ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES CON EL FMI DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Septiembre, 2022

OXFAM | FUDECEN
Fundación para el Desarrollo de Centroamérica

Autores:
Julián Salinas, Rubenia Castro y Oliver Morales.

Coordinador Académico:
Julián Salinas

Diseño e Ilustraciones:
Samuel López

ISBN: 978-99983-976-1-3 (impreso) / 978-99983-976-0-6 (E-Book, pdf)

Junta Directiva de la Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN):
Óscar Ovidio Cabrera Melgar
Presidente
Jaime Alfredo Miranda Flamenco
Segundo vicepresidente
Julián Ernesto Salinas Ventura
Director Ejecutivo

Equipo Coordinador de Oxfam Centroamérica
Ana Iris Martínez, Representante País en El Salvador
Karla Castillo, responsable de Migración y Desigualdad

La presente publicación ha sido financiada principalmente por Oxfam Intermón. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de Oxfam Intermón.

San Salvador, El Salvador. Septiembre, 2022.

Recomendación de cita:
Salinas, J., Castro, R., & Morales, O. (2022). Análisis de impacto de las medidas de ajuste fiscal en el marco de las negociaciones con el FMI (1a Ed.). FUDECEN y OXFAM.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. El ajuste fiscal, aproximaciones teóricas que subyacen en la definición del ajuste 7
1.2 ¿Qué tipo de ajuste fiscal se requiere en las sircunstancias salvadoreñas?. 9
1.3 Metodología. 13
1.3.1 Metodología para estimar impacto del ajuste de Gasto e Ingresos público 13
1.3.2 Metodología para estimar impacto de IVA en pobreza y desigualdad. 14
1.3.3 Metodología para estimar Impacto de subsidio en pobreza y desigualdad. 15
1.3.4 Metodología para estimar impacto de gasto social en pobreza y desigualdad 16
2. La política fiscal. Una mirada desde las desigualdades, la protección social y la eficacia de los recursos públicos..... 18
2.1 El sistema de protección y los derechos humanos..... 18
2.2 El gasto social en El Salvador para el periodo 2010 – 2021. 19
2.2.1 Programas Sociales del Subsistema de Protección Universal (SPSU). 22
2.3 Ejecución de fondos de emergencia en atención a la pandemia de COVID – 19. 42
3. Impactos de las medidas sugeridas por el FMI en el artículo IV. 45
3.1 Estimación de Multiplicadores de Gasto Público e Ingreso tributarios. 45
3.1.2 Descomposición de Multiplicadores de Gasto publico. 47
3.1.3 Descomposición de Multiplicadores de Impuesto. 49
3.2 Evolución del Gasto Improductivo en El Salvador. 50
3.2.1 Costo de Oportunidad de tener elevado Gasto Improductivo 54
3.3 Gasto en Remuneraciones en El Salvador. 55
3.4 Gasto en Subsidios a combustibles fósiles. 63
3.5 Reducción a transferencia a los gobiernos locales. 66
3.6 Análisis del gasto público del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) y su impacto en pobreza en El Salvador. 69
a)Regresión 1: Modelo de Efecto Fijo de FODES y Pobreza Extrema. 71
b)Regresión 2: Mínimos Cuadrados Ordinarios y Pobreza Extrema. 71
c)Regresión 3: Modelo de Efecto Fijo de FODES y Pobreza Relativa. 72
d)Regresión 4: Mínimos Cuadrados Ordinarios de FODES y Pobreza Relativa. 72
3.7 Impuesto al valor agregado, nivel de pobreza y desigualdad. 76
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 81
4.1 La ejecución presupuestaria, la austeridad y el gasto social. 86
5. REFERENCIAS 89
6. ANEXOS 96

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Política Fiscal para la reducción de las desigualdades multidimensionales y con una perspectiva de género. 11
Tabla 2: Resumen de propuesta de ajuste fiscal propuestas por Fondo Monetario Internacional para El Salvador. 12
Tabla 3: Gasto social total ejecutado como porcentaje del gasto total ejecutado en el periodo 2010 – 2021 en porcentajes. 22
Tabla 4: Gasto social por categoría como porcentaje del gasto social total ejecutado en el periodo 2010-2021 en porcentajes. 22
Tabla 5: Gasto ejecutado por programa del SPSU en periodo 2010-2021 (en millones de dólares). . 24
Tabla 6: Variaciones de gasto publico ejecutado en programas sociales del SPSU durante el periodo postpandémico en el periodo 2020 – 2021 (en millones de dólares y porcentajes). 25
Tabla 7: Evolución de indicadores sociales en los años 2010, 2019, 2020. 26

Tabla 8: Incidencia de Gasto Social sobre tasas de pobreza en El Salvador. 28
Tabla 9: Impacto de la reducción de 1% en el gasto en Programas Sociales del Subsistema de Protección Universal..... 31
Tabla 10: Indicadores de resultados en seguridad y soberanía alimentaria. 35
Tabla 11: Impacto de la reducción de 1% en el gasto en Programas de Soberanía y Seguridad Alimentaria..... 36
Tabla 12: Gasto público comprometido con etiquetado de género en millones de dólares. 37
Tabla 13: Indicadores socioeconómicos y evolución de brechas de desigualdad de las mujeres 39
Tabla 14: Gasto ejecutado en programas fuera del SPSU en el periodo 2010 – 2021 (en millones de dólares) 41
Tabla 15: Transferencias de fondos FOPROMID para la atención de pandemia de COVID-19 en el periodo 2020 – 2021 en millones de dólares y porcentajes. 43
Tabla 16: Gasto ejecutado para la atención en la pandemia COVID-19 44
Tabla 17: Composición de gasto improductivo programado y ejecutado del sector público no financiero en el período pandémico y post pandémico. En millones de dólares. 52
Tabla 18: Diferencia entre recursos programados y ejecutados (comprometidos) entre 2017 y 2021 en millones de $ 57
Tabla 19: Salario promedio del sector público y privado según sexo. 2021 estimado según promedio de participación por sexo en el periodo..... 62
Tabla 20: Gasto en Subsidio en millones de dólares 64
Tabla 21: Resultados de impacto del gasto en subsidios com proporción del PIB en la Pobreza y Desigualdad..... 65
Tabla 22: Impactos efectivos por reducción del Subsidios en el año 2020 e Impactos estimados por el FMI 66
Tabla 23: Impacto del Ajuste de IVA sobre los niveles de pobreza y desigualdad en El Salvador..... 80

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Gasto social total ejecutado según las tres categorías analizadas en el periodo de 2010 - 2021..... 21
Gráfico 2: Relación Gasto social y Pobreza total 27
Gráfico 3: Ejecución del gasto público de los programas de erradicación de pobreza en el periodo: 2010 - 2021 29
Gráfico 4: Personas en condición de pobreza en el período 2008-2020 30
Gráfico 5: Ejecución de gasto público: seguridad y soberanía alimentaria en el periodo 2011 – 2021 (millones de dólares) 32
Gráfico 6: Relación Gasto de programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Subalimentación..... 34
Gráfico 7: Multiplicador Fiscal de Gasto Público sobre el PIB 46
Gráfico 8: Multiplicador Fiscal de Impuestos sobre el PIB 47
Gráfico 9: Efecto Multiplicador del Gasto Público según tipo de gasto en PIB, acumulado al noveno trimestres posterior al Shock. 48
Gráfico 10: Efecto Multiplicador según tipo de impuesto en el PIB, acumulado al octavo trimestre posterior al Shock..... 50
Gráfico 11: Evolución de gasto improductivo en El salvador (Millones de dólares) 51
Gráfico 12: Serie mensual tendencial y observada del gasto improductivo entre 2007 y 2021..... 54
Gráfico 13: Ejecución presupuestaria del rubro remuneraciones en Millones de $ y Porcentaje del PIB..... 56
Gráfico 14: Tendencia ciclo del empleo público. La línea vertical corta en marzo de 2020 para demarcar el período pandémico. 58
Gráfico 15: Tendencia ciclo del empleo privado. La línea vertical corta en marzo de 2020 para demarcar

el período pandémico. 59
Gráfico 16: Brecha salarial entre salario privado y salario público, salario de las empresas públicas y salario de las municipalidades. El valor 1 significa paridad salarial. 60
Gráfico 17: Empleo público estatal y municipal anual promedio según sexo. 2021 estimado según promedio de participación por sexo en el periodo. 61
Gráfico 18: Gasto de subsidios del Gobierno Central como porcentaje del PIB. Incluye subsidios al Gas licuado de petróleo y al trasporte público. 64
Gráfico 19: Monto anual de FODES destinado a los municipios en el período de 2010 a 2021 67
Gráfico 20: Impacto de la reducción del FODES mediante el multiplicador fiscal de las transferencias corrientes sobre el PIB. 68
Gráfico 21: Pobreza extrema y Pobreza relativa promedio 2010-2019 por departamento 70
Gráfico 22: Ranking por departamentos de la efectividad del gasto del FODES en pobreza extrema72
Gráfico 23: Ranking por departamentos de la efectividad del gasto del FODES en pobreza..... 73
Gráfico 24: Mapa del impacto de la reducción del FODES por departamento en el incremento de la población en condiciones de pobreza extrema. 74
Gráfico 25: Mapa del impacto de la reducción del FODES por departamento en el incremento de las mujeres en condiciones de pobreza extrema. 75
Gráfico 26: Mapa del impacto de la reducción del FODES por departamento en el incremento de la población en condiciones de pobreza relativa. 75
Gráfico 27: Mapa del impacto de la reducción del FODES por departamento en el incremento de las las mujeres en condiciones de pobreza relativa..... 76
Gráfico 28: Impuesto al Valor Agregado como Porcentaje del PIB 77
Gráfico 29: Respuesta de Consumo privado a choque de IVA 78
Gráfico 30: Respuesta del PIB ante choque de cambios en IVA..... 79

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Sentencias y dificultades en flujos de ingresos anuales que no fueron percibidos al año 2016 (En millones de dólares)..... 96
Anexo 2: Líneas de trabajo que conforman el gasto presupuestario en género y mujeres según etiquetado presupuestario 97
Anexo 3: Efecto multiplicador en el año 1, año 2 y acumulado de los nueve trimentes según tipo de gasto público para El Salvador. 97
Anexo 4: Efecto multiplicador en el año 1, año 2 y acumulado de los ocho trimentes según tipo de impuesto para El Salvador..... 98
Anexo 5: Destino de las cuentas que conforman el gasto improductivo en los años 2020 y 2021..... 98
Anexo 6: Diferencia del gasto en remuneraciones programado y ejecutado por área de gestión proveniente del fondo general y recursos propios. 98
Anexo 7: Tendencia clico de las empresas del sector privado. La línea vertical demarca el periodo padémico 99
Anexo 8: Efecto multiplicador del IVA sobre el PIB en millones de dólares por trimestre 99
Anexo 9: Resultados econométricos de gasto del FODES y Pobreza Extrema. Variable dependiente: Pobreza Extrema. 100
Anexo 10: Resultados econométricos de gasto del FODES y Pobreza Relativa. Variable dependiente: Pobreza Relativa. 101
Anexo 11: Resultados de reducción en la pobreza extrema de la reducción de FODES. 102
Anexo 12: Resultados de reducción en la pobreza relativa de la reducción de FODES. 102

INTRODUCCIÓN

Esta investigación contribuye a generar evidencia para una discusión sustentada sobre la negociación del Gobierno salvadoreño y el FMI, que requiere de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, academia, partidos políticos, empresarios y toda la diversidad de sectores. La ausencia de debate y la socialización pública de las propuestas engendra efectos perjudiciales para sectores vulnerables que ya están experimentando implicaciones sociales y económicas en particular para la población que vive en condiciones de pobreza y subalimentación, en las cuales se evidencia que las mujeres son sustancialmente afectadas.

En este contexto, incorporar un análisis de género , es una necesidad para visibilizar las implicaciones del ajuste en las mujeres tanto de las medidas ya aplicadas como las que se avizoran en el corto plazo, esto con el propósito de develar la falsa neutralidad de los efectos del ajuste, que más bien poseen un sesgo feminizado perjudicial. En contraposición se requiere feminizar 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 las desventajas que subyacen en el sistema patriarcal.

En la primera parte se hace una revisión de la literatura científica que fundamenta la realización de los ajustes fiscales, sus enfoques predominantes, los principales cuestionamientos, en contraposición se propone una discusión normativa sobre el enfoque que debe sustentar la aplicación del ajuste y la necesidad de desdibujarse de una perspectiva ortodoxa y pragmática que prioriza el equilibrio presupuestario sin considerar los efectos subyacentes. Una de las bondades de esta investigación es que retoma la propuesta construida en el esfuerzo previo de FUDECEN y OXFAM en la realización del “policy paper” sobre la respuesta del Estado salvadoreño al covid-19 y sus implicaciones en las desigualdades multidimensionales y de género (Salinas et al., 2021). Posteriormente se desarrolla los fundamentos metodológicos, las especificaciones econométricas de cada uno de los modelos utilizados para inferir las relaciones entre las diferentes variables, que permitieron estimar el impacto de las medidas de ajuste en PIB, la pobreza, la desigualdad, la subalimentación y diferenciarlos por sexo para visibilizar los impactos en las mujeres.

Subsecuentemente se realiza un diagnóstico de la ejecución del gasto social. Este apartado posee varias características destacables, primeramente resalta el análisis desde la perspectiva de la ejecución presupuestaria, muchas veces el presupuesto programado, aprobado en la Ley de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, es impreciso porque sufre modificaciones en el proceso de ejecución, en donde la mirada desde los recursos comprometidos del ejercicio presupuestario dilucidó asertivamente la dinámica del gasto social que incluye las adjudicaciones en el ejercicio y por tanto conclusiones más robustas sobre su evolución en el tiempo tanto antes de la pandemia como durante y posterior a ella.

El diagnóstico de gasto social también se escudriña a nivel de líneas de trabajo y por tanto se logra proponer y construir una categoría de gasto

social, incorporando los programas consignados en la Ley de Desarrollo y Protección Social, los programas etiquetados para las mujeres y otros programas sociales relevantes. Identificarlos, monitorearlos y analizarlos contribuye a dimensionarlos desde una perspectiva de derechos humanos y de gestión por resultados.

