y Su admirable Amor incondicional tomado de su mano y siendo guiado según Su consejo.

A mis padres: Francisco Guerrero y Carmen Guardado por su arduo esfuerzo y apoyo, por darlo todo para que fuera posible culminar esta etapa y enseñarme a luchar con fe para alcanzar mis metas; me enorgullece y llena de alegría poder honrarles con este logro profesional. A mis hermanas: Ana Guerrero y Elizabeth Guerrero, quienes me impulsaron y tomaron a bien sacrificar un poco de si para que emprendiera una profesión, lo cual me ha permitido tomar nuevos retos y culminarlos éxito, sin su apoyo no hubiera sido posible.

A mi amigo y compañero Jonathan Fuentes, por formar un excelente equipo de investigación, al maestro Efraín Rivas por el acompañamiento, seguimiento y aporte académico durante este proceso.

*Lic. Francisco Otoniel Guerrero Guardado*

## **RESUMEN**

El contenido de este documento, trata sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal, en adelante LRF, que fue aprobada en el mes de noviembre de 2016 y su vigencia a partir del uno de enero del año 2017, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país.

Inicialmente se contextualiza y se define el problema de sostenibilidad de las finanzas públicas y como incide en la forma directa en la generación de niveles de bienestar en la población. Se definen las hipótesis de investigación y se plantean los objetivos, complementando con una delimitación.

En el marco teórico se presentan antecedentes sobre política fiscal, sostenibilidad y de acuerdos, describiendo las áreas relacionadas de forma directa e indirecta con las reglas de austeridad; se plantean los aspectos más relevantes de la Ley de Responsabilidad Fiscal de El Salvador y se muestra un comparativo de reglas fiscales en América Latina.

Se describe la metodología utilizada para cumplir con lo propuesto, siendo de tipo descriptivo con enfoque cualitativo, incluyendo el procedimiento utilizado en el análisis de los datos recolectados.

Finalmente, se presentan los resultados de la investigación bibliográfica y la realizada por medio de la aplicación del instrumento de recolección de datos analizados mediante un software (ATLAS.ti), lo que llevó a estructurar las conclusiones y recomendaciones.

# INDICE

<b>Contenido</b>	<b>Pág.</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>i</b>
<b>INDICE .....</b>	<b>ii</b>
<b>INDICE DE TABLAS.....</b>	<b>v</b>
<b>INDICE DE FIGURAS.....</b>	<b>v</b>
<b>INDICE DE GRÁFICOS.....</b>	<b>vi</b>
<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>vii</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>viii</b>
<b>CAPITULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....</b>	<b>1</b>
1.1. Antecedentes. ....	1
1.2. Definición del Problema.....	3
1.3. Objetivos de Investigación .....	5
1.4. Preguntas de Investigación.....	6
1.5. Hipótesis.....	6
1.6. Justificación.....	7
1.7. Delimitación de la investigación.....	9
1.8. Limitantes para realizar la investigación.....	10
<b>CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>11</b>
2.1. El Estado y la Política Fiscal.....	11
2.1.1. Papel del Estado en la Economía. ....	11
2.1.2. Nacimiento de la nueva política fiscal. ....	13

2.2. Conceptualización y Dimensiones de Sostenibilidad Fiscal .....	14
2.2.1. Conceptualización .....	14
2.2.2. Dimensiones de la Sostenibilidad Fiscal.....	16
2.2.3. Enfoque Multidimensional de la Sostenibilidad Fiscal.....	17
2.3. Indicadores de Sostenibilidad Fiscal.....	22
2.4. Reglas fiscales en América Latina.....	24
2.5. Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social en El Salvador.....	26
2.6. Elementos Positivos y Negativos de la Sostenibilidad Fiscal .....	31
2.7. Relación de la administración financiera con las finanzas públicas.....	34
<b>CAPITULO 3: METODOLOGÍA.....</b>	<b>38</b>
3.1. Diseño de la Investigación .....	38
3.2. Enfoque Metodológico.....	38
3.3. Población y Muestra.....	39
3.4. Participantes .....	41
3.5. Instrumento.....	41
3.6. Procedimiento.....	42
3.7. Estrategia y Análisis de Datos.....	43
<b>CAPITULO 4: RESULTADOS .....</b>	<b>44</b>
4.1. Presentación de los Resultados .....	44
4.2. Diagnóstico de los Resultados.....	44
4.2.1. Área Económica.....	44
4.2.2. Área Financiera.....	48

4.2.3. Área Social .....	60
4.3. Evaluación e impacto de los indicadores propuestos en la LRF .....	64
4.3.1. Carga Tributaria .....	64
4.3.2. Gasto de Consumo .....	65
4.3.3. Gasto en Remuneraciones, Bienes y Servicios. ....	66
4.3.4. Balance Primario con y sin Pensiones 2006 – 2021. ....	66
4.3.5. Deuda del SPNF con y sin Pensiones .....	68
4.4. Prueba de Hipótesis .....	73
<b>CAPITULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>76</b>
5.1. Conclusiones .....	76
5.2. Recomendaciones.....	79
5.3. Futuras Investigaciones .....	82
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>84</b>
<b>Anexo 1: Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social en El Salvador (Reforma)</b>	
<b>Anexo 2: Resultados Fiscales 2009-2019, SPNF</b>	
<b>Anexo 3: Guion de la Entrevista</b>	
<b>Anexo 4: Tabulación de Respuestas de la Entrevista.</b>	
<b>Anexo 5: Decreto de Suspensión de la LRF</b>	
<b>Anexo 6: Análisis por categoría de las entrevistas, ATLAS.ti</b>	

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Resumen de Recomendaciones emitidas por el FMI.....	3
Tabla 2: Funciones Económicas del Estado en el Siglo XXI.....	12
Tabla 3: Indicadores de sostenibilidad.....	23
Tabla 4: Comparativo de Reglas Fiscales en América Latina. ....	24
Tabla 5: Propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal. ....	26
Tabla 6: Comparativo de la LRF aprobada y las reformas. ....	30
Tabla 7: Estructura de los Ingresos Tributarios 2009-2019.....	49
Tabla 8: Estructura de los Gastos en el periodo 2009-2019.....	51
Tabla 9: Análisis Vertical de los Subsidios 2009-2019. ....	61
Tabla 10: Análisis Vertical de los Programas Sociales 2009-2019. ....	63
Tabla 11: Balance primario con y sin pensiones 2009 - 2019. ....	67
Tabla 12: Gastos en Desarrollo Social 2009-2019p.....	70
Tabla 13: Resumen de principales Resultados.....	74

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Flujo circular de la economía. ....	2
Figura 2: Análisis Clásico de la Sostenibilidad Fiscal. ....	15
Figura 3: Análisis Integral de la Sostenibilidad. ....	17
Figura 4: Sostenibilidad e institucionalidad. ....	21
Figura 5: Elementos en contra de los ajustes fiscales. ....	32
Figura 6: Elementos a favor del ajuste fiscal. ....	33
Figura 7: Mecanismo de transmisión de una débil administración financiera.....	37
Figura 8: Estructura del Sector Publico No Financiero. ....	40

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Comportamiento del PIB en El Salvador 2000-2019. ....	46
Gráfico 2: Déficit Fiscal Con y Sin Pensiones 2009-2019. ....	53
Gráfico 3: Ahorro Corriente del SPNF de 2009-2019. ....	54
Gráfico 4: Balance Primario con y sin pensiones en millones de US\$. ....	55
Gráfico 5: Deuda con y sin Pensiones como porcentaje de PIB 2009-2019. ....	57
Gráfico 6: Gasto de Subsidios 2009-2019 en millones US\$/ %PIB. ....	61
Gráfico 7: Carga Tributaria 2016 - 2021. ....	64
Gráfico 8: Gasto de Consumo 2019 - 2019. ....	65
Gráfico 9: Bienes y Servicios 2016-2021. ....	66
Gráfico 10: Remuneraciones 2016 - 2021. ....	66
Gráfico 11: Balance Primario sin Pensiones 2016-2021. ....	66
Gráfico 12: Balance Primario con pensiones 2016-2021. ....	67
Gráfico 13: Deuda del SPNF con Pensiones. ....	68
Gráfico 14: Deuda del SPNF sin Pensiones 2006-2019. ....	68
Gráfico 15: Comportamiento asignación presupuestaria de educación, salud, y desarrollo % del PIB (2009-2019) .....	71
Gráfico 16: Asignación presupuestaria de educación, salud, y desarrollo (2009- 2019p). ....	72

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- AL:** *Asamblea Legislativa de El Salvador.*
- BCIE:** *Banco Centroamericano de Integración Económica.*
- BCR:** *Banco Central de Reserva de El Salvador.*
- BID:** *Banco Interamericano de Desarrollo.*
- DIR. P.E y F:** *Dirección de Política Económica y Fiscal.*
- FISDL:** *Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.*
- FMI:** *Fondo Monetario Internacional*
- FOP:** *Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.*
- FUSADES:** *Fundación Salvadoreña para el Desarrollo*
- GIZ:** *Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional*
- GLP:** *Gas Licuado de Petróleo.*
- ICEFI:** *Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.*
- ISR:** *Impuesto sobre la Renta*
- LRF:** *Ley de Responsabilidad Fiscal*
- MFMLP:** *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo.*
- MH:** *Ministerio de Hacienda.*
- PIB:** *Producto Interior Bruto.*
- SPC:** *Saldo Presupuestario Ajustado cíclicamente.*
- SPNF:** *Sector Público No Financiero.*

## INTRODUCCIÓN

El problema de la sostenibilidad de las finanzas públicas es uno de los principales desafíos que las economías en desarrollo enfrentan actualmente, lo que ha llevado a aplicar políticas fiscales encaminadas a imponer límites al déficit, nivel de endeudamiento del Gobierno, así como también para reducir el déficit.

El Salvador no es la excepción, ya que históricamente ha mantenido unas finanzas públicas frágiles que han limitado avanzar en la agenda del desarrollo económico y social, por lo que se ha aprobado la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) como un instrumento de política fiscal.

En la presente investigación se pretende dar un contexto sobre las finanzas los antecedentes de la situación financiera y actual de las finanzas públicas, analizar la Ley desde la perspectiva financiera, midiendo el impacto desde el punto de vista financiero y robustecer el análisis por medio de la aplicación teórica de la sostenibilidad fiscal; se utilizó como instrumento encuestas especializadas dirigidos a funcionarios del gobierno en turno y representantes de organizaciones, incluyendo un análisis vertical y horizontal de las principales variables fiscales y se plantean algunas de las implicaciones en el área socioeconómica del país.

En los resultados de la investigación, se presenta un resumen de los principales hallazgos de las diferentes variables de estudio, para culminar con la expresión de las conclusiones y recomendaciones, tomando como base aspectos del marco teórico y los resultados obtenidos.

## **CAPITULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1. Antecedentes.**

El Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal no es un instrumento de reciente data. En América Latina se ha venido utilizando desde la década de los 90s teniendo aciertos y desaciertos como cualquier herramienta de carácter financiero.

En El Salvador luego de la crisis financiera internacional del año 2008 las finanzas públicas quedaron vulnerables, además el crecimiento económico perdió dinamismo desde 2010, provocando que las finanzas públicas sigan deteriorándose por la baja recaudación de tributos, el nivel de deuda es alta y continúa creciendo, lo cual representa un riesgo para la sostenibilidad fiscal. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2013) la relación deuda pública/PIB aumentó sustancialmente de 42.5% (US\$9,108.17 millones) a finales de 2008 a 54.5% (US\$12,979.72 millones) para finales de 2012, haciendo que la dinámica del endeudamiento fuera insostenible en el largo plazo.

Durante el período 2003-2008, el coeficiente de deuda pública aumentó levemente dado que la magnitud del déficit primario era moderada y estaba compensado con el efecto del resultado positivo de la tasa de crecimiento y tasa de interés, la fuerte acumulación de la deuda fue el resultado de un aumento del déficit primario producto de la crisis financiera 2008. Para el año 2012 el Gobierno tuvo necesidades de financiamiento por US\$1,900 millones que fueron cubiertos con un mayor endeudamiento a corto plazo en Letras del Tesoro (LETES), además recurrió a una emisión de bonos por US\$800 millones, los recursos obtenidos con esa colocación se

utilizaron para pagar por adelantado deuda de corto plazo, que consistió en reestructurar LETES. Para el año 2012 el déficit se estabilizó en 4% del PIB haciendo que la dinámica de endeudamiento sea insostenible en el largo plazo.

El problema fiscal de El Salvador no solo parte de la falta de recursos para hacer frente a las obligaciones de Estado, sino también desde la rigidez presupuestaria, ya que son asignaciones automáticas contenidas en leyes específicas o bien por mandato constitucional. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2016, pág. 222), indicó que la rigidez fiscal disminuye el margen de maniobra presente para modificar el nivel o estructura del presupuesto público tanto sobre sus ingresos como sus gastos

Desde una perspectiva política, resulta impostergable una discusión del proceso social para la búsqueda de un acuerdo de sostenibilidad fiscal, el cual necesariamente debe de contener el análisis de las restricciones fiscales actuales y futuras. En este contexto existe la posibilidad de implementar reglas fiscales en El Salvador. Según lo plantea el ICEFI (2016), si El Salvador decide implementar reglas fiscales, entonces deberá de superar todos los desafíos, tanto técnicos como políticos. Y debido al grado de polarización política los desafíos se vuelven particularmente relevantes.

A partir del año 2015 inicia la discusión sobre la LRF sugerida por el FMI, exhortando a la Asamblea Legislativa aprobar el anteproyecto de la LRF, previo a una revisión del mismo, ya que la ley contenía reglas fiscales complejas, por lo cual era necesario simplificarlas y que las mismas deberían concentrarse en el déficit primario,

global y la deuda bruta (Pessoa, Gros, & Baldrich, 2015). Las otras reglas fiscales podrían ser sujetas a definición por el Ministerio de Hacienda (MH) como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMYLP). Eso daría mayor flexibilidad para que el Gobierno realice los ajustes que sean necesarios. Además, el FMI emitió una serie de recomendaciones para lograr la aprobación y posterior implementación de la LRF (Pessoa, *et al.*, 2015).

*Tabla 1: Resumen de Recomendaciones emitidas por el FMI*

<b>Recomendación LRF</b>	<b>Responsable</b>	<b>Prioridad</b>
Aprobar la LRF para la vigencia a partir de 2016 y simplificar las reglas numéricas.	MH	CP
Preparar en el 2015 todas las normas y reglamentos que van a orientar la preparación de los informes LRF.	MH	CP
Crear un grupo de gestión de la LRF.	MH	CP
Hacer cambios puntuales en los sistemas de información financiera para permitir generar los informes de la LRF.	MH	CP
Definir si la información financiera va a ser base a caja o devengado.	MH	CP
Definir un calendario integrado de los eventos relacionados con la preparación de MFMP, MGMP, presupuesto e informes de la LRF.	MH	CP
Implementar el MGMP de forma gradual y concentrada en un primer momento en los programas sociales y de infraestructura.	MH	CP

Fuente: Fortalecimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo y de la Gestión de Riesgos Fiscales, (Pessoa, *et al.*, 2015).

## **1.2. Definición del Problema**

En El Salvador la realidad actual del contexto socioeconómico, está asociado con problemas como el desempleo, la violencia e inseguridad y el deterioro de las finanzas de un porcentaje alto de la población salvadoreña disminuyendo el poder adquisitivo, lo

que conlleva a un limitado acceso a la educación, salud, entre otros aspectos de carácter económico.

Partiendo de una visión desarrollada más allá del corto plazo, el problema de la responsabilidad fiscal como parte de la política fiscal, pueden incidir de forma directa para generar diferentes niveles de bienestar en la población.

Históricamente, el sistema tributario de El Salvador ha presentado dificultades para proveer los recursos necesarios con el fin que el Estado lleve a cabo la aplicación de las políticas económicas y sociales sostenibles, según lo indica la Fundación Económica para el Desarrollo (FUNDE, 2012).

La LRF tiene por objeto, emitir normas que garanticen la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo que contribuya a la estabilidad macroeconómica del país.

Considerando que, en el país, las finanzas del Estado requieren de una ley que contribuya a mejorar la gestión financiera se plantea: ¿Por qué es necesario la aplicación de la LRF para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo?

### **1.3. Objetivos de Investigación**

#### **Objetivo general:**

Evaluar el impacto de la LRF en las finanzas públicas y en las condiciones socioeconómicas de El Salvador en el mediano y largo plazo.

#### **Objetivos específicos:**

- a. Definir un marco teórico conceptual que permita contextualizar la LRF.
- b. Describir la tendencia del déficit fiscal y deuda pública de El Salvador y contrastarlos con las metas definidas en la ley.
- c. Identificar el impacto socioeconómico que tendrá la LRF en las Finanzas del Estado.
- d. Analizar la incidencia de las reglas fiscales que establece la ley en la calificación de riesgo de El Salvador.
- e. Estimar el impacto de la evasión y elusión fiscal en las finanzas públicas.

## **1.4. Preguntas de Investigación**

De acuerdo al planteamiento anterior, es necesario conocer:

- a. ¿Cómo impactará la aplicación de la LRF en las finanzas públicas en el mediano y largo plazo?
- b. ¿Cuánto es el ajuste del déficit fiscal para lograr la sostenibilidad financiera en una economía dolarizada?
- c. ¿Qué medidas tomar según la LRF, para el control de la evasión y elusión Fiscal?
- d. ¿Cómo afecta la evasión y elusión Fiscal a la economía?

## **1.5. Hipótesis**

### **Hipótesis de Investigación**

La aplicación de la LRF, garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas y las condiciones socioeconómicas del Gobierno de El Salvador en el mediano y largo plazo.

### **Hipótesis Nula**

La aplicación de la LRF, no garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas y las condiciones socioeconómicas del Gobierno de El Salvador en el mediano y largo plazo.

## **1.6. Justificación**

El papel que desempeña un Gobierno en la economía se extiende mucho más allá de la política fiscal, de las cuales se destacan tres funciones principales: a) mejorar la eficiencia económica, fomentando la competencia en el mercado, b) mejorar la distribución del ingreso por medio de impuestos relacionados al patrimonio y predial, y c) la asignación de funciones y recursos, además de crear políticas que mantengan la estabilidad macroeconómica.

El crecimiento económico y el desarrollo dependen de manera esencial de la acumulación de capital físico y humano, lo que, a su vez, requiere de un nivel adecuado de ahorro nacional. Es por ello que la política fiscal desempeña un papel central principalmente por el efecto multiplicador que tiene el gasto público, ya que por cada dólar que el Gobierno gasta estimula el consumo interno a través de la compra de bienes y servicios, así como del pago de salarios lo que a su vez aumenta la demanda interna.

La aplicación de la LRF contribuirá al crecimiento económico, en la medida que las políticas fiscales se cumplan, procurando que estas no se enfoquen de forma unilateral.

El Salvador ha presentado históricamente problemas de déficit fiscal, por lo que ha recurrido a la contratación de deuda, generando mayor incertidumbre sobre la capacidad que tiene el Gobierno para cumplir con sus compromisos, afectando negativamente la tasa de interés doméstica, así como la calificación de riesgo soberano, además del impacto que recae sobre los programas sociales.

En ese sentido, una de las primeras decisiones a impulsar para estabilizar las finanzas públicas se basa en la LRF con el objeto de emitir normas que garanticen la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Este proceso se apoya en las reformas realizadas a la ley, dónde se incluyen parámetros de medición que en el mediano plazo y largo plazo contribuirán a la estabilidad macroeconómica del país.

Las iniciativas impulsadas plantean una reducción del gasto de forma responsable, lo que obligará a realizar una revisión de los programas sociales y gasto corriente. Por el lado de los ingresos un aumento de impuestos como el del valor agregado (IVA), al ser un impuesto regresivo recaerá sobre los ingresos medios y bajos, reduciendo el poder adquisitivo de estos, con efectos negativos en la demanda; la creación del impuesto al patrimonio presenta una opción adecuada dado que es un impuesto progresivo aplicado a rentas altas.

Lo que se busca con la LRF es garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, mejorar la administración de los recursos y establecer indicadores que guíen su cumplimiento y aplicación a la política fiscal.

La investigación es original desde el punto de vista que la aplicación de la LRF no tiene precedente en el país, además contiene reglas fiscales para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, a su vez permitirá realizar análisis sobre el efecto de las mismas en el contexto macroeconómico y social del país.

Es factible desarrollar este tipo de estudio por la situación en que se encuentran las finanzas públicas y por la coyuntura política que el país atraviesa, ya que contribuirá a comprender la evolución y perspectivas respecto al tema. El estudio propuesto dispone de la información y asesoría necesaria para su elaboración.

### **1.7. Delimitación de la investigación**

Para la presente investigación se pretende utilizar información que permita ubicarlo en un contexto histórico, así como también informes técnicos elaborados por organismos internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) entre otros; además aportes realizados por instituciones nacionales como: Banco Central de Reserva (BCR) y MH, así como los elaborados por tanques de pensamientos nacionales tales como Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (FUSADES), Fundación para el Desarrollo (FUNDE), Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), entre otros; se aplicará además, el enfoque teórico de indicadores de sostenibilidad fiscal propuesto por Olivier Jean Blanchard en 1990, desarrollado en la investigación “*Sugerencias para un nuevo conjunto de indicadores fiscales y las estimaciones relacionadas con la medición del impacto de las políticas fiscales*”.

El estudio se realizará en el Sector Público No Financiero (SPNF) del país, que comprende las Instituciones que conforman el Gobierno General y las Empresas Públicas no Financieras, así como todas aquellas que financien su funcionamiento con fondos públicos o que reciben subvenciones del Estado.

El tiempo en el que se realizará la investigación sobre el impacto de la LRF en las finanzas públicas será de 11 años, tomando de base los periodos de 2009-2019.

### **1.8. Limitantes para realizar la investigación**

Se consideró delimitarlo a este periodo debido a que no existe precedente sobre la ley, ya que se aprobó en noviembre de 2016, mediante Decreto Legislativo (D.L.) Número 533 y fue reformada 2 años más tarde (en noviembre 2018) mediante D.L. Número 188, además se contempla que las finanzas públicas se han deteriorado en el periodo analizado.

Para la presente investigación no se considera el instrumento de la encuesta al SPNF, porque la LRF delimita que es el MH el único encargado de aplicarla.

Debido a que la ley contempla situaciones en las que se puede suspender su aplicación, en caso que esto ocurra, el resultado de la investigación podría verse limitada.

## **CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO**

### **2.1. El Estado y la Política Fiscal**

#### **2.1.1. Papel del Estado en la Economía.**

El Estado mediante el Gobierno tiene dos tipos de actividades en un sistema económico, por un lado, es un agente económico, compuesto por hogares, empresas, Banco Central, sistema Financiero y otros agentes, por otra parte, es propietario de factores productivos. Los hogares realizan actividades asociadas al consumo y al ahorro, el Gobierno desarrolla labores productivas y gasto público que es consumido por las empresas, además de cumplir con labores que lo diferencian del resto de los agentes económicos.

La figura 1, muestra el flujo circular de la economía, donde el Estado interacciona con los demás agentes económicos, por ejemplo: Las empresas demandan de los hogares mano de obra para la producción de bienes y servicios, estos a la vez reciben un salario, con el cual demandan bienes y servicios del sector privado. Por otra parte, El Estado interviene en la producción demandando bienes y servicios de las empresas; de los hogares demanda mano de obra para prestar servicios y retribuye salarios. Para que el Estado funcione cobra impuestos y lo retorna a los hogares en forma de subvenciones garantizando su función distributiva en el resto de la sociedad.

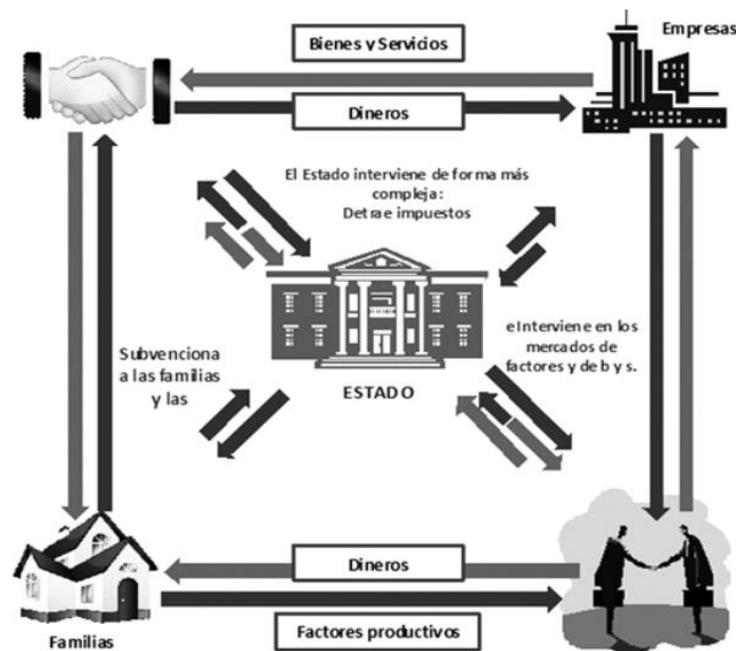


Figura 1: Flujo circular de la economía, Fuente: (Saldaña, 2013)

A través del tiempo las diversas corrientes del pensamiento económico han dado importancia a la participación del Estado en la economía, mientras otras corrientes han limitado su participación (Saldaña, 2013). En la tabla 2, se presentan los distintos aportes teóricos que muestran la participación del Estado en el siglo XXI.

Tabla 2: Funciones Económicas del Estado en el Siglo XXI.

Escuelas	Concepción del Mercado	Postura frente a la intervención pública
<b>Economía Clásica (1780)</b>	Mano Invisible	No Invisible (Laissez faire)
<b>Economías Neoclásica</b>	Mano Invisible	No Invisible (Laissez faire)
<b>Economía del Bienestar (1920)</b>	Fallo de eficiencia	Intervenciones correctoras
<b>Keynesianismo (1930)</b>	Fallos macroeconómicos Fallos distributivos	Des- intervención
<b>Nueva Economía Institucionalista (1960)</b>	Costes de transacción	Intervención Global
<b>Nuevo Liberalismo (1970)</b>	Fallo de Estado	Intervenciones correctoras
<b>Democracia Participativa Economía de Mercado (2008-2013)</b>	Fallos macroeconómicos	Intervención Global

Fuente: Elaboración propia a partir de (Saldaña, 2013)

### **2.1.2. Nacimiento de la nueva política fiscal.**

Tradicionalmente la política fiscal carecía de una visión para impulsar el crecimiento económico a largo plazo, la visión clásica en esencia establecía rigidez presupuestaria que consistía en mantener un equilibrio entre ingresos y gastos a pesar de que era necesario estimular la economía. En la década de 1930, Keynes argumentaba que una demanda inadecuada podría dar lugar a largos períodos de alto desempleo, estableciendo las bases teóricas que justificaban la intervención estatal para moderar la actividad económica, (Jahan, Ameh , & Chris, 2014).

Por otra parte, según Mark Blyth el Ministerio de Hacienda y de Economía del Reino Unido sostenía “Si el Gobierno solicita y obtiene un préstamo en el mercado monetario, acaba convirtiéndose en un competidor más de la industria, ingresando en sus arcas recursos que de otro modo habrían sido empleados por la empresa privada, generado una elevación de los tipos de interés que es preciso abonar para recibir un crédito”.

El principal enunciado de la teoría de Keynes es que la demanda agregada (constituida por la sumatoria del gasto de los hogares, las empresas y el gobierno) es el motor más importante de una economía. Keynes sostenía que el libre mercado carece de mecanismos de auto equilibrio que lleven al pleno empleo, justificando la intervención del Estado mediante políticas públicas orientadas a la estabilidad de los precios (Jahan, *et al.*, 2014)

La teoría keynesiana se fundamenta en tres elementos para el funcionamiento en la economía: 1) En la demanda agregada influyen decisiones económicas, tanto públicas

como privadas, 2) Los precios, y especialmente los salarios, responden lentamente a las variaciones de la oferta y la demanda y 3) Las variaciones de la demanda agregada, tienen su mayor impacto a corto plazo en el producto real y en el empleo, no en los precios.

## **2.2. Conceptualización y Dimensiones de Sostenibilidad Fiscal**

### **2.2.1. Conceptualización**

En la región se enfrentan grandes retos de sostenibilidad económica, entre ellos los relacionados con la sostenibilidad fiscal y su efecto transversal en el desarrollo y la estabilidad de las políticas públicas. El desarrollo de la política fiscal en América Latina estará marcado por la transición desde un enfoque estático de balances anuales hacia una dinámica inter-temporal, en que el objetivo principal será la sostenibilidad fiscal.

El debate clásico de la sostenibilidad fiscal incluye los ingresos y gastos públicos, siendo relevante la participación de los ingresos tributarios, el balance fiscal y la deuda pública, los análisis de sostenibilidad de la deuda y el espacio fiscal.

La figura 2, presenta la relación entre los ingresos tributarios y el gasto público, estableciendo la secuencia del balance primario (deuda pública), sostenibilidad de la deuda y el espacio fiscal.

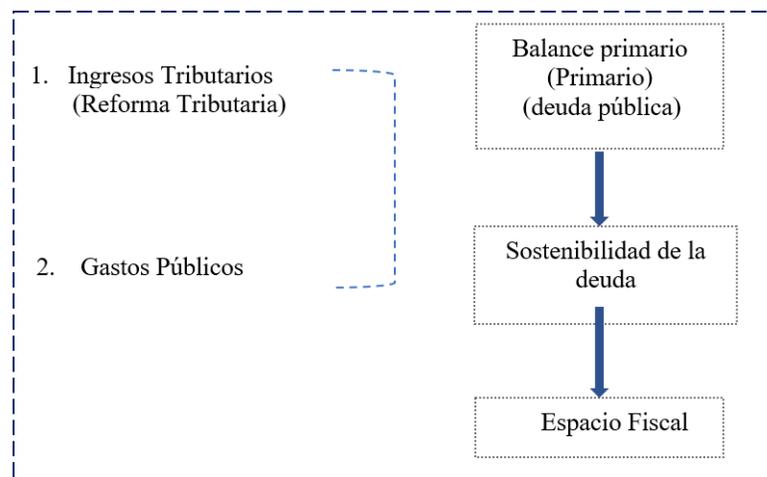


Figura 2: Análisis Clásico de la Sostenibilidad Fiscal, Fuente: Elaboración propia a partir de (Mesa, 2016)

Según (Mesa, 2016), existen algunas definiciones sobre la sostenibilidad fiscal: La primera hace referencia a la capacidad de un Gobierno para cumplir sus obligaciones de deuda, de manera indefinida, sin llegar a la insolvencia o cesación de pagos. Una segunda definición, considera la sostenibilidad fiscal como la capacidad de un Gobierno de mantener indefinidamente el mismo conjunto de políticas, sin llegar a la insolvencia.

