



ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES CON EL FMI



RESUMEN EJECUTIVO

SEPTIEMBRE, 2022.

Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN).

Junta Directiva:

Dr. Óscar Ovidio Cabrera Melgar

Presidente

MBA. Jaime Alfredo Miranda Flamenco

Segundo vicepresidente

M Sc. Julián Ernesto Salinas Ventura

Director Ejecutivo

Equipo de investigación:

Coordinador académico: Julián Salinas

Rubenia Castro y Oliver Morales.

Equipo Coordinador de Oxfam Centroamérica

Ana Iris Martínez, Representante País en El Salvador

Karla Castillo, responsable de Migración y Desigualdad

RESUMEN EJECUTIVO

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES CON EL FMI.

San Salvador, El Salvador. Septiembre, 2022.

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES CON EL FMI. PRINCIPALES RESULTADOS.

Las disímiles exigencias de los Organismos Financieros Internacionales a los países avanzados y emergentes en comparación con los países de menor capacidad de pago conllevan a ajustes recesivos con implicaciones en los objetivos primarios para el desarrollo y que generan consecuencias en la desigualdad, pobreza y crecimiento económico de los países.

Forster et. al (2019) analizaron las implicaciones del marco de condicionalidades aplicadas por el FMI para 135 países en el período de 1980 a 2014. En dicho estudio encontraron evidencia que sostiene que las reformas propuestas por el FMI a países prestamistas influyen en el incremento de la desigualdad de ingresos cuyas implicaciones se evidencian en el primer año de aplicación y persisten en el mediano plazo.

El nexo entre las condicionalidades y sus implicaciones en la desigualdad se presenta, debido a la naturaleza de las reformas como las medidas de austeridad fiscal, las medidas liberalizadoras y las restricciones al endeudamiento externo. En esta evidencia fue considerado El Salvador, en el contexto de las reformas implementadas en 1993 (Forster et al., 2019).

Así mismo, Barro & Lee (2002) demuestra que los préstamos del Fondo presentan una relación inversa con el crecimiento económico dentro del período de los programas de ajuste en período de hasta cinco años, lo cual suele vincularse con los efectos adversos de las reformas al corto plazo. Los autores concluyen que incluso en el largo plazo los efectos siguen siendo negativos e infieren que los desembolsos de recursos son sensibles a la proximidad tanto política como económica de los cuatro más grandes accionistas del Fondo.

Reuelta (2021) muestra los principales efectos negativos ocurridos debido a la implementación de los programas de ajuste estructural del FMI en Grecia. El autor encuentra que el impacto negativo de las medidas aplicadas es equivalente al 35.3% sobre el PIB per cápita,

además, la población con menores ingresos recibió los efectos más perjudiciales, incrementando la desigualdad del ingreso.

Estas experiencias invitan a reflexionar sobre la forma en que se negocian los programas de ajuste y el contenido de sus programas. Los resultados muchas veces no distinguen la naturaleza de los gastos y su función social en la garantía de derechos y la reducción de la pobreza y la desigualdad, con lo cual se dejan de fortalecer los sistemas de protección social o su debilitamiento. Adicionalmente, los programas enmarcados en los procesos de ajuste fiscal no distinguen los efectos generados hacia poblaciones con condiciones específicas de vulnerabilidad y desigualdad, como mujeres, población LGTBIQ+, población con discapacidad, hogares en condiciones de inseguridad alimentaria y pobreza multidimensional, entre otras.

Al estimarse los efectos multiplicadores del gasto en El Salvador se observa que los efectos derivados de las medidas de austeridad poseen implicaciones recesivas en el crecimiento y en el papel del Estado en la sociedad en sus funciones clásicas, básicas y auxiliares (Rosales, 1990). Más bien, en este período post-pandémico y a las puertas del alcance de los objetivos para el desarrollo sostenible de cara al 2030, se requiere un Estado que favorezca a protección social y la garantía de los derechos humanos, así como el papel contra cíclico de la política fiscal.

No hay solo una manera de enrumbar un ajuste fiscal. Es importante comprender los factores que socavan la efectividad de los programas propuestos por el FMI, para que la negociación no derive en implicaciones sociales y económicas que magnifiquen las condiciones estructurales que dieron origen a los desequilibrios externos y fiscales. Es más, la no consideración de los efectos requerirá de esfuerzos adicionales para

enfrentarlos y, por tanto, socavan su efectividad en el mediano y largo plazo.