Tercero se logra modelar la relación entre gasto social, pobreza, pobreza extrema, desigualdad, subalimentación y su diferenciación por sexo, evidenciando su implicación en las mejoras sustanciales en la vida de las personas, en particular los programas del subsistema de protección social que poseen una mayor robustez en su diseño.

Y cuarto se logra calcular el presupuesto destinado a programas para las mujeres, lo cual es un aporte relevante para el seguimiento, ampliación y fortalecimiento.

A continuación, en el apartado 3 se calculan los multiplicadores fiscales de ingresos y gastos para la economía salvadoreña, lo permite estimar los efectos de las medidas de ingresos y gastos en el crecimiento económico según las diferentes categorías de gastos e impuestos y de esta forma calcular los impactos ante los cambios en las medidas de reducción de gasto público o aumento de impuestos.

Estas relaciones son cruciales no solo para determinar los efectos de corto plazo, sino también los efectos sucesivos en otras variables relacionadas al crecimiento económico, la pobreza extrema y relativa, desigualdad de ingresos. Mediante la aplicación metodológica y la estimación de los efectos multiplicadores fue posible determinar:

- Efectos del ajuste en el crecimiento.
- Impacto de la reducción del FODES en la pobreza y su desagregación por sexo.
- Multiplicadores del gasto público y sus componentes.
- Multiplicadores de ingresos públicos y sus componentes.
- Estimación del gasto improductivo.
- Efecto del IVA en la pobreza y desigualdad.
- Efecto de los subsidios en la pobreza y la desigualdad
- Análisis del comportamiento del gasto en programas sociales y su efectividad en la reducción de la pobreza, desagregando sus efectos diferenciados por sexo.
- Efectos del gasto social en la pobreza, diferenciando según sexo.
- Efectos de la reducción del FODES en la pobreza por departamento y su diferenciación por sexo.

Finalmente se hace un balance global de la dinámica del ajuste, sus impactos y medidas que se avizoran y sus efectos en el ámbito social y económico.

1. El ajuste fiscal, aproximaciones teóricas que subyacen en la definición del ajuste

Las políticas fundamentadas en el paradigma neoliberal además de engendrar profundos cuestionamientos sobre sus resultados e implicaciones en los procesos de desarrollo, en la homogenización de las políticas, el debilitamiento del Estado y sus funciones, así como la postergación de los objetivos primarios de las políticas públicas de los países en desarrollo (Rosales, 1990), ha contribuido a ampliar las brechas de desigualdad y lastrado la expansión duradera de los países (Ostry et al., 2016)[1].

Las desigualdades también se evidencian en las disímiles exigencias de políticas hacia los países avanzados y emergentes en comparación con los países con menores capacidad de pago y a quienes se exigen mayores esfuerzos de ajustes fiscales y con resultados limitados en el manejo de la política fiscal. En este contexto Ostry et al. (2016) argumenta que los países avanzados y emergentes optan por convivir con un ratio deuda que disminuye mediante un mayor dinamismo económico y los países con menores ingresos se enfrentan a ajustes excesivos, con políticas de austeridad que socavan la capacidad productiva y fomentan el incremento de la desigualdad[2].

Las reformas estructurales condicionadas por los organismos multilaterales afectan múltiples aristas de la organización económica, la inserción internacional, el fomento de la iniciativa privada y aunque los resultados expresan discrepancias respecto a las características de los países que las impulsan, preconizan un estilo de desarrollo exodirigido como plantea Rosales (1989)

> La estabilidad de las políticas requisito crucial de desarrollo no se entiende en esta propuesta como la concertación de proyectos políticos de mediano plazo entre agentes sociales y económicos, sino como la aplicación tecnocrática de reglas de política económicas inspiradas en el enfoque de expectativas racionales (p. 5)

Con el fin de incrementar el crecimiento económico de largo-plazo se fomentan medidas que comúnmente buscan la liberalización, estabilización, desregulación y privatización de las economías y han sido ampliamente asistidos y alentados por Instituciones Financieras Internacionales (Brinke & Enderlein, 2017; Campos et al., 2017; Summers & Pritchett, 1993).

Tres son las principales áreas en las que se centran las políticas condicionales de los acuerdos de concesión de préstamos, y se encuentran fuertemente vinculadas a las áreas de mayor experiencia del Fondo Monetarios Internacional (FMI) al respecto, las políticas se centran en la parte fiscal,

1. También Ostry (2016) reconoce, en este contexto que la agenda de políticas bajo el enfoque neoliberal también favoreció el dinamismo comercial, la reducción de la pobreza la transferencia de tecnología y eficiencia de las empresas privatizadas en la provisión de servicios.

2. Esta crítica ha sido reconocida por el FMI lo cual es un espacio para la discusión desde las organizaciones de la sociedad civil y los Estados de los países en desarrollo (Ostry et al., 2016).

monetaria y financiera (Andritzky et al., 2021).

De acuerdo con Jafarey et al. (1992) , dentro de las principales responsabilidades del FMI destaca la cooperación financiera a los programas de ajuste a economías que enfrentan dificultades de pagos externos. Los recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI) son destinados a proyectos de desarrollo específicos, en cambio, se suelen financiar los desajustes de la balanza de pagos, los préstamos condicionales respaldan programas ajuste macroeconómico y estructural en el marco de acuerdos ampliados entre uno y tres años, la tasa de interés está vinculada con el mercado, el período de reembolso es generalmente de tres a cinco años para préstamo bajo arreglos de derecho de giro y hasta diez años para arreglos extendidos.

Las condicionalidades en la concesión de préstamos por necesidades de financiamiento suelen estar ligada a fuertes críticas dirigidas al FMI. Según Summers & Pritchett (1993), son cuatro las críticas hacia el FMI a los préstamos de ajuste. (i) los programas suelen fomentar la reducción del gasto público para alcanzar la consolidación fiscal y éstos recortes tienden a recaer sobre la población vulnerable, en términos generales son tres las vías que afectan a las personas pobres: son los cambios en los precios relativos, las reducciones generales en la absorción para lograr el equilibrio externo y el efecto de los gastos del gobierno; (ii) la excesiva liberalización solicitada en los programas que discrepan de experiencias exitosas en países del sudeste asiático; (iii) imposición de excesiva austeridad; y (iv) las políticas de estabilización previas a los ajustes estructurales perpetúan políticas erróneas. Adicionalmente, los programas estructurales suelen excluir a la salud y la protección social como componente integral de los esfuerzos que promueven la estabilidad económica (Batniji, 2009), y persiste una carencia de evidencia empírica de que los programas estructurales realmente incidan sobre el crecimiento económico a largo plazo, dejando de lado a la población más pobre. En concordancia con lo anterior, en el corto plazo se experimentan efectos negativos de las reformas, en particular de la población que vive en pobreza[3], pues los efectos de la contracción del gasto también reducen subsidios. La población pobre es poco sensible a expansiones en el corto plazo sobre todo en sociedades más desiguales, es decir, que la sensibilidad de la pobreza ante el crecimiento económico es muy baja, si bien, esto sugiere que en períodos de contracción la pobreza no se expandirá notoriamente, en periodos de crecimiento también mostrará una baja reducción (Dooley & Frankel, 2003).

En esta línea, 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.

En respuesta a lo anterior, diversas investigaciones del personal del Fondo, así como el organismo de evaluación independiente del FMI (Independent Evaluation Office), han intentado contrarrestar

3. En abril de 2001 el presidente del Banco Mundial y el Director del Fondo Monetario Internacional, declararon que la pobreza es el principal reto que enfrenta la comunidad internacional (Dooley & Frankel, 2003)

a sus críticas. En particular, Nozaki et al. (2011), demuestran que el gasto en educación y salud en realidad se ha incrementado (hasta en ¾ y 1 de puntos porcentuales del PIB en educación y salud, respectivamente) en espacios temporales de los programas respaldados por el FMI y para países de bajos ingresos.

De igual forma, los efectos del ajuste fiscal en programas impulsados por el Fondo han sido fuertemente criticados por las dimensiones cuantitativas y cualitativas de los ajustes. De acuerdo con la investigación de la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo refleja que solo la mitad de los programas establecidos lograron mejoras en los balances generales y primarios indicando que casi todo el ajuste fiscal se desarrolla en el primer año del programa. Además, la composición del ajuste fiscal refleja los niveles iniciales de ingresos y gastos, es decir, se programan aumentos de ingresos cuando estos son bajos o reducciones del gasto cuando estos son inicialmente altos (IMF, 2003).

Las sobreestimaciones de crecimiento económico esperado por los programas son persistentes, así como, la reducción del crecimiento en el primer año del programa en países en crisis de cuenta de capital. El optimismo de la recuperación en cuestión se visualiza con que las proyecciones de crecimiento negativo para el segundo año del programa rondan el 1.3%, en contraposición de los casos observados en una frecuencia 10 veces inferior.

1.2 ¿Qué tipo de ajuste fiscal se requiere en las circunstancias salvadoreñas?

Las condicionalidades y acompañamiento del FMI para El Salvador deben desdibujarse de las experiencias en torno a un enfoque ortodoxo fundamentado en un ajuste recesivo, de corto plazo, distante de las realidades desiguales y de los principios que sustentan el enfoque de derechos de las políticas relacionadas estrechamente a la política fiscal. En contraposición debe buscarse un enfoque que fortalezca los derechos humanos y la agenda de los objetivos para el desarrollo sostenible imbricado en una perspectiva de largo plazo que preserve la capacidad productiva y que reduzca las desigualdades en los sectores vulnerables como la juventud, las mujeres, la tercera edad y la población rural.

Anteriormente, FUDECEN y OXFAM desarrollaron un “Policy Paper” sobre la respuesta del Estado salvadoreño al covid-19 y sus implicaciones en las desigualdades multidimensionales y de género de donde surgió una propuesta que cumple con las características indicadas y que se resume en la Tabla 1 (Salinas et al., 2021).

Esta propuesta está 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 Tabla 1 propone un ajuste centrado 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.

Finalmente 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.

Por otra parte, la Tabla 2 resume las propuestas de ajuste fiscal propuestas por el Fondo Monetario Internacional, las cuales se contrastan en el marco de las implicaciones económicas y sociales a efecto de comparar las propuestas y anticipar efectos que deben sopesarse en las condicionalidades y de esta forma construir una propuesta desde un enfoque de desarrollo inclusivo.

Muchas de las propuestas del FMI coinciden con lo sugerido en la Tabla 1, no obstante, difieren en la perspectiva del ejercicio política fiscal. En la propuesta del FMI la dimensión axiológica se centra en un equilibrio presupuestario, pasando desapercibidas la implicaciones sociales y económicas de las propuestas de ajuste de gasto e ingreso. No obstante, el FMI presenta un abanico de posibilidades donde son los Estados los que definen las prioridades y el énfasis al cual se circunscribe.

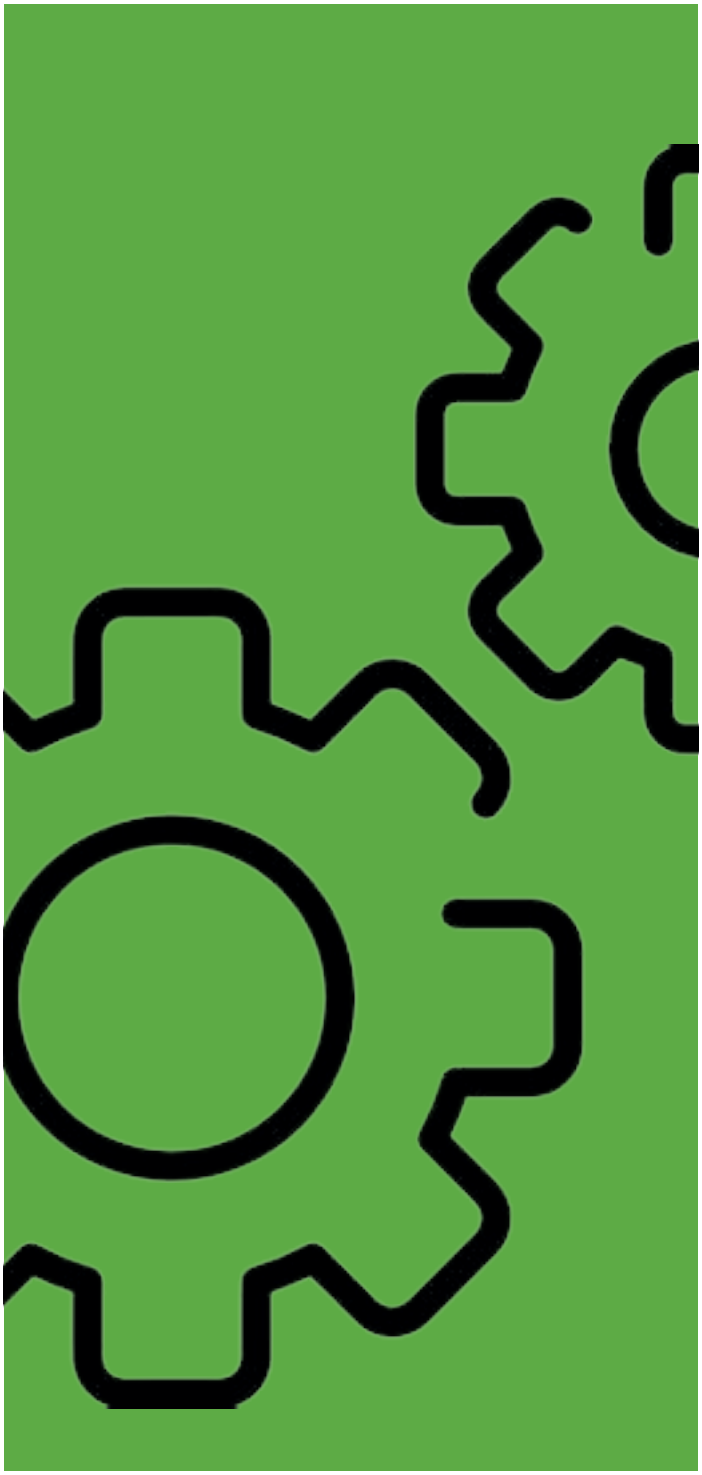


Tabla 1: Política Fiscal para la reducción de las desigualdades multidimensionales y con una perspectiva de género

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 contracíclico 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)

Tabla 2: Resumen de propuesta de ajuste fiscal propuestas por Fondo Monetario Internacional para El Salvador

Política de Gastos:

- Ajuste de salarios públicos en correspondencia con el sector privado, lo que implica eliminación de escalafones y remover redundancias salariales. Esto implica congelación de contrataciones (1.25% del PIB).
- Focalización de subsidios, particularmente de combustibles fósiles (0.25% del PIB).
- Reducción de transferencias a los gobiernos locales (0.5% del PIB).
- Centralizar compras y grandes proyectos de inversión (0.25% del PIB).
- Centralización de la planificación nacional para evitar dispersión y retomar un marco fiscal de mediano plazo.
- Transitar a un presupuesto de gestión por resultado.
- Implementar un marco de gastos de largo plazo.
- Retomar las metas de la Ley de Responsabilidad Fiscal y proporcionar un camino hacia el retorno de la prudencia fiscal.
- Reforma de pensiones para mejorar la sostenibilidad financiera, aumento de la edad de jubilación para las mujeres, indexación de la edad con la expectativa de vida de hombres y mujeres, reducción de las comisiones de las AFP y una mejor conexión entre pensiones y contribuciones.