Tradicionalmente la sostenibilidad se ha estudiado desde la perspectiva de indicadores e interpretaciones derivados, a partir de restricciones presupuestarias periódicas que un gobierno determina, lo que permite destinar recursos para un propósito definido sin perjudicar la sostenibilidad de su posición financiera.

Actualmente, los países enfrentan una situación fiscal limitada debido a la poca capacidad del Gobierno para reducir sus niveles de endeudamiento. Es necesario diseñar una política fiscal que logre equilibrar las finanzas públicas y que sea integral, enfocada en la sostenibilidad de mediano y largo plazo.

Una postura de política fiscal puede considerarse insostenible si con el tiempo, aleja al gobierno de la solvencia, dado que es una condición necesaria para la sostenibilidad fiscal, (Enzo Crocer & V. Hugo, 2003).

Para la sostenibilidad fiscal es una condición que toma años construir y tiene efectos directos e indirectos en el desarrollo de un país (Mesa, 2016):

**Efectos directos:** el financiamiento estable de los planes, políticas y programas públicos a través de finanzas públicas sanas, ordenadas y equilibradas, son garantías de beneficios a los ciudadanos.

**Efectos indirectos:** brinda estabilidad y la información que requieren los distintos actores para la toma de decisiones.

### **2.2.2. Dimensiones de la Sostenibilidad Fiscal.**

Para analizar la situación fiscal es necesario abordarlo desde una perspectiva integral y no como elementos aislados, Mesa (2016) supone considerar la armonización de cuatro componentes de las finanzas públicas: a) ingresos públicos, b) gastos públicos, c) la institucionalidad fiscal y d) economía política dentro de la política fiscal (figura 3), siendo estos componentes condicionados a la existencia de dimensiones transversales, tales como: 1) dimensión social, 2) dimensión demográfica, 3) dimensión de género y 4) dimensión ambiental.

La figura 3, describe las cuatro dimensiones de las finanzas públicas que según Alberto de Arenas Mesa en su artículo titulado “Sostenibilidad Fiscal y Reformas

Tributarias en América Latina, 2016” deben considerarse en un análisis integral de la sostenibilidad.

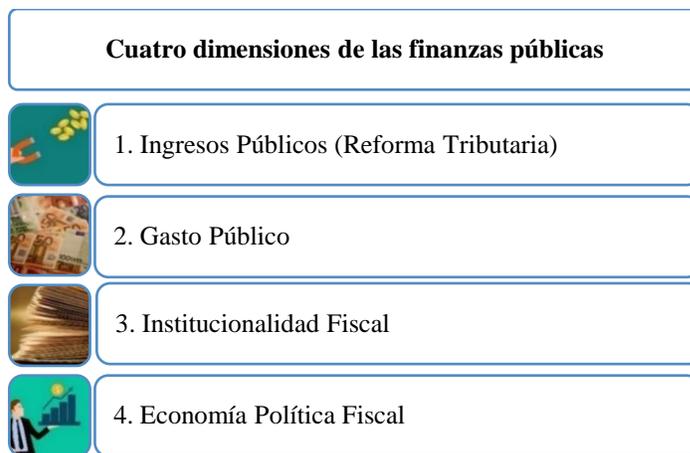


Figura 3: Análisis Integral de la Sostenibilidad. Fuente: (Mesa, 2016)

### 2.2.3. Enfoque Multidimensional de la Sostenibilidad Fiscal.

Las finanzas públicas constituyen el eje central de la política fiscal, una gestión eficiente de los recursos hará que el Estado cumpla con los objetivos de desarrollo sostenibles y capacidad de solvencia. El sano equilibrio de las finanzas públicas permite que la deuda sea sostenible, en el mediano y largo plazo. En el 2016, Mesa planteó que es necesario abordar la sostenibilidad desde una perspectiva multidimensional para diseñar un conjunto de políticas fiscales que respondan a las necesidades actuales considerando los siguientes elementos:

**Economía política:** Consiste en realizar un análisis de la realidad, considerando la interdependencia en los procesos económicos, fiscales y políticos. Incluye la distribución del poder y los recursos entre diferentes grupos e individuos, identifica sus

preferencias e intenta explicar las relaciones entre ellos y la manera en que compiten y que en buena medida está definido por las fuerzas económicas del mercado. La economía política fiscal, se define como un espacio entre la política fiscal y el sistema político, dando origen a un pacto fiscal entre los distintos actores políticos.

**Desigualdad:** Existe evidencia que la desigualdad produce efectos negativos para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido. El crecimiento y la reducción de la desigualdad son procesos que deben enfrentarse en forma simultánea. A menor desigualdad, habrá mayor estabilidad social, económica y política, por tanto, se generan las condiciones para un crecimiento sostenido. Tradicionalmente se ha mencionado que es por medio de la herramienta de la política fiscal que se da respuesta a las demandas sociales, existe una relación positiva entre la política fiscal y la política social por medio de ella es que el Estado identifica, formula y ejecuta proyectos que prioricen las necesidades de inversión pública para un desarrollo económico sostenible a largo plazo.

**Ingresos públicos y Reforma Tributaria:** se ha planteado que el sistema tributario es una de las variables que condicionan la evolución y profundidad de la política fiscal. Las decisiones de las políticas públicas están relacionadas con la tributación que realizan las empresas y los hogares. El equilibrio entre las distintas dimensiones de la política tributaria es fundamental, así como los potenciales acuerdos políticos que se realicen con los diferentes actores y agentes económicos que existan y que estos acuerdos se transformen en un instrumento esencial de la sostenibilidad fiscal y del desarrollo del país y de la región.

**Gasto público:** Uno de los indicadores clave para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas, debe ser estudiado y evaluado, realizando análisis centrados en la calidad del gasto, implica alcanzar mayores grados de eficiencia en la implementación de las políticas públicas. Invertir en eficiencia y calidad del gasto público constituye una de las bases para generar condiciones de credibilidad y legitimidad de las capacidades del Estado. La posibilidad de lograr mayores niveles de calidad en la ejecución del gasto público, permite incrementar las posibilidades de éxito en la recaudación de ingresos.

El cambio de la política fiscal hacia la sostenibilidad fiscal, es un proceso al que debe prestarse especial atención al rol de la política fiscal en la sostenibilidad financiera de la protección social. Significa que la sostenibilidad fiscal debe ser entendida como un seguro para la protección social y una herramienta útil para enfrentar la desigualdad. La eficiencia del gasto público y la sana administración de las finanzas públicas deben ser áreas de interés en las diversas políticas públicas, en las que la calidad generalmente se entiende como la entrega oportuna, adecuada, eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos a la población.

**Fortalecimiento de la institucionalidad fiscal:** La institucionalidad fiscal es una de las cuatro dimensiones de las finanzas públicas que es necesario considerar en la sostenibilidad fiscal, incluye los ingresos, el gasto público y la economía política fiscal. La institucionalidad fiscal se divide en tres áreas: i) Responsabilidad fiscal: a través de la modernización de las leyes de administración financiera del Estado, que en algunos casos incluye la creación de reglas fiscales, fondos de estabilización y nueva regulación fiscal; ii) Transparencia fiscal: mediante iniciativas de información y participación en la

rendición de cuentas y el desarrollo de la política fiscal como la información del ejecutivo al Congreso, y iii) Administración fiscal: incluye la administración presupuestaria, la administración tributaria (política tributaria y reforma tributaria), la gestión financiera de la deuda pública y las entidades asesoras de la administración fiscal. A través de la administración presupuestaria, la parte fiscal debe contar con un sistema de evaluación y control de gestión del ciclo presupuestario que permita avanzar en eficiencia y calidad del gasto público. Por otra parte, la institucionalidad tributaria es fundamental para determinar la trayectoria de los ingresos tributarios.

La figura 4 muestra los componentes que Mesa (2016) destaca como relevantes para la construcción de una sostenibilidad fiscal por medio de las instituciones, en primer lugar está la responsabilidad fiscal instrumentado por reglas fiscales, fondos de estabilización y legislación, en segundo lugar la transparencia fiscal donde se realiza el seguimiento de políticas públicas e indicadores, el tercer elemento la administración fiscal está constituida por aspectos técnicos y legales para administrar de mejor manera los recursos.

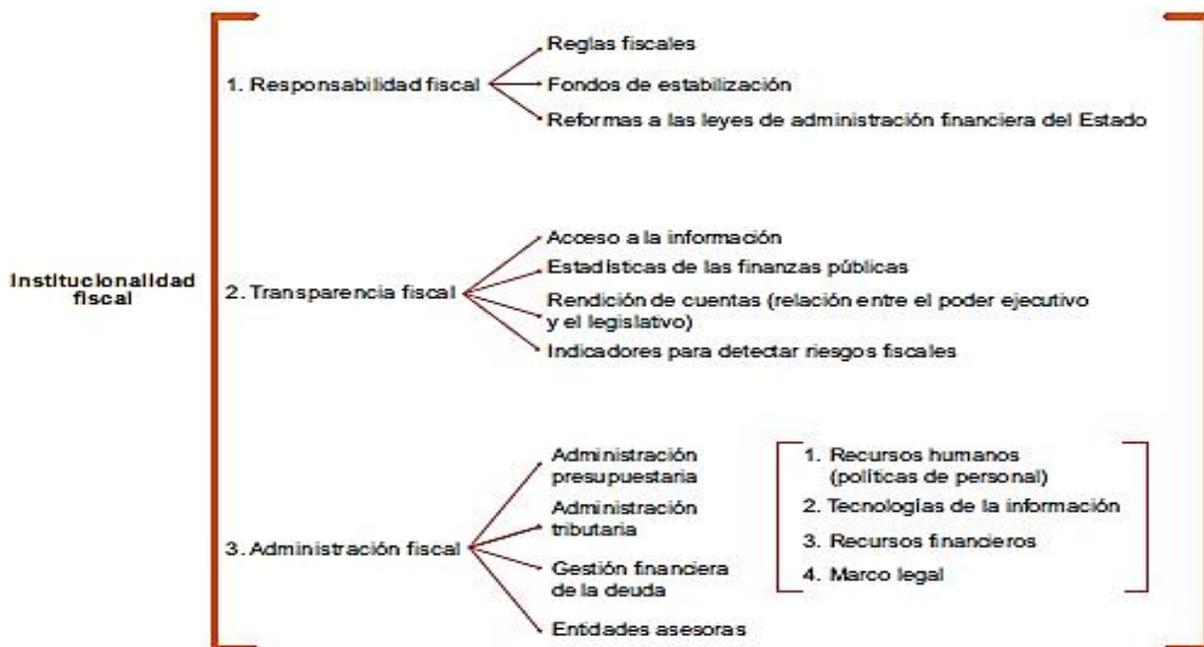


Figura 4: Sostenibilidad e institucionalidad. Fuente: Tomado de (Mesa, 2016)

**Población:** en distintos estudios se ha planteado que el tamaño de la población y la composición de las edades condicionan el gasto público, en especial, el gasto en protección social.

**Recursos naturales:** para un importante grupo de países de la región, la sostenibilidad fiscal ha estado relacionada con la administración y explotación de los recursos naturales, sobre todo los recursos naturales no renovables (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela) y en algunos casos de los recursos naturales renovables (Panamá y Paraguay, entre otros). En este contexto, las finanzas públicas de algunos países han sido dependientes de los precios internacionales de los principales productos de exportación y, por tanto, de los ingresos provenientes de recursos naturales. El

cuidado del medio ambiente y los efectos e incentivos de la política fiscal (tributaria) generan cada vez mayor interés tanto de países desarrollados como en desarrollo. En la región, que cuenta con reservas naturales esenciales para el planeta, el diseño de una política fiscal sostenible y que preserve el medio ambiente es fundamental para alcanzar equilibrios macroeconómicos sostenibles y para enfrentar la desigualdad (Mesa, 2016).

**Gobernabilidad del crecimiento:** En esta dimensión es impostergable que se avance en la construcción de un objetivo el cual exige que se enmarque dentro de políticas públicas que construyan una institucionalidad fiscal moderna, creíble y fortalecida. La sostenibilidad fiscal descansa en diversas instituciones y no es posible concebirla sin que estas instituciones aseguren a la ciudadanía que la política fiscal está actuando de manera transparente y eficiente en la búsqueda del desarrollo sostenido. Esto último se fortalece con la implementación de acuerdos políticos, que permitan renovar el pacto fiscal en un clima de estabilidad y certidumbre.

### **2.3. Indicadores de Sostenibilidad Fiscal.**

Según (Blanchard, 1990) durante varios años, se ha basado en el saldo presupuestario ajustado cíclicamente (SPC) como indicador de política fiscal en diferentes países. Para ilustrar la situación propone tres indicadores de sostenibilidad (tabla 2).

- a. **Brecha Primaria:** se trata de un indicador simple, no requiere pronóstico y es igual al superávit primario menos la relación deuda/PIB multiplicado por la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento.

- b. **Brecha fiscal a mediano plazo:** consiste en el promedio sobre el gasto actual y los próximos dos años, como transferencias al PIB, más la relación entre deuda y el PIB multiplicada por la tasa de interés real menos el crecimiento, menos la tasa actual de impuestos.
- c. **Brecha fiscal a largo plazo:** Mide el ajuste de la relación Ingresos Fiscales/PIB (tabla 3).

*Tabla 3: Indicadores de sostenibilidad.*

$BP = (SP) - (Deuda/PIB) * (\Delta r)(\Delta g)$	Brecha Primaria: Es un indicador que no requiere pronóstico
$\frac{dB}{dS} = G + H - T + rB = D + rB$	Brecha Tributaria de Corto Plazo. Tiene su fundamento en la Restricción Presupuestaria Dinámica del SPNF.
$dt */ ds = (r - \phi)(t * -t)$	Brecha Tributaria de Mediano Plazo. Permite medir el ajuste de la relación Ingresos Fiscales/PIB necesario/PIB, dada la proyección de gasto público, la tasa de interés y el crecimiento económico.

Fuente: (Blanchard, 1990)

Los indicadores de sostenibilidad deben mostrar la capacidad de dar respuesta a lineamientos de política económica y los efectos que ocasiona un alza en la tasa impositiva, reducción de gasto público, y como estas medidas impactaran la carga de la deuda y en el superávit fiscal.

La evaluación de la sostenibilidad se basa en medidas fiscales para lograr la trayectoria estimada de la deuda, con resultados en el superávit primario, el cual es consistente con la sostenibilidad de la deuda, sin especificar los impuestos y gasto necesarios para formular medidas sostenibles en el tiempo. (International Development Association and International Monetary Fund, 2001).

## 2.4. Reglas fiscales en América Latina.

La necesidad de la región latinoamericana en consolidar la posición fiscal, reducir los riesgos macroeconómicos y limitar los déficits fiscales para mejorar su desempeño, se muestran en la tabla 4.

Tabla 4: Comparativo de Reglas Fiscales en América Latina.

PAÍS	REGLA DE GASTO	REGLA DE BALANCE DEL PRESUPUESTO	REGLA DE LA DEUDA	REGLA DE INGRESOS
<b>ARGENTINA</b>	Gobierno General (GG) El gasto corriente neto primario no puede crecer más rápido que la inflación			
<b>BAHAMAS</b>	El gasto corriente del sector público de BAHAMAS no puede crecer más que el crecimiento del PIB nominal a largo plazo (después de cumplir la meta 2020-2021)	Disminución del déficit fiscal objetivo hasta 2020-2021 (0.5% del PIB después)	<= 50% del PIB	
<b>BRASIL</b>	El gasto primario del Gobierno Central (GC) no puede crecer más rápido que la inflación anual		Ratios de deuda neta a neto limitados a ciertos umbrales para SNG	
<b>CHILE</b>		Balance estructural de la CG debe ser de 0% del PIB (anteriormente -1% del PIB)		
<b>COLOMBIA</b>		Disminución estructural fiscal objetivo de déficit del CG hasta 2022 (1% del PIB desde entonces)		
<b>COSTA RICA</b>	Limita el crecimiento del gasto corriente del sector público no financiero (SPNF), de acuerdo con la proporción de deuda a PIB del CG y la tasa de crecimiento del PIB			
<b>ECUADOR</b>	El gasto total de GC no puede crecer más alto que el crecimiento del PIB potencial	El balance primario no puede ser negativo.	<=40% de PIB	
<b>EL SALVADOR</b>	Gastos Corrientes NFPS <= 18.5% del PIB. El gasto corriente (factura salarial y bienes y servicios) no puede crecer más que el crecimiento del PIB nominal	El balance primario no puede ser negativo.	<=45 % del PIB (65% de PIB, incluida las pensiones)	El ingreso tributario > = 17% de PIB
<b>HONDURAS</b>	El gasto corriente en GC no puede crecer más alto que el crecimiento del PIB real (promedio anterior 10 años) más la inflación del año siguiente.	Déficit fiscal NFPS <= 1% del PIB (2019 en adelante)		
<b>JAMAICA</b>		Saldo total de CG no puede ser negativo	Para traer el sector público. Deuda hasta el 60% del PIB o por debajo de 2025-2026	

PAÍS	REGLA DE GASTO	REGLA DE BALANCE DEL PRESUPUESTO	REGLA DE LA DEUDA	REGLA DE INGRESOS
<b>MÉXICO</b>	El gasto corriente estructural del sector público no puede crecer más alto que el PIB potencial, esto cubre todos los gastos primarios actuales, excepto los desembolsos que se rigen por las reglas automáticas	Objetivos del Sector Público. Requisito de endeudamiento establecido en la línea con la deuda sostenible.		
<b>PANAMÁ</b>	Gasto corriente del SPNF no puede exceder el crecimiento del PIB potencial más inflación	Disminución del déficit fiscal objetivo hasta 2022 (1.5% de PIB a partir de entonces)		
<b>PARAGUAY</b>	i) El incremento anual en sector público primario el gasto no puede exceder la tasa de inflación más el 4%. ii) La factura del salario público solo puede crecer de acuerdo con los aumentos proporcionales que el salario mínimo.	Déficit anual CG $\leq$ 1.5% del PIB		
<b>PERÚ</b>	i) GG gasto total real el crecimiento no puede ser mayor que el límite superior de largo plazo rango de tasa de crecimiento del PIB (+/- 1 p.p). ii) GG tasa de crecimiento real del gasto no puede ser más alto que el límite superior del PIB a largo plazo tasa de crecimiento (+/- 1 p.p).	Déficit fiscal NFPS $\leq$ 1% del PIB	Deuda NFPS $\leq$ 30% del PIB	

Fuente Elaboración propia a partir de (BID, 2019)

La tabla 4, muestra en primer lugar que no todos los países tiene las cuatro reglas fiscales a excepción de la legislación de El Salvador, que contiene las cuatro dimensiones, cada país ha establecido sus reglas basándose en aspectos que afectan la economía (tasa de inflación/PIB), en el caso de las reglas que limitan el nivel de deuda, la meta se ha fijado por debajo de 50%; en el caso de las reglas fiscales relacionadas al ingreso, El Salvador ha establecido que los ingresos fiscales no deben ser menos de 1% PIB.

## 2.5. Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social en El Salvador

A partir del deterioro de las finanzas públicas en El Salvador, se ha planteado la necesidad de reducir el nivel de deuda, lo que conlleva a diseñar una normativa como LRF, obteniendo el apoyo de los principales actores políticos, con el fin de equilibrar las finanzas públicas bajo un marco de sostenibilidad de mediano y largo plazo.

El Gobierno presentó la propuesta de LRF a la Asamblea Legislativa en abril de 2014, la propuesta sigue los lineamientos del Acuerdo para la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador firmado en 2012 por los principales partidos políticos, logrando consenso sobre su importancia. La propuesta elaborada por el MH fue bien estructurada y contenía los principales elementos de un marco legal de esa naturaleza lo que se explica en la Tabla No 5.

Tabla 5: Propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal.

<b>Objetivo:</b> Sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas que contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país sugiriendo un comportamiento contra cíclico a corto plazo.	
<b>Reglas Fiscales:</b> <b>En el periodo de estabilización fiscal de 3 años:</b> Incrementar los ingresos y racionalizar los gastos al menos en 1.5% del PIB.	<b>Elementos Adicionales:</b> <b>Nuevos gastos,</b> solo con identificación de fuente de financiamiento. <b>Gastos Sociales Protegidos:</b> inversiones y programas sociales orientados a reducir la pobreza.
<b>En el período de sostenibilidad fiscal de 7 años:</b> reducir la deuda del SPNF a menos de 42% del PIB (sin pensiones); disminuir los déficits fiscales de manera sistemática; alcanzar niveles de Balances Primarios Definidos (de -0.5% en 2014 hasta el 2.5% en 2023); alcanzar un nivel de carga tributaria a 17% del PIB; limitar los gastos corrientes al 19% del PIB (siendo remuneraciones el 9% y bienes y servicios 3.5% del PIB).	<b>Fondo Especial:</b> excedentes de ingresos se destinan a un fondo para mitigar riesgos climáticos, pasivos contingentes, programas sociales y disminución del déficit fiscal. <b>Reglas de escape:</b> Estado de Emergencia, calamidad, desastre, guerra o grave perturbación del orden. <b>Sanciones por incumplimiento:</b> no hay.
<b>Regla de Oro.</b> Ingresos de capital solo para financiar gasto de capital.	
<b>Deuda Flotante.</b> Máximo el 20% de los ingresos corrientes.	

Fuente: Tomado de (Asamblea Legislativa, 2016)

Las reglas numéricas de la propuesta de LRF son las siguientes:

- i) Regla de deuda bruta del SPNF sin pensiones limitada a 42% del PIB;
- ii) Balances primarios decrecientes desde -0.5% en el primer año y 2.5% en el décimo año;
- iii) Carga tributaria bruta de 17% del PIB después del cuarto año;
- iv) Regla de gasto corriente de 19% del PIB siendo máximo de 9% del PIB para remuneraciones y 3.5% del PIB para bienes y servicios;
- v) Regla de oro en que se prohíbe financiar gastos corrientes con ingresos temporales o endeudamiento público;
- vi) Financiamiento asegurado de los programas sociales;
- vii) Deuda flotante menor que el 20% de los ingresos corrientes.

La regla de oro podría impedir que se financien gastos importantes con endeudamiento. Por ejemplo, existen déficits previsionales, demandas sociales y demandas por gasto en seguridad pública que podrían ser financiados en parte por endeudamiento.

Lo que demostró el interés de la clase política en tratar de solucionar la situación fiscal de El Salvador, el esfuerzo por llegar a un consenso para la aprobación se realizó noviembre de 2016. Se convocó a una reunión entre el Gobierno y los partidos políticos con el propósito de construir una agenda que asegure la sostenibilidad fiscal, un crecimiento y desarrollo económico y social inclusivo con estabilidad.

Al final de la reunión se logró un consenso y se aprobó el Acuerdo Marco para la Sostenibilidad Fiscal, Desarrollo y Fortalecimiento de la Liquidez al Gobierno de El Salvador. Dentro de este acuerdo se aprobó una emisión de bonos por US\$550 millones además una reconversión de deuda por US\$307 millones de corto a largo plazo y se acordó aprobar la LRF, los principales aspectos son:

- a) Adoptar con carácter impostergable, medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas, a partir del inicio del ejercicio fiscal de 2017, para lo cual se deberá implementar medidas de ingreso y gastos durante los siguientes 3 años, con un resultado al menos 3% del PIB, equivalente a unos \$750 millones.
- b) Establecer reglas cuantitativas que garanticen la sostenibilidad fiscal, referidas a la deuda pública, ingresos, gastos, balance primario y deuda de corto plazo.
- c) La creación del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo que incorpore proyecciones fiscales de ingresos, gasto y financiamiento, con techos indicativos de sostenibilidad fiscal con una proyección de diez años.
- d) Toda reforma de Ley u ordenamiento legal nuevo que implique erogación de recursos que requiera gasto corriente, deberá contemplar su correspondiente fuente de financiamiento, así como la estimación de los egresos derivados de la misma.
- e) Se deberán garantizar los programas sociales y los que se ejecuten en beneficio de la mujer, niñez, adulto mayor y demás población vulnerable y en situación de pobreza extrema.
- f) Compromisos de equilibrio presupuestario, de transparencia y rendición de cuentas, así como sanciones por el incumplimiento de la ley.

Adicional a la ley, el Gobierno de El Salvador se compromete a formalizar la solicitud ante el FMI de un acuerdo conforme con el Programa de Ajuste expresado en la LRF, que garantice la sostenibilidad fiscal. A partir de este acuerdo, el diez de noviembre de 2016 es aprobado dicho cuerpo legal por la AL y su entrada en vigor sería a partir de primero de enero del 2017.

En el año 2018 el Banco Central de Reserva (BCR) dio a conocer la actualización del Sistema de Cuentas, según lo estipulado en la ley en el artículo 10, inciso tercero aprobado por la Asamblea Legislativa (Asamblea Legislativa, 2018), contempla que; si existe modificaciones en las Cuentas Nacionales y en la metodología de la elaboración del Producto Interno Bruto, las metas fiscales de la ley deberán ser modificadas, para cumplir con el objeto de las mismas y que los cambios deberán expresarse en el MFMYLP.

Tabla 6: Comparativo de la LRF aprobada y las reformas.

<b>Ley Aprobada</b>	<b>Ley Reformada (Anexo 1)</b>
<p>Artículo 2. Literal b)                      b) Principio de Presupuesto de Mediano Plazo. La preparación del Presupuesto General del Estado debe de estar enmarcado en un escenario macroeconómico y presupuestos indicativos a cinco años, sin que esto último signifique una asignación de fondos o compromisos para los siguientes al que efectivamente será sometido a aprobación.</p>	<p>Artículo 2. Literal b)                      b) Principio de Presupuesto de Mediano Plazo. La preparación del Presupuesto General del Estado debe de estar enmarcado en un escenario macroeconómico y presupuestos indicativos a cuatro años, sin que esto último signifique asignación de fondos o compromisos para los años siguientes al que efectivamente será sometido a aprobación”.</p>
<p>Artículo 6, Literal I)                      I) Informe detallado de todos los subsidios, indicando su monto, costo de administración y fuente de financiamiento; y una evaluación de impacto socioeconómico y sus contribuciones a la equidad, lo cual deberá ser presentado seis meses antes de finalizar cada periodo presidencial.</p>	<p>Artículo 6, Literal I)                      I) Estimar la tasa de evasión del impuesto sobre la renta y del impuesto a la transferencia de bienes y prestación de servicios; así como la estimación del gasto tributario.</p>
<p>Artículo 7                      Art 7. Para cumplir con lo estipulado en el art. 1 de esta ley, será necesario adoptar con carácter impostergradable, medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas por los siguientes 3 años a partir del inicio del Ejercicio Fiscal de 2017, para lo cual se deberá implementar medidas de ingresos y gastos, que den como resultado al menos 3.0% del Producto Interno Bruto.</p>	<p>Artículo 7                      Art 7. Para cumplir con lo estipulado en el artículo 1 de esta ley, será necesario adoptar con carácter impostergradable, medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas por los siguientes 5 años, a partir del inicio del ejercicio fiscal 2017, para lo cual se deberá implementar medidas de ingresos y gastos que den como resultado al menos 3% del PIB.</p>
<p>Art 10, Literales a), b) y c)                      a) Alcanzar Balances Primarios positivos después de finalizado el periodo de consolidación fiscal. El límite de deuda del SPNF y el Balance Primario, constituyen las reglas principales de la presente Ley;                      b) A partir del tercer año de implementación de la presente Ley, la carga tributaria no deberá ser menor al 17% del PIB; y,                      c) Después del periodo de Consolidación Fiscal, los gastos corrientes no deben de ser mayores al 18.5% del PIB. Con ese propósito, los rubros de Remuneraciones y Bienes y Servicios no podrán crecer más allá del crecimiento del PIB nominal.</p>	<p>Art. 10, Literal a), b), c)                      a) Alcanzar Balances Primarios positivos después de finalizado el periodo de consolidación fiscal. El límite de deuda del SPNF y el Balance Primario, constituyen las principales reglas principales de la presente ley; para el año 2020, el balance primario deberá ser igual o mayor a 0.7% del PIB, y para el cierre del año 2021, el balance primario deberá ser igual o mayor al 1.2% del PIB.                      b) Al cierre del año 2021, la carga tributaria bruta no deberá ser menor al 18.5% del PIB.                      c) Después del periodo de consolidación fiscal, los gastos de consumo, entendidos por remuneraciones y bienes y servicios, no deben ser mayores al 14% del PIB. Con ese propósito, los rubros de remuneraciones y bienes y servicios no podrán crecer más allá del crecimiento del PIB nominal.</p>

Fuente: Tomado de (Asamblea Legislativa, 2016) y (Asamblea Legislativa, 2018)

Las reformas anteriores aprobadas en 2018 no tuvieron una opinión favorable en todos los sectores ya que en opinión de (FUSADES, 2018) menciona que dichas reformas contradicen el espíritu de la ley y su opinión se centró en 5 puntos que a continuación se detallan:

1. El Ministerio de Hacienda se demoró en presentar la propuesta de reforma. A pesar de su alta importancia, en la Asamblea Legislativa no se realizó una discusión amplia y satisfactoria sobre las modificaciones.
2. Mientras que la meta crucial de Ley era alcanzar de manera “impostergable”, un ajuste de 3 puntos porcentuales en tres años, la reforma extiende el plazo para que sea el nuevo Gobierno a cargo que sea el que lo ejecute.
3. El ajuste fiscal en la reformada Ley es incompleto. La nueva LRF evoca a realizar más reformas de pensiones relacionadas a la sostenibilidad financiera, lo cual no es factible, dado el contexto.
4. El gasto corriente creció incumpliendo la ley original, así mismo la reforma del art. 10 dejó por fuera un techo de gasto en intereses y subsidios como porción del PIB, después del ajuste.
5. Las modificaciones disminuyen la transparencia y acceso a la información pública.