En este sentido, la presente investigación contribuye a generar evidencia para una discusión sustentada sobre la negociación del Gobierno de El Salvador (GOES) y el FMI, que contribuya a la toma de decisiones informada. Este debate requiere de la participación y representatividad de las organizaciones de la sociedad civil, academia, partidos políticos, sector empresarial, juventudes y organizaciones diversas. La ausencia de debate y la socialización pública de las propuestas fomentaría efectos perjudiciales para sectores vulnerables, quienes ya están experimentando implicaciones sociales y económicas, en particular la población que vive en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria, dentro de las cuales se evidencia que las mujeres son sustancialmente afectadas, porque a estas se suma las desigualdades estructurales de género.

Los resultados encontrados en el estudio indican que el gasto social en El Salvador se puede analizar agrupándolo en tres categorías:

1. El gasto en programas sociales del Subsistema de Protección Universal (SPSU), en esta categoría se agruparon los programas contemplados en el Art. 30 de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), incluyendo aquí el programa ciudad mujer.

2. El gasto etiquetado en programas para las mujeres, en esta categoría se incluyen todas las líneas de trabajo en las cuales se identifica gasto etiquetado para programas destinados a las mujeres. No incluye el programa ciudad mujer, dado que éste se contempla en la categoría de programas sociales del SPSU.

3. Otros programas sociales identificados, esta categoría incluye todos aquellos programas que se han ejecutado durante el periodo en 2010 – 2021, pero que no están contemplados en los programas sociales del SPSU de acuerdo a la LDPS, estos son: el programa de universidad en línea, atención a víctimas

del Mozote, Redes Integrales e Integradas de Salud (RIIS) y Ecos familiares, formación docente, alfabetización de adultos, programas de atención y garantía de los derechos de la niñez, y el programa de desarrollo infantil temprano que aparece como una nueva línea presupuestaria a partir de 2020 dentro de los diferentes establecimientos de la red hospitalaria adscrita al ramo de salud.

En el ejercicio presupuestario existen tres categorías, programado, comprometido y devengado. Programado es lo que está en la Ley de Presupuesto, comprometido es cuando se comprometen recursos para asumir una obligación futura, es decir, ya existe una adjudicación presupuestaria y el devengado es cuando ya se tiene un entregable por parte del proveedor y se genera la obligación de pago. En esta investigación se tomó como referencia la ejecución presupuestaria desde la perspectiva del ejercicio comprometido.

Para la estimación del impacto del ajuste de gasto e ingresos públicos se empleó como instrumento analítico los multiplicadores fiscales y como método instrumental el de proyecciones locales propuesto por Jordà (2005). Los resultados consisten en la estimación de la respuesta de impacto del PIB frente a los choques (“shocks”) de gasto e ingresos públicos y mostraron un ajuste consistente. Esto ha permitido capturar efectos causales en algunos indicadores socioeconómicos en condición vulnerables social.

Así mismo la estrategia metodológica incluye distintas especificaciones econométricas que permiten detallar los impactos de los componentes de gasto público e impuesto tributarios sobre la pobreza, la desigualdad, la subalimentación, y el gasto social.

Uno de los hallazgos fundamentales es que el GOES está aplicando ya muchas propuestas consignadas en el artículo IV del FMI (IMF, 2022) e incluso de manera más rápida y con magnitudes mayores que ya están generando impactos en sectores vulnerables y en particular en las mujeres.

La siguiente tabla presenta las propuestas sugeridas por el FMI y el estado de su aplicación.

Tabla 1: Medidas consignadas en el capítulo IV discutidas con el Gobierno de El Salvador