Política de Ingresos:

- Aumento de contribuciones especiales obsoletos a bienes que generan externalidades negativas (0.5% del PIB).
- Incremento del IVA equiparándolo a los países de la región de América Latina y Centroamérica (1.25% del PIB).
- Recargo sobre el impuesto sobre la renta a las grandes empresas (0.25% del PIB).
- Impuesto a las ganancias de capital y servicios de “streaming” (0.1% del PIB).
- Impuesto a las emisiones de CO_2 (0.3%).
- Impuesto a la propiedad y eliminación de exenciones de IVA y renta.

Fuente: Elaboración propia con base en IMF (2022)

1.3 Metodología

1.3.1 Metodología para estimar impacto del ajuste de Gasto e Ingresos públicos

Para la estimación del impacto del ajuste de gasto e ingresos públicos en la economía de El Salvador se empleó como instrumento analítico los multiplicadores fiscales y como método instrumental el método 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 en magnitud, signo de impacto y duración.

El método de proyecciones locales consiste en estimar las funciones impulso-respuesta a través de una secuencia de proyecciones locales para cada periodo. De esta forma se obtienen ventajas considerables en comparación a los métodos convencionales, Jordà (2005) sostiene que las bondades de su método son: i) se puede estimar a través de regresiones simples, ii) el método es menos susceptible a errores de especificación, iii) la inferencia analítica es simple, y iv) el modelo es fácilmente adaptable a escenarios no lineales.

El modelo de proyecciones locales tiene siguiente especificación:

$$y_{i+h} = \alpha_h + \psi_h(L) z_{i-1} + \Omega_h(L) w_{i-1} + \beta_h shock_t + \varepsilon_{t+h} \; para: h = 1, 2, \ldots$$

Donde $\boldsymbol{y_{i+h}}$ es la PIB nominal, $\boldsymbol{z_{i-1}}$ es el vector de variables endógenas de control formadas por los rezagos del PIB, gastos e ingresos del sector público, $\boldsymbol{w_{i-1}}$ es un vector de rezagos de variables exógenas, $\boldsymbol{shock_t}$ es el shock fiscal identificado y $\boldsymbol{\varepsilon_{t+h}}$ son los errores de la regresión. $\boldsymbol{\beta_h}$ captura el efecto multiplicador del gasto o por defecto de impuesto. Finalmente, $\boldsymbol{\alpha_h}$ es un parámetro y $\boldsymbol{\psi_h(L)}$ y $\boldsymbol{\Omega_h(L)}$ son polinomios en el operador de retraso.

Las variables del componente de gasto público no sufrieron ningún tipo de transformación y es por lo que se tiene una interpretación de los multiplicadores fiscales en términos de unidades monetarias. En caso de los ingresos públicos (cesta de impuesto), se transformaron a partir de expresar un índice de carga fiscal que resultó de dividir el ingreso potencial sobre PIB potencial, los valores potenciales de las variables se estimaron con el filtro Hodrick – Prescott con lambda=1600.

Los multiplicadores se obtienen con las funciones impulso respuesta del método de proyecciones locales, para el caso de multiplicadores fiscal de gasto se tiene la ecuación:

$$multipicador\ Gasto = \frac{\sum_{t-8}^{8} respuesta\ de\ PIB}{\sum_{T-8}^{8} respuesta\ de\ Gasto} \qquad (2)$$

Para el caso del multiplicador fiscal de impuesto se tiene la siguiente formula:

$$multipicador\ Impuesto = \frac{\sum_{t-8}^{8} respuesta\ de\ PIB}{\sum_{T-8}^{8} respuesta\ de\ Impuestos} \qquad (3)$$

La muestra inicia desde primer trimestre 1994 hasta el IV trimestre 2021, las variables tienen frecuencia trimestral, se obtuvieron de Banco Central de Reserva.

Las variables incorporadas en el análisis

econométrico son:

- PIB
- Ingresos públicos
- Impuesto sobre la renta
- Impuesto IVA
- Impuesto selectivo al consumo (ISC)
- Impuesto arancelario (DAI)
- Gasto Publico
- Gasto corriente
- Gasto de Capital
- Remuneraciones
- Transferencia corriente
- Transferencia de capital
- Inversión publica

Las variables utilizadas están en frecuencia trimestral y se obtuvieron del sitio web del Banco Central de Reserva de El Salvador para el periodo comprendido del primer trimestre de 1994 hasta cuarto trimestre 2021.

El método de proyecciones locales se desarrolló en el software econométrico de código libre GRETL. La estrategia de los multiplicadores consistió en incorporar al modelo de proyecciones locales las variables PIB nominal, gasto total e ingreso tributarios totales, con ello se llega a las siguientes fases:

Inicialmente se obtuvo la respuesta del PIB a los choques registrados en el gasto público y los ingresos tributarios, posterior a lo cual se aplicaron (según el caso) las ecuaciones "1" y "2" para estimar los multiplicadores fiscales y su correspondiente relación con el PIB. Luego se estiman la descomposición de los multiplicadores fiscales para gasto corriente, gasto de capital, inversión pública, gasto en remuneraciones, gasto en compra de bienes y servicios, transferencias corrientes y transferencias de capital.

Asimismo, se descomponen los multiplicadores fiscales por tipo de ingresos tributarios y obtener los multiplicadores por el impuestos al valor agregado (IVA), por el impuesto sobre la renta (ISR), impuestos a las importaciones (DAI) e impuestos al consumo de productos (ISC).

1.3.2 Metodología para estimar impacto de IVA en pobreza y desigualdad

Para estimar el impacto del IVA en los indicadores de pobreza y desigualdad, inicialmente se estimaron regresiones econométricas para las variables dependientes pobreza total, pobreza extrema y el índice Gini; la variable explicativa común fue PIB nominal. Se utilizaron los datos publicados por el Banco Central de Reserva de El Salvador y por la CEPAL, para el periodo comprendido desde 1998 hasta cierre de 2021 en frecuencia anual.

Con los coeficientes estimados para cada variable dependiente (pobreza general, pobreza extrema y Gini), y mediante los parámetros de impacto calculados por medio del multiplicador fiscal de impuesto de IVA, se logró capturar el efecto del choque de IVA en el número de personas en condición de pobreza general, pobreza extrema y número de personas en condición de desigualdad. La estrategia consistió en un análisis causal, en el cual los

choques en el IVA afectan a las actividades económicas y por defecto a la macromagnitud "consumo privado" y esto a su vez genera un efecto negativo en la pobreza general, extrema y la desigualdad.

Se desarrollaron las siguientes especificaciones econométricas:

1- Pobreza general = b_1 + b_2LOG(PIB)+ AR (1) +u

Variable dependiente: pobreza general

Variables independientes / explicativas:

PIB: logaritmo natural del producto interno bruto.

AR: criterio autorregresivo de orden 1, integrado con la finalidad de corregir autocorrelación serial.

U= error de la regresión.

Los valores de $\mathbf{b_1}$ y $\mathbf{b_2}$, son los coeficientes estimados de la regresión. Esta ecuación incorpora variables dicotómicas.

2- Pobreza extrema = b_1 + b_2LOG(PIB)+u

Variable dependiente: pobreza extrema

Variables independientes / explicativas:

PIB: logaritmo natural del producto interno bruto.

U= error de la regresión.

Los valores de $\mathbf{b_1}$ y $\mathbf{b_2}$, son los coeficientes estimados de la regresión. Esta ecuación incorpora variables dicotómicas.

3- Índice de Gini = b_1 + b_2LOG(PIB)+u

Variable dependiente: índice de GINI

Variables independientes / explicativas:

PIB: producto interno bruto transformado en logaritmo

U= Error de la ecuación

Los valores de $\mathbf{b_1}$ y $\mathbf{b_2}$, son los coeficientes estimados de la regresión. Esta ecuación incorpora variables dicotómicas.

1.3.3 Metodología para estimar Impacto de subsidio en pobreza y desigualdad

Para realizar análisis de impacto del subsidio en los niveles de pobreza y desigualdad, se estimaron regresiones para las variables dependientes pobreza total, pobreza extrema y Gini. Se utilizaron datos provenientes del Banco Central de Reserva de El Salvador, CEPAL y por el Fondo Monetario Internacional (FMI), para el periodo comprendido desde 2000 hasta cierre de 2021 en periodicidad anual. Los modelos econométricos considerados tienen la siguiente especificación:

4- Pobreza general = b_1 + $b_2$subsidio/(PIB)+$b_3$tendencia +u

Variable dependiente: pobreza general

Variables independientes / explicativas:

Subsidio/PIB: monto de subsidios como porcentaje del PIB

Tendencia: es la codificación de tendencia en el tiempo.

U= Error es la ecuación

Los valores de $\mathbf{b_1}$, $\mathbf{b_2}$, y **b3** son los coeficientes estimados.

5- Pobreza extrema = b_1 + $b_2$subsidio/(PIB)+u

Variable dependiente: Pobreza Extrema

Variables independientes / explicativas:

Subsidio/PIB: monto de subsidios como porcentaje del PIB

U= Error es la ecuación

Los valores de $\mathbf{b_1}$ y $\mathbf{b_2}$, son los coeficientes estimados en los modelos econométricos

6- Índice de Gini = $b_1 + b_2$ log(subsidio)+ $b_3$tendencia +u

Variable dependiente: índice de GINI

Variables independientes / explicativas:

Log(subsidio): subsidios en logaritmo natural.

Tendencia: es la codificación de tendencia en el tiempo.

U= error de la regresión.

Con los coeficientes estimados en los modelos econométricos 4,5 y 6, se calibraron impactos para determinar el número de personas y porcentaje de aumentos en la pobreza general, extrema y en la desigualdad.

1.3.4 Metodología para estimar impacto de gasto social en pobreza y desigualdad

Como punto de partida se estimó el gasto en protección social ejecutado (compromisos presupuestarios) con base en datos del Ministerio de Hacienda del El Salvador, así también se utilizó las variables de subalimentación, pobreza general y pobreza extrema recopilada de la base de datos de FAO y la CEPAL.

Los modelos econométricos desarrollados son los siguientes:

7- Pobreza general = $b_1 + b_2$LOG(gasto en protección social) + b_3 subalimentación + u

Variable dependiente: pobreza general

Variables independientes:

Gasto en protección social: logaritmo natural del gasto en protección social ejecutado (compromisos presupuestarios).

Subalimentación: porcentaje de la población que tiene problemas de subalimentación.

U= Error de la regresión.

Los valores de b_1, b_2 y b_3 son los coeficientes estimados.

8- Pobreza extrema = $b_1 + b_2$LOG (gasto en protección social) + b_3 subalimentación +u

Variable dependiente: pobreza extrema

Variables independientes / explicativas:

Gasto en protección social: logaritmo natural del gasto en protección social ejecutado (compromisos presupuestarios)

Subalimentación: Porcentaje de la población que tiene problemas subalimentación

U= Error de la regresión

Los valores de $\mathbf{b_1}$, $\mathbf{b_2}$ y $\mathbf{b_3}$ son los coeficientes estimados.

U= Error de la regresión.

9- Subalimentación = $b_1 + b_2$LOG(PSSD)+u

Variable dependiente: índice de subalimentación

Variables independientes / explicativas:

PSSD: logaritmo natural del gasto del programa de soberanía y seguridad alimentaria

U= Error de la regresión.

Los valores de $\mathbf{b_1}$ y $\mathbf{b_2}$, son los coeficientes estimados de la regresión.

Los registros de estadísticos por sexo en los indicadores socioeconómicos son muy escasos en El Salvador, es por lo que, en las investigaciones económicas, se suelen recurrir a

métodos y procedimientos cuantitativo-complejos que aproximan a resultados para mujeres y hombres. En este estudio para lograr este propósito se empleó, los registros de población por sexo publicado por DIGESTYC, así también las proyecciones demográficas estimadas por Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), con esto se estructura datos por individuo y por sexo.

Los modelos econométricos desarrollados en la investigación brindan coeficientes de impacto globales, para poder tener impacto desagregados por sexos y condición de pobreza, se usó una ponderación aritmética y con ello lograr una métrica robusta y detallada del efecto de medidas de reducción de subsidio, gasto en el FODES, gasto social y del aumento de tributario IVA, ISR e ISC en la población salvadoreña.