## **2.6. Elementos Positivos y Negativos de la Sostenibilidad Fiscal**

Los acuerdos de sostenibilidad en opinión de diversos autores plantean que sus efectos son más negativos, hay otros que tienen una opinión positiva, en la figura 5 se muestran algunos efectos que ha generado la aplicación de los acuerdos fiscales.

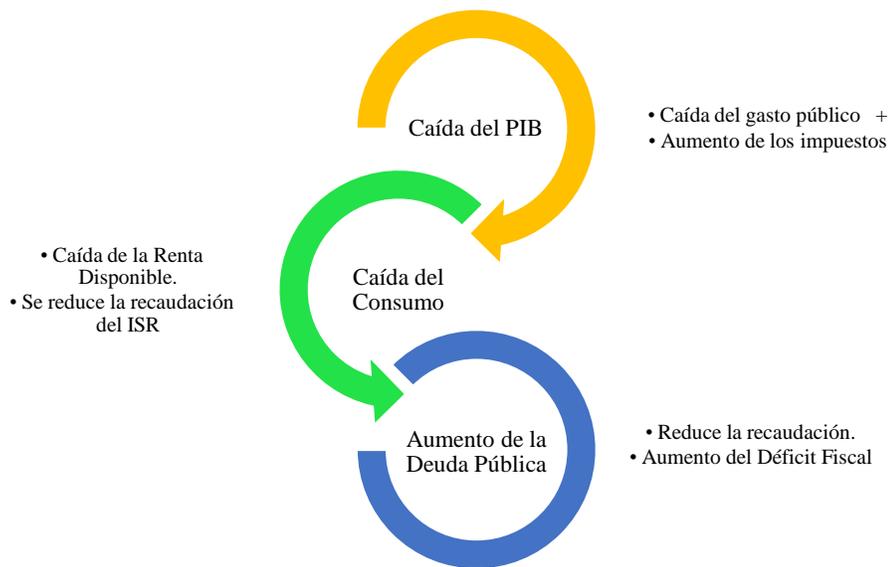


Figura 5: Elementos en contra de los ajustes fiscales. Fuente: Elaboración propia a partir de Maroto, 2013.

La política fiscal que aplicaron diversos países luego de la crisis económica no logró cumplir con las expectativas, para (Maroto, 2013) la política fiscal ha sido la piedra angular de la estrategia europea para recuperar la confianza del mercado en los países periféricos y se ha basado en una rápida consolidación fiscal y reformas estructurales en los países con problemas.

Sin embargo, los estrictos planes de ajuste fiscal (figura 6) adoptados en estos países han probado ser inalcanzables, ya que en España, Grecia e Italia lejos de reducir el déficit fiscal este se incrementó, además de la contracción de la economía por lo que dificultó más la recuperación.

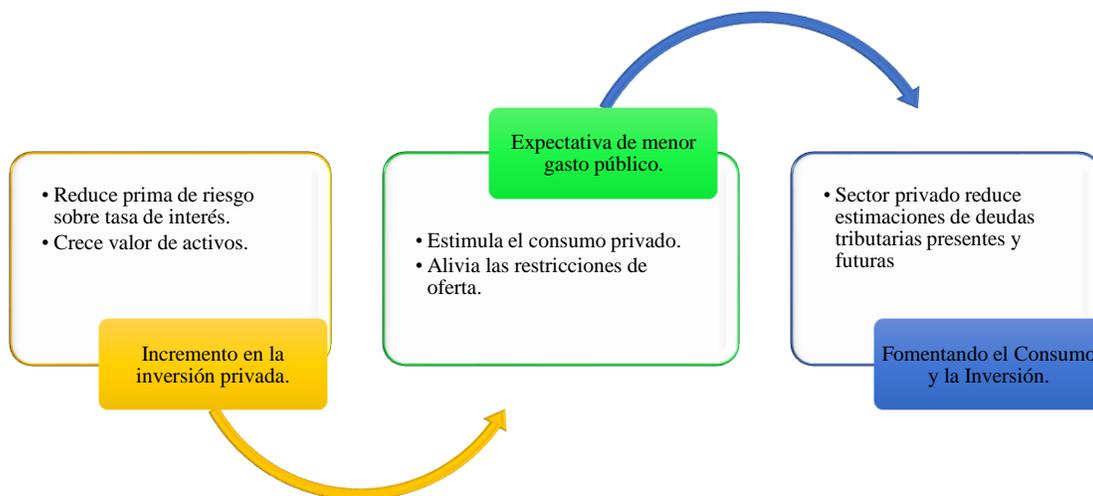


Figura 6: Elementos a favor del ajuste fiscal. Fuente: Elaboración propia a partir de James Daniel, 2006.

El ajuste fiscal puede ser necesario para conseguir los objetivos a largo plazo, como el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad fiscal, como la acumulación de la deuda pública (figura 6), según (James, Jeffrey, Manal, & Carolin, 2006, pág. 1). Así mismo menciona que una situación fiscal sana, resulta esencial para lograr la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido, pasando por la reducción de la pobreza.

Los argumentos a favor de la eficiencia, sugieren que el gasto público debería dirigirse a los aspectos de mayor rentabilidad social y que debe complementar al sector privado en lugar de competir con él. Esto supone financiar o suministrar directamente bienes públicos necesarios en el sector privado, debido a una deficiencia del mercado, sobre todo el gasto en educación, sanidad e infraestructura.

## **2.7. Relación de la administración financiera con las finanzas públicas.**

La administración financiera del sector público cumple un papel clave en el proceso de asignación y uso de los recursos públicos y en la gestión macroeconómica. Es la principal razón por la cual la modernización debe tener un impacto sustantivo en la efectividad, eficiencia y transparencia del gasto público.

Partiendo de ello, la administración financiera es relevante para la generación de información que sea contundente a una buena gestión fiscal y macro fiscal, los objetivos que persigue la administración financiera se superponen a la política fiscal, la administración financiera y la política fiscal no son lo mismo. Ya que, desde el punto de vista de la administración se concentra más en el gasto tributario y su propósito es lograr disciplina y eficiencia en el gasto público, mientras que los objetivos de la política fiscal son lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico sostenible.

Para el caso de El Salvador, la administración financiera del sector público está normada en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Ley AFI), la cual tiene por objeto normar y armonizar la gestión financiera del sector público; y establecer el sistema de administración financiera integrado el cual comprenda los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y Contabilidad Gubernamental (Asamblea Legislativa, 2011).

Algunos aspectos relevantes se mencionan a continuación:

Art.8: Objetivos del Sistema SAFI: a) Establecer mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las entidades e instituciones del sector público, para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de recursos públicos; b) Fijar la organización estructural y funcional de las actividades financieras en las entidades administrativas; c) Establecer procedimientos para generar, registrar y proporcionar información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable, para la toma de decisiones y para la evaluación de la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas; d) Establecer como responsabilidad propia de la dirección superior de cada entidad del sector público la implantación, mantenimiento, actualización y supervisión de los elementos componentes de administración financiera integrado; y e) Establecer los requerimientos de participación activa y coordinada de las autoridades y unidades y unidades ejecutoras del sector público en los diversos procesos administrativos derivados de la ejecución del SAFI.

Art 11: La característica básica del SAFI es la centralización normativa y descentralización operativa.

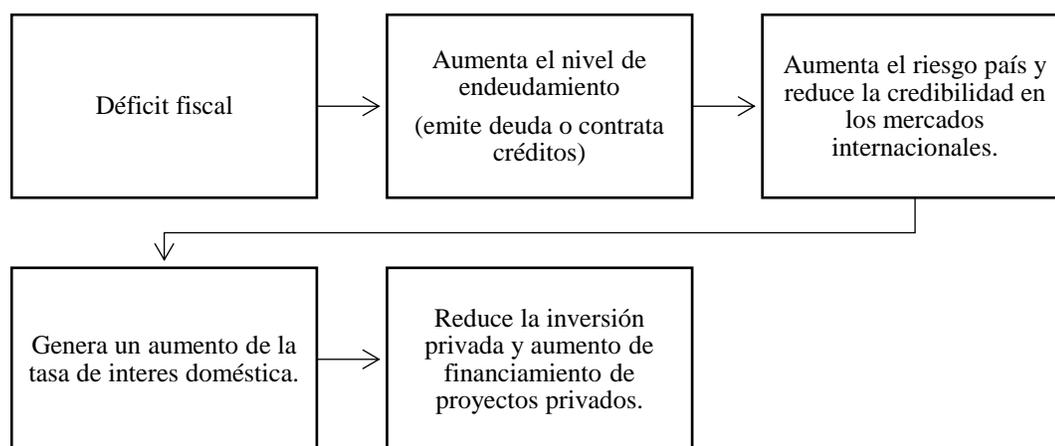
En lo relativo al Subsistema de Inversión y Crédito Público.

Art. 82. El Subsistema de Inversión y Crédito Público tiene como finalidad de obtener, dar seguimiento y controlar recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento público. Tales recursos solamente podrán ser destinados al financiamiento de los proyectos de inversión de beneficio económico y social, situaciones imprevistas o de necesidad nacional y convenidos para refinanciar los pasivos del sector público, incluyendo los intereses respectivos.

Art. 86: El endeudamiento puede originarse en: a) La emisión y colocación de bonos y otros títulos u obligaciones de mediano y largo plazo; b) La contratación de préstamos con instituciones financiera, naciones o extranjeras, y otros gobiernos y organismos; c) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el plazo de más de ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente; y d) La consolidación, conversión y renegociación de deudas.

Art 93: El servicio de la deuda pública estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público deberán formularse previendo las asignaciones presupuestarias suficientes para cumplir con dicho servicio.

Por otra parte, desde el punto de vista de la administración financiera es una herramienta que tiene incidencia en el ámbito privado y público, al abordarlo desde la perspectiva pública se relaciona de la siguiente manera:



**Figura 7:** Mecanismo de transmisión de una débil administración financiera. Fuente: Elaboración propia.

En la figura 7 se parte de una débil gestión en materia de política fiscal, se parte de una situación de déficit fiscal que incide directamente en el nivel de deuda pública, ya que el Gobierno al no tener recursos financieros suficientes recurrirá a la colocación de bonos en el mercado internacional, quien valorará la gestión macroeconómica y financiera por medio de indicadores, luego de un diagnóstico que resulta ser una perspectiva negativa se degrada la calificación de riesgo país, además, aumenta la incertidumbre de los inversionistas que adquieren la deuda en el mercado internacional y a generar un alza en la tasa de interés doméstica que vendrá a generar una caída en los niveles de inversión privada ya que pospondrán su decisión de invertir; por otra, parte afecta negativamente los proyectos de inversión ya que el alza en la tasa de inversión es cercana o mayor a la TIR el proyecto no será rentable, en última instancia limita el ritmo de crecimiento de la economía.

En caso de los bonos colocados en el mercado internacional partiendo del contexto anterior, se degrada la calificación de riesgo, por lo que aumenta la prima de riesgo y el Gobierno para poder atraer a los inversionistas debe ofrecer una tasa de interés más alta que impactará negativamente en la amortización de la deuda en el mediano y largo plazo, lo que agravaría la situación financiera.

Es por ello la administración financiera, aunque tenga objetivos distintos respecto de la política fiscal, es una herramienta complementaria para que un Gobierno equilibre las finanzas públicas y genere certidumbre en el mediano y largo plazo.

## **CAPITULO 3: METODOLOGÍA**

El capítulo muestra la metodología utilizada, describe los procedimientos desarrollados y la aplicación de los instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos, se detallan los aspectos relacionados con las fuentes de información, la población, las técnicas de recolección de datos y análisis.

### **3.1. Diseño de la Investigación**

Para establecer el diseño del tema en estudio, es importante considerar la definición de investigación, la cual se conceptualiza como: “un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno; es dinámica, cambiante y evolutiva” (Sampieri, Collado, & Lucio, 2014). Los procesos referidos permiten generar conocimiento y búsqueda de información, para dar soluciones que se requieren en el desarrollo del tema.

El trabajo se fundamenta en una investigación de tipo descriptivo con enfoque cualitativo, enfocado en comprender los fenómenos, explorándolos desde una perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto.

### **3.2. Enfoque Metodológico**

El diseño bajo el cual se aborda la investigación es el no experimental, debido a que éste considera que las variables independientes ocurren y no es posible manipularlas, no se tiene control directo sobre las variables ni se puede influir en ellas, porque ya sucedieron, al igual que sus efectos (Sampieri, *et al.*, 2014).

El enfoque fue seleccionado debido a que el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodea, profundizando en sus propios puntos de vista, interpretaciones y significados; es recomendado cuando el tema es estudio ha sido poco explorado (Sampieri, *et al.*, 2014).

La aplicación de este enfoque permitió recabar la información acerca de las diferentes variables involucradas en la investigación, adoptando un procedimiento sistemático de recolección, procesamiento y análisis de los datos, proporcionando información valiosa para establecer relaciones causales entre las variables estudiadas.

### **3.3. Población y Muestra**

El universo en la investigación está conformado por todas las instituciones del SPNF representadas en la Figura 9.

Las instituciones del sector público no incluidas en el SPFN, se les clasifica también por la Dirección General de Presupuesto con fines presupuestarios como Instituciones Financieras y de Crédito y se nombran a continuación:

- 1) Fondo Nacional para Estudios de Pre Inversión,
- 2) Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa,
- 3) Fondo Social para la Vivienda,
- 4) Banco de Fomento Agropecuario, y
- 5) Fondo Nacional para la Vivienda Popular.

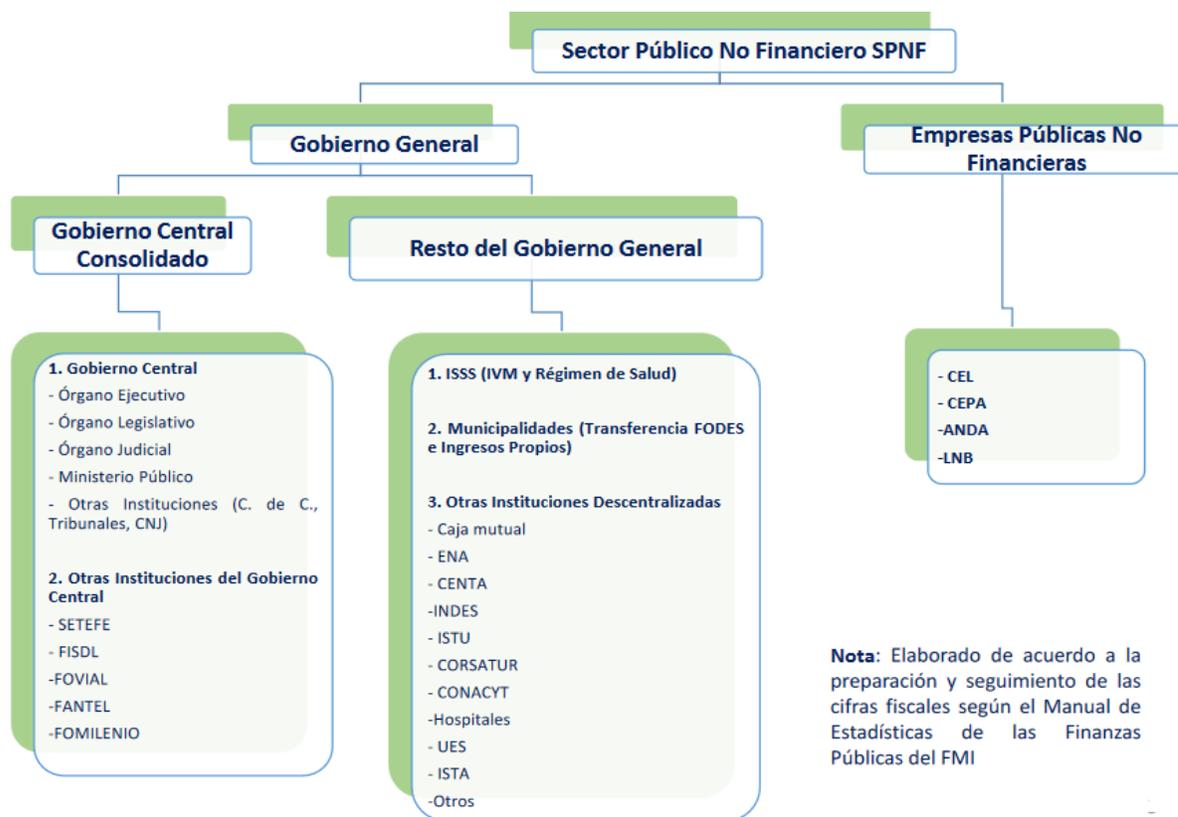


Figura 8: Estructura del Sector Público No Financiero, Fuente: Dirección de Política Económica y Fiscal, MH.

El Sector Público No Financiero se puede agrupar principalmente de la siguiente forma: Gobierno Central (5), Otras instituciones del Gobierno (5), Instituto Salvadoreño del Seguro Social (1), Municipalidades (262), Empresas Públicas No Financieras (4) y Otras Instituciones Descentralizadas.

La muestra requiere delimitar la población para generalizar resultados y establecer parámetros (Sampieri, *et al.*, 2014), sin embargo, para esta investigación las unidades de análisis representaran el cien por ciento del total de la población.

### **3.4. Participantes**

Un elemento importante donde se centra la investigación son los participantes, se definen como los definen “los sujetos, objetos, sucesos o colectividades de estudio que depende del planteamiento y los alcances de la investigación” (Sampieri, *et al.*, 2014).

Los participantes corresponden a personas objeto de interés, de los cuales se espera obtener la información clave para desarrollar la investigación con el propósito de darle solución del problema planteado.

Partiendo de lo anterior y haciendo referencia a que la LRF, delimita que es el MH el único encargado de aplicar el marco legal para obtener información de las áreas involucradas, se procedió a entrevistar a las personas, descritas por el puesto de trabajo que poseen en la actualidad: en representación del MH, el Viceministro de Hacienda y Director de Política Económica y Fiscal, por parte de los tanques de pensamientos locales al investigador del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES y al Economista sénior - Coordinador de país para El Salvador y Honduras de ICEFI.

### **3.5. Instrumento**

Para este trabajo se aplicaron técnicas e instrumentos de recolección de información las cuales deben adecuarse al método que se utiliza, lo cual presupone la existencia de una ligación entre ellos (Rojas Soriano, 2003).

El instrumento para obtener información primara utilizado en la investigación fue la entrevista personal, aplicado en un ambiente de intercambio de información por medio

de preguntas y respuestas, logrando la comunicación abierta y donde la construcción de la información es conjunta y compuesta de significados respecto de un tema.

La entrevista estructurada, como instrumento utilizado en la investigación fue dirigida a las personas encargadas de ejecutar la LRF y dar seguimiento a sus indicadores. Además, se analizaron datos secundarios, obtenidos mediante la investigación bibliográfica y documental, que incluye la revisión y consulta de: Libros, leyes, publicaciones gubernamentales y de organismos internacionales, trabajos de graduación y toda la documentación relacionada que fortalezca la investigación sobre el tema.

### **3.6. Procedimiento**

La entrevista fue dirigida a funcionarios titulares del MH: Viceministro y Director de Política Económica y Fiscal; al investigador del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES y al Economista sénior - Coordinador de país para El Salvador y Honduras de ICEFI, quienes voluntariamente aceptaron colaborar con la investigación.

Para la aplicación de la entrevista estructurada, fue necesario elaborar un guion compuesto por preguntas semi abiertas, donde el entrevistado daba una respuesta objetiva, su opinión o ampliaba el tema según su experiencia. Una vez obtenidos los resultados se diseñó una matriz comparativa que facilitara realizar el análisis.

### **3.7. Estrategia y Análisis de Datos**

Primeramente, se recopiló la información a través de las fuentes bibliográficas provenientes de libros, revistas, sitios web oficiales, la cual fue revisada, organizada y analizada.

En segunda instancia, la obtención de información mediante el instrumento, para dar lugar a la tabulación y análisis de la entrevista, elaborada mediante una matriz que contiene la información proporcionada por los entrevistados, con la finalidad de facilitar la síntesis e interpretación de los resultados.

El procedimiento desarrollado fue el siguiente:

- a. Estructurar los datos en una matriz, organizando los participantes y las categorías de los temas.
- b. Describir las experiencias de los participantes.
- c. Comprender en profundidad el contexto que rodea los datos.
- d. Explicar los hechos y fenómenos.
- e. Relacionar los resultados con el marco teórico.

## **CAPITULO 4: RESULTADOS**

El capítulo muestra los resultados producto de la investigación efectuada con enfoque cuantitativo, detallando los aspectos relacionados con las finanzas públicas desde un punto de vista financiero; se relaciona su impacto en algunos indicadores sociales.

### **4.1. Presentación de los Resultados**

El orden en que se presentaran los resultados será: en primer lugar se mostrarán las respuestas de la entrevista en forma comparativa y por cada uno de los componentes que conforman el instrumento (Área Económica, Área Financiera y Área Social); seguidamente, se desarrolla un diagnóstico de los componentes, contrastando los resultados obtenidos a través del instrumento con los datos estadísticos obtenidos mediante la investigación bibliográfica y documental; y finalmente, se presenta una evaluación de los indicadores propuestos en la LRF.

Con los resultados, se han dado respuesta a las preguntas de investigación y a partir de ellos se construirán las conclusiones y recomendaciones que se presentarán en el próximo capítulo.

### **4.2. Diagnóstico de los Resultados**

#### **4.2.1. Área Económica.**

La implementación de la LRF ha estado enfocada en propiciar condiciones de estabilidad macroeconómica y financiera, tratando de transmitir confianza y certeza para

dinamizar la inversión en sectores estratégicos e incentivar el crecimiento económico y social del país.

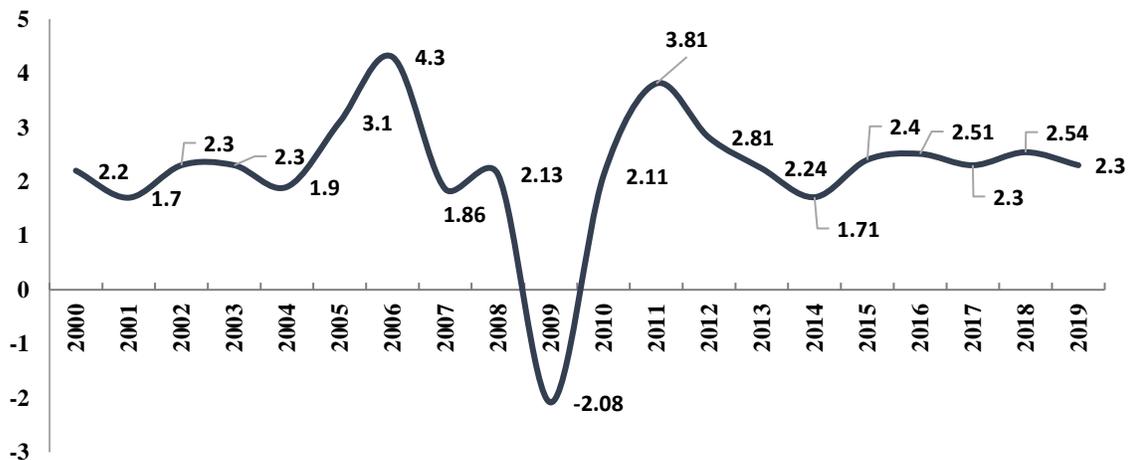
En términos generales, la gestión fiscal tanto en el periodo comprendido entre 2009-2016 y el comprendido entre 2017-2019 con la aplicación de la LRF, estuvo definida por las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, marcada por características como: leve crecimiento en la recaudación, carga tributaria regresiva, altos índices de evasión fiscal, limitados esfuerzos para ampliar la base tributaria (a pesar de la insistencia de la clase empresarial), rigidez en el gasto, entre otras; impidiendo cambios estructurales y mejora de la inversión social que disminuya los niveles de pobreza, como consecuencia de no tener una política fiscal bien definida según lo expresado por funcionarios del MH al ser consultados sobre el manejo histórico de la política fiscal en el país (Anexo 4, Pregunta 1 y 2). En opinión de FUSADES, los periodos con déficit alto determinan que el gasto incentivó más a economía que los impuestos, pero al acumular deuda (excepto 2018), significa que estructuralmente el país no ha respondido con tasas de crecimiento altas, mientras que ICEFI señala que la política fiscal no se ha manejado como un instrumento para el desarrollo económico.

La presente administración, implementa de forma moderada una política expansiva de acuerdo con los titulares del MH entrevistados, debido al reto de procurar la sostenibilidad, generando producción y empleo, y realizando apuestas estratégicas en el área Social, Educación, Salud y Seguridad. Por su parte, la opinión de FUSADES e ICEFI, radica en que la expansión en el gasto es de forma similar a los años anteriores,

con una marcada diferencia, refleja en lo que respecta a temas de defensa y seguridad (Plan Control Territorial).

La economía salvadoreña muestra un comportamiento moderado para el periodo 2000- 2008, mientras tanto el dinamismo de la economía impulsada principalmente por el consumo final de los hogares ha representado alrededor del 90% del PIB (BCR, 2018), estimulado principalmente por los incrementos en las transferencias externas netas y el créditos de consumo que han fortalecido la demanda en la economía; otra factor importante que caracteriza la economía es una baja tasa de inflación que ronda el 0.5% en el periodo de 2009-2019.

*Gráfico 1: Comportamiento del PIB en El Salvador 2000-2019.*



Fuente: Elaboración propia con datos del BCR.

La primera década del siglo veintiuno (2000-2010), estuvo marcado por periodos de expansión (2000-2006) caracterizados por la dolarización que impuso restricciones sobre el manejo de la política económica, pues ante la eliminación de los instrumentos

tradicionales de política monetaria, la política fiscal es la única que permite gestionar aspectos macroeconómicos. En el año 2007, la economía sufre el impacto del alza del precio del petróleo, por lo que se generó presión inflacionaria y reduciendo el dinamismo de la economía, para el año 2008, el principal socio comercial EE.UU entra en una recesión económica provocada por la crisis financiera internacional y por medio del mecanismo de transmisión de las exportaciones y caída en las transferencias externas netas se comienza a percibir la contracción de la actividad económica en El Salvador para 2009 y la economía entra en recesión y se contrae hasta la tasa de -2.08% (equivalente a unos USD\$385 millones), para promover una expansión el Gobierno impulsó medidas contra cíclicas de gasto público.

A partir de 2010 durante la última década, la economía refleja poco dinamismo con una tasa de crecimiento promedio de 2.4%, equivalente a los USD\$915 millones, (Ver Gráfico 1), que puede afectarse negativamente con la LRF, esto debido que, a través de sus reglas busca disciplina y mejor gestión del gasto sin mencionar las medidas concretas para cumplir con las metas y de esta manera, pudiendo afectar negativamente los niveles de inversión pública y privada, lo que generará, una mala implementación de las apuestas estratégicas de una adecuada política fiscal, prolongando el estancamiento económico de los últimos años en comparación con la región.

Sin embargo, para los funcionarios del MH al ser consultados sobre si la LRF puede limitar el crecimiento del PIB (Anexo 4, Pregunta 3), manifiestan que la clave está en encontrar una combinación apropiada de ingresos y gastos que no incremente el déficit fiscal, a lo que FUSADES agrega que la expectativa de ajuste para reducir el déficit

fiscal, si es a través de incrementar los ingresos (impuestos) significa reducir la capacidad adquisitiva y de inversión privada, y si es mediante una reducción del gasto público, es un mensaje negativo, que no incentiva la inversión privada, como consecuencia podría hacer que las finanzas públicas se queden sin decisión, por no querer afectar el crecimiento.

Por lo anterior, y considerando el efecto multiplicador del gasto, la LRF tiene una incidencia directa con el crecimiento económico del país y para los funcionarios del MH propicia una disciplina a través de normas al establecer valores máximos y mínimos, pero es importante destacar lo expresado por FUSADES, quien manifiesta que la LRF le vino a dar al gobierno un horizonte por medio del MFMYLP, y orientaciones en algunos otros aspectos; para ICEFI, la LRF no garantiza una adecuada política fiscal, no busca eso, principalmente porque la LRF se hace bajo la lógica de cerrar la brecha entre ingresos y gastos, pero no toma en cuenta los objetivos de desarrollo (Anexo 4, Preg. 4).

#### **4.2.2. Área Financiera.**

Para la comprensión del diagnóstico del área financiera, se presenta en dos apartados: primero, un breve análisis de los elementos que conforman las finanzas del SPNF durante el periodo 2009-2019 (Ingresos, Gastos, Deuda, Déficit fiscal y Ahorro Primario) basado en la investigación bibliográfica y luego, se presentan los resultados relacionados a estos elementos obtenidos mediante la entrevista.

#### 4.2.2.1. Gestión financiera del SPNF 2009-2019.

### Ingresos

Los ingresos totales por US\$6,148.3 millones en el año 2019, representaron un incremento de \$168.6 millones (2.8%) con respecto al año anterior, explicado básicamente por el desempeño de los ingresos tributarios y las donaciones, que registraron crecimientos de 3.0% y 48.0%, respectivamente. Los ingresos totales representaron el 23.0% del PIB para 2019 y el concepto más representativo fue los Ingresos Tributarios con una participación del 18.4%, mayor en 0.1% al valor registrado en el 2018, según se representa en la Tabla 7.

Tabla 7: Estructura de los Ingresos Tributarios 2009-2019.