Medidas propuestas por el FMI	Propuesta FMI	Estado	Efectos	Impacto en las mujeres
Reducción del FODES	0.5% del PIB		Incrementa la desigualdad y la pobreza	Alto
Reducción de subsidios	0.25% del PIB		Incrementa la desigualdad y la pobreza	Alto
Centralización de las compras y grandes proyectos de inversión	0.25% del PIB		Favorece la poca transparencia en las compras públicas	Desconocido
Ajustes de salarios públicos y congelación de contrataciones	1.25% del PIB		Incrementa la desigualdad y vulnera derechos	Alto
Retomar las reglas de la Ley de Responsabilidad Fiscal	Aplicar		Podría incrementar la desigualdad y la pobreza	Desconocido
Transitar a un presupuesto de gestión por resultados	Aplicar		Mejora el desempeño de la gestión pública	Alto
Reforma de pensiones	Aplicar		Podría incrementar la desigualdad y la pobreza	Alto
Aumento de contribuciones especiales	0.5% del PIB		Pocos efectos según su diseño	Bajo
Aumento del IVA	1.25% del PIB		Incrementa la desigualdad y la pobreza	Alto
Aumento del Impuesto sobre la renta	0.25% del PIB		Pocos efectos según su diseño	Bajo
Impuesto a las ganancias de capital y servicios de "streaming"	0.1% del PIB		Pocos efectos según su diseño	Desconocido
Impuesto a las emisiones de CO2	0.3% del PIB		Pocos efectos según su diseño	Desconocido
Impuesto a la propiedad y eliminación de exenciones de IVA y renta	Aplicar		Pocos efectos según su diseño	Desconocido
Interpretación de escala de color				
Más profunda que lo que sugiere el FMI			Igual a lo que propone el FMI	
En proceso, pero sin detalles públicos			No se conoce información sobre su aplicación	

Fuente: Elaboración propia con base en IMF (2022) y resultados de la investigación.

En este contexto incorporar un análisis que considere el impacto en los sectores más vulnerables y con una perspectiva de género, es una necesidad para visibilizar las implicaciones del ajuste en estas poblaciones; tanto de las medidas ya aplicadas como las que se visualizan para el corto y mediano plazo. Esto tomando en cuenta la necesidad de develar la falsa neutralidad de los efectos de la implementación de políticas de ajuste, las cuales además poseen un sesgo feminizado perjudicial. En contraposición, se requiere la incorporación de la perspectiva de género en el ejercicio de la política fiscal hacia una mayor inclusión, la reducción de las brechas sociales y económicas que enfrentan las mujeres, que se fundamentan en las desventajas que subyacen en el sistema patriarcal.

a) Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES)

La reducción del FODES es una de las medidas que genera más impacto pues posee implicaciones en el crecimiento económico y la pobreza y su aplicación incluso sobrepasa lo sugerido por el FMI que proponía una reducción que

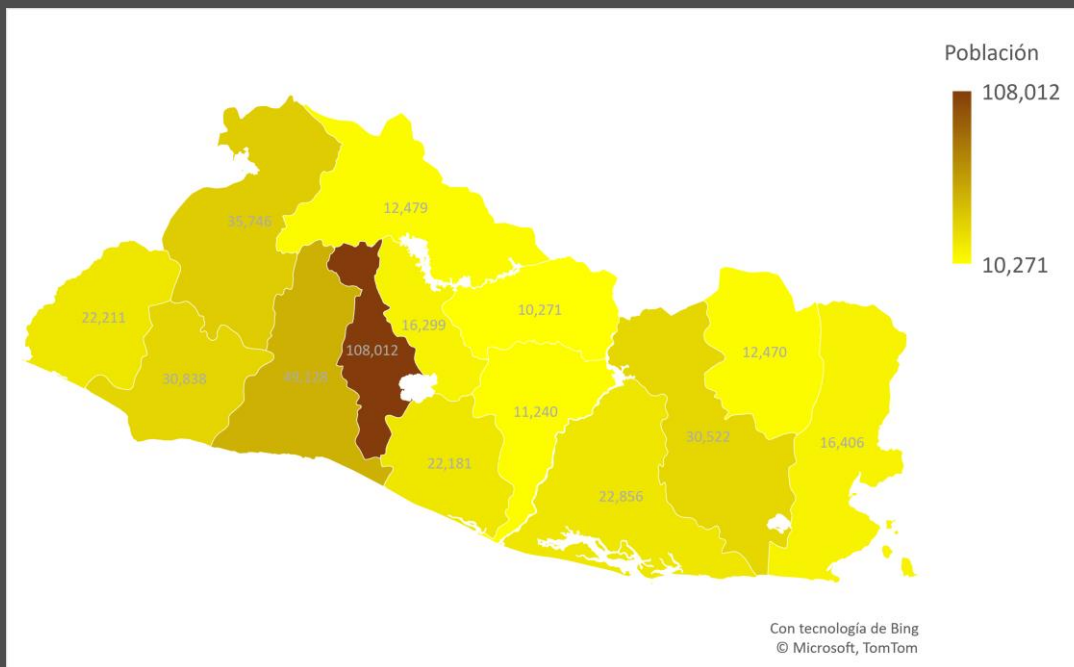
rindiera un 0.5% del PIB. La reducción experimentada en 2021 supera con creces las recomendaciones del FMI, pues en este año se observa una reducción equivalente a \$279.5 millones que representa aproximadamente 1% del PIB el doble de lo que sugería el FMI y por tanto las implicaciones contractivas se estiman mayores. Con esta reducción, de no reponerse por otros mecanismos, impactaría el primer año en el PIB, con una reducción de \$142.1 millones (0.49% del PIB) y el segundo año en \$321.5 millones (1.12%).