Los resultados de aplicar la aproximación metodológica, expuesta previamente, se presentan a continuación:

- Efectos del ajuste en el crecimiento.
- Impacto de la reducción del FODES en la pobreza y desegregación por sexo.
- Multiplicadores del gasto público y sus componentes.
- Multiplicadores de ingresos públicos y sus componentes.
- Estimación del gasto improductivo.
- Efecto del IVA en la pobreza y desigualdad.
- Efecto de los subsidios en la pobreza y desigualdad.
- Análisis del comportamiento del gasto en programas sociales y su efectividad en la reducción de la pobreza, desagregando sus efectos diferenciados por sexo.
- Efectos del gasto social en la pobreza, diferenciando según sexo.
- Efectos de la reducción del FODES en la pobreza por departamento y su diferenciación por sexo.
- Evolución del gasto en protección social y gasto con etiquetado de género.

2. La política fiscal. Una mirada desde las desigualdades, la protección social y la eficacia de los recursos públicos

2.1 El sistema de protección y los derechos humanos

La política fiscal desde un enfoque de derechos humanos permite orientar recursos hacia sectores priorizados desde una estrategia de desarrollo equitativo y sostenible. Adoptar esta dinámica de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos implica procesos racionales, informados y participativos, que además de abordar las etapas de formulación e implementación incorporen la etapa de evaluación institucionalizando instrumentos de monitoreo y evaluación de resultados.

En este contexto, la asignación de recursos o su incremento para la implementación de políticas públicas específicas, no implica necesariamente el cumplimiento de derechos humanos o que el abordaje de los problemas fundamentales de la sociedad sea efectivo. Los resultados están más bien ligados a la articulación de los planes y programas con indicadores socioeconómicos que permitan comparar los niveles anteriores, actuales y posteriores de cobertura de derechos y así evaluar los resultados y la eficacia del plan implementado.

Las etapas de monitoreo y evaluación son instrumentos de eficiencia en la ejecución del gasto, que además dan eficacia a la gestión pública y permiten rediseñar las políticas públicas y reorientar recursos de acuerdo a los objetivos y prioridades definidas; lo cual se garantiza con existencia de indicadores de resultado, transparencia y redición de cuentas y sitúa en el centro de las políticas públicas a los sectores vulnerables como las mujeres, los jóvenes, la población en situación de pobreza, entre otros.

En este marco se plantean los presupuestos por resultados. Estos son una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestarios a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población que puedan ser medibles. Su importancia y relevancia radica en que contribuyen con la mejora de la calidad del gasto público al permitir que las entidades del Estado avancen en la eficacia de las políticas y la progresividad de los derechos (Filc & Scartascini, 2012).

Lo anterior permite que, en primer lugar, se haga un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos con lo cual se prioriza el gasto público en la provisión de bienes y servicios que contribuyen al logro de resultados vinculados al bienestar de la población; en segundo lugar, permite que las decisiones sean fundamentadas y distantes de las prácticas asistencialista con lo cual se avanza en el logro de resultados en favor de la población y la progresividad de sus derechos.

En el año 2012, El Salvador inició un esfuerzo por reformar el sistema presupuestario planteándose una transición desde un enfoque de áreas de gestión hacia un presupuesto por programas con enfoque de resultados, esto con el propósito de superar algunas deficiencias en el sistema actual tales como: la desvinculación entre la planificación estratégica y la política presupuestaria, la débil congruencia entre

las actividades y metas institucionales y en consecuencia el pragmatismo en la formulación presupuestaria (Reinhard & Díaz, 2013).

El presupuesto por resultados además de incorporar una perspectiva de mediano plazo articula la ejecución y los derechos humanos y fortalece el seguimiento y evaluación del ejercicio presupuestario y por tanto se favorece la eficiencia y eficacia (Reinhard & Díaz, 2013).

A la fecha se continua con un sistema presupuestario por áreas de gestión que dificulta el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas públicos pese a que existen ya las condiciones para su tránsito (R. Pastrán, 2019)

2.2 El gasto social en El Salvador para el periodo 2010 – 2021

Los presupuestos públicos no son neutrales. La asignación de gasto público a través de los presupuestos puede beneficiar o afectar a los diferentes grupos de la sociedad. Para efectos del presente estudio, se han clasificado como gasto social una serie de programas que se ejecutaron a lo largo del periodo 2010 – 2021, los cuales se han agrupado 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.

Así mismo, considerando el significativo impacto de la pandemia de COVID-19 en el desempeño económico y fiscal, el periodo se ha dividido en: 1. un periodo de prepandemia (2010 -2019) y 2. un periodo de postpandemia (2020 – 2021).

Con este marco de referencia, al observar el desempeño de la ejecución del gasto social que se ha construido a partir de las consideraciones establecidas en el presente estudio, se puede identificar que durante el periodo de prepandemia (2010 – 2019) se registró una marcada tendencia creciente hasta 2015 en el gasto social. En 2016 se observa una disminución en el monto ejecutado, el cual es explicado en parte por la finalización del programa PATI que tenía un horizonte de corto plazo y apoyo temporal en el contexto de la crisis financiera, aunque otros programas del SPSU experimentaron una disminución global. Adicionalmente hubo algunas implicaciones derivadas de las sentencias de inconstitucionalidad provenientes de resoluciones de la corte suprema de justicia y sus diferentes

salas, en particular la sala de lo constitucional[4].

En esta línea, el tribunal de las apelaciones de impuestos internos y la recuperación en firme no realizada por la fiscalía general de la República suman una cantidad considerable de ingresos no percibidos. El Anexo 1 presenta un resumen de los efectos en los ingresos públicos que afectaron a $266.6 millones por año que en suma al 2016 ascendió a $664.3 millones. Tal fue el impacto que incluso las sentencias dificultaron la emisión de 900 millones de dólares en eurobonos mediante la sentencia 116-2016 del 13/07/2016 de la Sala de lo Constitucional.

A esto se adiciona la cancelación de préstamos destinados a diferentes propósitos incluyendo el fortalecimiento del sistema de protección social que no pasaron por la etapa de aprobación legislativa. Según el Ministerio de Hacienda dichos préstamos cancelados financiados por el BID, Banco Mundial y el BCIE ascendieron a $438.5 millones que incluían apoyo a comunidades solidarias, protección social, inversión en educación entre otros destinos claves para el gasto social y estímulo económico.

Esta dinámica subsistió tanto en la fragilidad de la recaudación tributaria como en el debilitamiento de los préstamos multilaterales. A abril de 2018 el Ministerio de Hacienda contabilizó $458.4 millones de diferentes instituciones como el BID, FIDA, Gobierno de España, BCIE y Gobierno de Italia que estaban próximos a cancelarse por falta de aprobación legislativa (que se adicionarían a los $438.5 millones mencionados) y cuyo destino era principalmente a gasto social y reactivación económica, incluyendo un fuerte componente para soberanía y seguridad alimentaria y salud[5]. No obstante, en 2017 se retoma la tendencia al alza en el gasto social (ver Gráfico 1).

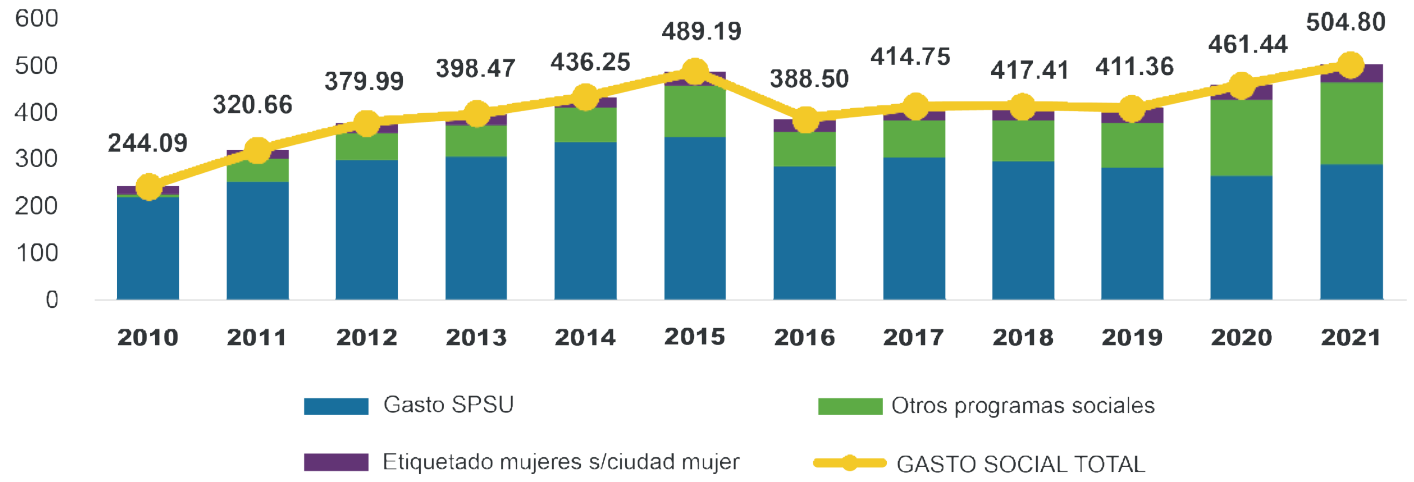
Esta situación cambió notoriamente en el periodo de la postpandemia de COVID-19 (2020 – 2021) en la composición legislativa. Pese a ello se observan reducciones significativas de las asignaciones para el segmento de programas sociales de SPSU y en contraposición un incremento en la categoría de otros programas sociales. Esta dinámica, según se muestra en el Gráfico 1, se explica por un aumento de gasto ejecutado para desarrollo infantil temprano, bajo el cual se ejecuta un monto correspondiente a $67.4 millones en 2020 y de $70.3 millones en 2021.

Sin embargo, en 2020 y 2021 el 85.1% de esta línea de trabajo ejecutada en el ramo de salud pública, fue para remuneraciones permanentes y las contribuciones patronales relativas a las plazas contratadas. Pese a que el nombre se ubica bajo el concepto de desarrollo infantil los componentes del programa y los resultados esperados no son reconocibles debido a que el registro de estas categorías no es componente principal de las actividades contempladas en el programa.

La ejecución del gasto social se incrementa en el período postpandémico, no obstante, en proporción al monto global del presupuesto (ver Tabla 3 y Tabla 4), 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.

4. Para ilustrar el 8 de junio de 2020 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justica de El Salvador, declaró la inconstitucionalidad de los decretos ejecutivos, legislativos y una resolución ministerial que regulaban el Estado de Emergencia y las medidas sanitarias decretadas para evitar la propagación del COVID-19.
5. En estos préstamos por ejemplo se encontraba el Programa Integrado de Salud II que ascendía a 170 millones que incluía $80 millones para el Hospital Rosales que se aprobó posteriormente debido a la exigencia ciudadana, de los pocos que alcanzó la aprobación legislativa.

Gráfico 1: Gasto social total ejecutado según las tres categorías analizadas en el periodo de 2010 - 2021.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda varios años.

Al analizar el gasto social con respecto al gasto total ejecutado para cada año, se observa en la Tabla 3 que el gasto social pasó de representar el 4.8% del gasto total ejecutado en 2010 a un 5% en 2021. Si bien, se observa un incremento en términos absolutos, en correspondencia al presupuesto ejecutado de hecho se ha mantenido casi sin cambio (0.2%) y pueden reconocerse los siguientes elementos:

1. Los años en los cuales se reflejó un mayor porcentaje de gasto social con respecto al gasto total, corresponden al periodo de prepandemia, estos son 2012, 2013 y 2015 con 6.8%, 6.7% y 7.8% respectivamente. Posteriormente, en los años 2019-2022 se registró una reducción en el porcentaje de gasto social con respecto al gasto total ejecutado. Globalmente en el período postpandémico hubo un incremento del gasto social debido al aumento de los recursos presupuestarios, aunque en términos relativos incluso se redujo en comparación con el período prepandémico, donde la disponibilidad de recursos presupuestarios fue más limitada. Para el 2020 gasto social con respecto al gasto total ejecutado correspondió al 4.9% y en 2021 al 5%.

2. Existe un cambio sustancial en la composición del peso de los diferentes compontes 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.

3. Lo anterior sugiere que los programas impulsados en el periodo postpandémico,

carecen de una visión de sistema de protección social y desvinculado de 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.

Tabla 3: Gasto social total ejecutado como porcentaje del gasto total ejecutado en el periodo 2010 – 2021 en porcentajes

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gasto SPSU	4.3%	4.2%	5.3%	5.1%	4.8%	5.5%	4.5%	4.5%	4.2%	3.5%	2.8%	2.9%
Etiquetado mujeres s/ciudad mujer	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Otros programas sociales	0.2%	0.8%	1.1%	1.2%	1.0%	1.8%	1.2%	1.2%	1.3%	1.2%	1.7%	1.7%
GASTO SOCIAL TOTAL	**4.8%**	**5.3%**	**6.8%**	**6.7%**	**6.1%**	**7.8%**	**6.1%**	**6.1%**	**5.9%**	**5.0%**	**4.9%**	**5.0%**

Fuente: elaboración de los autores con base en datos del Ministerio de Hacienda varios años.

Tabla 4: Gasto social por categoría como porcentaje del gasto social total ejecutado en el periodo 2010-2021 en porcentajes

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gasto SPSU	89.5%	79.0%	78.6%	76.7%	77.9%	71.0%	73.6%	73.4%	71.0%	68.9%	57.1%	57.5%
Etiquetado mujeres s/ciudad mujer	6.8%	6.0%	5.7%	6.0%	5.9%	6.1%	7.5%	7.1%	7.5%	8.0%	7.3%	7.8%
Otros programas sociales	3.6%	15.0%	15.7%	17.4%	16.2%	22.9%	18.9%	19.5%	21.5%	23.1%	35.7%	34.7%

Fuente: elaboración de los autores con base en datos del Ministerio de Hacienda varios años.

A continuación, se realiza un análisis de cada una de las categorías construidas, que componen el total del Gasto Social para El Salvador durante el periodo 2010 – 2021.

2.2.1 Programas Sociales del Subsistema de Protección Universal (SPSU).

En esta categoría se agrupa el gasto destinado a los programas sociales detallados en el Art.30 de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS); en este artículo se establece que estos programas forman parte del Subsistema de Protección Social (SPSU). El SPSU se aborda desde un enfoque de ciclo de vida y universalidad de los beneficios con énfasis en los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

La Ley define al SPSU como la instancia de coordinación gubernamental de los programas

de protección social a fin de otorgar seguridad a las personas frente a los riesgos y desafíos que se enfrentan en el ciclo de vida, particularmente para aquellas que carecen de seguridad social contributiva y las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental.