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Millones de US\$</b>											
1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	1423.2	1566.3	1801.5	1860.9	1901.7	1910	1934.3	1853.9	1946.9	2103.4	2215.1
2. Impuesto sobre la Renta	1003.8	1051.4	1192.8	1317.4	1506.4	1549.4	1574.9	1689.8	1773.2	1859.8	1933.5
3. Derechos Arancelarios a la Importación	138	150.5	167.3	179.6	199.2	181.3	194.2	206.5	210.8	227.4	232.1
4. Impuestos Específicos al Consumo 1/	99.7	119.7	140.4	146.1	145.1	149.4	162.3	170.2	173.2	178	192.3
5. Contribuciones especiales 2/	110.6	111.6	112.2	116.2	126	120.4	132.5	195.4	261.2	270.3	286.5
6. Otros 3/	60.7	72.2	72.3	65.3	65.8	78.5	119.9	122.3	122.9	130.4	54.2
<b>Total</b>	<b>2836</b>	<b>3071.8</b>	<b>3486.6</b>	<b>3685.5</b>	<b>3944.2</b>	<b>3989</b>	<b>4118.1</b>	<b>4238</b>	<b>4488.2</b>	<b>4769.3</b>	<b>4913.7</b>
<b>Como % del Total</b>											
1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	50.2	51	51.7	50.5	48.2	47.9	47	43.7	43.4	44.1	45.1
2. Impuesto sobre la Renta	35.4	34.2	34.2	35.7	38.2	38.8	38.2	39.9	39.5	39	39.3
3. Derechos Arancelarios a la Importación	4.9	4.9	4.8	4.9	5.1	4.5	4.7	4.9	4.7	4.8	4.7
4. Impuestos Específicos al Consumo 1/	3.5	3.9	4	4	3.7	3.7	3.9	4	3.9	3.7	3.9
5. Contribuciones especiales 2/	3.9	3.6	3.2	3.2	3.2	3	3.2	4.6	5.8	5.7	5.8
6. Otros 3/	2.1	2.4	2.1	1.8	1.7	2	2.9	2.9	2.7	2.7	1.1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Como % del PIB</b>											
1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	8.1	8.5	8.9	8.7	8.6	8.5	8.3	7.7	7.8	8.1	8.3
2. Impuesto sobre la Renta	5.7	5.7	5.9	6.2	6.9	6.9	6.7	7	7.1	7.1	7.2
3. Derechos Arancelarios a la Importación	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9
4. Impuestos Específicos al Consumo 1/	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
5. Contribuciones especiales 2/	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6	0.8	1	1	1.1
6. Otros 3/	0.3	0.4	0.4	0.3	0.5	0.3	0.5	0.5	0.5	0.5	0.2
<b>Carga Tributaria</b>	<b>16.1</b>	<b>16.7</b>	<b>17.2</b>	<b>17.2</b>	<b>17.9</b>	<b>17.7</b>	<b>17.6</b>	<b>17.5</b>	<b>18</b>	<b>18.3</b>	<b>18.4</b>
1/ Está constituido por: Impuestos a productos alcohólicos, debidas no alcohólicas, cervezas, cigarrillos, armas y explosivos.											
2/ Está constituido por: FOVIAL, Contrib. al transporte público, contrib. Turismo, azúcar extraída y CESC.											
3/ Incluye: Llamadas telefónicas, Transferencias de Propiedades, Migración y Primera matrícula											

Fuente: Informe de Gestión de las Finanzas Públicas a diciembre 2019, MH.

Al analizar la tendencia de los Ingresos Tributarios con respecto al PIB, éstos han crecido progresivamente de un 16.1% en el año 2009 a un 18.4% en el año 2019, un valor cercano al establecido como meta en la LRF de una carga tributaria que represente un 18.5% del PIB al término del periodo de sostenibilidad, es decir en el año 2021, es alcanzable en condiciones normales.

Algo que ha caracterizado históricamente la carga tributaria es su regresividad, determinada por un rendimiento mayor de impuestos indirectos, específicamente el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), que en el 2019 alcanzó el valor de US\$2,215.1 millones equivalente a 45.1%, seguido en orden de importancia por el Impuesto Sobre la Renta (ISR) con US\$1,933.5 millones equivalente a 39.3% del total de los ingresos, este comportamiento regresivo mejoró relativamente luego de la reforma tributaria en el año 2011.

Otro elemento que condicionó los resultados de los ingresos en 2019 fue el hecho que la Sala de lo Constitucional en mayo de 2018, declaró inconstitucional por vicio de forma en el proceso de formación legislativa, al no haber existido la posibilidad real de deliberación y discusión parlamentaria de los Decretos Numero: 762 Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, 763 Reformas al Código Tributario y 764 Ley del Impuesto a las Operaciones Financieras (Corte Suprema de Justicia, 2018), medidas que limitaron la recaudación y el actuar de las unidades fiscalizadoras.

## Gastos

Los Gastos del SPNF en 2019 totalizaron US\$6,628.1 millones, registrando un aumento de US\$324.6 millones (Anexo 2), representando un 5.1% respecto al año 2018, es mayor al comportamiento promedio anual de un 4.1% verificado en la serie que comprende del año 2009-2019. Los conceptos que presentan un crecimiento mayor durante la serie de años comprendida de 2009 a 2019, fueron los Gastos en Remuneraciones y los Intereses, según se representa en la Tabla 8.

Tabla 8: Estructura de los Gastos en el periodo 2009-2019.

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>En millones</b>											
<b>A. Gastos Corrientes</b>	3,809.4	3,876.4	4,346.1	4,370.3	4,624.8	4,707.6	4,777.7	4,757.5	5,026.6	5,436.8	5,769.0
1. Consumo	2,533.3	2,653.9	2,860.0	2,894.6	3,176.8	3,291.2	3,385.7	3,532.8	3,567.1	3,758.7	3,932.2
Remuneraciones	1,659.5	1,710.1	1,928.3	1,996.4	2,116.3	2,231.8	2,324.4	2,436.9	2,510.8	2,641.8	2,772.9
Bienes y Servicios	873.8	943.8	931.7	898.2	1,060.5	1,059.4	1,061.3	1,095.9	1,056.3	1,116.9	1,159.3
2. Intereses	530.9	507.9	517.9	536.4	593.8	610.4	639.8	705.3	799.8	924.1	991.1
INTERESES DEL FOP		34.6	36.1	45.1	49.0	87.6	54.9	85.7	91.0	938.0	
3. Transferencias Corrientes	745.2	714.6	968.2	939.3	854.2	806.0	752.2	519.4	659.7	754.0	845.7
<b>B. Gastos de Capital</b>	643.1	677.8	668.7	783.8	790.0	689.2	710.7	817.1	743.5	866.7	859.1
1. Inversión Bruta	581.3	621.1	619.1	727.3	726.5	624.6	650.7	757.7	666.4	799.3	798.3
2. Transferencias de Capital	61.8	56.7	49.6	56.5	63.5	64.6	60.0	59.4	77.1	67.4	60.8
<b>Total</b>	<b>4,452.5</b>	<b>4,554.2</b>	<b>5,014.8</b>	<b>5,154.1</b>	<b>5,414.8</b>	<b>5,396.8</b>	<b>5,488.4</b>	<b>5,574.6</b>	<b>5,770.1</b>	<b>6,303.5</b>	<b>6,628.1</b>
<b>Como % total</b>											
<b>A. Gastos Corrientes</b>	85.6	85.1	86.7	84.8	85.4	87.2	87.1	85.3	87.1	86.3	87.0
1. Consumo	56.9	58.3	57.0	56.2	58.7	61.0	61.7	63.4	61.8	59.6	59.3
Remuneraciones	37.3	37.5	38.5	38.7	39.1	41.4	42.4	43.7	43.5	41.9	41.8
Bienes y Servicios	19.6	20.7	18.6	17.4	19.6	19.6	19.3	19.7	18.3	17.7	17.5
2. Intereses	11.9	11.2	10.3	10.4	11.0	11.3	11.7	12.7	13.9	14.7	15.0
INTERESES DEL FOP	0.0	0.8	0.7	0.9	0.9	1.6	1.0	1.5	1.6	14.9	0.0
3. Transferencias Corrientes	16.7	15.7	19.3	18.2	15.8	14.9	13.7	9.3	11.4	12.0	12.8
<b>B. Gastos de Capital</b>	14.4	14.9	13.3	15.2	14.6	12.8	12.9	14.7	12.9	13.7	13.0
1. Inversión Bruta	13.1	13.6	12.3	14.1	13.4	11.6	11.9	13.6	11.5	12.7	12.0
2. Transferencias de Capital	1.4	1.2	1.0	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.3	1.1	0.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>										
<b>Como % del PIB</b>											
<b>A. Gastos Corrientes</b>	21.6	21.1	21.4	20.4	21.0	20.9	20.4	19.6	20.2	20.9	21.6
1. Consumo	14.4	14.4	14.1	13.5	14.4	14.6	14.5	14.6	14.3	14.4	14.7
Remuneraciones	9.4	9.3	9.5	9.3	9.6	9.9	9.9	10.1	10.1	10.1	10.4
Bienes y Servicios	5.0	5.1	4.6	4.2	4.8	4.7	4.5	4.5	4.2	4.3	4.3
2. Intereses	3.0	2.8	2.6	2.5	2.7	2.7	2.7	2.9	3.2	3.5	3.7
INTERESES DEL FOP	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.2	0.4	0.4	3.6	0.0
3. Transferencias Corrientes	4.2	3.9	4.8	4.4	3.9	3.6	3.2	2.1	2.6	2.9	3.2
<b>B. Gastos de Capital</b>	3.7	3.7	3.3	3.7	3.6	3.1	3.0	3.4	3.0	3.3	3.2
1. Inversión Bruta	3.3	3.4	3.1	3.4	3.3	2.8	2.8	3.1	2.7	3.1	3.0
2. Transferencias de Capital	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2
<b>Total</b>	<b>25.3</b>	<b>24.8</b>	<b>24.7</b>	<b>24.1</b>	<b>24.6</b>	<b>23.9</b>	<b>23.5</b>	<b>23.0</b>	<b>23.1</b>	<b>24.2</b>	<b>24.8</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de transparencia MH.

El Gasto total del SPNF representó en 2019 el 24.8% del PIB, los Gastos Corrientes registraron US\$5,768.9 millones que equivale a 21.6% del PIB, estuvo asociado al aumento en los rubros de consumo (específicamente la cuenta de Remuneraciones) e intereses. Asimismo, los gastos de capital del SPNF a diciembre de 2019 disminuyeron con respecto al mismo período de 2018 como consecuencia principalmente de una leve disminución de la Inversión Bruta.

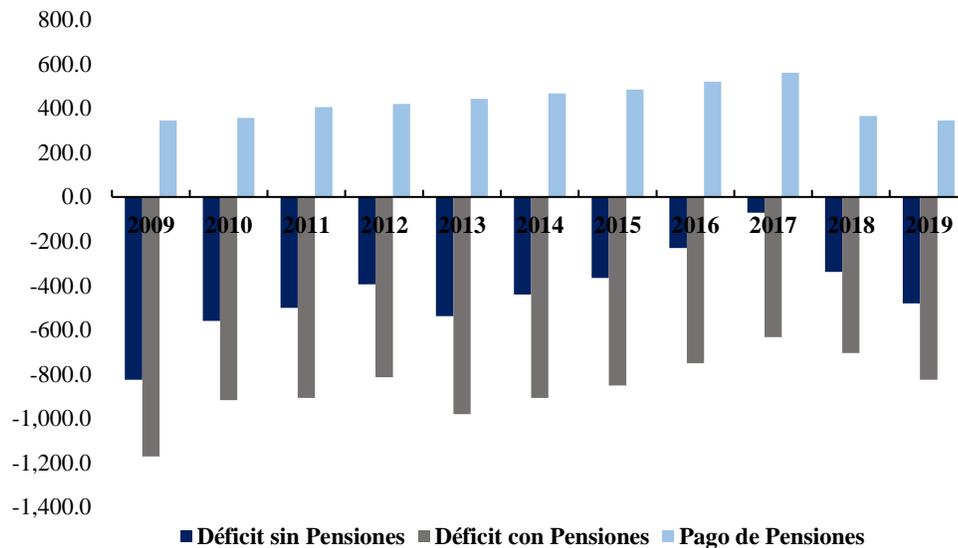
Por otra parte, estructuralmente las cuentas de gasto no han presentado cambios significativos con respecto al promedio, tal como se muestra en la Tabla 8, la conformación del gasto en los años en que la ley ha estado en aplicación oscila en relación con el promedio, lo que comprueba la rigidez del Gasto.

Para complementar un análisis a mayor nivel de detalle, en apartados posteriores se aborda de forma separada la asignación presupuestaria de educación, salud, y desarrollo, así como los subsidios y programas sociales.

### **Superávit / Déficit fiscal**

El SPNF registró un Déficit Fiscal sin Pensiones al final del ejercicio fiscal 2019 de US\$479.7 millones, mayor en US\$142.1 millones con respecto al resultado obtenido a diciembre de 2018 que fue de US\$337.7, un resultado cercano al promedio de déficit fiscal sin pensiones de los periodos que comprenden del año 2009 al 2019, que fue de US\$426.4 millones.

Gráfico 2: Déficit Fiscal Con y Sin Pensiones 2009-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de transparencia MH.

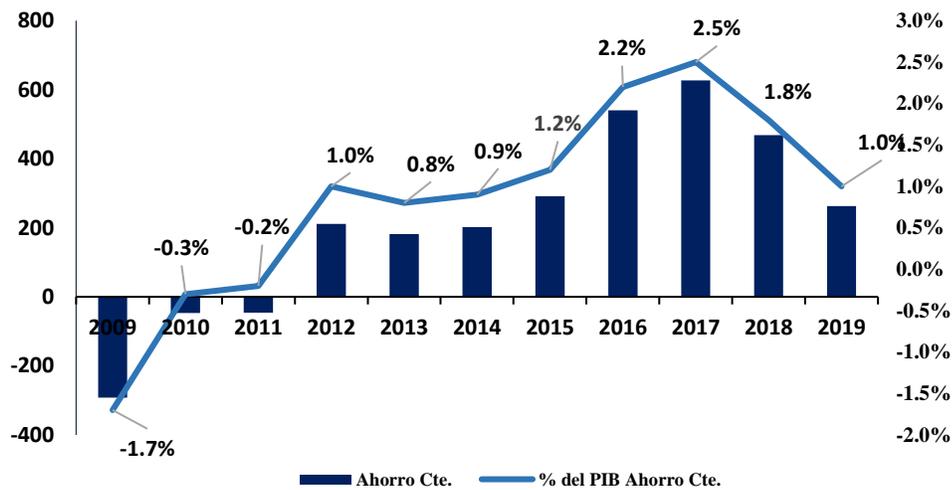
Al incorporar el pago de pensiones la brecha se ha venido ampliando durante el periodo de 2009-2019, para el 2009 fue de US\$1,171 millones por lo que realizaron esfuerzos por ir reduciendo esa brecha hasta el 2012 cuyo monto rondó los US\$814 millones (ver gráfico 2), con un déficit de estas características y a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales, surgió la iniciativa de crear una legislación que estableciera límites al déficit, así como, otras reglas para que contribuyera a equilibrar las finanzas públicas.

Para el 2017 el déficit descendió a US\$630 millones, luego la tendencia comenzó a ampliarse y es como en el 2019 unos US\$345.5 millones (Anexo 2), a pesar que en los últimos dos años se ha visto disminuido el pago de pensiones luego que, en la reforma aprobada en el 2017, se incluyó la creación de un fondo solidario para el pago de las AFP, en el cual la tasa de cotización es de 2% del ingreso en base a cotización, como

parte de los beneficios de longevidad del afiliado, el cual se destinará en base a la cuenta de garantía solidaria, este porcentaje será cargo del empleador. (Asamblea Legislativa, 2017)

### Ahorro Corriente y Balance Primario

Gráfico 3: Ahorro Corriente del SPNF de 2009-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de informe de gestión de las finanzas públicas 2019.

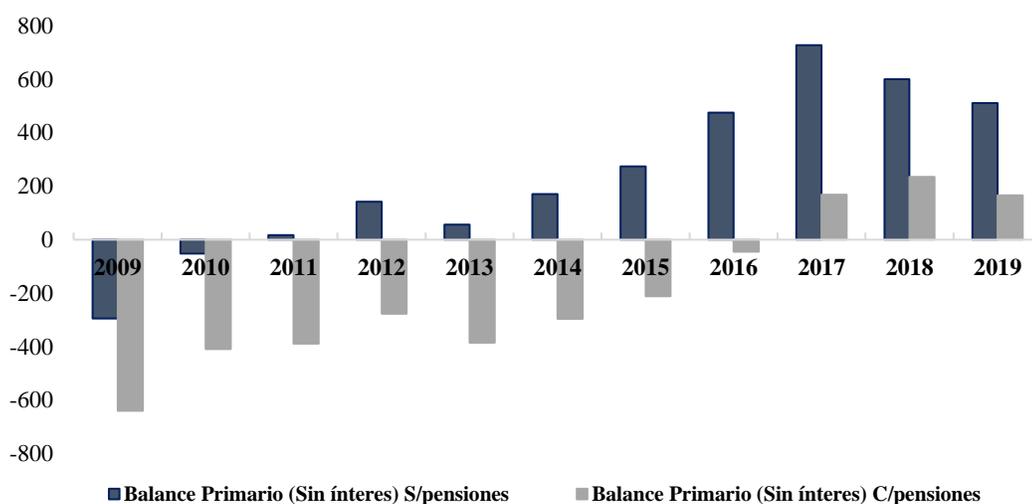
El ahorro corriente del SPNF al cierre de 2019 fue de US\$263.3 millones (Anexo 2), menor en US\$205.1 millones al obtenido en el año anterior, producto del incremento de los gastos corrientes (5.8%), que resultó superior a la variación de los ingresos corrientes (1.9%).

En términos del PIB el ahorro corriente fue equivalente a 1.0%, mostrando una disminución de 0.8 puntos porcentual, si se compara con el resultado obtenido en el año anterior. Al analizar el comportamiento creciente a partir del año 2012 hasta el 2017, ya no fue posible mantener la tendencia, sino que al contrario comenzó a descender.

Por otra parte, el balance primario que muestra la capacidad del Gobierno de hacer frente a sus compromisos ha venido mejorando durante el periodo 2009-2019, para el 2009 se observaba un saldo de déficit por US\$ -640 millones y al verificar el déficit con pensiones al 2016 obtuvo la mejor posición con un déficit de US\$ -45 millones y para el 2019 resultado positivo de US\$165.8 millones, siendo menor en US\$68.6 millones al resultado obtenido el año anterior.

Al analizar el balance primario sin las pensiones, la brecha desfinanciada se reduce más rápido, para 2009 presentó un saldo deficitario de -US\$ 294 millones y para 2011 arrojó un saldo superavitario de US\$ 16.9 millones (ver gráfico 3), el superávit conserva una tendencia positiva para 2017 alcanzó un saldo de US\$ 728 millones, para los últimos dos años se ha reducido pero aún se mantiene una perspectiva positiva, por tanto genera la certidumbre que el Gobierno tiene capacidad para hacer frente a sus compromisos.

*Gráfico 4: Balance Primario con y sin pensiones en millones de US\$.*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de transparencia MH.

## **Deuda**

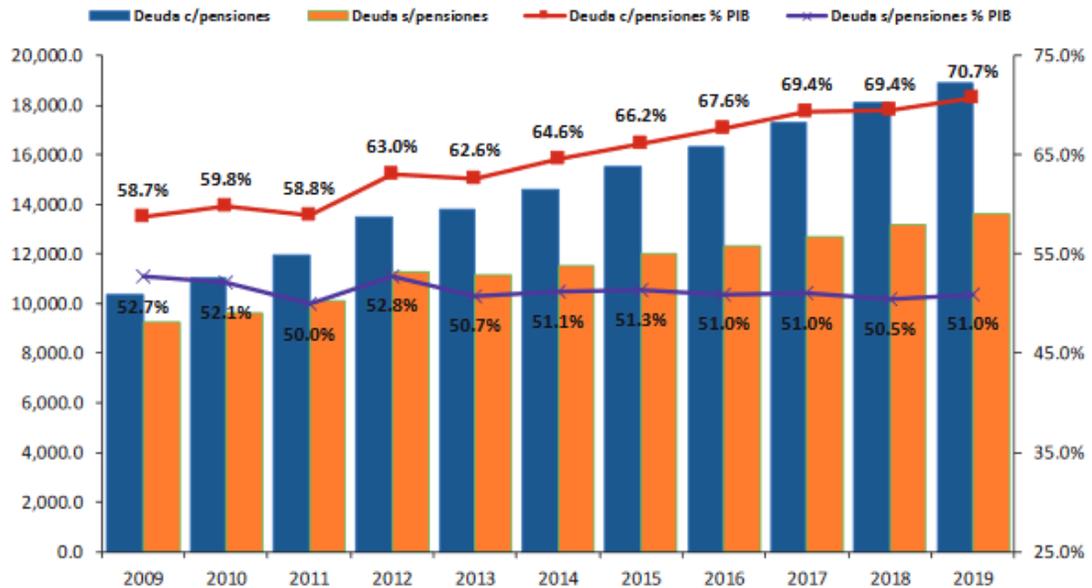
Con relación al endeudamiento, el saldo de la deuda totalizó para 2019 el valor de US\$13,613.8, equivale a un 51.0% con respecto al PIB, superior al nivel registrado en 2018 (50.5%) debido principalmente al incremento de la deuda externa del Gobierno Central; el comportamiento para la serie compuesta desde el 2009-2019 ha oscilado entre 52.7% en el 2009 a 51.0% en el 2019, presentado un comportamiento estable a partir del 2016.

Con respecto a su composición, el saldo de la deuda externa está concentrado en las Instituciones multilaterales, con US\$3,883 millones, destacándose el BID, con US\$2,110.2 millones; el BIRF, con US\$828.5 millones y el BCIE, con un saldo de US\$841.8 millones, entre otros. La deuda bilateral ascendió a US\$294.9 millones, sobresaliendo Alemania con US\$135.1 millones y Japón con un saldo de US\$103.1 millones, entre otros (MH, 2020).

Al incorporar la deuda por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) que alcanzó en 2019 el valor de US\$5,264.8, equivale a un 19.7% con respecto al PIB, superior al nivel registrado en 2018 (18.9%).

El saldo total de la deuda en el 2009 reflejó un 58.7% como porcentaje del PIB, manteniendo un comportamiento creciente hasta alcanzar un 70.7% en 2019, sin embargo, los años que le anteceden (2007 y 2008) se mantuvieron en 69.4% del PIB, en los siguientes años la deuda irá creciendo sino se realiza un ajuste fiscal responsable cuyo enfoque sea la sostenibilidad financiera del país.

Gráfico 5: Deuda con y sin Pensiones como porcentaje de PIB 2009-2019.



Fuente: Informe de Gestión de las Finanzas Públicas a diciembre 2019, MH.

Es importante mencionar en su última misión del Fondo Monetario Internacional, en la revisión del Art. IV correspondiente al año 2019, comunicó su beneplácito a las políticas que contribuyeron al sólido desempeño macroeconómico y a la disminución de la pobreza y la desigualdad; reconociendo los esfuerzos de las autoridades en la gestión realizada en pro de la consolidación y las leyes fiscales aprobadas en el mes de noviembre de 2018 por la Asamblea Legislativa, incluida la reforma de la LRF.

Por otra parte, tomando en cuenta los riesgos a la baja, el FMI recomendó la necesidad de realizar sin demora un ajuste fiscal encaminado a reducir la deuda pública; así como implementar reformas estructurales para incrementar el crecimiento potencial, incluidas medidas destinadas a luchar contra el delito, mejorar la gobernabilidad y reducir la pobreza.

#### 4.2.2.2. *Análisis de las variables de las Finanzas públicas.*

Luego de presentar la gestión financiera del periodo en estudio, se plantean en forma de análisis las respuestas obtenidas mediante la entrevista sobre las principales variables:

❖ Efectividad de las reglas para reducir el déficit fiscal:

Los funcionarios del MH, muestran optimismo, pero son conscientes que es necesario seguir haciendo esfuerzos, para ICEFI las reglas son insuficientes, más aún después de la reforma porque se dejó fuera los intereses, además de que la misma no establece medidas solo reglas (Anexo 4, Pregunta 5), por otra parte, FUSADES manifiesta que la única forma es aumentar los impuestos en algo suficiente como para que absorba este gasto (rígido), pero es políticamente no viable, porque puede vulnera la clase trabajadora.

❖ El ajuste fiscal que necesitan las finanzas públicas para ser sostenibles:

Todos los entrevistados coinciden en que el ajuste que se necesita es el señalado por los organismos internacionales, pero para ICEFI, no se debe enfocar únicamente en la sostenibilidad, sino en la suficiencia fiscal (Anexo 4, Pregunta 6).

❖ Necesidad de una nueva reforma de pensiones para estabilizar las finanzas públicas:

Los entrevistados coinciden que es necesaria una nueva reforma de pensiones, pero, aunque reconocen el impacto que estas tienen en las finanzas públicas y que esto fue lo que motivó la reforma anterior, debe haber una nueva reforma que le dé solución al problema de forma integral. (Anexo 4, Pregunta 7).

❖ Sostenibilidad financiera de la tendencia de la Deuda:

Mientras los funcionarios del MH, mencionan que el financiamiento está contemplado en el MFMYLP de tal forma que se irá reduciendo gradualmente para cumplir con la LRF, a opinión de FUSADES es preocupante que la tasa de interés crezca más que la economía y este aumentando la presión de tal forma que, aunque el déficit no cambie los intereses van subiendo, también ICEFI deja entrever que el servicio de la deuda es la partida presupuestaria más grande, con una quinta parte del presupuesto (Anexo 4, Pregunta 8)

❖ Necesidad de una reforma fiscal para lograr la sostenibilidad fiscal:

Los funcionarios del MH consideran indispensable mejorar el sistema de ingresos con eficiencia y medidas contra la evasión y elusión fiscal, ejemplo el actual proyecto de fortalecimiento de la Administración Tributaria y facturación electrónica, pero a criterio de FUSADES, no ve viable la reforma tributaria, aunque considera importante el esfuerzo del MH en cuanto a recaudación, necesita combinar otras variables para lograr la sostenibilidad. Por su parte ICEFI, va más allá al expresar que se necesita una reforma tributaria donde se implemente un impuesto a la propiedad, pues El Salvador es el único país de América Latina que no tiene, asimismo, se debe reformar el ISR no en las tasas, sino en transitar de un esquema cédular a uno global y además agregar el principio de renta mundial (Anexo 4, Pregunta 9)

❖ La LRF, ¿limitará o ayudará? a lograr los objetivos estratégicos para este quinquenio trazados por el Ejecutivo:

Para los funcionarios del MH, la LRF no limita ni ayuda debido a que dentro del MFMYLP están plasmados los objetivos estratégicos de las políticas públicas, pero requiere maniobrar con creatividad, mientras que para ICEFI si limita, porque se requiere que para 2021 se deba hacer un ajuste de 3 puntos, lo que implicaría reducir el déficit el próximo año 2.5%, un ajuste suicida para una economía como El Salvador (Anexo 4, Pregunta 10)

### **4.2.3. Área Social**

#### **Subsidios**

En El Salvador, se cuenta con una política de subsidios a servicios básicos (energía eléctrica, gas licuado de petróleo (GLP), y transporte público de pasajeros), generando un impacto en el gasto público, en el año 2009 el gasto en subsidios fue de US\$280.4 millones, se observa una expansión de 1.8% en 2012, (ver gráfico 6) en términos monetarios representa US\$ 400 millones, tendencia explicada por un aumento del subsidio a la energía eléctrica y aumento de subsidio al transporte, se destaca que las variaciones observadas en el subsidio a la energía eléctrica se explica por variaciones en el precio internacional del petróleo, para ese momento hay un bajo nivel de diversificación de la matriz energética por lo que se produce energía a partir de bunker.

Dentro de la estructura de subsidios, el subsidio al GLP ha mantenido un peso significativo durante el periodo de estudio, para el 2011 se observa que el 48.8% del gasto para subsidio fue para este rubro y se ha ido reduciendo gradualmente; por otra parte, se observa un comportamiento de un incremento del subsidio de la energía

eléctrica, al final del periodo se observa mayor representatividad del GLP, en segundo lugar la energía eléctrica y el transporte público que fue 25%.

Tabla 9: Análisis Vertical de los Subsidios 2009-2019.

Subsidios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gas licuado de Petróleo	29.7%	46.0%	48.8%	33.8%	37.7%	32.0%	25.3%	31.3%	29.9%	43.3%	39.2%
Transporte Público	28%	16%	17%	16%	16%	13%	15%	27%	22%	29%	25%
Subsidio a la Electricidad	42.2%	37.7%	34.4%	50.1%	46.7%	55.2%	59.3%	41.3%	47.9%	27.6%	35.7%
FINET (<99 Kwh residencial)	30.8%	30.7%	26.3%	10.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	23.8%	0.0%	0.0%
CEL (consumo > 99 kwh y no residencial)	11.3%	7.0%	8.1%	39.4%	46.7%	55.2%	59.3%	41.3%	24.1%	0.0%	35.7%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de informe de gestión de las finanzas públicas 2019.

Gráfico 6: Gasto de Subsidios 2009-2019 en millones US\$/ %PIB.



Fuente: Tomado de MFMLP 2020

A partir del año 2013 el gasto en subsidio comienza su reducción gradual aproximadamente 0.2 a 0.3% anual como porcentaje del PIB, actualmente representa un 0.6% del PIB, en parte a la mejora de los mecanismos de focalización de los subsidios para que llegue a las personas de ingresos bajos, por ejemplo, para cobrar el subsidio al

gas licuado se implementó un mecanismo por medio del ministerio de economía través de una tarjeta prepago con ello se focaliza el subsidio.

Por otra parte, atendiendo las recomendaciones del (Fondo Monetario Internacional, 2016), respecto del subsidio a la energía eléctrica se realizó una focalización por medio del consumo menor a 99 KV/hora, esta combinación de medidas de focalización han llevado a reducir el gasto de subsidio menos de 1% respecto del PIB actualmente, la tendencia a la baja inicia antes de que la LRF entrara en vigencia.

### **Programas sociales**

Como parte de la política social de El Salvador, el Estado ha creado diversos programas sociales para beneficiar a sectores en situación de vulnerabilidad económica y minimizar el impacto de la desigualdad social, es por ello para el periodo 2009-2019 se destacan diversos programas (ver tabla 10), el bono de salud y educación, que consiste en la entrega de un bono en efectivo entregados a las familias con el compromiso de llevar los hijos a la escuela y a los controles de salud, la población objetivo son familias que se encuentran en situación de pobreza severa extrema alta en los cien municipios más pobres del país, para entonces representó un 36% del gasto en programas sociales.