El impacto en la pobreza y pobreza extrema es también significativo. Las regresiones econométricas sugieren que con dicha reducción se tiene un incremento en 229,903 personas en pobreza extrema de los cuales 119,515 son mujeres (52%). Siendo los departamentos San Salvador, La Libertad y Santa Ana los más afectados, aunque todos experimentaron un impacto significativo.

El impacto en la pobreza total es también destacable, puesto que se estima un impacto de 400,658 personas en pobreza relativa, de las cuales 208,310 son mujeres,

evidenciando de igual manera mayor vulnerabilidad ante los efectos del ajuste.

Gráfico 1: Mapa del impacto de la reducción del FODES por departamento en el incremento de la población en condiciones de pobreza relativa.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y de Ministerio de Hacienda de El Salvador

b) Subsidios

La reducción de los subsidios propuesta por el FMI era de 0.25% del PIB, esta es otra medida que se está aplicando y de manera más pronunciada que lo sugerido por el FMI. En 2020, de acuerdo con el FMI, el subsidio al transporte público y gas licuado conjuntamente presentaron una reducción del 80%, es decir, \$92.4 millones, con lo cual se estima un incremento de 46,926 personas en pobreza general de las cuales 25,000 son mujeres. Adicionalmente 16,857 personas transitaron a la pobreza extrema por dicha reducción, de las cuales 8,981 son mujeres.

De manera similar, se estimó el impacto en la desigualdad económica, en la que se determinó evidencia de que 19,845 personas adicionales incrementaron desigualdad económica en 2020 derivado de la reducción de los subsidios de las cuales 10,572 son mujeres.

c) Centralización de las compras y grades proyectos de inversión

Según el FMI (2022) la centralización de las compras en grandes proyectos de inversión podrían favorecer la eficiencia y la transparencia, sin embargo la Ley simplificada de adquisiciones para obras municipales

propuesta para tal fin, por el contrario promueve el uso discrecional de los recursos públicos y no establece mecanismos de rendición de cuentas que garanticen el acceso a información pública que permitan evaluar los procesos de compras y la utilización eficaz de los recursos públicos (Ley simplificada de adquisiciones para obras municipales, 2021; Diario El Mundo, 2021; Pacheco, 2021).

d) Ajustes de salarios públicos y congelación de contrataciones

Los ajustes de los salarios y congelación de contrataciones evidencian contrastes. Primeramente, se observa un representativo incremento en 2020 y 2021 para los cuales el ejercicio presupuestario de las remuneraciones creció 9.1% y 11.7% respectivamente, llegando a representar en el 2021 el 10.1% del PIB. Y además la tendencia ciclo del empleo público refleja una dinámica subyacente de crecimiento sin precedentes posterior a la pandemia. Sin embargo, se han emitido decretos de retiros obligatorios que han incrementado la cesantía de cerca de 1,291 personas, en todas las instituciones del Estado, en los cuales se cuestionan los fundamentos constitucionales de dichos decretos según Portillo (2022) en donde la

evidencia sugiere que dicho proceso es más bien un proceso de rotación de personal.

En esta línea, en el análisis de la ejecución presupuestaria, se sustenta la evidencia de una posible rotación de personal, en la que se despide y contrata nuevo personal, lo que se deduce del incremento de las indemnizaciones respecto a lo programado y se espera para el 2022 posibles despidos según anuncio del Ministro de Hacienda (Magaña, 2022).

Además, se observa un crecimiento sustancial de las remuneraciones eventuales en las que se favorece una función pública flexible y que incluso contraviene los objetivos estratégicos de empleo público y su contribución a la generación de los servicios públicos para la ciudadanía.