También establece que los programas y acciones del SPSU se ampliarán, desde una perspectiva de progresividad y gradualidad, para avanzar hacia la universalidad y garantía de los derechos de todas las personas. A continuación, se analizan las asignaciones comprometidas (ejecutadas) que según el Ministerio de Hacienda correspondieron al conjunto de programas sociales que se lograron identificar presupuestariamente.

En la Tabla 5 se observa la evolución de las asignaciones de gasto ejecutadas para cada programa del SPSU durante los años 2010-2021. En el periodo de prepandémico podemos identificar que los programas que han contado con mayores montos ejecutados han sido: el programa de uniformes, zapatos y útiles escolares ($860.98 millones durante el periodo); el programa de erradicación de pobreza, el cual incluye Comunidades Solidarias y la Pensión Básica Universal PBU ($811.07 millones durante el periodo); y el gasto destinado a la primera infancia ($805.37 millones durante el periodo).

Al observar el peso de cada uno de programas sociales del SPSU en términos del gasto total en programas sociales, podemos identificar que en el periodo de prepandemia los programas más representativos dentro del conjunto del programas sociales del SPSU son: el programa de erradicación de pobreza que durante el periodo de prepandemia represento en promedio un 25.3%, seguido por el programa de dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares con un peso promedio de 24.9% y en tercer lugar se tiene el gasto destinado a primera infancia que en promedio representó un 22.3%.

En el año 2016 hubo una disminución en la ejecución, la cual es explicada por una reducción de gasto en el programa de erradicación de pobreza el cual contenía el programa PATI que tenía una horizonte temporal de corto plazo (se observó una disminución del 25.1% con respecto a 2015, equivalente a un monto de $18.9 millones), aunque también se experimentaron disminuciones de los programas de seguridad alimentaria (el PAF se redujo en $28.4 millones), vivienda (reducción de $13.5); y alimentación escolar y vaso de leche (reducción de $5.6 millones)

Al analizar la reducción de recursos ejecutados para el año 2016, se explica por diversos factores. Los ingresos públicos, que durante los años 2014 – 2016, la hacienda pública experimentó reducciones sustanciales en los ingresos tributarios como se muestra en el Anexo 1 lo que implicó una reducción de la carga tributaria para esos años. Los ingresos tributarios pasaron de representar un 17.9% del PIB en 2013 a 17.7% en 2014, 17.6% en 2015 y 17.5% en 2016. La ejecución durante esos años en gran medida se vio afectada por la reducción de los ingresos derivado de diversas causas entre ellas, las inconstitucionalidades expuestas en el Anexo 1 incluyendo la sentencia 116-2016 del 13/07/2016 de la Sala de lo Constitucional que afectó la emisión de 900 millones de dólares en concepto de eurobonos.

A esto se adiciona la cancelación de préstamos destinados a diferentes propósitos incluyendo el fortalecimiento del sistema de protección social que no pasaron por la etapa de aprobación legislativa.

La situación en la postpandemia cambió

drásticamente en lo concerniente a la disponibilidad de recursos y el cambio de correlación en la Asamblea Legislativa.

Se observa un incremento significativo en los fondos asignados para la entrega de incentivos a través del concepto de paquete agrícola, los cuales se incrementan en 68% en 2020 y en 17.2% en 2021. Sin embargo, para 2020 el resto programas experimentaron reducciones en los montos ejecutados, esto se detalla en la Tabla 5. También se observa el contraste en torno a la eficacia y la ejecución presupuestaria, puesto que pese al incremento observado en 2020 y 2021 de los recursos para los paquetes agrícolas, la cantidad de beneficiarios difiere de los años previos y con un costo menor, por lo que la eficacia y eficiencia del programa se deteriora (ARPAS, 2019; El Economista, 2020; R. M. Pastrán & Alfaro, 2021).

En 2020 la ejecución total de fondos públicos destinados a los programas sociales contemplados dentro del SPSU se redujo en un monto de $45.6 millones; siendo la reducción más significativa la correspondiente al programa de erradicación de pobreza con una disminución de $17.4 millones equivalente a 28.7% con respecto a 2019; seguida por la experimentada en proyectos de vivienda con una reducción $10.3 millones, equivalente a una caída de 89.0% en la ejecución.

Tabla 5: Gasto ejecutado por programa del SPSU en periodo 2010-2021 (en millones de dólares)

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ciudad Mujer	-	-	-	1.0	9.2	11.5	8.9	7.7	14.8	6.8	5.6	7.9
Programas Sociales Educación	97.4	85.7	97.3	92.1	92.0	101.6	100.9	104.1	100.3	99.2	94.9	110.7
Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares	76.0	71.0	78.9	66.0	66.4	67.0	70.7	71.5	73.5	73.3	73.3	73.5
Una Niña, Un Niño, Una Computadora	0.4	-	0.9	1.3	1.0	3.8	5.0	4.9	5.0	3.9	-	15.4
Alimentación Escolar y vaso de Leche	21.0	14.7	17.5	24.8	24.6	30.8	25.2	27.7	21.9	22.0	21.7	21.8
Soberanía y Seguridad alimentaria	-	16.3	25.3	21.5	51.3	57.2	28.9	30.7	23.4	27.4	43.4	50.7
Agricultura Familiar	-	-	-	-	19.9	23.9	9.0	5.9	1.2	1.5	-	-
Paquete Agrícola (incluye abastecimiento y seguridad alimentaria)	-	16.3	25.3	21.5	18.4	18.7	18.9	24.5	21.8	25.6	43.0	50.4
Política de Seg. Alimentaria (CONASAN)	-	-	-	-	13.0	14.6	0.9	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3

Programa Erradicación de Pobreza (incluye PBU, Comunidades solidarias)	49.6	87.9	102.0	105.8	81.7	75.3	56.4	57.7	63.6	60.5	43.1	34.1
Empleabilidad juvenil y apoyo al ingreso	1.6	1.7	1.9	2.2	5.8	2.8	2.4	1.2	4.5	4.0	0.6	2.8
Vivienda	17.7	1.6	11.1	20.1	34.8	30.7	17.2	38.8	21.2	11.6	1.3	0.8
Primera Infancia	52.3	59.9	61.2	62.8	64.8	68.4	71.3	64.4	68.4	74.1	74.4	83.4
Total, programas SPSU	**218.5**	**253.3**	**298.7**	**305.5**	**339.7**	**347.5**	**286.0**	**304.5**	**296.2**	**283.4**	**263.4**	**290.4**
% de pres. ejec.	**4.3%**	**4.2%**	**5.3%**	**5.1%**	**4.8%**	**5.5%**	**4.5%**	**4.5%**	**4.2%**	**3.5%**	**2.8%**	**2.9%**

Fuente: elaboración de los autores con base en datos del Ministerio de Hacienda varios años.

Este análisis permite identificar cuáles han sido las prioridades a lo largo del periodo analizado, observándose, que en el periodo de prepandemia las prioridades se concentraron principalmente en asignar recursos para programas de reducción de los niveles de pobreza, y para incentivar la asistencia escolar y promover el desarrollo educativo desde la primera infancia.

Tabla 6: Variaciones de gasto publico ejecutado en programas sociales del SPSU durante el periodo postpandémico en el periodo 2020 – 2021 (en millones de dólares y porcentajes)

No.	Programa	2019	2020		2021	
			Ejecutado 2020	Var. en $	Ejecutado 2020	Var. en $
1	**Ciudad Mujer**	**6.8**	**5.6**	**-1.2**	**7.9**	**2.2**
2	**Programas Sociales Educación**	**99.2**	**94.9**	**-4.2**	**110.7**	**15.8**
	Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares	73.3	73.3	0.0	73.5	0.2
	Niñez y Juventud del Futuro: Una Niña, Un Niño, Una Computadora	3.9	0.0	-3.9	15.4	15.4
	Alimentación Escolar y vaso de leche	22.0	21.7	-0.3	21.8	0.1
3	**Soberanía y Seguridad alimentaria**	**27.4**	**43.4**	**16.0**	**50.7**	**7.3**
	Agricultura Familiar	1.5	0.0	-1.5	0.0	0.0
	Paquete Agrícola (incluye abastecimiento y seguridad alimentaria)	25.6	43.0	17.4	50.4	7.4
	Política de seguridad alimentaria CONASAN	0.3	0.4	0.0	0.3	-0.1
4	**Programa Erradicación de Pobreza (incluye PBU, Comunidades solidarias)**	**60.5**	**43.1**	**-17.4**	**34.1**	**-9.0**
5	**Empleabilidad juvenil y apoyo al ingreso**	**4.0**	**0.6**	**-3.4**	**2.8**	**2.2**
6	**Vivienda**	**11.6**	**1.3**	**-10.3**	**0.8**	**-0.5**
7	**Primera Infancia**	**74.1**	**74.4**	**0.4**	**83.4**	**9.0**
TOTAL:		**283.4**	**263.4**	**-20.1**	**290.4**	**27.0**
Total, porcentaje del presupuesto ejecutado		**3.5%**	**2.8%**	**-0.7%**	**2.9%**	**0.1%**

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda varios años.

Las asignaciones presupuestarias en concepto de gasto social y su incidencia en la pobreza han sido objeto de considerables estudios, debido a la relevancia que tiene para los gobiernos el conocimiento sobre la efectividad de las políticas públicas y programas sociales que se implementan. La Tabla 7 muestra el desempeño de algunos indicadores sociales para El Salvador.

El porcentaje de hogares en situación de pobreza muestra una reducción desde 36.5% en 2010 a un 22.8% al final del periodo de prepandemia y a un 26.2% en el periodo de postpandemia[6]. Estos resultados son congruentes con los resultados econométricos mostrados en la Tabla 8.

Tabla 7: Evolución de indicadores sociales en los años 2010, 2019, 2020.

Indicador	2010	2019	2020
Tasa de pobreza total (nacional)	36.5	22.8	26.2
Tasa de asistencia escolar (nacional)	32.7	26.1	25.3
Años de escolaridad promedio (nacional)	6.1	7.2	7.2
Tasa de analfabetismo (nacional)	13.7	10	9.6
índice de Gini*	0.46	0.35	0.37

* 2020 con base en estimaciones de la CEPAL

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de DIGESTYC varios años.

Las regresiones econométricas con el propósito de estimar efecto del gasto social sobre los índices de pobreza de El Salvador muestran la incidencia del gasto social consignado en los programas de la Ley de Desarrollo Social en la pobreza relativa y extrema. La relación entre las variables debe ser inversa (negativa), es decir, que en la medida que gasto social aumente, la pobreza debe reducirse (ver Tabla 8).

La Tabla 8 muestra en la regresión "1", que la variable dependiente es la pobreza global e incorpora como covariables el logaritmo natural del gasto social de los programas de la Ley de Desarrollo Social, y la tasa de población subalimentada[7]. Los resultados indican que por cada 1% que suba el gasto social ejecutado, la pobreza nacional se reducirá 0.185 puntos porcentuales, y por cada un 1% que reduzca la subalimentación, la pobreza se contraería en 0.082%.

El resultado de la regresión "2", sugiere que la pobreza extrema es explicada por el gasto social. Por cada 1% que aumente la asignación

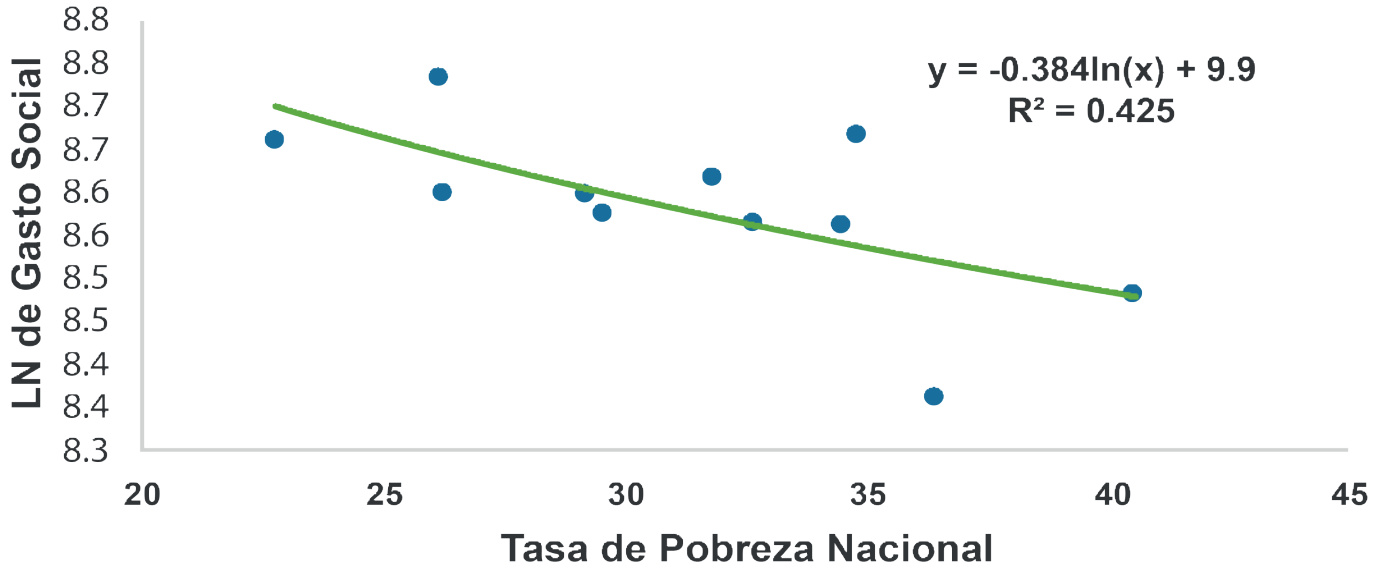
6. Se ha tomado el último dato disponible según la DIGESTYC, el cual corresponde al publicado en la EHPM del año 2020.
7. La tasa de subalimentación mide si un individuo consume la cantidad de calorías suficientes para cubrir los requerimientos energéticos para una vida actividad y saludable. La FAO cuantifica y publica está para El Salvador. En este estudio, se empleó como una aproximación a la medición se Soberanía y Seguridad Alimentaria.

a gasto social, este provocará que la pobreza extrema disminuya en 0.123%. Esto obedece a que los programas sociales tienen como beneficiarios a la población altamente vulnerable, es decir, con base en los resultados que arroja la estimación, se concluye que durante el periodo 2010 – 2021, el gasto social ejecutado ha impactado de forma favorable la reducción de los niveles de pobreza de forma significativa.