Tabla 10: Análisis Vertical de los Programas Sociales 2009-2019.

Programas Sociales del Gobierno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bono salud y Educación	36.0%	13.2%	11.6%	8.4%	9.2%	10.9%	10.6%	6.6%	11.6%	8.4%	6.6%
Pensión Básica Universal	0.0%	2.8%	4.8%	5.8%	9.7%	9.9%	9.4%	10.3%	12.1%	12.1%	10.4%
Programa Apoyo Temporal al Ingreso	0.0%	0.3%	7.3%	8.8%	7.1%	3.0%	1.2%	3.4%	0.0%	0.0%	0.0%
Veteranos de guerra	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.1%	1.6%	1.5%	0.6%	1.0%	1.0%	16.0%
Paquete escolar	0.0%	52.4%	49.1%	43.5%	38.0%	40.3%	39.4%	40.4%	37.7%	41.8%	36.4%
Alimentación escolar	20.9%	14.6%	10.1%	9.7%	14.3%	14.9%	18.1%	14.4%	12.3%	8.4%	7.3%
Becas escolares	3.7%	1.1%	1.3%	0.7%	1.0%	1.0%	1.2%	1.1%	1.2%	1.1%	1.3%
Agricultura familiar	39.5%	15.3%	15.6%	14.8%	12.2%	12.3%	11.8%	11.4%	10.2%	11.1%	12.7%
Ciudad mujer	0.0%	0.0%	0.1%	7.3%	7.6%	5.4%	4.6%	6.1%	5.2%	6.4%	4.4%
Jóvenes con todo	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.5%	5.4%	5.6%	1.5%
Un niño una computadora	0.0%	0.3%	0.0%	0.5%	0.7%	0.6%	2.2%	2.9%	2.9%	2.8%	2.5%
Indemnización a Graves Víctimas del Conflicto	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.3%	1.1%	1.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
<b>Programas Sociales / Gastos Corrientes</b>	<b>1.64%</b>	<b>3.74%</b>	<b>3.32%</b>	<b>4.15%</b>	<b>3.75%</b>	<b>3.50%</b>	<b>3.56%</b>	<b>3.68%</b>	<b>3.43%</b>	<b>3.22%</b>	<b>4.42%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de MFMLP 2020

El programa de Alimentación Escolar representó un 20.9% del valor de los subsidios y un 39.5% el programa de agricultura familiar para reducir la pobreza en el campo. En general la mayoría de los programas presentaron un periodo de expansión durante el 2009-2017, sin embargo, durante el los periodos 2018-2019 la asignación presupuestaria para programas se ha visto reducido, excepto el programa de paquete escolar, pensión básica universal y programa de agricultura familiar que mantienen una mayor asignación presupuestaria que el resto de programas para periodo, está reducción coincide con el inicio de periodo de consolidación de las finanzas públicas, que según el Director de Política Económica y Fiscal al consultarle sobre la asignación presupuestaria de los subsidios respondió “No, la mayoría de los programas sociales siguen, algunos que ya no están es porque son programas que estaban supeditados a financiamiento externo” (Anexo 4, Pregunta 11), mientras el Viceministro de Hacienda al respecto mencionó

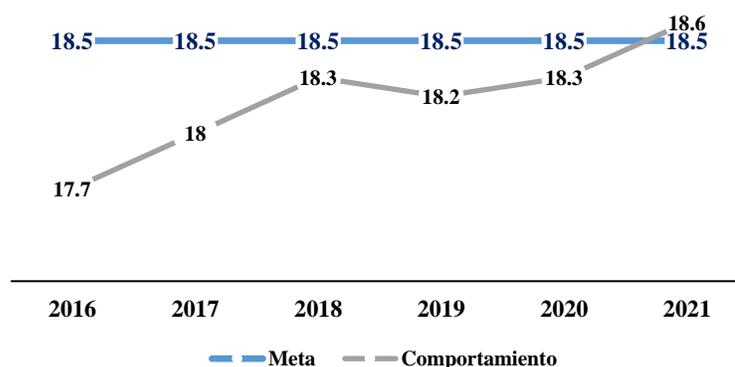
“Respecto a los programas sociales, se tienen que mantener no se pueden eliminar porque es facultad de la asamblea (Anexo 4, Pregunta. 11)”.

### 4.3. Evaluación e impacto de los indicadores propuestos en la LRF

La LRF contiene un conjunto de reglas que el Gobierno debe de ir cumpliendo gradualmente, actualmente se encuentra en el periodo de consolidación de las finanzas públicas según el artículo 7 de la Ley establece un plazo de cinco años a partir del año 2017 y los siguientes subsecuentes cinco para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. A continuación, muestra el comportamiento de los indicadores de la LRF desde 2016.

#### 4.3.1. Carga Tributaria

Gráfico 7: Carga Tributaria 2016 - 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de portal de transparencia fiscal

En el gráfico 7, muestra el comportamiento de la carga tributario que consiste en la relación porcentual sobre montos de ingresos recaudados y el Producto Interno Bruto nominal de un año determinado, según la LRF la meta es de 18.5% del PIB, para este

indicador muestra desde 2016 un comportamiento positivo al arrojar un crecimiento de 0.7% para 2019 el resultado fue de 18.2% por debajo de la meta de la LRF.

Sin embargo, se ha proyectado para 2021 llegue a ser 18.6% ligeramente superior a la meta contenida en la LRF. El comportamiento positivo de este indicador es el resultado de la aplicación de medidas administrativas y de eficiencia en la recaudación, aplicando el uso de tecnologías de información y así como también planes de trabajo correctivos dentro del marco legal.

#### 4.3.2. Gasto de Consumo

Gráfico 8: Gasto de Consumo 2016 - 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de portal de transparencia fiscal

Uno de los indicadores relevante sobre la sostenibilidad fiscal es el Gasto de Consumo del Gobierno, el cual comprende los gastos en concepto de remuneración y adquisición de bienes y servicios. Según la LRF este indicador no debe de ser superior al 14% del PIB, Sin embargo, en el 2017 se observa una reducción gradual, en los siguientes años se ha expandido el gasto y se espera que para 2021 llegue a ser 4.3%.

### 4.3.3. Gasto en Remuneraciones, Bienes y Servicios.

Gráfico 9: Remuneraciones 2016 - 2021.

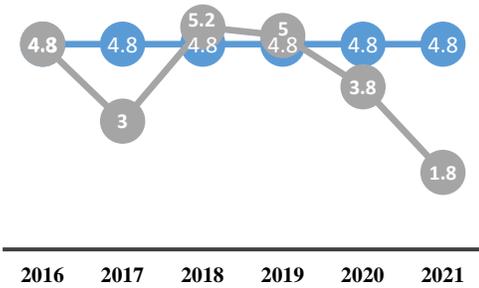
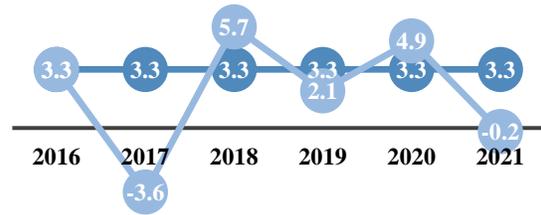


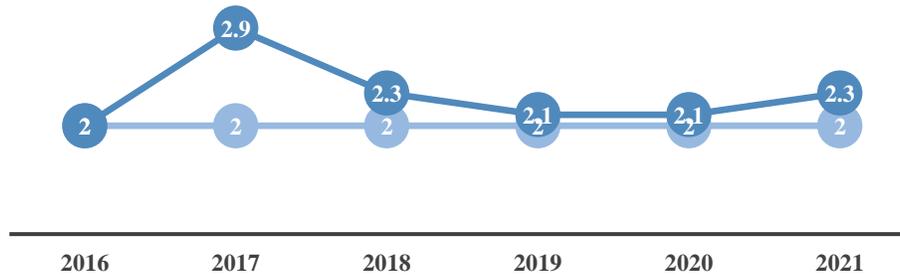
Gráfico 10: Bienes y Servicios 2016-2021.



Al analizar el comportamiento de las remuneraciones, bienes y servicios el impacto negativo sobre el gasto público viene explicado por la expansión de compras de bienes más que de las remuneraciones, la meta en este caso es 3.3% para adquisición de bienes y servicios, alcanzando un 5.7% de crecimiento en 2018, mientras las remuneraciones reflejan una trayectoria descendente.

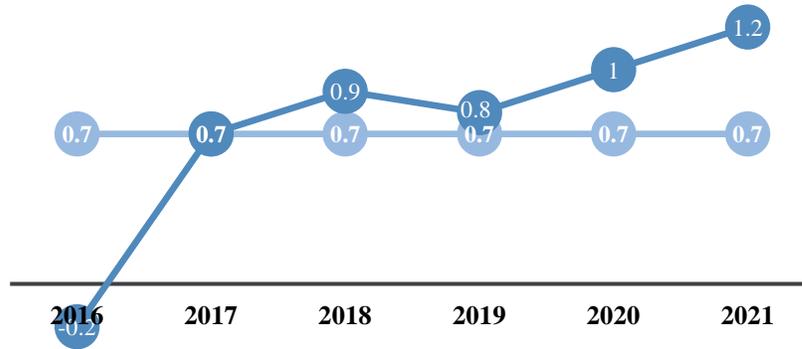
### 4.3.4. Balance Primario con y sin Pensiones 2006 – 2021.

Gráfico 11: Balance Primario sin Pensiones 2016-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de portal de transparencia fiscal.

Gráfico 12: Balance Primario con pensiones 2016-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de portal de transparencia fiscal

Tabla 11: Balance primario con y sin pensiones 2009 - 2019.

Variables	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ahorro corriente (S/pensiones)	-291.8	-47	-46.3	211	181.4	202.3	291.8	540.3	627.1	468.5	263.3
Balance Primario (Sin interés) S/pensiones	-294.4	-51.9	16.9	141.9	56.6	170.4	274	474.9	728	600.3	511.3
Balance Primario (Sin interés) C/pensiones	-640.3	-409	-388.7	-277.5	-385.6	-296.6	-211.5	-45	167.6	234.3	165.8

Fuente: Tomado de resultados fiscales de SPNF

El Balance Primario es el principal indicador de sostenibilidad fiscal, este muestra el resultado propio de las operaciones corrientes sin incluir los intereses de la deuda que le permite al Gobierno mostrar capacidad de pago.

Para El Salvador este indicador ha mostrado una dinámica positiva y se realiza el análisis tomando en cuenta el pago de pensiones y sin pago de pensiones según la LRF este indicador debe de ser positivo al inicio del periodo de consolidación de las finanzas públicas en 2017 fue de US \$167.6 millones de dólares (ver tabla 10), el indicador fue de 0.7% del PIB por tanto se tomó como línea base para establecer un límite, para 2019

llegó a ser ligeramente superior en 0.1% y se espera que en 2021 llegue a ser de 1.2% (Ver gráfico 12).

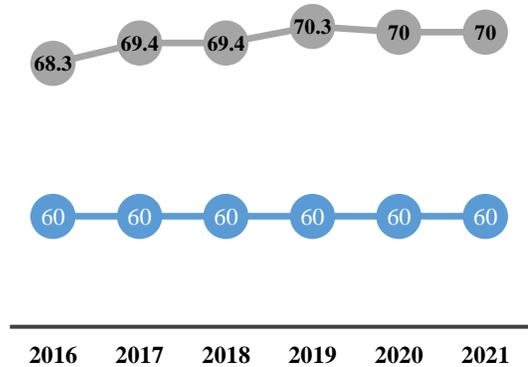
Entretanto el Balance Primario sin pensiones muestra mejor desempeño, como línea base se ha establecido en 2%, en 2017 llegó a ser de US\$ 728 millones de dólares (ver tabla 5), lo que en términos porcentuales fue 0.9% superior al año anterior luego ha descendido hasta llegar 2.1% en 2019 y se espera que alcance un 2.3% para el 2021 ambos muestran desempeño positivo por tanto El Salvador tiene capacidad de cumplir sus obligaciones en el mediano plazo.

#### 4.3.5. Deuda del SPNF con y sin Pensiones

Gráfico 13: Deuda del SPNF sin Pensiones 2006-2019



Gráfico 13: Deuda del SPNF con Pensiones.



Este indicador muestra el nivel y trayectoria de la deuda pública en El Salvador, en el gráfico 13 se muestra el nivel de deuda sin incluir la deuda previsional, es decir únicamente la deuda contraída por el Gobierno con organismos bilaterales (BM, BID, GIZ, BCIE, entre otros) se muestra la trayectoria de la deuda para el cual LRF fija en un ratio de 50% del PIB de límite de deuda y gradualmente se ha venido reduciendo y se

espera que para 2021 el nivel de deuda este ligeramente por debajo del 50%, será positivo para el país al depender menos del financiamiento del resto del mundo, este escenario se lograría si el Gobierno no suscribe más deuda, y fortalece el sistema de recaudación fiscal, únicamente en caso se presentare una emergencia nacional el Órgano Ejecutivo por medio del Ministro de Hacienda deberá de solicitar al Órgano Legislativo invocación de la cláusula de excepción del artículo 24 de la LRF la cual se suspenderá para permitirle al Gobierno suscribir contratos de deuda. Además de comprometerse aplicar medidas correctivas para las finanzas públicas vuelvan a estabilizarse.

Por otra parte, en el gráfico 14 con pensiones la trayectoria constante y no se reducirá para 2021, la LRF enuncia que el este indicador no debe de ser mayor al 60% por tanto no se cumplirá con la meta en el periodo de consolidación y será necesario hacer un esfuerzo mayor por cambiar la tendencia de la deuda del SPNF con pensiones. Se considera impostergable en el mediano plazo la urgencia de una reforma del sistema de pensiones integral para que el Estado reduzca gradualmente la presión sobre las finanzas públicas.

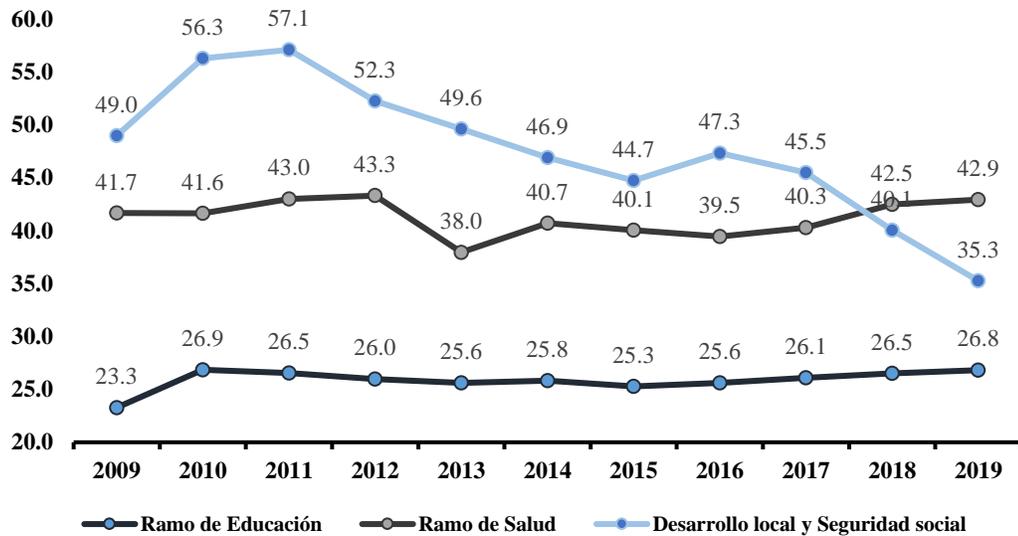
Tabla 12: Gastos en Desarrollo Social 2009-2019p.

Unidades Primario	Devengado										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019P
<b>Ramo de Educación</b>	756.2	687	764	823.2	859.1	874.9	926.6	943.1	955.4	982.5	997.2
<b>Ramo de Salud Pública y Asistencia Social</b>	422.4	443	471.6	493.7	579.3	555	585.2	612.1	618.5	613.2	622.9
<b>Desarrollo Local</b>	255.3	258.2	278	304.8	310.8	340.4	353.7	354.9	349.6	352.1	379.5
Financiamiento a Gobierno Municipales	228	228	274	300.9	306.4	336	349.5	350.6	345.3	347.8	374.9
Financiamiento al Fondo de Inversión Social	27.3	30.2	4	4	4.5	4.4	4.2	4.3	4.3	4.3	4.6
<b>Seguridad Social</b>	121.3	102	96.5	115.8	144.5	153.5	180.8	155.4	198.4	298.4	379.1
Financiamiento al Programa de Rehabilitación de Lisiados	21.7	39.3	23.3	35	40.4	39	45.5	45.8	48.6	54.5	53
Finan. Al Fondo de Amort. Y Fideicomiso del Sist. De P	99.5	62.7	73.2	80.8	104.1	114.5	135.3	109.8	149.8	243.9	326.1
<b>Otros Servicios Sociales</b>	89	132.2	167.2	192.8	213.4	191.8	177.6	147.4	161.7	157.6	216.5
<b>Otros Ramos</b>	26	31.4	15.1	28.8	36.5	54.9	46.9	32	52.7	45.8	53.9
Presidencia de la República	23.3	45	61.3	60.2	71.5	51.7	55.2	52.9	52	48.5	45.2
Ramo de Relaciones Exteriores	1.7	1.4	1.3	0	0	0	0	0	0	0	0
Obligaciones y Transf. General del Estado	38	54.4	89.4	103.7	105.4	85.2	75.5	62.5	57	63.3	117.4
<b>Sub-Total</b>	1644.2	1623.2	1777.3	1930.3	2107.2	2115.5	2223.9	2212.9	2283.6	2403.8	2595.2
<b>Total Presupuesto (Devengado)</b>	<b>\$4,827.10</b>	<b>\$3,995.50</b>	<b>\$4,863.50</b>	<b>\$4,341.50</b>	<b>\$4,625.90</b>	<b>\$5,741.90</b>	<b>\$4,775.90</b>	<b>\$4,860.80</b>	<b>\$5,223.40</b>	<b>\$5,485.60</b>	<b>\$6,733.20</b>

Fuente: Elaboración propia a partir MFMLP 2020.

A partir de la tabla 6, se destaca tres principales áreas de asignación presupuestaria al desarrollo social El Salvador, la primer área es el Ramo de educación que en 10 años el Gobierno aumentó la asignación presupuestaria en USD\$245 millones de dólares, dirigido a programas como el alimentación escolar, útiles y uniformes para los estudiantes de todos los niveles educativos, el área de Salud tuvo un incremento de USD\$200 millones en su presupuesto mientras tanto el desarrollo local se les asignó un incremento en USD\$124 millones durante el periodo, canalizado hacia programas promovidos por las municipales y a través de proyectos con el FISDL, en el ramo de seguridad social incremento en USD\$257 en 10 años, este gasto fue dirigido hacia los lisiados del conflicto armado y la amortización del fideicomiso previsional creado para el pago de pensiones. A pesar de los esfuerzos que se ha realizado el incremento a los respectivos presupuestos, la calidad del gasto no ha sido suficiente para generar un impacto positivo en el mediano y largo plazo.

Gráfico 1517: Comportamiento asignación presupuestaria de educación, salud, y desarrollo % del PIB (2009-2019)

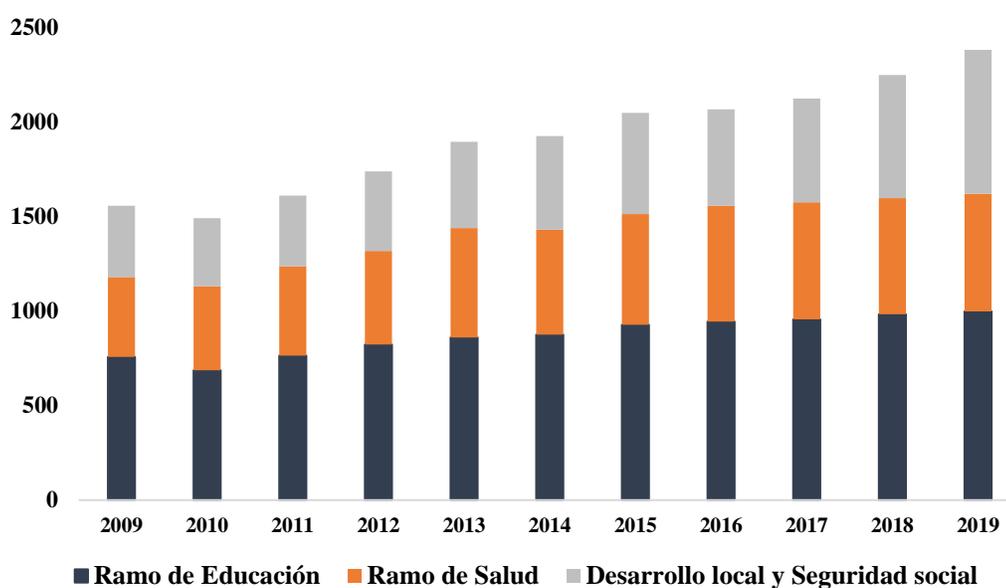


Fuente: Elaboración propia a partir de MFMLP/BCR

A partir del gráfico 15, se visualiza la tendencia en las asignaciones de recursos como porcentaje del PIB que ha mantenido las tres áreas relevantes para el desarrollo como lo son: educación, salud, y desarrollo local. Para el educación durante los últimos diez años refleja una variación constante sin cambios significativos para el 2009 el gasto de educación representaba alrededor de un 23% del PIB, mientras para el 2019 representa un 26.8% por tanto para el periodo en estudio el gasto en educación solamente creció un 3.8% lo que muestra una trayectoria en que se evidencia la falta una visión estratégica por impulsar la educación, por otra parte el ramo de salud pública para el año 2009 el gasto en salud representó un 41.7% del PIB, para el año 2012 se muestra la mayor asignación de recursos creció hasta un 43.3% para el año siguiente tuvo una caída de 5% , para el resto de los año tuvo cambios poco significativos , al final para el 2019 representó 42.9% del PIB.

El desarrollo local y seguridad social está compuesto por múltiples programas impulsado por las municipalidades, FISDL, Presidencia de la República entre otros muestra una tendencia negativa, para el 2009 se destinó un 49% del PIB a estas áreas en el año 2011 la asignación fue de 57% del PIB y a partir del 2012 muestra una tendencia negativa en términos porcentuales representa un 22% del PIB, al finalizar el periodo de estudio tuvo una asignación de 35.3% por tanto muestra la falta de políticas públicas efectivas que potencien el desarrollo local y la seguridad social

Gráfico 16: Asignación presupuestaria de educación, salud, y desarrollo (2009-2019p).



Fuente: Elaboración propia a partir de MFMLP y BCR

En el gráfico 15 A, muestra las variaciones de las asignaciones presupuestarias de las áreas más relevantes del desarrollo de El Salvador como lo son: educación en el cual se observa una trayectoria constante durante los 10 años términos monetarios representa US\$ 870 millones de dólares, por otro parte el área de salud ha recibido en promedio una asignación de US\$ 547 millones dólares durante el periodo en estudio son poco

significativos durante el periodo de análisis la mayor parte se destina a pagos de remuneraciones, y para el área del desarrollo local y seguridad social durante el periodo se han creado diversos programas ejecutado por gobiernos municipales y pagos del fideicomiso de obligaciones previsionales con una asignación de US\$ 498 millones de dólares en promedio, se observa que aún hay espacio de incrementar montos, así como diseñar políticas públicas para mejorar la calidad del gasto público.

#### **4.4. Prueba de Hipótesis**

Para generar los hallazgos se analizó cada una de las entrevistas utilizando el software Atlas.ti 9.0 que permitió identificar categorías para establecer relaciones entre los diversos puntos de vista de los participantes.

Principales hallazgos:

- i. Tradicionalmente el manejo de la política ha sido discrecional, desde los años 90's se han aplicado reformas como implementación del IVA, eliminar el impuesto al patrimonio entre otros dirigidas a mantener una estructura tributaria cuya recaudación es basada en impuestos indirectos, mantener déficit fiscales y adquiriendo financiamiento externo por lo tanto, lo que ha incidido negativamente en solución de los problemas estructurales de la economía como la reducción de la pobreza y crear más oportunidades para los ciudadanos.

- ii. Es necesaria la creación de un marco fiscal para ordenar las finanzas públicas y ser sostenibles en mediano y largo plazo que vaya basado en metas definidas y plazos para su implementación.
- iii. La creación e implementación de la ley de responsabilidad fiscal es necesaria para ordenar las finanzas públicas, por medio de reglas de ingresos y gastos propiciando un manejo más responsable y transparente, a la vez que incluya sanciones en caso no cumplirlas y garantizar así la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo sin limitar el crecimiento económico.
- iv. La aplicación de la ley de responsabilidad no contempla la reducción del gasto público en programas sociales, salud y educación, cada programa o proyecto debe de tener establecida la fuente de financiamiento en el presupuesto.

A partir de los hallazgos anteriores se acepta la hipótesis de trabajo y se rechaza la hipótesis nula.

**Tabla 13:** Resumen de principales Resultados de la investigación

<b>Indicadores</b>	<b>Reglas fiscales</b>	<b>Resultados</b>
<b>Carga tributaria</b>	La carga tributaria no deberá ser menor al 18.5% del PIB.	Este indicador muestra un comportamiento positivo, para el 2019 el resultado fue de 18.2% por debajo la meta, sin embargo, al finalizar el periodo de consolidación será de 18.6%, dicho resultado se explica por la combinación de medidas de administrativas y de eficiencia en la recaudación.
<b>Gasto de Consumo</b>	El gasto de consumo no debe ser superior al 14% del PIB	El comportamiento tiene un desempeño favorable, a partir del 2017 (ver gráfico 8) se obtuvo un resultado de 14.3, y en los siguientes periodos se ha prevé que llegue a ser de 14.7% para 2020 reduciéndose para 2021, al no existir un programa de reducción de gasto queda de forma discrecional lo que limita el cumplimiento.

<b>Gasto en Remuneraciones, bienes y servicios</b>	Las remuneraciones no deberán ser mayor al 4.8% del PIB, Gasto de bienes y servicios	La meta en este caso es de 3.3% para la adquisición de bienes y servicios, mientras el rubro de remuneraciones refleja una trayectoria descendente. (ver gráfico 9 y 10)
<b>Balance primario con y sin pensiones</b>	Alcanzar balances primarios positivos después del periodo de consolidación fiscal	Muestra una dinámica positiva tomando en cuenta con y sin pensiones, la ley establece que debe ser positivo en ambos casos, para 2017 fue US\$167.6 millones y sin pensiones tiene mejor desempeño, al inicio del periodo de consolidación el resultado fue de US\$ 728 millones, se espera para 2021 ambos indicadores muestren un resultado positivo (ver gráfico 11, 12 y tabla 11)
<b>Deuda del SPNF con y sin pensiones</b>	El ratio de deuda del SPNF no deberá ser mayor al 45%, al finalizar el periodo de consolidación descontando la deuda previsional será 42%.  La deuda con pensiones del SPNF, no podrá ser superar el 65% del PIB después del periodo de ajuste	En general el indicador de deuda se pronostica se vaya reduciendo de manera gradual en el caso particular sin pensiones se estima que para 2021 este por debajo del 49.8. (ver gráfico 14)  En cambio, al incluir las pensiones la tendencia es al alza en algunos casos y hacia 2021 hay un estancamiento de 70% (ver gráfico 13)
<b>Gasto en desarrollo social</b>	Los programas deberán estar expresados dentro del MFMLP, considerando la disponibilidad y capacidad financiera del Estado, y los recursos con que se deba contar para atender este compromiso en materia de gasto social.	Se comprende gasto social está integrado por: salud, educación y desarrollo local, en general la asignación de presupuestaría se ha mantenido sin cambios durante 10 años. Mientras tanto el gasto en el ramo de salud en 2009 representó un 41.7% con un incremento máximo al 43.3% del PIB, sin embargo, para 2019 se redujo al 42.9% del PIB por lo que se ha reducido la asignación de este (ver gráfico 15). El área de desarrollo local muestra una fuerte tendencia negativa en 2011 se tuvo la asignación más alta de 57.1% de PIB y se reducido drásticamente apenas representó un 35.3% del PIB (ver gráfico 15).

Fuente: Elaboración propia.

## **CAPITULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **5.1. Conclusiones**

1. Las condiciones estructurales de la economía salvadoreña, ha incidido históricamente de manera negativa en el desarrollo de políticas económicas y sociales que prioricen el bienestar social, el modelo de crecimiento de apertura económica implementado en la década de los 90 y la Ley de Integración Monetaria, definió la política fiscal como único instrumento de política económica para estabilizar la economía.
2. El débil crecimiento económico de El Salvador ha impactado negativamente en fortaleza de la política fiscal, lo que ha limitado el margen de maniobra para el cumplimiento de todos los objetivos del Estado obligándolo a adquirir deuda para el mediano y largo plazo.
3. Uno de los instrumentos de política fiscal, fue la legislación en estudio, que se creó con el principal objetivo de implantar disciplina en el área de gasto público, sin embargo, actualmente no ha tenido un impacto significativo ya que el gasto corriente se mantiene en torno a un 25% del PIB (equivalente a USD\$5,769.00 millones en 2019) y el gasto en inversión pública no ha tenido cambios significativos, a pesar de que este tipo de gasto es más relevante por el efecto multiplicador.
4. El marco normativo aprobado, no propicia y ni garantiza el ejercicio de una adecuada política y disciplina fiscal, especialmente para la salud, la educación, la

seguridad y la infraestructura, debido a que no establece medidas específicas para el logro de metas, ni impone sanciones a los que la aplican, quedando a discreción del Estado el diseño de políticas que considere conveniente; sin embargo, es relevante financieramente la construcción de un MFMYLP, que contempla proyecciones, planteando escenarios en un horizonte que cubre hasta diez años, lo que permite una planificación financiera de corto y largo plazo y se convierte en un instrumento de control y seguimiento al desempeño de las finanzas públicas.