Si las remuneraciones se reducen según lo recomendado por el FMI (1.25% del PIB), el efecto multiplicador de esta partida presupuestaria llegaría a reducir US\$ 221.1 millones de dólares al PIB en el primer año y al segundo año lo reduciría US\$322.3 millones de dólares, expresando una reducción total de \$543.4 millones de dólares. Este resultado se observará principalmente por la reducción del gasto en consumo de los hogares afectados, además esto significaría aumento del desempleo y posiblemente pérdida en la productividad en el sector público.

e) Metas de la Ley de Responsabilidad Fiscal para La Sostenibilidad de las Finanzas Públicas

Las metas de la Ley de Responsabilidad Fiscal para La Sostenibilidad de las Finanzas Públicas aún no han sido retomadas luego de aplicar la cláusula de escape ante situaciones irregulares como la pandemia reciente. Esto puso al descubierto que aún no existe un mecanismo de retorno de las metas, además que se requiere de reglas fiscales estructurales que garanticen un marco de acción contra cíclico en contextos recesivos. Sin embargo, si las metas se retoman con el esquema previo y son excesivas en el ajuste fiscal, sin un enfoque de derechos, podrían tener implicaciones sustanciales para el crecimiento, la pobreza y la desigualdad.

f) Presupuesto de Gestión por Resultados

La transición para un presupuesto de gestión por resultados es hoy impostergable en el proceso de ajuste, sobre todo porque el Ministerio de Hacienda ya dispone de los mecanismos para su adopción. El Ministro de Hacienda había anunciado que el presupuesto del año

2021 se presentaría en esa modalidad (Pastrán, 2019). Su aplicación favorece los procesos de evaluación de las políticas públicas, permitiendo medir su relevancia para la sociedad, su eficacia y haciendo factible el seguimiento del cumplimiento de sus objetivos, además favorece la diferenciación de los resultados por género del presupuesto público.

g) Reforma de Pensiones

Aún sin presentarse los detalles, la reforma de pensiones es otra medida que ya se encuentra en vísperas de su discusión (Villaruel, 2022). El problema de presentar esta discusión en el marco de un proceso de ajuste fiscal es que anticipa una priorización normativa hacia un enfoque de sostenibilidad financiera que sugiere impactos en el esquema de beneficios, o cambios paramétricos y por tanto se soslaya una visión de derechos humanos y de seguridad social. Adicionalmente, las mujeres pueden verse muy afectadas, puesto que existen asimetrías salariales que se traducen en pensiones también asimétricas y por tanto aplicar un enfoque paramétrico de sostenibilidad financiera afectará aún más el limitado esquema de beneficios que genera la capitalización individual.

Para el resto de las medidas no se conoce información sobre su implementación, sin embargo, con el propósito de anticipar sus efectos se estimó algunas implicaciones de cambios impositivos en impuestos existentes.

h) IVA

Una de ellas es el aumento del IVA. De ocurrir el ajuste de 1.25% del PIB, el IVA pasaría de una alícuota de 13% al 15%, esto provocaría un impacto en la pobreza global, pobreza relativa, pobreza extrema y la desigualdad. Los resultados sugieren que el impacto del ajuste es 1.05 % mayor al estimado por FMI (IMF, 2022).

La recomendación del FMI de aumentar el IVA a 1.25%, ocasionaría una reducción en el valor agregado de actividades económicas por US\$ 344 millones para el segundo trimestre, este es el impacto inmediato de mayor importancia debido a que se genera un 96% del efecto total del ajuste en IVA. Posterior al primer año, se acumula una reducción de US\$ 447 millones de dólares en el PIB y al cabo del segundo año el efecto negativo se estima en US\$212 millones de dólares para el PIB, es decir un impacto de 2.3%.

Consecuentemente impactaría en la pobreza relativa, la pobreza extrema y la desigualdad. Según lo sugerido por

el FMI, implica un incremento de 49,190 personas en pobreza relativa 26,070 corresponden a mujeres. Así mismo el impacto del IVA en la pobreza extrema implica que 7,622 personas pasarían a esta condición de implementarse esta medida, 4,040 de ellas serían

mujeres. El impacto en la desigualdad de ingresos es aún mayor, puesto que 86,084 personas experimentarían un incremento de la desigualdad al aplicar los cambios sugeridos por el FMI.

Tabla 2: Resumen de los efectos estimados por el ajuste fiscal en marcha y esperado

Medidas según programa	PIB%	Pobreza Extrema	Pobreza	Crecimiento de desigualdad	Mujeres en pobreza
Reducción del FODES	1.6%	229,903	400,658	NE	208,310
Reducción de subsidios	0.6%	16,857	46,926	19,845	25000
Ajustes de salarios públicos y congelación de contrataciones	2.5%	NE	NE	NE	NE
Aumento del IVA	2.30%	7622	49,190	86,084	26070
Aumento del Impuesto sobre la renta	0.41%	NE	NE	NE	NE
Total	7.4%	254,382	496,774	105,929	259,380

Fuente: Elaboración propia con base en IMF (2022) y resultados de la investigación.