Por otra parte, en lo concerniente a la cobertura escolar a nivel nacional, se observa en la Tabla 7, que ha mostrado una tendencia a la reducción, esto puede determinarse a partir del desempeño de la tasa de asistencia escolar, la cual pasa de 32.7% en 2010 a 25.3% en 2020. Según Salinas et al. (2021) las razones por las cuales la población mayor a 4 años no asiste a la escuela están asociadas a causas como la necesidad de trabajar y el desinterés, la cual es más notoria en la población masculina; mientras que el desinterés, el aspecto económico y el trabajo doméstico y cuidado son más marcadas en la población de mujeres, estas razones principales que han persistido en los últimos cinco años.

Lo anterior podría indicar la necesidad de revisar los programas que se ejecutan con el objetivo de incentivar la asistencia escolar y garantizar el acceso a la educación. Por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas enmarcadas dentro de los programas de erradicación de pobreza y los programas relacionados al paquete escolar (dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares) y otros factores que afectan la asistencia escolar.

Gráfico 2: Relación Gasto social y Pobreza total



Fuente: elaboración de los autores con datos de La DIGESTYC y Ministerio de Hacienda de El Salvador

Tabla 8: Incidencia de Gasto Social sobre tasas de pobreza en El Salvador

Resultados de la regresión econométricas y significancia estadística de los parámetros				
Variable dependiente	**Constante**	**Gasto social.**	**Subalimentación**	**PPSA**
1-Pobreza global	**3.3793*** **	**-0.1853*** **	**0.0816*** **	
	1.71	0.082	0.01960	
2-Pobreza Extrema	**2.1375*** **	**-0.1229*** **	**0.04918*** **	
	1.17	0.041		
3-Subalimentación	**0.3027*** **			**-0.012***
	0.0996			0.00510

Nota: Error estándar en paréntesis. *p < 0.10, **p < 0.05, **

Fuente: elaboración de los autores con base en datos de la DIGESTYC y Ministerio de Hacienda, FAO y Penn World Table.

Por otro lado, Salinas et al. (2021, p. 64) afirma que:

> Han existido avances significativos en el cuido temprano puesto que se han reducido los hogares en donde existe al menos un niño o niña entre 1 y 3 años que no asisten a un centro educativo inicial, en el 2019 el porcentaje de hogares era del 14.2%, mientras que en 2016 era del 17%, en los cuales deben continuar los esfuerzos para reducir dichas privaciones.

Al respecto el incremento de este indicador es congruente con el desempeño del gasto destinado para la atención de la primera infancia en el ámbito educativo.

En contraposición, los programas en los cuales se centró la asignación y ejecución de recursos en el periodo postpandémico son: el desarrollo de la primera infancia (en salud) representando un 28.5% del total, la dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares representando un 26.5%, en tercer lugar, la entrega del paquete agrícola representando un 16.8%. Al respecto, pese a que en los años 2020 y 2021 fueron irregulares en cuanto al confinamiento y la asistencia de forma presencial, los recursos se ejecutaron de forma completa según lo programado.

Según datos del Ministerio de Hacienda, los fondos presupuestados y programados para el programa de uniformes, zapatos y útiles escolares se ejecutaron al 100% para ambos periodos, cifra que al menos para el año 2020 no es congruente con la publicada por Ministerio de Educación a través de su página web en la que se muestra que debido a la pandemia de COVID-19 en 2020 solo se realizó la primera entrega de uniformes escolares con lo que se ejecutó solamente $49.8 millones de $73.5 millones programados (MINED, 2022).

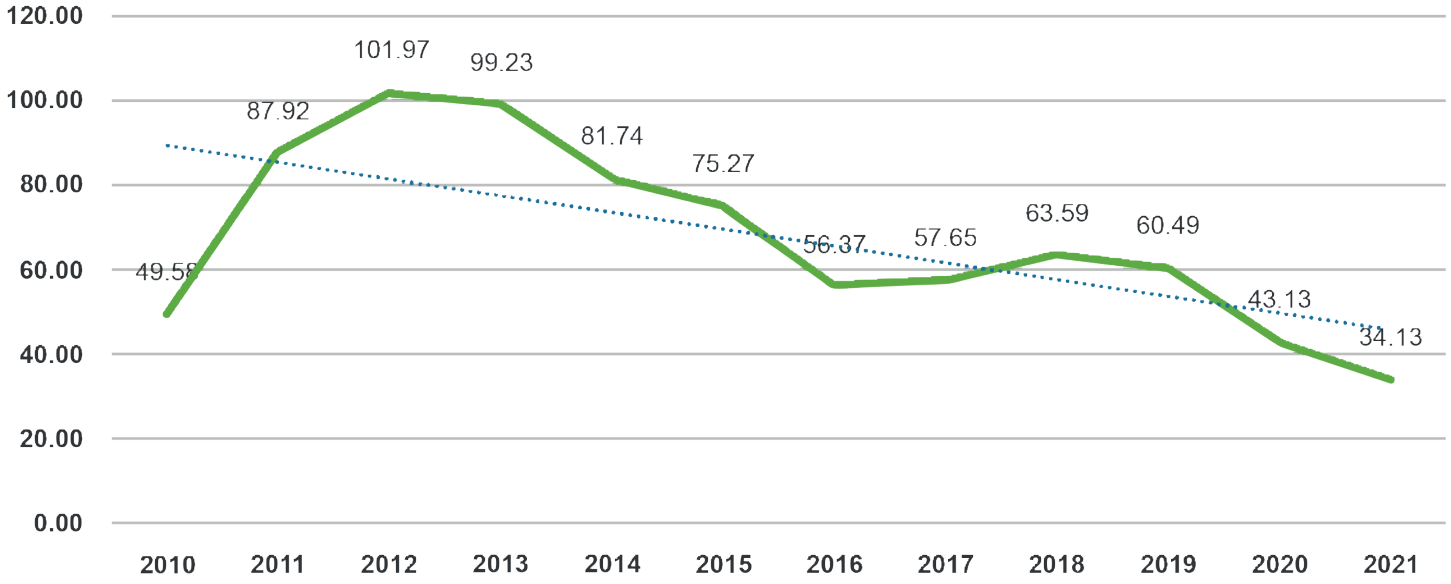
A continuación, se analiza la evolución de dos de las categorías de gasto en programas sociales del SPSU, más representativas.

a. *Programa de erradicación de pobreza*

En materia de erradicación de pobreza, toma importancia la creación del Sistema de Protección Social Universal, el cual fue introducido desde de la implementación del Plan Global Anticrisis en 2009 (Salinas et al., 2021); y posteriormente incorporado en los Planes Quinquenales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014-2019. Así mismo, como ya se mencionó anteriormente, el SPSU está normado en la LDPS aprobada en 2016.

Bajo el concepto de programas de erradicación de pobreza se han asignado recursos públicos considerables. Durante el periodo 2010- 2021 se ejecutaron un aproximado de $811.0 millones bajo este concepto; siendo el 2012, el año en el cual se registró el mayor monto ejecutado, posterior a ese año la tendencia en la ejecución de gasto público destinado a este fin ha decrecido a una tasa promedio anual del 11%, registrando la mayor reducción en 2020 cuando alcanzó una reducción de 29% pasando de $ 60.5 millones en 2019 a $43.1 millones en 2020; en términos absolutos, la cifra más baja registrada es en 2021, año en el cual solo se ejecutó $34.1 millones, equivalentes a una reducción de 21% para ese año.

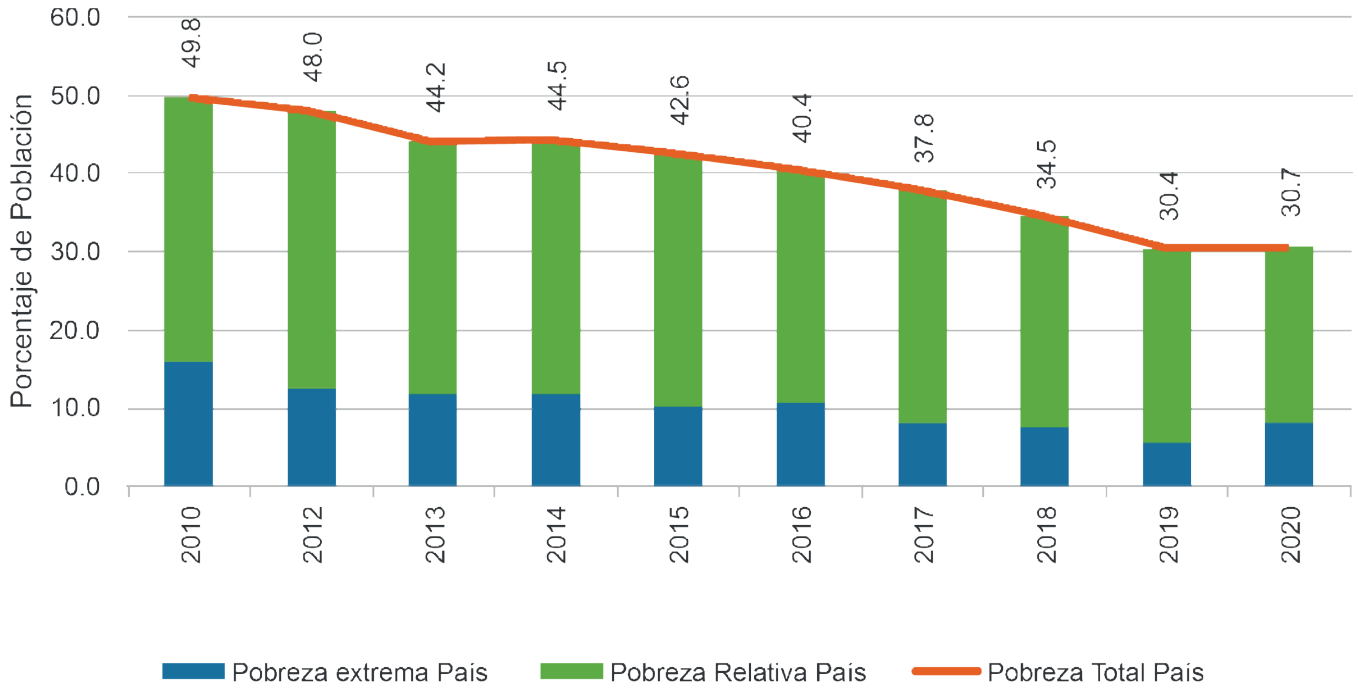
Gráfico 3: Ejecución del gasto público de los programas de erradicación de pobreza en el periodo: 2010 - 2021



Fuente: elaboración de los autores con base en datos del Ministerio de Hacienda varios años.

Según la Ley de Presupuesto General para los diferentes años del periodo en análisis, los fondos asignados para programas de erradicación de pobreza incluyen recursos para financiar: Comunidades Solidarias (hasta 2019), la Pensión Básica Universal (PBU), y proyectos de mejoramiento de servicios sociales, infraestructura social y la estrategia de prevención de violencia.

Gráfico 4: Personas en condición de pobreza en el período 2008-2020



Fuente: elaboración de los autores con base en datos de CEPAL.

El elevado monto de gasto ejecutado para el año 2020 no se corresponde con los recursos destinados a los programas de erradicación de la pobreza, más bien se han ejecutado mediante destinos que carecen de un proceso sistemático de diseño de políticas públicas y distantes de la visión de sistema de protección social. En 2020 la pobreza afectó aproximadamente a 31 de cada 100 personas de El Salvador, incrementándose 29,385 personas[8] no obstante el impacto en las mujeres fue superior puesto que la tasa de pobreza de las mujeres pasó de 30.7% a 31.5% entre 2019 y 2020 lo que implica que 33,609 mujeres adicionales experimentaron esa condición.

En esta línea, la severidad de la pobreza fue lo más destable, puesto que el impacto observable en la pobreza extrema se incrementó de 5.6% en 2019 a 8.3% en 2020 lo que significa que 176,956 personas adicionales experimentaron dificultades para satisfacer los requerimientos calóricos mínimos, siendo las mujeres las más afectadas, puesto que la pobreza extrema de mujeres pasó de 5.7% en 2019 a 8.6% en 2020. Esto significa que 101,160 mujeres adicionales en 2020 experimentaron dificultades para satisfacer los requerimientos calóricos mínimos.

El Salvador registró una reducción de las personas en condición de pobreza desde 2010 pasando de un 49.8% a un 30.7% en 2020. El porcentaje más bajo se registró en 2019 cuando los hogares en condición de pobreza representaron un 30.4%. Para 2020, los efectos derivados de la pandemia COVID-19 no se contuvieron eficazmente mediante el incremento del gasto en programas para la erradicación de la pobreza. Por el contrario, el énfasis estuvo orientado hacia programas asistencialistas, como resultado se experimentó un incremento de la tasa de pobreza para ese año con respecto a 2019.

8. El Salvador cambió en 2020 las estimaciones de crecimiento de población y la DIGESTYC reconoció dificultades en la medición en el marco de la pandemia, esto afecta la comparabilidad hacia atrás en niveles y presenta algunas incongruencias, por ejemplo, la pobreza por departamentos no está disponible y medición de la desigualdad GINI tampoco.

Cecchini & Maradiaga (2011) sostienen que los programas de transferencias monetarias, deben complementarse con políticas y programas de promoción social, más allá de un enfoque cortoplacista. Esto justifica la necesidad del fortalecimiento de un sistema de protección eficaz en el abordaje de los problemas principales que enfrenta la sociedad y trascender del pragmatismo de las políticas asistencialistas.