5. Las reglas de disciplina fiscal que la LRF menciona se consideran insuficientes, si bien es cierto se ancla directamente al superávit primario y éste ha mejorado gradualmente su posición, únicamente expresa que el Estado tiene capacidad para pagar sus compromisos, no plantea un límite al monto de intereses ni tampoco a un conjunto de medidas para lograr que se estabilice.
6. Desde antes de la creación de la LRF, los organismos internacionales han sugerido que el país necesita un ajuste fiscal entre 2.0% a 3.0% anualmente respecto al PIB, expresado en términos monetarios con respecto al ejercicio 2019 sería entre USD\$516.73 a USD\$775.01 millones, lo cual fue tomado como base en la redacción de la Ley y fue retomado el MFMLP que establece metas basadas en el crecimiento económico y plantea los escenarios para alcanzar dicho ajuste, sin embargo, hasta el momento poco se ha avanzado para lograr lo propuesto.
7. El escenario fiscal planteado en el MFMLP es bastante optimista en torno a la sostenibilidad de las finanzas públicas, sino hay fluctuaciones cíclicas relevantes

gradualmente se irá reduciendo la deuda, pero se destaca que si hay más requerimientos de financiamiento generará más presión para cumplir dicha meta, como lo muestra la ratio deuda/PIB y el pago de intereses. En la práctica, la deuda tiene una tendencia financiera al alza alcanzando 70.7% en el 2019, equivalente a USD\$18,401.20 millones (incluyendo pensiones) y podría convertirse en insostenible con el tiempo.

8. Respecto a los ingresos tributarios la carga tributaria ha experimentado variaciones positivas llegando casi a la meta establecida en la Ley del 18.5% del PIB para el 2020, ya que en el 2019 fue del 18.4% (equivalente a USD\$4,913.7 Millones), sin embargo, para estabilizar las finanzas públicas será necesario mayores esfuerzos por atraer más ingresos y llegar en promedio al 20% que es promedio de América Latina.
9. La reciente reforma del sistema de pensiones aprobada en el 2017, alivió a las finanzas públicas, por medio de un ahorro vía pensiones, el cual en el 2019 representó el 1% del PIB (alrededor de unos USD\$2,600.00 millones), al incluir la creación de un fondo solidario para el pago de las pensiones, sin embargo, no tuvo el alcance suficiente para reducir el déficit fiscal.
10. Respecto al balance primario, este indicador ha mostrado una tendencia muy positiva, lo cual muestra el compromiso con la sostenibilidad, pero también es necesario que haya un compromiso para una reducción gradual de los gastos para evitar el deterioro en el mediano y largo plazo.

11. Las reglas de la ley, no han limitado la asignación presupuestaria al gasto social, en lo relacionado a los subsidios se ha reducido en menos del 1% respecto del PIB, por medidas de focalización y por el lado de los programas sociales ha experimentado una expansión leve, principalmente en el programa de paquete escolar, pensión básica universal y programa de agricultura familiar; pero debido a que no se establece parámetros sobre el gasto social, corre el riesgo de convertirse en la variable de ajuste.
12. Desde la aplicación de la ley, no ha limitado la inversión en áreas estratégicas como la salud, la educación, la seguridad y la infraestructura, por el contrario, en el año 2019, hubo expansión en el gasto al ramo de seguridad.

## **5.2. Recomendaciones**

1. Es necesario llevar a cabo reformas estructurales al modelo de crecimiento económico, que permita por una parte mejorar las condiciones socioeconómicas del país y que permita conducir a la sociedad en una senda de desarrollo.
2. Modificar de manera estratégica la asignación del gasto público, diseñando un conjunto de medidas de ingreso, que no vaya a impactar negativamente las decisiones de inversión, deteriorar las condiciones socioeconómicas de la población ni generar incertidumbre.
3. Realizar reformas a la LRF que busque fortalecer los indicadores de sostenibilidad fiscal, a la vez que se formulen de manera explícita medidas a adoptar para que haya mayor disciplina relacionadas al gasto.

4. Se debe invertir en eficiencia y calidad del gasto público, lo cual constituye una de las bases para generar condiciones de credibilidad y legitimidad de las capacidades del Estado y permite a través de su impacto incrementar las posibilidades de éxito en la recaudación de ingresos. También, la sana administración de las finanzas públicas debe ser un área de interés en las diversas políticas públicas, mediante iniciativas de información y participación en la rendición de cuentas.
5. Concretar esfuerzos para una apropiada implementación de las reglas establecidas en la LRF, para generar certidumbre a los mercados financieros, siempre buscando el equilibrio de las finanzas públicas, ya que las reglas también pueden ocasionar una disminución en la capacidad de utilizar el gasto como un instrumento para atenuar los ciclos económicos, con bajo crecimiento y especialmente en los periodos de recesión.
6. Fortalecer la gestión de la inversión pública enfocada a provechar las ventajas competitivas y los Asocio Publico Privado (APP) incluyendo: marco institucional, planificación, metodologías de evaluación, y monitoreo; así como mejorar la capacidad de las municipalidades para gestionar el gasto y prestar servicios con eficiencia y calidad de desarrollo territorial; También será necesario mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, el monitoreo y control por parte de los ciudadanos y otras instancias gubernamentales.

7. Fortalecimiento de la gestión de la deuda y los riesgos fiscales asociados a pasivos contingenciales: estrategias de deuda; modelos de sostenibilidad de la deuda y pasivos contingenciales como el pago de pensiones, y obligaciones soberanas.
8. Impulsar una reforma fiscal integral que cambie la estructura tributaria de manera progresiva, acompañada de la creación de nuevo impuesto a la propiedad y a la renta, agregar el principio de renta mundial y sin restar importancia a los planes que buscan la reducción de la tasa de evasión del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, así como también se requiere combatir la informalidad mediante la ampliación de la base tributaria.
9. Debe de realizarse una nueva reforma de pensiones con las motivaciones correctas, que brinden mejoras a los dueños de los ahorros y no necesariamente para estabilizar las finanzas públicas, tal como ocurrió en la última reforma.
10. Desarrollar un programa de reducción gradual de los gastos corrientes para evitar el deterioro en el mediano y largo plazo, que incluya reformas financieras a nivel municipal que permita a los gobiernos locales desarrollar la capacidad necesaria para ser sostenibles sin depender de la transferencia del Gobierno central.
11. La sostenibilidad fiscal debe ser entendida como un seguro para la protección social y una herramienta útil para enfrentar la desigualdad, debiéndose evaluar tal como la ley menciona la eficiencia e impacto del gasto social, sobre la base de indicadores sociales y de pobreza.

12. El gasto público debe dirigirse a los aspectos de mayor rentabilidad social y debe de complementar al sector privado en lugar de competir con él, financiando o suministrando directamente bienes públicos necesarios en el sector privado, sobre todo el gasto en educación, sanidad e infraestructura; teniendo como apuesta crear condiciones para aprovechar las ventajas competitivas de sectores de la economía, como manera de ejemplo: se debe de crear un modelo educativo que responda al modelo de producción estratégica.

### **5.3. Futuras Investigaciones**

1. En futuras investigaciones relacionadas la temática, debe de considerarse el hecho que la Asamblea Legislativa mediante Decreto Legislativo 607, publicado en el Tomo 426, del Diario Oficial de fecha 26 de marzo de 2020, aprobó la suspensión temporal del cumplimiento de los parámetros e indicadores fiscales contenidos en la LRF, según la excepción de aplicabilidad estipulada en el artículo 24 de la Ley en referencia, debido a la afectación negativa causada por el COVID-19 en el crecimiento económico y otras variables relevantes como consumo, remesas, exportaciones, entre otras; se aclara que, a la fecha de concluir la investigación no se ha elaborado un plan de regularización que permita tomar la trayectoria de sostenibilidad, expresada en el MFMYLP.
2. Se recomienda a futuros investigadores, aplicar métodos de investigación que les permita identificar cuáles son los sectores con mayor ventaja competitiva, con el

objeto de orientar esfuerzos a áreas estratégicas específicas y de esta forma recomendar alternativas a la calidad y eficiencia del gasto.

3. Finalmente, se sugiere en estudios posteriores tomar en cuenta datos que administra el Sistema de Administración Financiera del Estado (SAFI), para de ser posible analizar en qué medida las instituciones que conforma el SPNF, están comprometidas con la sostenibilidad de las Finanzas Públicas y específicamente con el cumplimiento con las disposiciones de la LRF.

## REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa. (2016). Propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Asamblea Legislativa. (28 de Septiembre de 2017). *Decreto Legislativo 787. Reforma a la ley de sistema de ahorro para pensiones*. San Salvador. Recuperado el 18 de Febrero de 2020, de <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UC-CM-2017-013.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2018). Reformas a la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social. *Decreto 188*.
- BCR. (21 de DICIEMBRE de 2018). *Situación de la Economía Salvadoreña a diciembre de 2018 y Perspectivas*. Obtenido de Banco Central de Reserva: <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/408552797.pdf>
- BID. (2019). (Banco Interamericano de Desarrollo). *Reglas Fiscales Resilientes en América Latina, 2-5*.
- Blanchard, O. J. (1990). *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*.
- Corte Suprema de Justicia. (2018). Resolución 96-2014 Inconstitucionalidad. 1-21.
- Enzo Crocer, & V. Hugo, J. R. (2003). *Assesing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison*. Wachington.
- Fondo Monetario Internacional. (2013). *Informe del Personal Técnico sobre Consulta del Artículo IV*. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional. (2016). *Consulta del artículo IV*. Washington,D.C .
- FUNDE. (2012). Seguridad Fiscal en El Salvador. *Propuestas para la Construcción de un Entendimiento Nacional un Materia Fiscal, 33*.

- FUSADES. (2018). Posición Institucional a la Reforma de LRF.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2016). *El Salvador en la búsqueda de un acuerdo de sosteibilidad fiscal*. San Salvador.
- International Development Association and International Monetary Fund. (2001). *The Challenge of Maintaning Long- Term External Debt Sustainability* . Washington, DC.
- Jahan, S., Ameh , M. S., & Chris, P. (Septiembre de 2014). Vuelta a lo esencial. *¿Que es la economía Keynesiana?*
- James, D., Jeffrey, D., Manal, F., & Carolin. (2006). *Ajuste fiscal para la estabilidad y crecimiento*. Washington D.C.
- Maroto, J. C. (2013). *Efectos de los ajustes fiscales en las economías periféricas*. Madrid.
- Mesa, A. A. (2016). *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina*. Santiago .
- Ministerio de Hacienda. (2020). *Informe de Gestión de las Finanzas Públicas*, 20.
- Pessoa, M., Gros, J.-B., & Baldrich, J. (2015). *Fortalecimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo y de la Gestión de Riesgos Fiscales*. Wachington, D.C.
- Rojas Soriano, R. (2003). *Guia para realizar investigaciones Sociales*. México: Plaza y Valdez S.A. de C.V. 40° Edición.
- Saldaña, L. u. (2013). *El rol del Estado en la Economía del Siglo XXI*. Lima, Perú .
- Sampieri, R., Collado, L., & Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación, Sexta Edición*. Mexico: Mc Graw Hill Education.



# **ANEXOS**

# Anexo 1: Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social en El Salvador (Reforma)

ASAMBLEA LEGISLATIVA - REPUBLICA DE EL SALVADOR

1

DECRETO N° 533

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I.- Que conforme a nuestra Constitución, la persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común; fines para los cuales necesita estar dotado de herramientas indispensables y vitales que propicien y garanticen el ejercicio de una adecuada política y disciplina fiscal, especialmente para el financiamiento de la salud, la educación, la seguridad y la infraestructura.
- II.- Que el artículo 101 de la Constitución, establece que el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano, mandato cuyo cumplimiento exige finanzas públicas sanas y sostenibles, que permitan asegurar estas condiciones para las actuales y futuras generaciones.
- III.- Que el artículo 226 de la Constitución, dispone que el Órgano Ejecutivo estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado, por lo que debería orientarse al equilibrio, y administrarse con criterios de prudencia, responsabilidad y transparencia.
- IV.- Que la política fiscal, se convierte en una herramienta para generar desarrollo económico y social, y que en ese sentido, el país debe tener garantía de la estabilidad fiscal y procurar un esquema de finanzas públicas sostenibles, que implica un razonable ejercicio del gasto público y un fortalecimiento progresivo de los Ingresos públicos.
- V.- Que la transparencia y el acceso a la información pública son condiciones necesarias para garantizar un uso eficiente de los recursos del Estado en beneficio de la población, que a su vez permiten garantizar una efectiva participación ciudadana, que contribuya a monitorear desde una perspectiva social y económica la ejecución del Presupuesto General del Estado.

POR TANTO,

en uso de sus facultades Constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República por medio del Ministro de Hacienda y con el apoyo de los Diputados Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Lorena Guadalupe Peña Mendoza, José Francisco Merino López, Donato Eugenio Vaquerano Rivas, Ana Vilma Albanez de Escobar, Carmen Elena Calderón de Escalón, Norma Fidelia Guevara de Ramirios, Rolando Mata Fuentes, Rodolfo Antonio Parker Soto, Mario Antonio Ponce López y Guadalupe Antonio Vásquez Martínez.

DECRETA la siguiente:

---

INDICE LEGISLATIVO

---

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS  
Y EL DESARROLLO SOCIAL

**CAPÍTULO I**  
**Disposiciones Generales**

**Objeto de la Ley**

Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto emitir normas que garanticen la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas públicas, y que contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país; lo cual se realizará a través del establecimiento de: (I) reglas fiscales que establezcan límites al déficit y endeudamiento público, (II) hacer congruente el presupuesto con las metas establecidas en la presente Ley, (III) garantizar la asignación presupuestaria que corresponde a las áreas sociales, y (IV) mayor transparencia y mejor rendición de cuentas.

**Principios Generales**

Art. 2.- Esta Ley está sustentada en tres principios:

- a) El Estado de El Salvador debe procurar como principio esencial, dentro del marco de la presente Ley, garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo, mediante el establecimiento de metas para el nivel de balance primario, que permita disminuir la relación deuda a PIB a una meta pre-establecida y posteriormente mantenerla estable;
- b) Principio de Presupuesto de Mediano Plazo. La preparación del Presupuesto General del Estado debe estar enmarcado en un escenario macroeconómico y presupuestos Indicativos a cinco años, sin que esto último signifique asignación de fondos o compromisos para los años siguientes al que efectivamente será sometido a aprobación; y,
- c) Principio de Transparencia. Todas las Instituciones del Estado deben proporcionar información íntegra y suficientemente detallada sobre la ejecución de cada presupuesto, inversiones realizadas, pasivos contingentes basados en compromisos formales y resultados obtenidos semestralmente, con un desfase no mayor a 60 días calendario. El Ministerio de Hacienda tendrá la responsabilidad de presentar Informes consolidados para cada período en los plazos antes determinados, de tal manera que permita verificar la situación financiera del Sector Público No Financiero y el cumplimiento de los objetivos de sanidad fiscal y sostenibilidad social.

---

### **Ámbito de Aplicación**

Art. 3.- Las disposiciones de la presente Ley, se aplicarán a las entidades que conforman el Gobierno Central, entendido como el Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial, así como el Ministerio Público y otras Instituciones, tal como se regula en la Ley de Presupuesto General del Estado.

Asimismo, las Instituciones Autónomas No Financieras, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y las Municipalidades, para efectos de consolidación del balance del Sector Público No Financiero, deberán proveer al Ministerio de Hacienda, toda aquella información que les sea solicitada de conformidad a lo estipulado en la presente Ley.

### **Responsabilidad de Cumplimiento**

Art. 4.- Esta Ley se aplicará a todas las Instituciones del Sector Público No Financiero (SPNF). El Ministerio de Hacienda será la entidad rectora responsable del cumplimiento de esta Ley y de emitir la normativa técnica que sea necesaria para ese fin, incluyendo cláusulas de excepción, cuando ellas sean necesarias, para las Municipalidades y las Instituciones Oficiales Autónomas, para no entorpecer sus operaciones ni sus programas de Inversión.

### **Definiciones**

Art. 5.- Para los efectos de la presente Ley; así como a lo estipulado en otra normativa legal, relacionada con esta Ley, deberán de tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Sector Público No Financiero (SPNF): Comprende las Instituciones que conforman el Gobierno General y las Empresas Públicas no Financieras. El Gobierno General comprende todas las Instituciones del Gobierno Central y aquellas que financien su funcionamiento con fondos público o que reciben subvenciones del Estado, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Municipalidades y otras Instituciones descentralizadas. Las empresas públicas no financieras comprenden las Instituciones Oficiales Autónomas, como la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la Lotería Nacional de Beneficencia y cualquier otra Institución que en el futuro sea parte de este sector;
- b) Balance del Sector Público No Financiero o Balance Fiscal: Resultado que muestra la diferencia entre ingresos y egresos totales de las dependencias y entidades del Sector Público No Financiero;
- c) Balance Primario del Sector Público No Financiero: Es el Balance Fiscal del Sector Público No Financiero, excluyendo los pagos de intereses de la deuda Pública;
- d) Deuda Pública del Sector Público No Financiero: Es la suma de la deuda externa e interna, de todas las entidades públicas del Sector Público No Financiero;
- e) Deuda Previsional: Es la deuda contraída proveniente del Sistema de Pensiones, la cual

---

Incluye las amortizaciones e intereses;

- f) Deuda Pública del Sector Público No Financiero con Pensiones: La suma de la Deuda del SPNF más la Deuda Previsional;
- g) Deuda Flotante: Se utiliza esencialmente para remediar deficiencias temporales de Ingresos, en los términos estipulados en el Art. 227 de la Constitución de la República;
- h) Ingresos Temporales: Son los recursos que se obtienen con carácter excepcional y que pueden alterar la situación patrimonial y financiera del Estado; tales como, venta de bienes de capital, transferencias de capital, otorgamiento de concesiones, entre otras;
- i) Ahorro Corriente: Es la diferencia entre los Ingresos corrientes y gastos corrientes;
- j) Gastos Corrientes del Sector Público No Financiero: Son los egresos pagados destinados al consumo y operación ordinaria de la Administración Pública. Incluyen remuneraciones, compra de bienes y servicios, comisiones, transferencias corrientes, intereses y otros;
- k) Gastos de Capital del Sector Público No Financiero: Son los gastos pagados destinados directa e indirectamente a la formación bruta de capital y a la compra de inmuebles, activos intangibles y otros activos no financieros;
- l) Gastos Totales del Sector Público No Financiero: Es la suma de todos los gastos efectivamente pagados por el Sector Público No Financiero, tanto corriente, como de capital;
- m) Carga Tributaria Bruta: Relación porcentual entre el monto de los impuestos recaudados y el Producto Interno Bruto Nominal, (PIB) de un año determinado;
- n) Ingresos Corrientes: Estos provienen del ejercicio del poder coercitivo del Estado para imponer y exigir contribuciones para beneficio público, así como de las multas e intereses generados por mora, por atrasos o infracciones a las obligaciones tributarias, de la seguridad social o de los créditos otorgados por los entes públicos: los provenientes de la venta de bienes y servicios, y por las transferencias corrientes recibidas de los distintos agentes económicos; y,
- o) Los Ingresos Corrientes Netos: Corresponde a los Ingresos corrientes descontando las devoluciones de impuestos.

---

## CAPÍTULO II Estabilización y Sostenibilidad Fiscal

### Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo

Art. 6.- Con el fin de garantizar la oportuna y eficaz aplicación de la presente Ley, créase el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP); en consecuencia, se adoptan las disposiciones, regulaciones, estimaciones y proyecciones fiscales actualizadas en un periodo de diez años, contenidas en el citado Instrumento, con el fin de fortalecer los objetivos y finalidades definidos en la presente Ley.

El MFMLP es una herramienta dinámica de gestión, que ilustra y orienta a la toma de decisiones estratégicas de política fiscal, ofreciendo una línea base de las proyecciones fiscales plurianuales de Ingresos, gastos y financiamiento, que expresan techos indicativos globales de dichas variables; esta herramienta se hará y deberá mantenerse actualizada, con una proyección fiscal de diez años y contendrá como mínimo lo siguiente:

- a) Un escenario económico base a partir del cual se elaborará el Presupuesto General del Estado y las proyecciones fiscales. Este escenario considerará las estimaciones oficiales de las variables macroeconómicas del Gobierno y de Organismos Internacionales;
- b) Las metas y límites de los principales indicadores de política fiscal a ser alcanzados en los próximos 10 años, conforme a la presente Ley;
- c) Proyecciones de Ingresos y gastos fiscales y los flujos de deuda;
- d) Programación de proyectos de inversión pública, incluyendo su fuente de financiamiento;
- e) Nivel de endeudamiento público total en dólares y como proporción del PIB;
- f) Valoración sobre los riesgos fiscales;
- g) Indicadores de sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo;
- h) El porcentaje de ejecución de los recursos corrientes asignados y, en especial, de la inversión programada, con la respectiva sustentación técnica;
- i) Informe detallado de todos los subsidios, indicando su monto, costo de administración y fuente de financiamiento; y una evaluación de impacto socioeconómico y sus contribuciones en la equidad, lo cual deberá ser presentado seis meses antes de finalizar cada período presidencial;
- j) Informe detallado de los resultados y de la evolución de las finanzas de las Empresas Públicas No Financieras (EPNF);
- k) Monto total y las características de las obligaciones que tienen garantía o aval del Estado, incluyendo información sobre su estructura de vencimiento, el tipo de garantía y

beneficiarios, así como de pasivos contingentes; y,

- l) Estimar la tasa de evasión de renta, que sirva de línea base para proyectar reducciones sucesivas y de gasto tributario, de acuerdo a las posibilidades del Ministerio de Hacienda.

#### **Periodo de Consolidación Fiscal**

Art. 7.- Para cumplir con lo estipulado en el Art. 1 de esta Ley, será necesario adoptar con carácter impostergable, medidas que permitan una consolidación de las finanzas públicas por los siguientes 3 años, a partir del inicio del Ejercicio Fiscal de 2017, para lo cual se deberá proceder a implementar medidas de ingresos y gastos, que den como resultado al menos 3.0% del Producto Interno Bruto.

La estimación de la meta de deuda previsional se establecerá en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

En el período de Consolidación Fiscal la Deuda del SPNF, descontando la deuda previsional, deberá ser congruente con el programa de ajuste.

Este período de Consolidación Fiscal, deberá de adoptarse, en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, que ha sido creado, mediante el Art. 6 de la presente Ley.

#### **Periodo de Sostenibilidad Fiscal**

Art. 8.- Después del período de Consolidación Fiscal, en los subsecuentes 7 años y en adelante, se deberá garantizar una adecuada sostenibilidad en el largo plazo; al finalizar el período de consolidación expresado en el Art. 7 de la presente Ley, el ratio de la deuda del SPNF no deberá ser mayor al 45%.

Al final del período de Sostenibilidad Fiscal y en los siguientes años, el ratio de la deuda del Sector Público No Financiero, descontando la deuda previsional, será hasta el 42% del Producto Interno Bruto, a niveles consistentes con el programa de ajuste.

La deuda del SPNF con Pensiones, no podrá superar el 65% del PIB después del período de ajuste.

Con el fin de lograr la Sostenibilidad Fiscal, será necesario adoptar acciones estratégicas e indispensables por parte de las entidades sujetas a esta Ley, orientadas a generar un manejo consistente, responsable y transparente de las finanzas públicas.

#### **De la Política Fiscal Gubernamental**

Art. 9.- El Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Hacienda, dentro de los noventa días subsiguientes a la fecha en que asuma sus funciones, someterá al Consejo de Ministros, para su correspondiente aprobación, las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, que deberá incluir un pronunciamiento acerca de las implicaciones que tendrá su política, sobre el Balance del SPNF, el cual deberá ser del conocimiento de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la

Asamblea Legislativa. Además, en los primeros seis meses deberá presentar un Programa de Inversión Pública de su periodo de gestión, compatible con la presente Ley.

### **Reglas de Responsabilidad Fiscal**

Art. 10.- El Ministerio de Hacienda, con el fin de atender lo señalado en el artículo que antecede y dentro de un periodo de diez años, procederá a ejecutar medidas para garantizar las metas del SPNF de la forma siguiente:

- a) Alcanzar Balances Primarios positivos después de finalizado el periodo de consolidación fiscal. El límite de deuda del SPNF y el Balance Primario, constituyen las reglas principales de la presente Ley;
- b) A partir del tercer año de implementación de la presente Ley, la carga tributaria no deberá ser menor al 17% del PIB; y,
- c) Después del periodo de Consolidación Fiscal, los gastos corrientes no deben ser mayores al 18.5% del PIB. Con ese propósito, los rubros de Remuneraciones y Bienes y Servicios no podrán crecer más allá del crecimiento del PIB Nominal.

Las metas contenidas en la presente disposición, podrán modificarse toda vez que se invoque la cláusula de excepción expresada en la presente Ley.

Si existen modificaciones en las cuentas nacionales o en la metodología de elaboración del Producto Interno Bruto, las metas de la presente Ley deberán ser modificadas para cumplir con el objeto de la presente Ley. Los cambios deberán expresarse en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo.

## **CAPÍTULO III**

### **De la Responsabilidad Fiscal y el Equilibrio Presupuestario**

#### **De la Responsabilidad en la Formulación, Ejecución y Evaluación del Resultado del Presupuesto**

Art. 11.- El Ministerio de Hacienda, en atención a lo establecido en el Art. 4 de la presente Ley, será el responsable de velar porque se garantice que, en el Presupuesto General del Estado, se cumpla con los principios Constitucionales en esta materia, así como lo regulado por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado. El gasto presupuestado deberá ser congruente con los ingresos corrientes netos.

Del mismo modo, deberá velar por que se cumpla con los programas de preinversión, inversión y la política de endeudamiento del sector público, así como garantizar la sostenibilidad de los programas

---

en materia de inversión social contenidos en la política fiscal que deba emitirse en los términos señalados en esta Ley.

#### **Seguimiento y Evaluación del Presupuesto**

Art. 12.- El Seguimiento y Evaluación del Presupuesto y de las Finanzas Públicas se enmarcarán en la proyección de metas fiscales y macroeconómicas, establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Largo Plazo. Con ese propósito, se deberán elaborar indicadores que permitan evaluar su cumplimiento al final del ejercicio fiscal y que sea un referente para la planificación del presupuesto de la siguiente gestión fiscal.

El seguimiento a que se refiere el inciso anterior, estará a cargo del Ministerio de Hacienda.

#### **Límites de Gasto en Ejercicios Fiscales que Concurra la Transición Presidencial**

Art. 13.- Durante el ejercicio fiscal que coincida con el inicio de una nueva administración de Gobierno, queda prohibido a la administración saliente, la ejecución del gasto corriente en una proporción superior al cuarenta por ciento del total de la asignación presupuestaria de gasto corriente, para ese ejercicio fiscal.

#### **Prohibición de Crear Gastos sin Contar con Fuente de Financiamiento**

Art. 14.- Toda reforma de Ley u ordenamiento legal nuevo, que implique erogación de recursos que requiera gasto corriente, deberá contemplar su correspondiente fuente de financiamiento, así como la estimación de los egresos derivados de la misma.

#### **Ajuste por Déficit Fiscal**

Art. 15.- Cuando se active la excepción de aplicabilidad dispuesta en la presente Ley, corresponderá al Ministerio de Hacienda presentar un plan de medidas para retomar las metas expresadas en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, cuya ejecución será informada en detalle a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, al menos con una frecuencia semestral.

#### **Compromiso con el Desarrollo Social y Protección a las Políticas y Programas Sociales**

Art. 16.- Las políticas y programas sociales deberán contar con financiamiento asegurado, debiéndose evaluar la eficiencia del gasto público y el impacto de éste, sobre la base de indicadores sociales y de pobreza. Los recursos de éstos deberán ser incorporados dentro del Presupuesto General del Estado.

La planificación, ejecución y evaluación de las políticas y programas sociales orientados a reducir la pobreza, serán determinadas por el Órgano Ejecutivo en los Ramos correspondientes.

---

Los programas sociales deberán estar expresados dentro del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, considerando la disponibilidad y capacidad financiera del Estado, y los recursos con que deba contar para atender este compromiso en materia de gasto social.

Dentro de estos conceptos, se deberán garantizar los programas sociales que se ejecutan en beneficio de la mujer, niñez, personas con discapacidad, adulto mayor y demás población vulnerable y en situación de pobreza extrema.

#### **CAPÍTULO IV**

#### **Rendición de Cuentas y Transparencia Fiscal**

##### **Informe de Metas y Proyecciones**

Art. 17.- El Ministro de Hacienda, previa aprobación del Consejo de Ministros, deberá presentar a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto General del Estado, acompañado del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo.

##### **Evaluación Fiscal**

Art. 18.- En los primeros noventa días del año, el Ministerio de Hacienda deberá presentar al Consejo de Ministros, y posteriormente a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, una evaluación de la gestión fiscal y del cumplimiento de la presente Ley, al cierre del año anterior junto al Informe de la Gestión Financiera del Estado.

##### **Del Libre Acceso a la Información**

Art. 19.- El Ministerio de Hacienda deberá publicar los Informes referidos en la presente Ley, en su Portal de Transparencia, sin detrimento del derecho que tienen los ciudadanos y que le confiere la Ley de Acceso a la Información Pública.

Art. 20.- El Ministerio de Hacienda publicará mensualmente el saldo adeudado de requerimientos a la Dirección General de Tesorería, de bienes y servicios y transferencias corrientes, así como de las notas de crédito emitidas pendientes de pago y de los saldos de LETES, así como el flujo de los LETES emitidos y cancelados en cada mes.

##### **Obligación de Informar de los Gobiernos Municipales**

Art. 21.- Será responsabilidad de todo Gobierno Municipal, publicar un Informe anual de aquellas operaciones de emisión o titulización de valores que haya realizado para financiar sus operaciones, del cual también deberá remitir anualmente al Ministerio de Hacienda, copia del mismo, a fin de que sea puesto en la página web Institucional, y de esta forma, facilitar el acceso de toda la ciudadanía.

Asimismo, las Municipalidades deberán informar al Ministerio de Hacienda cuando realicen

---

operaciones financieras que comprometan los flujos provenientes del Fondo para el Desarrollo Económico y Social.