4.1 La ejecución presupuestaria, la austeridad y el gasto social

La reducción de los gastos en este esquema de ajuste está estipulada hacia rubros de gran impacto en el crecimiento, en la desigualdad y con implicaciones sustanciales hacia sectores con mayores condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres. Una de las bondades de este estudio radica en la estimación del gasto improductivo que propone los rubros hacia donde debe orientarse la racionalización de gastos.

El gasto improductivo se conforma de las siguientes cuentas: remuneraciones eventuales, extraordinarias y diversas, pasajes y viáticos y servicios generales y arrendamientos, consultorías, estudios e investigaciones, seguros, comisiones y gastos bancarios y otros gastos no clasificados.

Los gastos improductivos han mantenido un promedio de \$752 millones en el período pre-pandémico entre 2007 y 2019, y se observa un crecimiento sustancial en los años 2020 y 2021 en donde el gasto improductivo ascendió a \$876.8 y \$991.7 millones de dólares respectivamente. De hecho, al analizar la dinámica subyacente capturada por la tendencia ciclo, evidencia una tendencia marcada hacia su incremento en el período de la pandemia contrastando con la necesidad de priorizar en la asignación de recursos públicos para financiar programas que garanticen la

protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema de protección social.

En términos del costo de oportunidad del gasto improductivo, si este se redujera en un 40% se dispondría de \$324 millones para incrementar un 111% el gasto en programas sociales que equivale a \$290.4 en 2021, sextuplicar el gasto en soberanía y seguridad alimentaria, incrementar aproximadamente 10 veces el gasto en reducción de la pobreza o incrementar nueve veces el presupuesto dedicado a las partidas etiquetadas para promover derechos de las mujeres y avanzar en la igualdad de género.

Sin embargo, la evidencia sugiere que el ajuste se está aplicando hacia ámbitos de alta sensibilidad y económica y social para el país. En efecto se encontró evidencia de implicaciones en el debilitamiento del sistema de protección social, en particular en el presupuesto ejecutado (compromiso) de los programas consignados en la Ley de Desarrollo y Protección Social que se encuentra vigente y contiene el principio de la progresividad que estaría incumpléndose en los programas de erradicación de la pobreza, la empleabilidad juvenil y apoyo al ingreso y los programas de vivienda que presentan reducciones respecto a 2019.

Además, se observa que en el marco de la pandemia hubo una reducción generalizada de buena parte de los

programas enmarcados en el gasto social experimentándose una reducción de 20.1 millones -7.1%, pese a que el incremento del presupuesto ejecutado fue de 16% en el marco de la pandemia (2020) y 6% en 2021; en esas circunstancias se esperaba su fortalecimiento y ampliación de cobertura. En estos dos años el presupuesto ejecutado experimentó un incremento de \$1900 millones entre 2019 y 2021, es decir, un 23% pero lo que se destinó al fortalecimiento del sistema de protección social fue limitado en muchos ámbitos.

Por otra parte, se observa un cambio sustancial en la composición del peso de los diferentes componentes de gasto social total entre el periodo de prepandemia y postpandemia destinado a financiar los programas sociales del SPSU, en tanto que en la prepandemia estos representaron el 76% con del gasto social total; sin embargo, para el periodo postpandémico este gasto pasó a representar un promedio del 57.3%. Se observa también en el periodo postpandémico, un incremento en la participación de la categoría “otros programas sociales”, en los cuales resalta el peso del programa de desarrollo infantil temprano asignado al ramo de salud a los establecimientos de la red hospitalaria el cual significó en promedio un 40.6% del total del gasto en concepto de estos programas y destinado mayoritariamente a nuevas plazas.

Lo anterior sugiere que los programas impulsados en el periodo postpandémico, no necesariamente responden a una visión sistémica e integral de protección social ni a la institucionalidad de la Ley de Desarrollo y Protección Social, decantándose por una perspectiva más asistencialista y menos desde una visión de derechos. Con esto se debilita el sistema de protección social universal que posee beneficiarios seleccionados desde un análisis socioeconómico integral y a los cuales antecede un diseño diagnóstico sustentado.

La ejecución del gasto social se incrementa en el período postpandémico, no obstante, en proporción al monto global del presupuesto, es de hecho inferior al observado en el período prepandémico y que sugiere que las prioridades institucionales no se han materializado en el fortalecimiento del sistema de protección social.