En el marco de la atención a los efectos de la COVID – 19, el gasto social fue considerable y las medidas que se implementaron, incluyeron: transferencias monetarias de $300 a los hogares que han perdido sus vínculos laborales, prórrogas al pago de servicios por 3 meses (energía eléctrica, agua, teléfono, cable e internet), entrega de paquetes de alimentos (PES), bonos de $150 al personal involucrado en la atención de la crisis, entre otras.

Sin embargo, este gasto fue de carácter coyuntural, sin incluir la visión del sistema de protección social y sin indicadores que permitieran evaluar la efectividad de los resultados, muestra de ello es que Ruiz-Arranz et al. (2020) señala que las medidas al consumo impulsadas por el Gobierno en el marco de la pandemia podrían presentar problemas de regresividad, es decir, que no necesariamente benefician a las personas de bajos ingresos (Salinas et al., 2021).

El Salvador registró una reducción de las personas en condición de pobreza desde 2010 pasando de un 49.8% a un 30.7% en 2020. El porcentaje más bajo se registró en 2019 cuando los hogares en condición de pobreza representaron un 30.4%. Para 2020, los efectos derivados de la pandemia COVID-19 no se contuvieron eficazmente mediante el incremento del gasto en programas para la erradicación de la pobreza. Por el contrario, el énfasis estuvo orientado hacia programas asistencialistas, como resultado se experimentó un incremento de la tasa de pobreza para ese año con respecto a 2019.

Lo anterior resalta la necesidad de revisar la efectividad en el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza. La Tabla 9 presenta el impacto del 1% en la ejecución del gasto en programas de subsistema de protección universal en el que se concluye, primero que el gasto contribuye notoriamente a la reducción de la pobreza y que es necesario su fortalecimiento y ampliación de cobertura.

Tabla 9: Impacto de la reducción de 1% en el gasto en Programas Sociales del Subsistema de Protección Universal

Impacto en Número de Personas	Impacto Porcentual
4,844 personas ingresan en de pobreza general condición	0.08% de aumento en personas en condición de pobreza general
777 personas ingresan a condición de pobreza extrema	0.012% de aumento en personas en condición de pobreza extrema
2,579 mujeres ingresan en condición de pobreza general	0.041% de aumento en población de mujeres en condición de pobreza general
414 mujeres ingresan a condición de pobreza extrema	0.0065 % de aumento en población de mujeres en condición de pobreza extrema
2,264 hombres ingresan en condición de pobreza general	0.036% de aumento en población de hombres en condición de pobreza general
363 hombres ingresan a condición de pobreza extrema	0.006% de aumento en población de hombres en condición de pobreza extrema

Fuente: estimación de los autores con datos CEPAL, Ministerio de Hacienda de El Salvador Y DIGESTYC

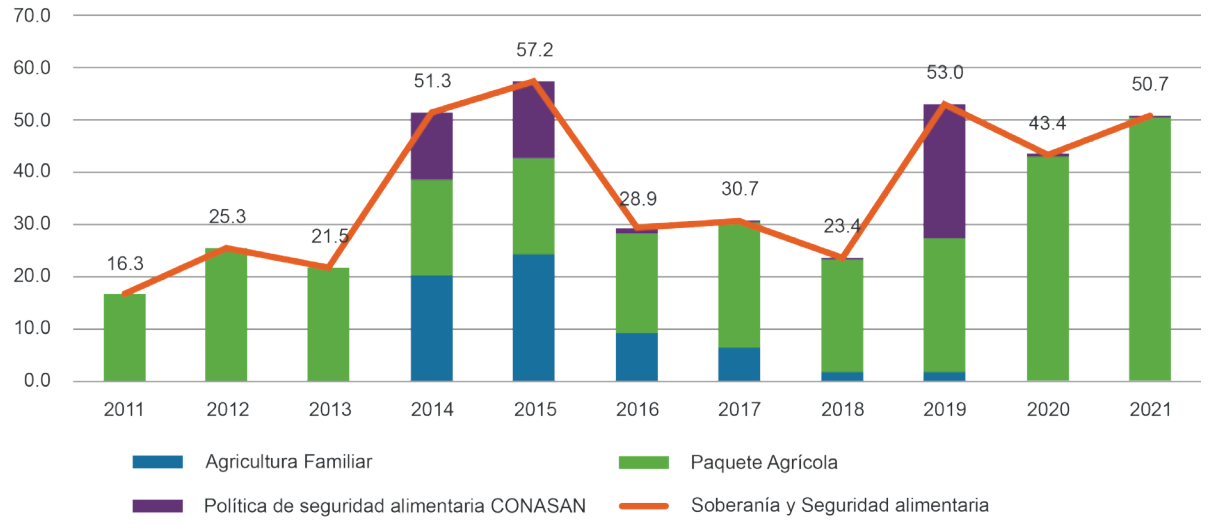
b. Seguridad alimentaria

El Salvador ha destinado recursos para promover de forma estratégica y transversal la seguridad alimentaria. En 2018 se lanzó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2018-2028) con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria priorizando grupos de población con mayor vulnerabilidad, para luego avanzar gradualmente hacia otros sectores de la población (CONASAN, 2018). Según esta política las líneas estratégicas fundamentales se centran en el mejoramiento de la producción nacional de alimentos inocuos y saludables de manera económica, social y ambiental, bajo un enfoque de diversificación que favorezcan la disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento y utilización biológica de los alimentos (Salinas et al., 2021).

En El Salvador en enero 2021 se aprobó la Ley de Agricultura Familiar, en la cual se establecen las responsabilidades del Estado en el desarrollo de un modelo productivo sostenible de agricultura familiar. Esto se constituye una oportunidad de implementar políticas públicas orientadas a reducir la pobreza, fortalecer la producción alimentaria, generar ingresos y empleos, así como fortalecer las capacidades de la agricultura para hacer frente al cambio climático y promover el desarrollo de los territorios rurales. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO (2012) , la agricultura familiar es la principal fuente de empleo agrícola y rural, puede llegar a representar más del 80% de las explotaciones agrícolas en América Latina y el Caribe, más del 60% del total de la producción alimentaria y de la superficie agropecuaria, y sobre el 70% del empleo agrícola. En el Salvador, el 51% del empleo del sector agropecuario proviene de la agricultura familiar FAO (2014).

En materia de gasto público asignado a garantizar la seguridad alimentaria, se observa una tendencia al alza durante el periodo 2011 – 2021, pasando de $16.3 millones ejecutados en 2011 a $50.7 millones en 2021. Los principales programas a los cuales se les han asignado recursos corresponden a: el Programa de Agricultura Familiar, entrega del Paquete Agrícola y la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y funcionamiento del CONASAN.

Gráfico 5: Ejecución de gasto público: seguridad y soberanía alimentaria en el periodo 2011 – 2021 (millones de dólares)



Fuente: elaboración de los autores con base en datos del Ministerio de Hacienda varios años.

Según la FAO citado por FAO & PNUD (2016, p. 30), la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) se consigue cuando:

> a nivel de individuo, hogar, nación y global (…) todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana.

De acuerdo con CONASAN (2018), cuando esto no se logra existen problemas de inseguridad alimentaria que repercuten directamente en la malnutrición de la población, la cual en períodos críticos de crecimiento resultan en serias consecuencias para la vida, manifestados en daños a la salud, la sobrevivencia, la capacidad cognitiva, y la capacidad productiva del individuo, incidiendo, en su calidad de vida, desarrollo humano y en el desarrollo social y económico del país.

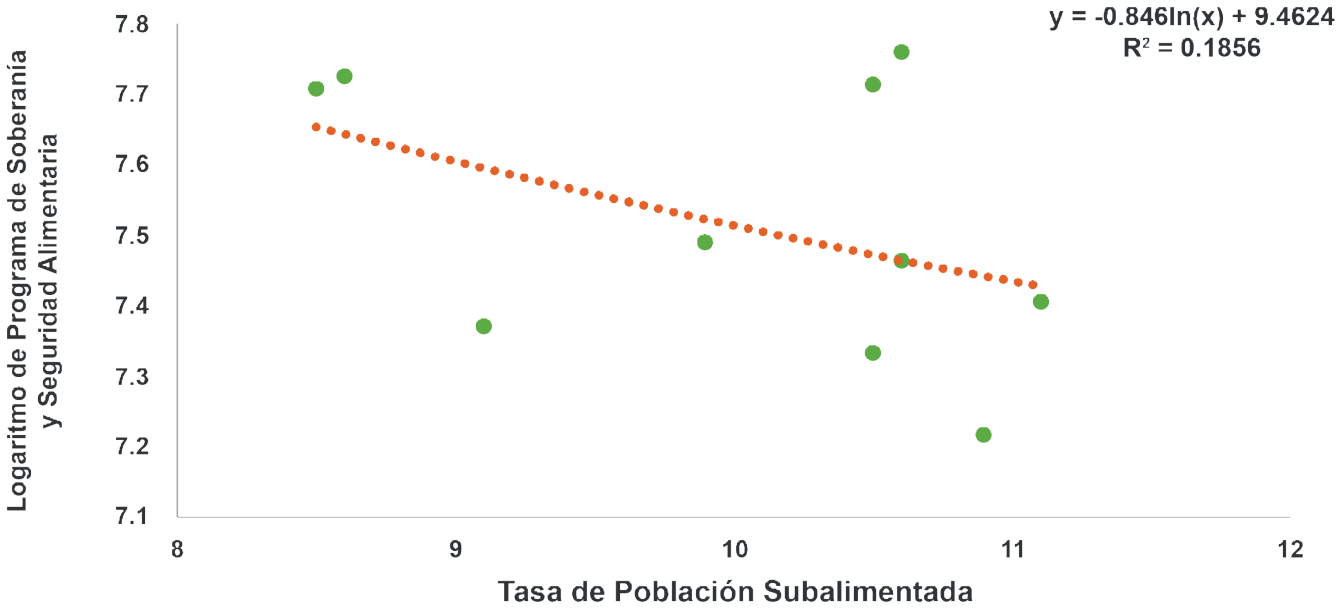
Al analizar la subalimentación[9], que presenta la condición de prevalencia de la desnutrición, de acuerdo con datos de la FAO (2022) en El Salvador para el 2020 cerca de 500, 000 están en condición de subalimentación, lo que equivale aproximadamente a un 8% de la población nacional, con una tendencia de reducción en los recientes, generando una mejora en el bienestar social de los hogares aunque con brechas aun significativas.

La subalimentación afecta al individuo y a la sociedad en su conjunto, en la medida que los individuos subalimentados no cuentan con los nutrientes mínimos para poder desarrollar sus actividades diarias, lo que suma una diversidad de problemas sociales; como la baja productividad laboral, el bajo rendimiento académico en niños, niñas y adolescentes, el aumento en la demanda de servicios de atención de salud, el aumento de mortalidad en población infantil y población mayor de 70 años.

En este contexto se realizó una regresión econométrica con el propósito de identificar el efecto de gasto clasificado como “Programas de Soberanía y Seguridad Alimentaria” sobre la subalimentación de la población salvadoreña, los resultados sugieren que, si el gasto aumenta en 1% para programas de soberanía y seguridad alimentaria, esto impacta en la tasa de subalimentación, provocando una reducción en 0.012%, es decir, aproximadamente 755 personas.

9. Esta se determina cuando un individuo consume una cantidad de calorías insuficiente para cubrir su requerimiento energético para una vida activa y saludable. El indicador se calcula comparando una distribución de probabilidad del consumo diario de energía alimentaria habitual con un nivel umbral denominado Requisito mínimo de energía alimentaria. Ambos se basan en la noción de individuo promedio en la población de referencia.

Gráfico 6: Relación Gasto de programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Subalimentación.



Fuente: elaboración de los autores con datos de Ministerio de Hacienda de El Salvador y FAO

Dada la importancia de la asignación de recursos para la ejecución de programas de seguridad y soberanía alimentaria es importante analizar la evolución de algunos indicadores. La prevalencia de la subalimentación registró un 10.9% en 2010 y de 8.5% en 2019 que implicó una reducción de 121,911 personas en esa condición. No obstante, a 2019 la prevalencia de subalimentación sigue siendo superior al promedio latinoamericano situándose en 5.4% en 2014 y 7.1% en 2019 y aunque la brecha en comparación Latinoamérica se ha reducido notoriamente (5.2% en 2014 a 1.4% en 2019) existen desafíos que justifican la necesidad del fortalecimiento de este programa y la evidencia de su efectividad.

Lo anterior es también congruente con las mejoras en el porcentaje de los hogares que presentan problemas de inseguridad alimentaria moderada o severa, que según datos de la DIGESTYC se redujeron entre 2016 y 2019 -7.5% de hogares, aunque para 2019 aun el 16% de los hogares mantenían condiciones de inseguridad alimentaria.

Los efectos en las mujeres son también significativos puesto que para 2019 el 10.6% de las mujeres entre 15 y 49 años presentaba condiciones de anemia, pese a que esta cifra expresa un reto notorio, se encuentra por debajo del promedio latinoamericano y de países como Uruguay y Costa Rica que rondan el 15% y 13.7% respectivamente. Esta conclusión también es aplicable a las mujeres embarazadas de 15-49 años en las cuales el 15.9% presentan anemia, de igual manera es un gran reto para la sociedad, pero por debajo de países como Costa Rica que para el mismo año presenta un porcentaje de 15.9% según la CEPAL.

Sin embargo, el comportamiento errático de los recursos destinados a la soberanía y seguridad alimentaria y su falta de progresividad (ver Gráfico 5) socava la eficacia del programa puesto que, a pesar de presentar buenos avances en los resultados respecto a otros países de

Latinoamérica, conforme a la evolución en el tiempo se ha deteriorado indicadores como la proporción de mujeres de 15-49 años con anemia incluyendo a las mujeres embarazadas evidenciando que la falta de consistencia afecta prioritariamente a las mujeres, así como en la seguridad alimentaria grave que se ha mantenido en el tiempo (ver Tabla 10).

Tabla 10: Indicadores de resultados en seguridad y soberanía alimentaria.