#### **Obligación de Informar del Sector Público No Financiero, al Ministerio de Hacienda**

Art. 22.- Para efectos de seguimiento y evaluación, todas las Instituciones que están sujetas a las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, estarán obligadas a suministrar al Ministerio de Hacienda, información mensual en forma veraz y oportuna relacionada con la ejecución financiera, tanto de los rubros de ingresos y gastos, como de las operaciones de financiamiento interno y externo, contemplados en el Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales, así como de otra información complementaria que sea requerida.

Asimismo, el resto de Instituciones que integran el Sector Público Financiero deberán informar al Ministerio de Hacienda, de la misma forma que lo prescribe el inciso anterior, en cumplimiento con las disposiciones de esta Ley.

### **CAPÍTULO V**

#### **Disposiciones Finales, Sanciones, Transitoria y Vigencia**

#### **Del Tratamiento que Debe Darse al Régimen Previsional**

Art. 23.- Dentro de los lineamientos establecidos en la presente Ley, será obligación por parte de la Superintendencia del Sistema Financiero, a través del Ministerio de Hacienda, presentar un informe adjunto al Informe de la Gestión Financiera del Estado del ejercicio fiscal anterior, un informe actuarial del Sistema Previsional, que contenga los flujos de ingresos y egresos para el financiamiento del gasto en el rubro de pensiones, con el objetivo prioritario de establecer medidas que tiendan al equilibrio del Sistema Previsional en el largo plazo.

#### **Excepción de Aplicabilidad**

Art. 24.- Cuando se encuentre vigente el estado de emergencia, calamidad, desastre, guerra o grave perturbación del orden de acuerdo a lo establecido en el Art. 29 de la Constitución de la República, se podrá suspender temporalmente la aplicación de las metas fiscales requeridas en la presente Ley.

Cuando se trate de eventos económicos no previstos que afecten negativamente la economía, tales como una desaceleración importante del crecimiento o un impacto negativo por una variable relevante como remesas, exportaciones y disminución en los depósitos del sistema financiero local, corresponderá a la Asamblea Legislativa a solicitud del Consejo de Ministros, decretar la suspensión temporal de esta Ley, en sesión convocada para este único efecto.

En los casos señalados, se deberá elaborar un plan de regularización que permita retomar la trayectoria de sostenibilidad, expresada en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, en un plazo razonable. Para este efecto, el Ministerio de Hacienda emitirá la normativa correspondiente.

---

**Especialidad de la Presente Ley**

Art. 25.- Por la naturaleza del contenido de la presente Ley y en razón de su especialidad, prevalecerá sobre cualquier otro ordenamiento legal que la contraríe, inclusive sobre las de aquellas instituciones que exigen que se haga mención expresa a ellas, para efectos de que se les aplique normativas como las contenidas en este ordenamiento legal.

**Disposición Transitoria**

Art. 26.- En lo relacionado a la deuda flotante, deberán adoptarse las medidas indispensables, a fin de que en el primer año no sea mayor al 20% de los ingresos corrientes una vez colocados y cancelados los saldos de la deuda de corto plazo.

El límite establecido en el Inciso anterior podrá modificarse en caso no se aprueben préstamos de apoyo presupuestario, consistentes con el programa establecido en el MFMLP y lo establecido en el Art. 7 de la presente Ley.

**Tratamiento a los Fondos de Actividades Especiales**

Art. 27.- Dentro de un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, se deberá regular a través de un régimen especial, los fondos de actividades especiales, así como el mecanismo que habilite incorporar dichos fondos, de una forma gradual y sistemática, al Presupuesto General del Estado.

Por la naturaleza extraordinaria de estos Ingresos, los mismos no son considerados como parte de los Ingresos corrientes del Estado.

**Sanciones**

Art. 28.- El Ministro de Hacienda velará por el cumplimiento de esta Ley, especialmente de los parámetros de gestión financiera establecidos en los Arts. 2, 7, 8 y 10. En caso de incumplimiento de dichas obligaciones, el Ministro de Hacienda podrá ser interpelado por la Asamblea Legislativa, y si da lugar, propiciar una recomendación al Presidente de la República para que proceda a la destitución del funcionario.

El Ministro de Hacienda deberá presentar una declaración jurada de fiel cumplimiento a lo establecido en el artículo 227 de la Constitución de la República y de veracidad e inclusión completa de todos los egresos correspondientes al proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación. Si se presentare el caso que exista impedimento legal para incorporar algún gasto parcial o total en el proyecto de Ley de Presupuesto, el Ministro lo deberá hacer explícito en su declaración jurada.

Para efectos del Art. 13 de la presente Ley, en el caso que se incumpla el límite de gastos, el exceso será considerado como un gasto no autorizado en el Presupuesto, y será sancionado conforme al marco legal establecido.

---

La aplicación de las sanciones contempladas en los incisos anteriores, estará sujeta a la aprobación de las medidas de Ingresos y gastos, coherentes con el programa de ajuste establecido en el Art. 7 de la presente Ley.

**Vigencia**

Art. 29.- El presente Decreto entrará en vigencia el uno de enero del año dos mil diecisiete, previa publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los diez días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis.

GUILLERMO ANTONIO GALLEGOS NAVARRETE,  
PRESIDENTE.

LORENA GUADALUPE PEÑA MENDOZA,  
PRIMERA VICEPRESIDENTA.

DONATO VAQUERANO,  
SEGUNDO VICEPRESIDENTE.

JOSE FRANCISCO MERINO LOPEZ,  
TERCER VICEPRESIDENTE.

RODRIGO AVILA,  
CUARTO VICEPRESIDENTE.

SANTIAGO FLORES ALFARO,  
QUINTO VICEPRESIDENTE.

GUILLERMO FRANCISCO MATA BENNETT,  
PRIMER SECRETARIO.

RENE ALFREDO PORTILLO CUADRA,  
SEGUNDO SECRETARIO.

FRANCISCO JOSE ZABLAH SAFIE,  
TERCER SECRETARIO.

REYNALDO ANTONIO LOPEZ CARDOZA,  
CUARTO SECRETARIO.

JACKELINE NOEMI RIVERA AVALOS,  
QUINTA SECRETARIA.

SILVIA ESTELA OSTORGA DE ESCOBAR,  
SEXTA SECRETARIA.

MANUEL RIGOBERTO SOTO LAZO,  
SEPTIMO SECRETARIO.

JOSE SERAFIN ORANTES RODRIGUEZ,  
OCTAVO SECRETARIO.

---

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los once días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis.

PUBLIQUESE,

Salvador Sánchez Cerén,  
Presidente de la República.

Juan Ramón Carlos Enrique Cáceres Chávez,  
Ministro de Hacienda.

D. O. Nº 210  
Tomo Nº 413  
Fecha: 11 de noviembre de 2016

GM/ade  
14-12-2016

## Anexo 2: Resultados Fiscales 2009-2019, SPNF.

MINISTERIO DE HACIENDA  
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO ( S P N F ): Resultados Fiscales  
(Millones de Dólares)

TRANSACCIONES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I. INGRESOS Y DONACIONES	3,626.4	3,993.8	4,513.7	4,759.3	4,877.0	4,956.2	5,122.3	5,343.7	5,697.9	5,979.7	6,148.3
A. Ingresos Corrientes	3,517.6	3,829.2	4,299.6	4,581.1	4,806.2	4,909.9	5,069.5	5,297.7	5,653.7	5,919.2	6,032.2
1. Tributarios (Incluye Contribuciones)	2,836.0	3,071.8	3,486.6	3,685.4	3,944.1	3,989.0	4,118.1	4,238.0	4,488.2	4,769.3	4,913.7
2. No Tributarios	573.0	651.5	644.0	733.9	755.8	797.1	836.4	937.8	1,049.1	978.3	994.9
3. Superávit de las Empresas Públicas.	108.6	105.9	169.0	161.8	106.3	123.8	115.0	121.9	116.4	171.6	123.6
B. Ingresos de Capital	0.0	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
C. Donaciones	108.8	164.4	213.9	178.0	70.8	46.3	52.8	45.9	44.2	60.5	116.1
II. GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4,451.6	4,553.7	5,014.5	5,153.6	5,414.2	5,396.3	5,487.9	5,574.1	5,769.7	6,303.3	6,628.1
A. Gastos Corrientes	3,809.4	3,876.4	4,346.1	4,370.3	4,624.8	4,707.6	4,777.7	4,757.5	5,026.6	5,436.8	5,769.0
1. Consumo	2,533.3	2,653.9	2,860.0	2,894.6	3,176.8	3,291.2	3,385.7	3,532.8	3,567.1	3,758.7	3,932.2
Remuneraciones	1,659.5	1,710.1	1,928.3	1,996.4	2,116.3	2,231.8	2,324.4	2,436.9	2,510.8	2,641.8	2,772.9
Bienes y Servicios	873.8	943.8	931.7	898.2	1,060.5	1,059.4	1,061.3	1,095.9	1,056.3	1,116.9	1,159.3
2. Intereses	530.9	507.9	517.9	536.4	593.8	610.4	639.8	705.3	799.8	924.1	991.1
INTERESES DEL FOP		34.6	36.1	45.1	49.0	87.6	54.9	85.7	91.0	938.0	
3. Transferencias Corrientes	745.2	714.6	968.2	939.3	854.2	806.0	752.2	519.4	659.7	754.0	845.7
COMPLEMENTO PARA PENSIONES											
B. Gastos de Capital	643.1	677.8	668.7	783.8	790.0	689.2	710.7	817.1	743.5	866.7	859.1
1. Inversión Bruta	581.3	621.1	619.1	727.3	726.5	624.6	650.7	757.7	666.4	799.3	798.3
2. Transferencias de Capital	61.8	56.7	49.6	56.5	63.5	64.6	60.0	59.4	77.1	67.4	60.8
C. Concesión neta de préstamos	-0.9	-0.5	-0.3	-0.5	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4	-0.2	0.0
Total de Gastos	4,453.4	4,554.7	5,015.1	5,154.6	5,415.4	5,397.3	5,488.9	5,575.1	5,770.5	6,303.3	6,628.1
III. AHORRO CORRIENTE [ I.A+I.B - II.A ] (s/pe)	-291.8	-47.0	-46.3	211.0	181.4	202.3	291.8	540.3	627.1	482.4	263.3
IV. BALANCE PRIMARIO (No incluye interese)	-294.4	-51.9	16.9	141.9	56.6	170.4	274.0	474.9	728.0	600.3	511.3
V. BALANCE PRIMARIO (No incluye interese)	-640.3	-409.0	-388.7	-277.5	-385.6	-296.6	-211.5	-45.0	167.6	234.3	165.8
VI. SUPERAVIT ( DEFICIT ) GLOBAL,											
1. Déficit sin Pensiones	-825.3	-559.9	-501.0	-394.6	-537.1	-440.0	-365.8	-230.4	-71.8	-337.7	-479.7
2. Déficit con Pensiones	-1,171.2	-917.0	-906.6	-813.9	-979.4	-907.0	-851.0	-750.3	-632.2	-703.7	-825.3
Pago de Pensiones	345.9	357.1	405.6	419.3	442.3	467.0	485.2	519.9	560.4	366.0	345.5
VII. FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	785.1	274.1	121.2	912.4	12.7	787.8	-13.2	118.9	373.5	135.0	218.9
1. Desembolsos de préstamos	1,076.2	584.2	1,067.0	1,201.8	269.1	1,058.8	332.2	614.5	1,023.5	645.7	1,300.6
2. Amortizaciones de préstamos	-291.1	-310.1	-945.8	-289.4	-256.4	-271.0	-345.4	-495.6	-650.0	-510.7	-1,081.7
VIII. FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	40.2	285.8	379.8	-517.8	524.5	-347.8	379.0	111.5	-301.7	202.8	260.9
IX. BRECHA NO FINANCIADA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva, Instituciones Autónomas.



## Anexo 3: Guion de la Entrevista



### Guía de Entrevista para Autoridades del Ministerio de Hacienda y Representantes de FUSADES e ICEFI

**OBJETIVO:** Conocer el punto de vista desde la perspectiva institucional sobre los aspectos que contiene ley de responsabilidad fiscal y su incidencia en las Finanzas Públicas y condiciones socioeconómicas de El Salvador.

**Investigación: “Impacto de la Ley de Responsabilidad Fiscal en las Finanzas Públicas y Condiciones Socioeconómicas de El Salvador”.**

Ámbito	Preguntas
<b>Económico</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. ¿Cómo ha sido históricamente el manejo de la política fiscal en El Salvador?</li><li>2. ¿Qué tipo de política fiscal está implementando la presente administración?</li><li>3. ¿Considera que la LRF puede limitar el crecimiento del PIB?</li><li>4. ¿Considera que la LRF propicia y garantiza el ejercicio de una adecuada política y disciplina fiscal?</li></ol>
<b>Financiero</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>5. Como representante de ICEFI ¿Considera efectivas las reglas de responsabilidad fiscal para reducir el déficit fiscal?</li><li>6. ¿Cuánto es el ajuste fiscal que necesitan las finanzas públicas para ser sostenibles?</li><li>7. ¿Es necesaria una nueva reforma del sistema de pensiones para estabilizar las finanzas públicas?</li><li>8. El Salvador actualmente sigue adquiriendo deuda, ¿es sostenible financieramente esta tendencia?</li><li>9. ¿Hay espacio fiscal para aumentar los ingresos más allá del 18%? o ¿es necesario una reforma fiscal para lograr la sostenibilidad fiscal?</li><li>10. ¿Considera que la LRF es una herramienta que limitará o ayudará a lograr los objetivos estratégicos para este quinquenio trazados por el Ejecutivo?</li></ol>
<b>Social</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>11. Desde la LRF considera que ¿Se ha reducido la asignación presupuestaria al gasto social?</li><li>12. ¿De qué manera la LRF protege las condiciones socioeconómicas de las familias?</li><li>13. ¿La LRF limita la inversión en áreas estratégicas como la salud, la educación, la seguridad y la infraestructura?</li></ol>

## Anexo 4: Tabulación de Respuestas de la Entrevista.

### Área Económica

#### 1. ¿Cómo ha sido históricamente el manejo de la política fiscal en El Salvador?

VICEMINISTRO MH	DIR. P.E. Y F. MH	FUSADES	ICEFI
<p>La política fiscal desde una perspectiva de mediano y L.P. ha tenido diferentes orientaciones cíclicas y anticíclicas en función de la dinámica de crecimiento. En los 90's las principales variables fiscales siguen el ciclo de la economía salvadoreña. En el 91, se dio la reforma fiscal más importante, se eliminaron un conjunto de impuestos de bajo rendimiento que además distorsionaban las decisiones de inversión; la deuda misma no tenía un peso tan grande. En el 2001 hay una expansión de gasto, la carga tributaria sigue aumentando, también el gasto de capital de nuevo el déficit vuelve hacer relevante y comienza una fase de endeudamiento (reforma de pensiones, reconstrucción)</p>	<p>La política fiscal ha mantenido altos niveles de pobreza e informalidad, no ha habido enfoque bien definido dentro de las finanzas del Estado, a excepción del periodo de la crisis Financiera que tomó un enfoque expansivo.</p>	<p>No es un tema que tenga solamente una conclusión, el termino de finanzas publicas nos lleva a pensar en deuda, déficit, manejo de impacto de gastos, gastos de capital, los ingresos, como se financia el estado con los impuestos. La política fiscal influye de forma estructural en el C.P. cada vez que el estado obtiene impuestos disminuye el ingreso disponible de las personas y de las empresas, cuando demanda ciertos servicios aumenta la demanda agregada; entonces, hay que pensar en términos de déficit y de deuda, períodos con déficit alto significa que el gasto incentivó más a economía que los impuestos, pero se ha acumulado deuda, la tónica es que la deuda ha venido aumentando, excepto el año 2018, pero ese incremento de la deuda significa que aunque han tratado de incentivar la economía en el C.P., estructuralmente el país no ha respondido con tasas de crecimiento altas.</p>	<p>Desde la implementación del modelo neoliberal a finales de la década de los ochenta, se abandonó el sistema de planificación de la gestión pública. Se dio un proceso de desestatización a través de la privatización de empresas públicas, la lógica era quitarle la “grasa” del Estado. La estructura tributaria debía recaer sobre el consumo y no sobre la renta y el capital, por eso se elimina el impuesto al patrimonio y se coloca el IVA. Y la estabilidad fiscal como fin, es decir, casi una obsesión utópica de vivir sin déficit fiscal. Los resultados han sido que la política fiscal no se haya manejado como un instrumento para el desarrollo y que, a pesar de los esfuerzos, El Salvador tenga déficits fiscales estructurales.</p>

#### 2. ¿Qué tipo de política fiscal está implementando la presente administración?

VICEMINISTRO MH	DIR. P.E. Y F. MH	FUSADES	ICEFI
<p>Según el plan Cuscatlán menciona que tiene que ser una pieza clave para la estabilidad macroeconómica y financiera pero que a la vez coadyuven el crecimiento de la producción y el empleo. En materia fiscal está orientado a mantener el equilibrio presupuestario y financiero, sin desatender las necesidades en el plano social y económico, protegiendo el gasto social.</p>	<p>En esta administración tiene el reto de procurar la sostenibilidad, generando producción y empleo. Se tiene claro que desde la política fiscal se pueden hacer esfuerzos para crear las condiciones que incentiven que los privados tomen la estafeta del crecimiento.</p>	<p>En términos de impuestos no hay cambios, en cuanto al gasto, se ha aumentado de forma similar a años anteriores, sin embargo, ese aumento fue casi exclusivo en el ramo de Defensa y de Justicia y Seguridad, eso es lo más importante de este gobierno. Lo importante es ¿cómo se financia el déficit? el año pasado se hizo emitiendo bonos y ahora también emitiendo bonos.</p>	<p>Básicamente es la misma política fiscal adoptada por los gobiernos anteriores. Donde uno puede observar cómo es la política fiscal de un país es en el Presupuesto Nacional y el presupuesto por el Gobierno para 2020, priorizaba los recursos para seguridad y defensa; pero la mayor parte de instituciones sufrían un recorte. Asimismo, hasta el momento no se ha presentado ninguna propuesta en el ámbito tributario, por lo que seguimos con una estructura tributaria regresiva, con altos niveles de evasión y un gasto tributario excesivo.</p>

### 3. ¿Considera que la LRF puede limitar el crecimiento del PIB?

VICEMINISTRO MH	DIR. P.E. Y F. MH	FUSADES	ICEFI
<p>La adopción de reglas fiscales, lo que buscan propiciar es disciplina y un manejo responsable de las finanzas públicas, cuando uno examina la ley tiene 2 etapas, la consolidación y una etapa de sostenibilidad. Las reglas fiscales no necesariamente son incompatibles o riñen con las necesidades de crecimiento o necesidades de desarrollo económico, va a depender hacia un fortalecimiento de la inversión pública y privada, si se crean condiciones, la inversión privada tiende a dinamizarse y por consiguiente va tener un impacto en términos de crecimiento económico y desarrollo del país. Por tanto, la adopción de reglas fiscales no debe tener un efecto negativo sobre el crecimiento y desarrollo, la clave está en la combinación mágica de medidas de ingreso y gasto.</p>	<p>Existe la posibilidad que se multiplique el accionar privado a raíz de la inversión pública, debido a que, desde el punto de vista de la teoría del efecto multiplicador del gasto, que supone que a mayor inversión pública mayor inversión privada. Debido a la disciplina de Ley el crecimiento podría verse limitado al impedir recurrir a deuda incluso si estos son para inversión.</p>	<p>¿El gasto público aumenta el crecimiento? Sí, porque aumenta la demanda, en el corto plazo el gasto incrementa el crecimiento. Pero ¿el gasto público aumenta estructuralmente el crecimiento de largo plazo? No necesariamente, porque son gastos corrientes y no inversiones de capital, por lo tanto, no ha limitado el crecimiento, además el gasto en 2009 era el 25% con respecto al PIB y después de la Ley sigue siendo igual, no ha generado un cambio estructural. Parecería que no limita el crecimiento económico, ahora sí se piensa en términos en que la LRF hace una recomendación de ajuste fiscal de reducir el déficit, lo que significa incrementar los ingresos, eso significa inyectarle menos de lo que estoy obteniendo de ellos, sin embargo, algunos autores plantean que los países que están más abiertos al mundo el impacto del ajuste es menor, en una economía cerrada el ajuste fiscal sube la tasa de interés porque el país se ve obligado a prestar, entonces al incrementar la tasa los proyectos de inversión que eran rentables ahora ya no lo son, por lo que reduce la inversión. Tener la expectativa que el ajuste reduce el crecimiento queda en entredicho y hace que las finanzas públicas se queden sin decisión, por no querer afectar el crecimiento.</p>	<p>Se debe recordar que uno de los principales componentes para incentivar el crecimiento económico es el gasto público. En la LRF se ha establecido un límite al gasto de consumo, que puede afectar negativamente el crecimiento económico, pues dentro de este gasto se encuentran, por ejemplo, los pagos de salarios de docentes y médicos, compra de medicina y otros insumos fundamentales para mejorar el bienestar de la población, factor fundamental para el crecimiento económico. Adicionalmente, no se establece un mínimo de cuánto debe ser la inversión pública.</p>

### 4. ¿Considera que la LRF propicia y garantiza el ejercicio de una adecuada política y disciplina fiscal?

VICE-MIN. MH	DIR. P.E. Y F. MH	FUSADES	ICEFI
<p>Si porque permite normar y ordenar las cuentas fiscales, al instrumentar niveles mínimos y máximos de las cuentas fiscales.</p>	<p>Propicia una mejor disciplina debido a que las reglas involucran, los ingresos y el gasto. En los ingresos: la administración busca aumentar la carga tributaria sin recurrir a aumento de impuestos. En los gastos: todo gasto debe de tener una fuente de financiamiento.</p>	<p>Por experiencia deberían de ser pocas reglas, tampoco somos un país que tengan mucha volatilidad en la demanda agregada, sí somos un país vulnerable a los hechos externos. Hay algunos aspectos interesantes de la LRF, por ej.: no se debe aprobar un gasto sin que se tenga identificado un ingreso o su fuente, o que el gobierno saliente nada más puede ejecutar el 40% del presupuesto, debe existir un marco de mediano plazo, metas de deuda. La LRF le vino a dar al gobierno un horizonte, y orientaciones en algunos aspectos. Disciplina implica, por ej. que el gasto en Consumo solamente crezca como crece la economía y que eso se puede aplicar hasta después del periodo de consolidación, es decir 2 años adelante hemos cerrado 2019 y nos falta 2020 y 2021.</p>	<p>Si el objetivo es una disciplina fiscal, entonces dentro de la LRF se debieron dejar establecidos mecanismos de sanción severos en caso del incumplimiento para asegurar que los parámetros establecidos en la ley se tienen que cumplir. Ahora en cuanto a tener una adecuada política fiscal, no busca eso. Primero porque la LRF se hace bajo la lógica de cerrar la brecha entre ingresos y gastos, pero no toma en cuenta los objetivos de desarrollo. Por ejemplo, es más importante bajo esta óptica que el gasto no aumente sin importar cuántas personas dejarían de recibir vacunas o cuántos niños se podrían quedar sin educación.</p>

## Área Financiera

VICEMINISTRO MH	DIR. P.E. Y F. MH	FUSADES	ICEFI
<b>5. ¿Considera efectivas las reglas de responsabilidad fiscal para reducir el déficit fiscal?</b>			
<p>Se ancla con el balance primario, porqués más importantes, si este es positivo me permite financiar la deuda pública, vamos encaminados al cumplimiento de los parámetros, pero será necesario seguir haciendo esfuerzos por mejorar</p>	<p>La regla del balance primario ha tenido un comportamiento interesante en América latina, ha pasado de negativo a positivo y esto es importante porque es la capacidad de hacer frente a sus obligaciones con los acreedores en el corto plazo.</p>	<p>Para cumplir la Ley debe ser 2.8% en 2021, estamos en el 2020 y es 0.6%, 2.8% menos 0.6% es 2.2% y un ajuste de 2.2% en dos años no va a pasar, nunca ha pasado y es demasiado drástico para el plan de gasto que pueda tener, porque como gasto es rígido en muchas cosas y la única forma es aumentar los impuestos en algo suficiente como para que absorba este gasto y lo demás, pero el aumento de impuesto es políticamente No deseable. Hay Ejemplos buenos, un estudio del BID, dice que podrían considerar el gasto de capital y también el ciclo económico, por ej. el 3% de ahorro primario ajustado por el ciclo económico que es un aspecto diferente, pero su medición no es fácil. Otra experiencia es que debería de ser pocas reglas, tampoco somos un país que tengan mucha volatilidad en la demanda agregada, somos es un país vulnerable a los hechos externos, entonces es cuestión de diseño y visión de políticas públicas.</p>	<p>Son insuficientes, particularmente en el área de ingresos. Asimismo, con las reformas que se hicieron, se dejó afuera el monto de intereses, que para el caso de El Salvador es importante. Adicionalmente, la LRF establece las metas, pero no establece las medidas para lograrlas.</p>
<b>6. ¿Cuánto es el ajuste fiscal que necesitan las finanzas públicas para ser sostenibles?</b>			
<p>El país necesita un ajuste fiscal aproximadamente entre 2% y 3%, se están implementando medidas de eficiencia administrativa y mejoras en la recaudación...</p>	<p>Existe un programa fiscal de mediano y largo plazo donde plantea los escenarios indicativos del crecimiento y los ajustes que se necesitan dado estos, Si el país crece a ese ritmo llega a ser sostenible este país.</p>	<p>Antes de la LRF, el ajuste que los organismos internacionales habían señalado era del 3% y en base a eso se redactó la ley, 1.0% por año, pero ahora estamos cumpliendo 3 años y el ajuste no ha llegado a cumplirse suma alrededor del 0.8% entonces ahora falta 2.2%, esas siguen siendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y él país seguirá oyendo recomendaciones en ese sentido.</p>	<p>Para lograr la sostenibilidad deberá de hacer un ajuste entre 2 y 3 puntos del PIB. Sin embargo, no se debe enfocar únicamente en la sostenibilidad, sino en la suficiencia. Ocurre cuando los gastos públicos alcanzan para atender las necesidades de la población y los ingresos son suficientes para cubrir los gastos necesarios para atender las necesidades.</p>
<b>7. ¿Es necesaria una nueva reforma del sistema de pensiones para estabilizar las finanzas públicas?</b>			
<p>Es necesario, buscar el momento político, la reforma del año pasado buscaba únicamente equilibrar las finanzas públicas, sin resolver el problema estructural de las pensiones.</p>	<p>Si. Debe de haber una reforma integral, paramétrica, que genere condiciones de mayor rentabilidad para las pensiones, se está haciendo un análisis integral manejado desde casa presidencial para realizar una propuesta. Luego del periodo de consolidación es donde se verá el cumplimiento de las reglas.</p>	<p>El único ajuste de las finanzas públicas es decir éste 0.6%, viene de la Reforma de pensiones, hacer más ahorro vía pensiones para fortalecer las finanzas públicas, me parece impensable, remotamente complicado. La reforma tuvo su Génesis y su fin último mejorar las finanzas públicas, esto tampoco es cierto en su totalidad, porque la reforma tiene al menos 8 elementos de impacto en beneficio del pensionado actual, al mismo tiempo que mejoró la posición de los pagos, tiraron adelante los CIF y mejoraron la rentabilidad haciendo que el estado tenga que aportar más dinero. Considero que debe haber otra reforma, pero no por fines Fiscales.</p>	<p>Por supuesto, si uno revisa las estadísticas la deuda previsional representa casi 20 puntos del PIB, si para el análisis se quita la deuda previsional, los niveles del país tienen una tendencia a la baja entre 2009 y 2019. Además, la última reforma de pensiones hace que el Estado contribuya a la Cuenta de Garantía Solidaria y además habrá un aumento en la tasa de interés de los CIP lo que provocará mayor presión a las finanzas públicas.</p>

<b>8. El Salvador actualmente sigue adquiriendo deuda, ¿es sostenible financieramente esta tendencia?</b>			
<p>Los nuevos financiamientos ya están contemplados en la deuda, pero eso ya está contemplado en las tendencias de mediano y largo plazo. La deuda para el cierre de esta administración rondará el 49% de PIB.</p>	<p>Sí, sigue adquiriendo deuda para obtener los recursos que logren financiar el presupuesto; de hecho, para el 2020 se requiere 620 millones de dólares. En MFMLP allí está explícito las necesidades de financiamiento en los próximos 10 años. Se irá reduciendo gradualmente, también hay objetivos que permite que haya ingresos, lo que muestra es que cada vez se va necesitando menos financiamiento.</p>	<p>La deuda no es sostenible financieramente, porque todas las proyecciones indican que el ratio de deuda crecería hacia adelante, entonces la pregunta es: ¿Hasta qué punto van a seguir financiando con las mismas condiciones, bajo los mismos aspectos y las presiones? ¿hasta dónde van a llegar?, las tasas de interés crecen más que la economía, los intereses llegaron a mil millones, porque el ahorro primario es el indicador de sostenibilidad por excelencia, para que el ahorro fiscal sea positivo se requiere que el déficit fiscal sea mayor que los intereses, porque al quitarle eso quedaría una cifra negativa y esto no va a cambiar, debido a que los intereses no están disminuyendo, entonces está aumentando la presión de tal forma que aunque el déficit no cambie los intereses van subiendo.</p>	<p>No, no lo es. Empezando, por el ratio deuda/PIB, pero también por el servicio de la deuda que es la partida presupuestaria más grande. Para 2020 representa una quinta parte del presupuesto, es más grande que lo que se destina a Educación o a Salud, por ejemplo.</p>
<b>9. ¿Hay espacio fiscal para aumentar los ingresos más allá del 18%? o ¿es necesario una reforma fiscal para lograr la sostenibilidad fiscal?</b>			
<p>El sistema de ingresos hay que mejorarlo, hacerlo más eficiente para aumentar la carga tributaria, la pregunta clave es ¿Cómo? Implementado medidas de eficiencia administrativa, anti elusivas, ampliando bases o ampliando tasas. Lo que hay que medir son los impactos en las decisiones de inversión y en la condición de vida de la población.</p>	<p>Sí se puede te puedo dar varios ejemplos: El proyecto de fortalecimiento de la administración tributaria tiene la posibilidad de incrementar en el mediano plazo hasta un 1% del PIB. Transabilidad fiscal para bienes selectivos al consumo.</p>	<p>Es muy posible lograr el 18% que es lo que la LRF menciona, veo al MH hacer una ardua labor para lograrlo, introduciendo factura electrónica (por ejemplo) y se puede alcanzar, pero, aunque lo alcancemos no veo al país siendo sostenible porque no solamente importa una variable; la carga tributaria, el gasto primario, los intereses, el tamaño de la deuda, y el crecimiento son al menos 5 aspectos que involucran el tema de la sostenibilidad.</p>	<p>Sí, es posible. Sin necesidad de reforma fiscal, se pueden reducir los niveles de evasión, que solo en IVA representa alrededor de USD500 millones al año, también se puede reducir el gasto tributario que alcanza los USD750 millones. En el caso de una reforma tributaria se debe implementar un impuesto a la propiedad, pues El Salvador es el único país de América Latina que no tiene. Asimismo, se debe reformar el ISR no en las tasas, sino en transitar de un esquema cedular a uno global y además agregar el principio de renta mundial.</p>

<b>10. ¿Considera que la LRF es una herramienta que limitará o ayudará a lograr los objetivos estratégicos para este quinquenio trazados por el Ejecutivo?</b>			
<p>Depende, la LRF no debe de constituir una camisa de fuerza. Por eso se requiere de creatividad para maniobrar con las medidas de ingreso. Que no vaya afectar las decisiones de inversión y condiciones socioeconómicas de la población que eso no vaya a generar un ambiente de ingobernabilidad política. Hay que trabajar en volver más estratégica la asignación del gasto público que hoy por hoy necesitamos</p>	<p>No, No creo que existan limitaciones, de hecho, el marco fiscal toma en cuenta la LRF y allí están plasmado algunos objetivos de políticas públicas que se planean hacer. No es impedimento.</p>	<p>No tengo como responder la pregunta.</p>	<p>Tal cual como está la LRF sí, porque se requiere que para 2021 se deba hacer un ajuste de 3 puntos, lo que implicaría reducir el déficit el próximo año 2.5%, un ajuste suicida para una economía como El Salvador.</p>

## Área Social

### 11. Desde la LRF ¿Se ha reducido la asignación presupuestaria al gasto social?

VICEMINISTRO MH	DIR. P.E. Y F. MH	FUSADES	ICEFI
<p>El recorte indiscriminado del gasto, no se puede realizar así por así hay que hacer todo un trabajo, hay que trabajar en volver más estratégica la asignación del gasto público, hoy por hoy necesitamos un subsistema de evaluación del gasto público, se requiere profundizar en las herramientas de planificación en las instituciones del sector público. Eso va a permitir reconvertir el gasto. Respecto a los programas sociales se mantienen que esos por ley el ejecutivo no los puede eliminar porque es una facultad de la asamblea.</p>	<p>No, los programas sociales siguen en su mayoría, algunos que ya no están es porque son programas que estaban supeditados a algún financiamiento externo o algún tipo de donación de algún organismo. Ejemplo: Ciudad Mujer</p>	<p>Se ha mantenido, como ejemplo el gasto en educación se ha mantenido entre 3.7% o 3.8% desde el 2001, el gasto es el mismo.</p>	<p>Previo a la LRF ya venía la tendencia a la baja, pero al no establecer un mínimo en la LRF sobre el gasto social, esta se convierte en la variable de ajuste que es lo que se ha observado estos días.</p>

## 12. ¿De qué manera la LRF protege las condiciones socioeconómicas de las familias?

VICEMINISTRO MH	DIR. P.E. Y F. MH	FUSADES	ICEFI
Al tener un capítulo destinado a los programas sociales, que nos está diciendo que es un compromiso, es un mandato legal, hay que asegurar la asignación presupuestaria hacia esos programas.	Si se piensa de manera indirecta, el mantener las finanzas públicas, no elevar los niveles de deuda, buscar incrementar los ingresos todo ello permite tener una economía más disciplinada y libre de crisis de índole fiscal. Lo que puede generar impactos o derrames en toda la sociedad. Permite también seguir proveyendo de servicios como hasta la fecha.	Si el país logra ser fiscalmente sostenible no tienen algún impacto en las familias sólo si después de alcanzar la sostenibilidad el Estado canaliza sus esfuerzos en generar crecimiento de esta forma si impactará a las familias.	De ninguna, porque más allá de hacer mención en la LRF en el artículo 16, no se establece ninguna meta en ese ámbito, lo que muestra que no es una prioridad.