Así mismo los efectos del gasto en los programas consignados en la Ley de Desarrollo y Protección Social en la pobreza son significativos, se encuentra evidencia del vínculo estrecho entre los programas y la población que vive en condiciones de pobreza y por tanto su

debilitamiento impacta notoriamente y en particular en la pobreza de las mujeres.

La relación entre población con inseguridad alimentaria y los programas de soberanía y seguridad alimentaria también fue analizada y del mismo modo presenta una relación directa en la que un recorte en el gasto público en este sector aumenta el riesgo de inseguridad alimentaria en la población, particularmente en las mujeres, quienes tienen además enfrentan otras brechas de acceso a recursos propios, tierra, tecnología, en comparación con los hombres.

En la ejecución del presupuesto de género y mujeres a pesar que se observa un incremento en términos absolutos; la realidad es que en términos relativos, experimenta una leve reducción y un estancamiento en el tiempo, lo que exige un incremento progresivo no solo en la ampliación del etiquetado (que se redujo en 2021), si no en un mejor logro de los resultados para las mujeres en los diferentes programas públicos ejecutados, lo cual también se complementaría mediante la implementación del presupuesto de gestión por resultados y por supuesto una creciente participación en el ejercicio presupuestario.

Finalmente, una evaluación de los procesos de ajuste en el caso italiano sostiene que la consolidación fiscal y sostenibilidad de la deuda pública proveniente del incremento de impuestos es más efectiva que la reducción de gastos (Acocella et al., 2020) y en esto es crucial el fortalecimiento de la progresividad de la estructura tributaria.

No obstante, la declaración y el impuesto patrimonial se encuentran en las propuestas del FMI y no figuran como propuestas centrales más bien se proponen como complementarias al ajuste, en lo cual es impostergable el impuesto a las grandes riquezas y el abordaje de los precios de transferencia para contribuir a la reducción de la evasión de impuestos y favorecer la reducción de las desigualdades como eje central de estrategia fiscal.

Los hallazgos de la presente investigación sustentan la viabilidad de una propuesta fiscal cimentada en principios de igualdad de género, progresividad, uso máximo de los recursos, no regresión de derechos, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Circunscribir un ajuste enfocado solamente en el equilibrio presupuestario limita la perspectiva de desarrollo en el ejercicio fiscal y amplifica los riesgos de

mayores efectos recesivos con implicaciones significativas en el ámbito social y económico.

Lo consignado en la siguiente tabla propone una propuesta fiscal centrada en el fortalecimiento de la capacidad de la recaudación fiscal en concordancia con el principio de capacidad de pago que favorece la reducción de las desigualdades y se distancia del enfoque pragmático del equilibrio presupuestario que no distingue las implicaciones del ajuste de gasto en la vida de las personas.

En contraposición se propone el fortalecimiento de la progresividad de la estructura tributaria, la reducción de la evasión del IVA y renta y el gasto tributario, así como la incorporación de la declaración patrimonial e impuesto a las grandes riquezas. Así mismo se requiere de un estado

transparente en el manejo de recursos y en la rendición de cuentas frente a los resultados esperados ante lo cual es impostergable la transición hacia un presupuesto basado en resultados, la definición de programas con una perspectiva de género y el fortalecimiento del sistema de protección social universal.

Así mismo, se requieren reglas fiscales estructurales que garanticen un funcionamiento contra cíclico de la política fiscal, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y una política de endeudamiento integral que regule la deuda de corto plazo, la administración de pasivos y el canje de deuda por adaptación al cambio climático.

A continuación, se presentan los resultados de la propuesta que articula dichos principios:

Tabla 3: Política Fiscal para la reducción de las desigualdades multidimensionales y con una perspectiva de género

Política de Gastos:

- El incremento del presupuesto en las partidas con etiquetado de género.
- Transitar a un presupuesto de gestión por resultado.
- Diseño de un plan anticrisis.
- Fortalecer y ampliar el sistema de protección social.
- Reducir los gastos superfluos (improductivos en esta investigación).
- Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia.
- Incrementar la inversión pública.
- Profesionalización del empleo público.
- Reforma del sistema previsional de capitalización individual por uno de beneficio definido.
- Reforma de la Ley de Responsabilidad Fiscal para fortalecer el carácter contra cíclico de las reglas fiscales y su priorización en la reactivación y en la reducción de las desigualdades multidimensionales en contextos de crisis económicas.