## 13. ¿La LRF limita la inversión en áreas estratégicas como la salud, la educación, la seguridad y la infraestructura?

VICEMINISTRO MH	DIR. P.E. Y F. MH	FUSADES	ICEFI
No, se ha realizado esfuerzos por fortalecer estas áreas a través de una mayor asignación presupuestaria, porque son estratégicas para este Gobierno.	Lo que limita a algunas instituciones es la rigidez presupuestaria, no es tanto la ley sino la rigidez presupuestaria.	Depende Cuál es la fuente de financiamiento, vía impuesto no tendría por qué limitar, incluso si el país es fiscalmente estable como para tomar préstamos para direccionarlos en educación y salud no debería de afectar, pero si hay que hacer un ajuste y esto hace que el sector público entre en austeridad en esos temas entonces si limita. De los 25% que representa el gasto público alrededor de 4% son intereses, 3.8% es educación, la salud incluyendo el seguro social 5%, los programas sociales alrededor de 1.5%, entonces alrededor de 12% es el gasto social más sentido por la población, el gasto primario después de intereses es el 21% del PIB y los otros 9%? No está vinculado directamente con la gente, aunque esté seguridad e infraestructura incluido, lo que indica que el gasto debe de ser revisado en aras de mejorar su eficacia, eficiencia y sobre todo su impacto, porque si no hay impacto, no crece la economía y los ingresos de la familia no aumenta, y los impactos no siempre son directos sino más bien indirectos; en cuanto a los subsidios no hay cambios sustantivos.	De manera implícita, al no establecerse una meta sobre estos tópicos, pero si definir que se deberá hacer un ajuste de 3 puntos. Y al ser la meta de ingresos muy baja, entonces la mayor parte de medidas tendría que venir de recortes del área de gasto público.

## Anexo 5: Decreto de Suspensión de la LRF.



**DECRETO N.º 607**



**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,**

**CONSIDERANDO:**

- I. Que el artículo 226 de la Constitución de la República, dispone que el Órgano Ejecutivo estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado.
- II. Que mediante Decreto Legislativo n.º 533, de fecha 10 de noviembre de 2016, publicado en el Diario Oficial n.º 210, Tomo 413, del 11 de ese mismo mes y año, se emitió la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, incorporando dentro de su normativa una disposición legal que habilita la inaplicabilidad de dicho cuerpo legal, en condiciones excepcionales.
- III. Que la política fiscal se convierte en una herramienta para garantizar el orden económico y social. En ese sentido, es una función clave el proteger el bienestar de sus ciudadanos, principalmente de manera decisiva y clara durante emergencias como el inminente brote del Coronavirus (COVID-19) en la región.
- IV. Que como consecuencia de la Pandemia a nivel mundial, mediante Decreto Legislativo n.º 593, de fecha 14 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial n.º 52, Tomo 426, de la misma fecha, se declaró Estado de Emergencia Nacional, Estado de Calamidad Pública y Desastre Natural en todo el territorio de la República, dentro del marco establecido en la Constitución, a raíz de la Pandemia por el COVID-19, por el plazo de 30 días.
- V. Que en atención a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, se dispone que, cuando se encuentre vigente el estado de emergencia, calamidad, desastre, guerra o grave perturbación del orden, se podrá suspender temporalmente la aplicación de las metas fiscales requeridas en dicha ley.
- VI. Que el artículo 24 antes citado, en su inciso segundo, dispone que, cuando se generen eventos económicos no previstos que afecten negativamente la economía, tales como una desaceleración importante del crecimiento o un impacto negativo por una variable relevante como remesas, exportaciones y disminución en los depósitos del sistema financiero local, corresponderá a la Asamblea Legislativa, a solicitud del

Consejo de Ministros, decretar la suspensión temporal de esta ley, en sesión convocada para este único efecto.

- VII. Que debido al Estado de Emergencia Nacional, Estado de Calamidad Pública y Desastre Natural en todo el territorio de la República, se prevé un impacto negativo en la sostenibilidad de las Finanzas Públicas; por lo que, mientras duren los efectos de la Emergencia Nacional de la Pandemia por el COVID-19, no será posible cumplir con los parámetros y metas fiscales establecidas en la referida ley; en ese sentido, mediante punto único de Sesión de Consejo de Ministros, de fecha 17 de marzo de 2020, el Consejo de Ministros aprobó solicitar a la Asamblea Legislativa la suspensión temporal de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social mientras duren los efectos del Estado de Emergencia de la Pandemia por el COVID-19.

**POR TANTO,**

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del presidente de la República por medio del ministro de Hacienda, a solicitud del Consejo de Ministros.

**DECRETA:**

**Art. 1.** Suspéndase temporalmente y mientras duren los efectos de la Emergencia Nacional de la Pandemia por el COVID-19, la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social y consecuentemente, la aplicación de los parámetros y metas fiscales requeridas en dicha ley.

En un plazo no mayor de 90 días, contados a partir de un día después que hayan culminado los efectos del Estado de Emergencia Nacional por la pandemia del COVID-19, el Ministerio de Hacienda elaborará un Plan de Regularización que permita retomar el proceso de consolidación y sostenibilidad fiscal, en coherencia con el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, que deberá ser actualizado conforme a las condiciones económicas y sociales que se determinen, una vez que el país se recupere de los impactos de la pandemia por COVID-19.

**Art. 2.** El presente decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial

**DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO.** San Salvador, a los veintiséis días del mes de marzo del año dos mil veinte.

DECRETO N° 607



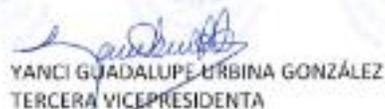
MARIO ANTONIO PONCE LÓPEZ  
PRESIDENTE



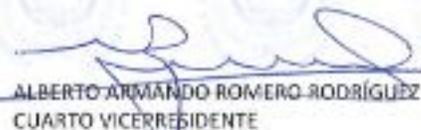
NORMAN NOEL QUIJANO GONZÁLEZ  
PRIMER VICEPRESIDENTE



GUILLERMO ANTONIO GALLEGOS NAVARRETE  
SEGUNDO VICEPRESIDENTE



YANCI GUADALUPE URBINA GONZÁLEZ  
TERCERA VICEPRESIDENTA



ALBERTO ARMANDO ROMERO RODRÍGUEZ  
CUARTO VICEPRESIDENTE



REYNALDO ANTONIO LÓPEZ CARDOZA  
PRIMER SECRETARIO



RODOLFO ANTONIO PARKER SOTO  
SEGUNDO SECRETARIO



NORMA CRISTINA CORNEJO AMAYA  
TERCERA SECRETARIA



PATRICIA ELENA VALDIVIESO DE GALLARDO  
CUARTA SECRETARIA



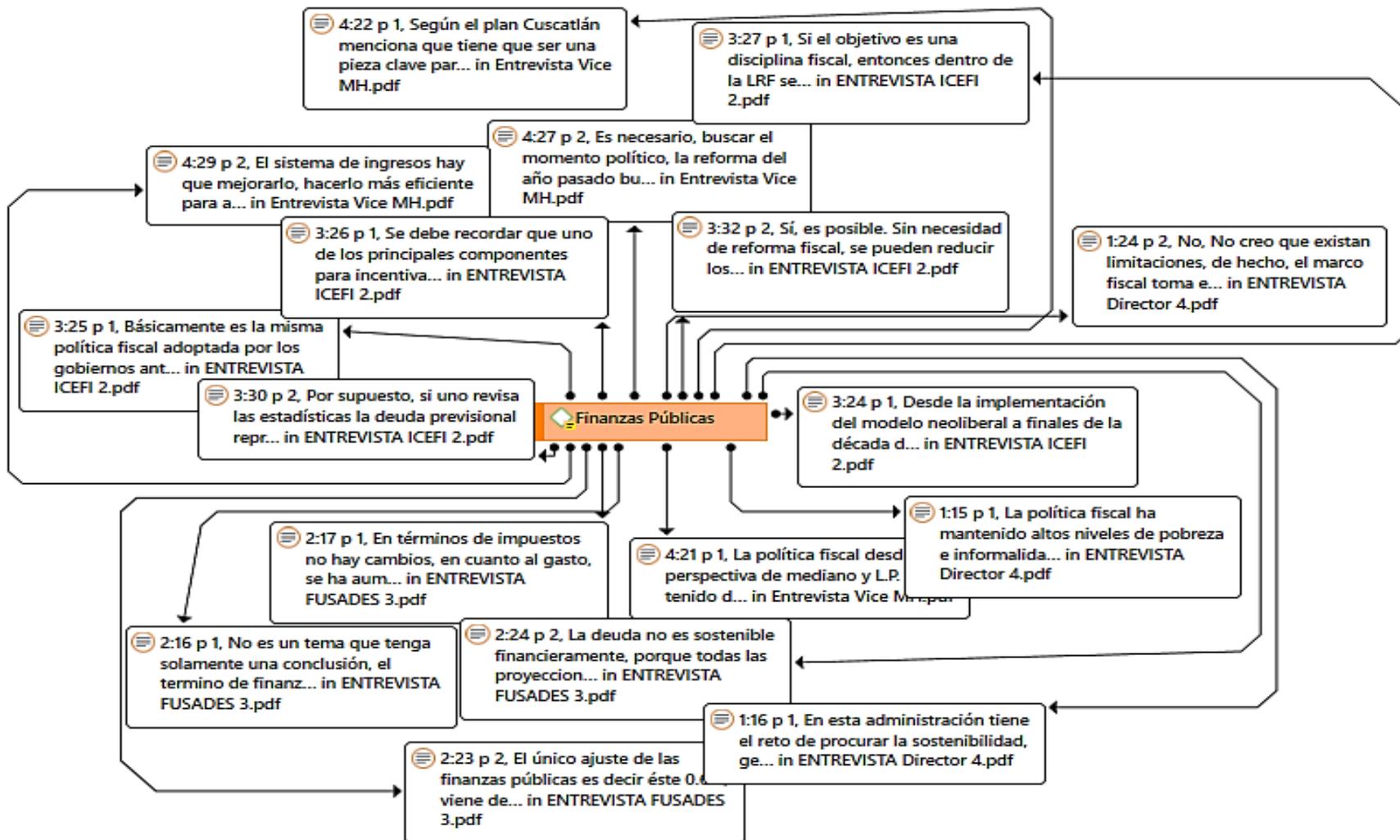
LORENZO RIVAS ECHEVERRÍA  
QUINTO SECRETARIO



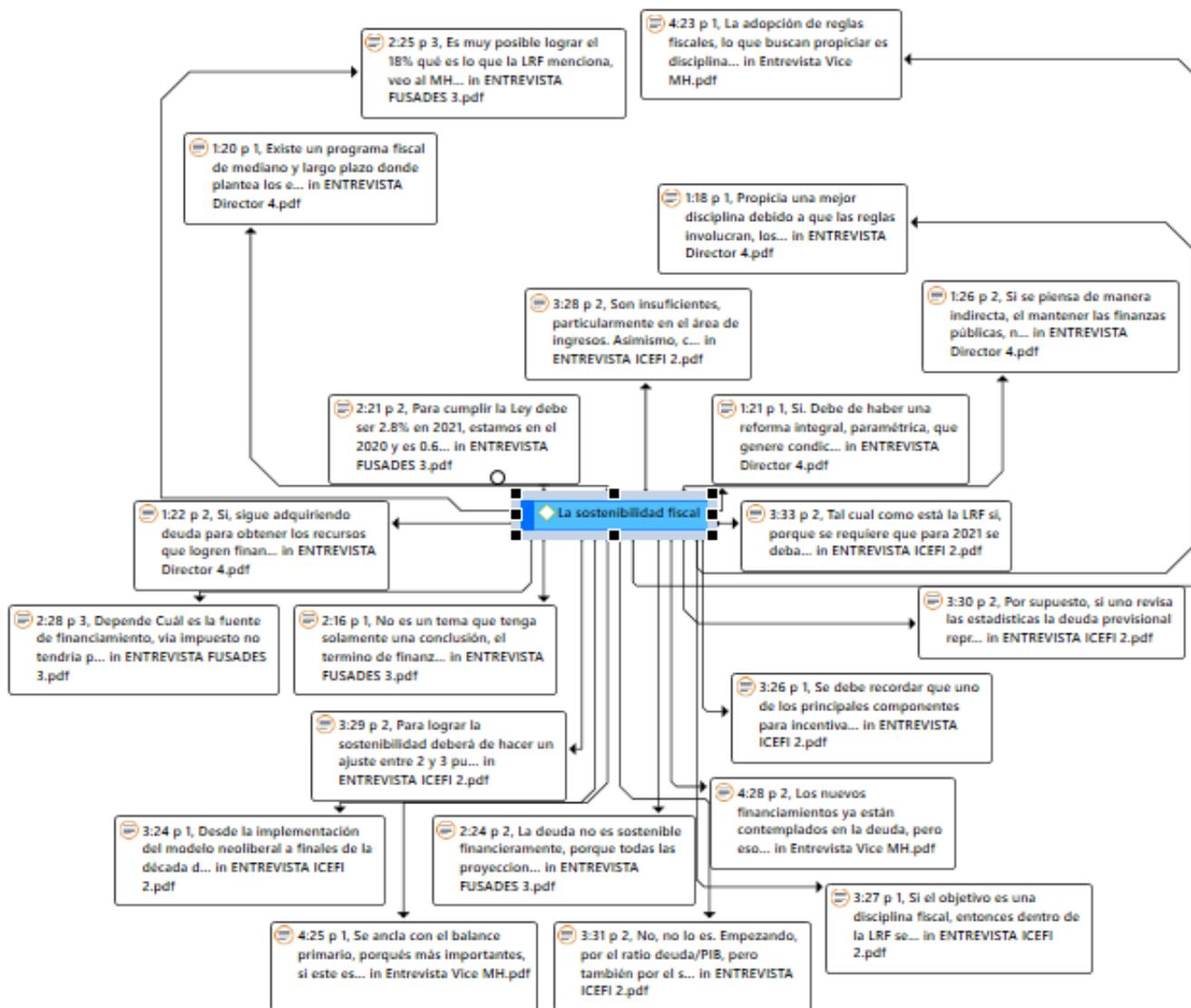
MARIO MARROQUÍN MEJÍA  
SEXTO SECRETARIO

## Anexo 6: Análisis por categoría de las entrevistas, ATLAS.ti

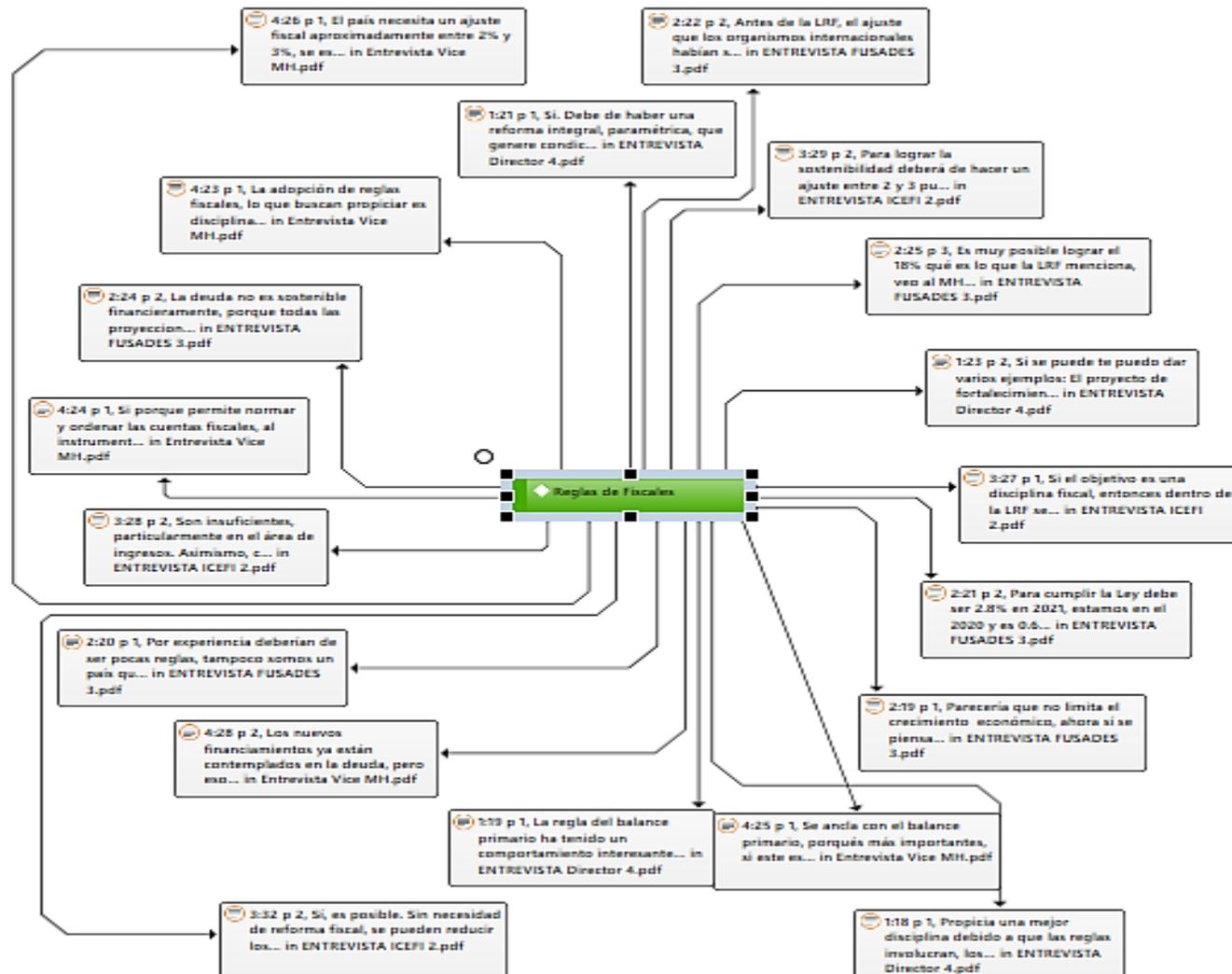
### Categoría: Finanzas Públicas



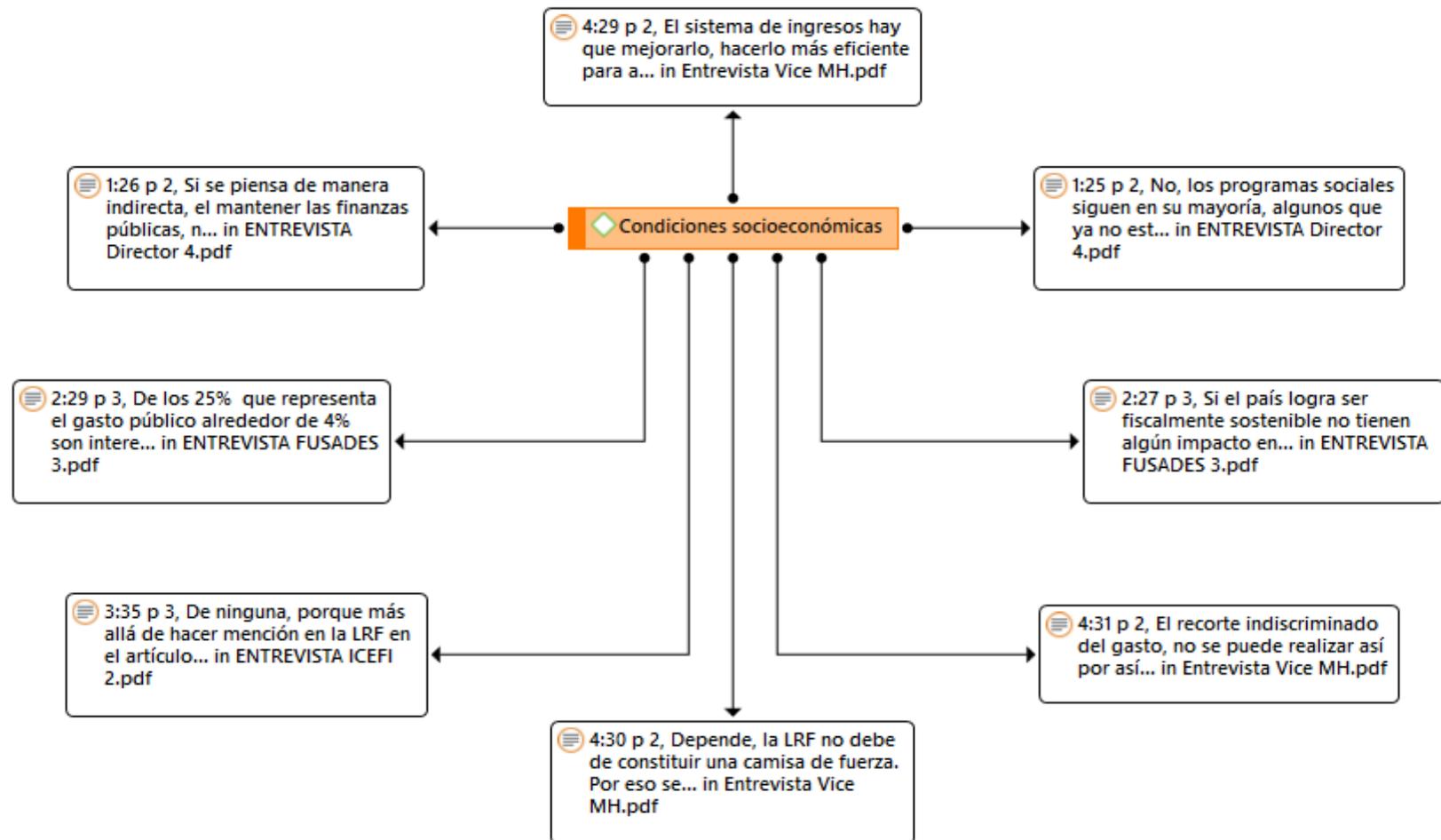
## Categoría: La Sostenibilidad Fiscal



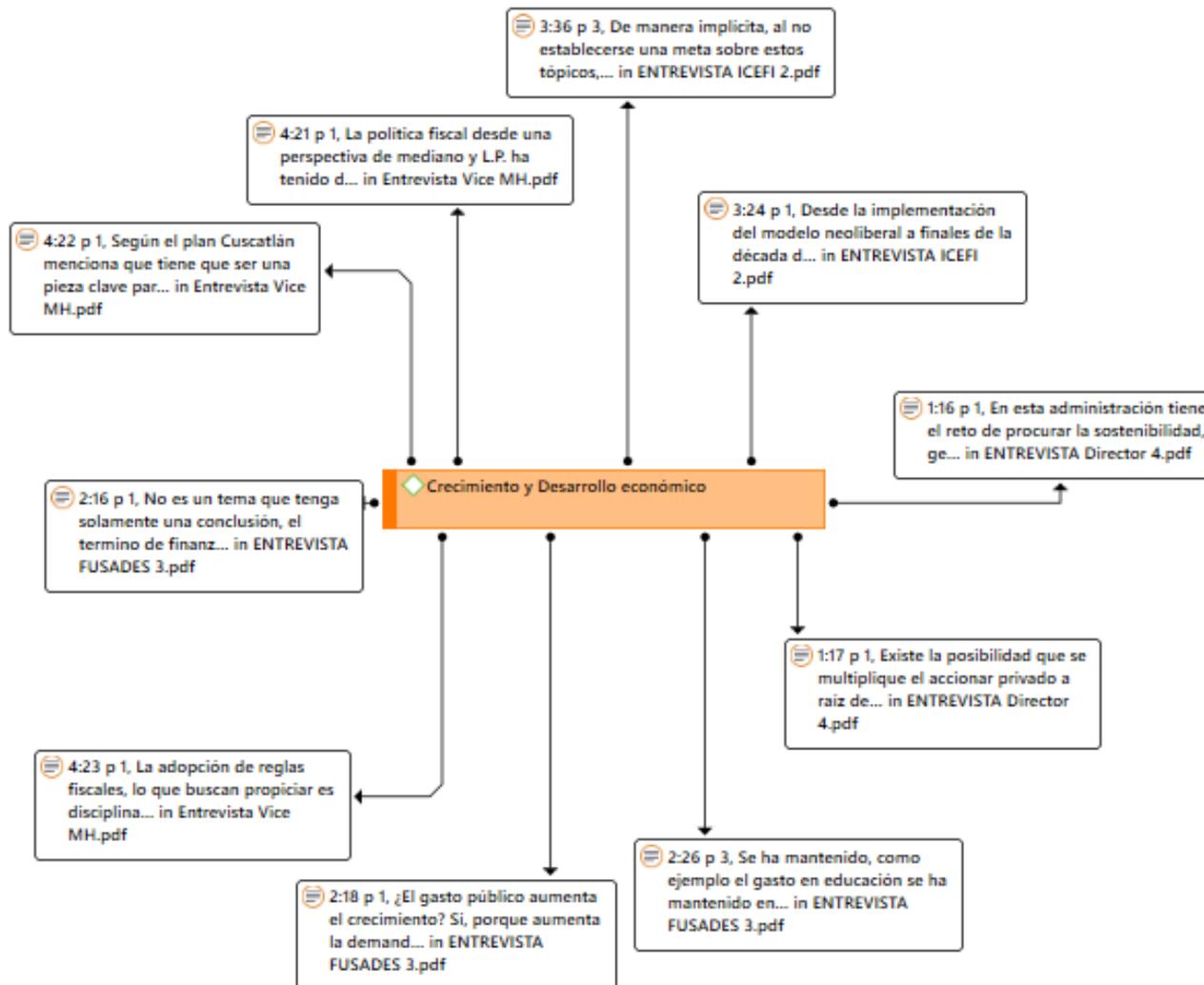
## Categoría: Reglas Fiscales



## Categoría: Condiciones Socioeconómicas



## Categoría: Crecimiento y Desarrollo Económico



## Categoría: Gasto Social