Política de Ingresos:

- Fortalecer la legislación tributaria sobre los precios de transferencia.
- Incorporar la declaración patrimonial e impuesto a las grandes riquezas.
- Revisión del gasto tributario.
- El establecimiento de una contribución especial ambiental.

Política de endeudamiento:

- Cumplimiento del techo a la deuda de corto plazo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Promover mecanismos multilaterales para gestionar nuevas flexibilidades crediticias, alivio temporal de la deuda multilateral y definir un mecanismo multilateral de reestructuración de deuda.
- Gestionar la emisión de derechos especiales de giro.
- Utilizar mecanismos de canje de deuda por adaptación al cambio climático.
- Política de endeudamiento plurianual basada en un enfoque de administración de pasivos.
- Fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Fuente: Elaboración propia con base en Salinas (2021)

REFERENCIAS

- Acocella, N., Beqiraj, E., Di Bartolomeo, G., Di Pietro, M., & Felici, F. (2020). An evaluation of alternative fiscal adjustment plans: The case of Italy. *Journal of Policy Modeling*, 42(3), 699-711. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.07.007>
- Ley simplificada de adquisiciones para obras municipales, Pub. L. No. Dictamen 105, 66 (2021). <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/662>
- Diario El Mundo. (2021, noviembre 23). *¿En qué consiste la nueva Ley de Adquisiciones para Obras Municipales?* Diario El Mundo. <https://diario.elmundo.sv/Política/en-que-consiste-la-nueva-ley-de-adquisiciones-para-obras-municipales>
- Forster, T., Kentikelenis, A. E., Reinsberg, B., Stubbs, T. H., & King, L. P. (2019). How structural adjustment programs affect inequality: A disaggregated analysis of IMF conditionality, 1980–2014. *Social Science Research*, 80, 83-113. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.01.001>
- IMF. (2022). *El Salvador: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for El Salvador*. INTERNATIONAL MONETARY FUND. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1SLVEA2022001.ashx>
- Jordà, Ò. (2005). Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections. *American Economic Review*, 95(1), 161-182. <https://doi.org/10.1257/0002828053828518>
- Magaña, Y. (2022, mayo 31). *¿Qué dijo Hacienda sobre el “recorte” en el gasto y las plazas?* Diario El Mundo. <https://diario.elmundo.sv/politica/que-dijo-hacienda-sobre-el-recorte-en-el-gasto-y-las-plazas>
- Pacheco, M. (2021, octubre 7). *Gobierno desconoce la LACAP y quiere ley solo para compras municipales* [Página Institucional]. Noticias de El Salvador - La Prensa Gráfica | Infórmate con la verdad. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Gobierno-desconoce-la-LACAP-y-quiere-ley-solo-para-compras-municipales-20211006-0092.html>
- Pastrán, R. (2019, agosto 5). *Ministerio de Hacienda aplicará presupuesto por resultados 2021* [Página Institucional]. La Prensa Gráfica. <https://www.laprensagrafica.com/economia/Ministerio-de-Hacienda-aplicara-presupuesto-por-resultados-2021-20190804-0401.html>
- Portillo, D. (2022, mayo 27). *Cerca de 1,300 personas afectadas por retiros obligatorios*. Noticias de El Salvador - La Prensa Gráfica | Infórmate con la verdad. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Cerca-de-1300-personas-afectadas-por-retiros-obligatorios-20220526-0101.html>
- Revuelta, J. (2021). The Effects of the Economic Adjustment Programmes for Greece: A Quasi-Experimental Approach. *Sustainability*, 13(9), 4970. <https://doi.org/10.3390/su13094970>
- Rosales, O. (1990). *El debate sobre el ajuste estructural en América Latina*. ILPES/CEPAL.
- Salinas, J., Amaya, K., Cruz, V., Hernández, M., Rubio, N., & Kiste, F. (2021). *POLICY PAPER SOBRE RESPUESTA DEL ESTADO SALVADOREÑO AL COVID-19 Y SUS IMPLICACIONES EN LAS DESIGUALDADES MULTIDIMENSIONALES Y DE GÉNERO*. 97. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.11660.18562>
- Villaruel, G. (2022, julio 7). *Asamblea busca aprobar reforma de pensiones antes de terminar el año*. Noticias de El Salvador - La Prensa Gráfica | Infórmate con la verdad. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Asamblea-busca-aprobar-reforma-de-pensiones-antes-de-terminar-el-ano-20220707-0033.html>



OXFAM