INDICADORES	2015	2019	Variación
Porcentaje de hogares que presenta inseguridad alimentaria moderada o severa (2016 el inicio)	23.5	16.0	- 109,206
Prevalencia de la subalimentación (en porcentajes)	10.6	8.5	- 121,911
Prevalencia de la inseguridad alimentaria grave en la población adulta (en porcentajes)	13.8	13.8	17,723
Proporción de mujeres de 15-49 años con anemia (%)	9.9	10.6	N/D
Proporción de mujeres de 15-49 años con anemia, embarazadas (%)	15.3	15.9	N/D

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y CEPAL.

Estos indicadores también sugieren que el programa podría fortalecerse en su diseño, puesto que, pese a los impactos positivos y la evidencia de su efectividad, la severidad de la inseguridad alimentaria no se ha reducido en la misma dinámica. En tanto que la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave en la población adulta se ha mantenido en un 13.8% entre 2015 y 2019.

En esta línea, Salinas et al. (2021) expone que según la versión 3.0 de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF), en el periodo de junio a septiembre de 2020, El Salvador se encuentra en etapa “acentuada” en materia de seguridad alimentaria, no obstante, se estima que sería al menos una fase peor sin ayuda humanitaria actual o programada, esto quiere decir que sin dicha ayuda, El Salvador transitaría a la fase de “crisis” alimentaria, debido a sus vulnerabilidades ante la dependencia de la importación de alimentos (CEPAL & FAO, 2020; Ruiz Arranz, 2019).

En este contexto el reto no solo radica en mejorar la efectividad en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas, sino también en garantizar la priorización y la calidad del gasto público de cara al abordaje de los grupos en situación de vulnerabilidad de cara a suplir las necesidades más apremiantes de la población.

Al respecto es importante incorporar al análisis, la tendencia alcista en los precios de los alimentos y bebidas no alcohólicas. Este rubro según datos de la DIGESTYC experimentó tasas significativamente altas conforme a la serie histórica de los precios, mostrando para mayo de 2022 un 13.3% respecto al mismo mes del año 2021, cuando la inflación fue de -0.87%. En esto, el rubro de alimentos y bebidas no alcohólicas registra el mayor impacto, y que tendrá implicaciones en la asequibilidad de los alimentos para las familias y la salud de la población anticipando un deterioro en la subalimentación y seguridad alimentaria.

Lo anterior coadyuvado al comportamiento generalizado de los precios observado en la inflación general (7.5%) que evalúa 238 bienes y servicios, anticipa efectos subsecuentes en la asequibilidad de otros bienes y servicios además de los alimentos y bebidas para la población. El fortalecimiento del componente de soberanía y seguridad alimentaria del sistema de protección social es impostergable y requiere de un abordaje sistemático y menos improvisado.

Finalmente, de acuerdo con las estimaciones econométricas, una reducción del 1% en gasto en el programa de soberanía y seguridad alimentaria causaría:

Tabla 11: Impacto de la reducción de 1% en el gasto en Programas de Soberanía y Seguridad Alimentaria.

Impacto en Número de Personas	Impacto Porcentual
7,585 personas ingresan a estado de subalimentación	1.2% de aumento en personas en condición de subalimentación
4,309 mujeres ingresan a estado de subalimentación	0.64% de aumento de mujeres en condición de subalimentación
3,546 hombres ingresan a estado de subalimentación	0.56% de aumento de hombres en condición de subalimentación

Fuente: estimación de los autores con datos Cepal, Ministerio de Hacienda de El Salvador Y DIGESTYC.

Una vez más el impacto en las mujeres es superior, develando vulnerabilidades adicionales y que demanda un diseño que incorpore la diferenciación de género para el fortalecimiento de la eficacia del programa. En suma, los recortes en este rubro impactan directamente en la subalimentación de las personas y en particular para las mujeres.

c. *Gasto etiquetado para mujeres.*

Al analizar el gasto desde una perspectiva de género, se observa que los presupuestos tienen un impacto diferenciado ente hombres y mujeres debido al acceso desigual a las oportunidades y a los roles socialmente asignados. Un presupuesto que aspire a reducir las desigualdades multidimensionales supone el reconocimiento de las brechas de género reflejadas en las vulnerabilidades diferenciadas. Los programas públicos y el ejercicio de la política fiscal deben considerar las implicaciones diferenciadas encaminado al fortalecimiento de la eficacia en el abordaje de los problemas sociales y sus vulnerabilidades particulares entre hombres y mujeres. Según Almeida (2021) los presupuestos con enfoque de género se constituyen en:

> (…) una herramienta de política pública que toma en cuenta las diferentes necesidades, derechos y obligaciones de las mujeres

y los hombres; que considera el impacto diferenciado que tiene el gasto sobre las mujeres y los hombres; que considera los roles sociales y económicos asignados a mujeres y hombres, y busca soluciones para reducir las desigualdades (pág. 30).

Así mismo, un incremento del gasto público no implica una reducción automática de brechas de desigualdad o la eliminación de factores estructurales que las generan, se requiere más bien que el gasto se reoriente a un uso más eficiente de los recursos existentes, a través de políticas y programas públicos que efectivamente estén orientados a los objetivos de reducir las desigualdades de género y las desigualdades sociales y, con ello, mejorar la calidad del gasto y la efectividad de la gestión pública.

La ausencia de presupuestos con enfoque de resultados también dificulta los presupuestos con enfoque de género. Sin embargo, existen avances en esta materia al incorporar las partidas etiquetadas que, para efectos del presente estudio, ha permitido el monitoreo y seguimiento del gasto destinado a las mujeres. Si bien las partidas etiquetadas no implican la implementación de ciclos presupuestarios con enfoque de género, estas han facilitado la transparencia de las asignaciones del gasto, lo cual constituye una oportunidad para mejorar la calidad del gasto destinado a promover la igualdad de género, así como analizar de manera muy general el impacto de los presupuestos en las brechas de género.

A continuación, se presenta una revisión del gasto público etiquetado para las mujeres en El Salvador para el periodo 2010 - 2021. Se ha agrupado el gasto etiquetado en seis categorías de destino.

Tabla 12: Gasto público comprometido con etiquetado de género en millones de dólares.

DESTINO	2015	2019	2020	2021
	Prepandemia		Postpandemia	
Salud de las mujeres	2.6	2.8	1.3	2.0
Fortalecimiento salud mujeres	0.03	0.04	-	-
Atención Primaria	0.03	0.06	-	-
Atención hospitalaria	1.3	1.5	-	-
Atención a la Salud de la Niñez, Adolescencia y Mujer (FOSALUD)	1.1	1.2	1.3	2.0
Igualdad Sustantiva de Género y Vida Libre de Violencia para las Mujeres	3.0	4.0	4.4	6.0
Atención a mujeres que enfrentan violencia / vida libre de violencia	1.3	1.9	1.7	2.0
Hospital Nacional de la Mujer "Doctora María Isabel Rodríguez"	17.4	18.9	21.4	24.0
ISDEMU	5.5	5.4	4.8	5.5
TOTAL	29.6	33.0	33.5	39.5
Porcentaje del Presupuesto	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%

Fuente: elaboración de los autores con base en datos del Ministerio de Hacienda.

1. Acceso a servicios de salud para las mujeres

En esta categoría se observa una reducción de 29.7%, pasando de $2.8 millones al final del periodo de prepandemia (2019) a $2.0 millones en 2021. Esta reducción se acompaña de la ausencia de partidas etiquetadas en 2020 y 2021 específicamente para la atención primaria en salud y para la atención hospitalaria para las mujeres que dificulta el seguimiento del ejercicio presupuestario en este ámbito. La marcada reducción observada en 2020 se recupera para el año 2021.

En lo concerniente a la asignación para la atención a la salud de la niñez, adolescencia y mujer desde FOSALUD se incrementa de $1.2 millones en 2019 a $2.0 millones en 2021.

2. Igualdad sustantiva de género y vida libre de violencia para las mujeres

En esta categoría se incluye gasto clasificado en las líneas de trabajo orientadas a la asistencia legal y psicosocial de las mujeres, así como al desarrollo de las micro y pequeñas empresas propiedad de las mujeres, y a la vigilancia para la aplicación de la igualdad sustantiva y de género en cumplimiento de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y de la Ley de Igualdad Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE).

Según el gasto ejecutado durante el periodo 2019 – 2021 se observa un incremento en la asignación correspondiente a las acciones encaminadas a la igualdad sustantiva de género y vida libre de violencia pasando de $4.0 millones al final del período de prepandemia (2019) a $6.0 millones al final de 2021.

3.Atención a mujeres que enfrentan violencia y acceso a una vida libre violencia

Se han agrupado en esta categoría, líneas de trabajo que contienen acciones de atención a mujeres víctima de violencia. En esta categoría también se registra un leve aumento durante el periodo pasando de $1.9 millones en 2019 a $2.0 millones al final de 2021, que revierte las reducciones observadas en 2020 (ver Tabla 12).

4. Hospital nacional de la mujer "Doctora María Isabel Rodríguez"

Este hospital fue construido durante la gestión gubernamental 2009 – 2014, y fue inaugurado en 2015. Está especializado en ginecología y obstetricia; atención de alto riesgo obstétrico; y atención especializada para recién nacidos. Inició con una capacidad de capacidad para 401 camas, incluidas 150 cunas, 31 consultorios médicos, 5 salas de partos, 3 salas de máxima urgencia, 10 quirófanos y laboratorios.

El gasto ejecutado para el funcionamiento de este establecimiento durante el periodo 2010 – 2021 se ha incrementado, durante el periodo de pandemia se incrementó en $6.0 millones pasando de $12.8 millones en 2010 a $18.9 millones en 2019. Para el periodo de postpandemia el incremento corresponde a $5.0 millones cerrando el 2021 con una ejecución de $24.0 millones.

5. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)

El Instituto tiene entre sus líneas de trabajo acciones encaminadas a la vigilancia y promoción de las políticas para las mujeres y el cumplimiento de sus derechos, según las asignaciones definidas en la Ley de Presupuesto General, esta institución tiene el compromiso de ejecutar programas encaminados a brindar atención integral y especializada para mujeres que

enfrentan violencia, así como acciones destinadas al fortalecimiento de las capacidades productivas de las mujeres para apoyar en la autonomía económica de este segmento de población.

Según la Ley de creación del ISDEMU, este es la institución estatal encargada de diseñar, dirigir, ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer; por lo tanto, se le mandata la responsabilidad de promover el desarrollo integral de las mujeres. El presupuesto asignado y ejecutado por esta institución se ha incrementado durante el periodo 2010 – 2021 pasando de $3.6 millones en 2010 a $5.5 millones 2021, revirtiéndose la reducción observada en 2020 (ver Tabla 12).

Globalmente, aunque el crecimiento de la ejecución del presupuesto destinadas a las partidas etiquetadas se muestra positivo en el tiempo, en términos relativos permanece constante respecto al presupuesto ejecutado e inclusive menor al observado en 2015 donde el gasto en etiquetado representó el 0.5% y en los años subsiguientes el 0.4%.

Analizar la composición del gasto etiquetado para mujeres, debe ir acompañado de los indicadores socioeconómicos de resultados desagregados por género, a fin de identificar si el desempeño de estos es consecuente con el comportamiento del gasto público ejecutado.

Tabla 13: Indicadores socioeconómicos y evolución de brechas de desigualdad de las mujeres

Indicador	Año base de comparación		Último dato disponible		Brecha
Muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos	2005		2018		Reducción de 59.8%
	71.2		28.6		
% de mujeres con necesidades insatisfechas de planificación familiar	2008		2014		Reducción de 7.3 puntos porcentuales
	18.40%		11.10%		
Asistencia escolar de la población de cuatro o más años según sexo	2010		2020		La brecha entre sexos se ha reducido, pero sigue favoreciendo a los hombres
	Hombres:	35.20%	Hombres:	26.60%	
	Mujeres:	30.50%	Mujeres:	24.10%	
Relación de salarios entre sexos	2010		2020		La brecha aumenta y siempre es favorable para los hombres
	84.50%		89.80%		
Mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar (brecha nacional)	2014		2020		La brecha nacional se reduce 3.4%
	67.2%		63.8%		
Mujeres en condición de pobreza (% de población)	2009		2020		Reducción de 18.4% aunque en el último año (2019-2020) se incrementó 0.8%
	49.9%		31.5%		

Fuente: elaboración de los autores con base en Salinas et. al (2021, p. 75) y CEPAL.

La Tabla 13, muestra el desempeño de diferentes indicadores a fin de analizar la evolución en las brechas de género a través del tiempo. Una de las garantías al derecho a la vida incluye un adecuado acceso en la atención en salud sexual y reproductiva, estos servicios que pueden ser limitados por políticas de salud que no garanticen la cobertura del sistema de salud y mantengan un reducido abordaje de estas temáticas en el sistema educativo. Según Salinas (2021):

> …algunos indicadores relacionados a esta temática como la razón de mortalidad materna y la proporción de partos atendidos por personal de salud capacitado reflejaban una mejora hasta el año 2018, sin embargo, a la fecha los desafíos en el acceso a información sobre mortalidad materno-infantil, infecciones de transmisión sexual, el número de embarazos adolescentes, atención prenatal y el uso de anticonceptivos se mantienen (p.76).

La no existencia de datos estadísticos actualizados imposibilita la actualización de indicadores y el análisis de la evolución de avances o retrocesos en materia de derechos, y por lo tanto vincular estos resultados a la ejecución del gasto público.

En materia de acceso a la educación, al analizar la asistencia escolar de hombres y mujeres mayores de 4 años se observa una brecha correspondiente a 2.5 puntos porcentuales a favor de la población masculina. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del 2020, muestra que dentro de las causas por las cuales los hombres no asisten a la escuela están: porque necesitan trabajar, porque no les interesa o por edad; para el caso de las mujeres la tercera causa cambia dado que mencionan que no asisten a la escuela por razones del hogar y por trabajos domésticos y de cuidados.

Las privaciones en términos del acceso a educación se relacionan con el uso que las mujeres hacen de su tiempo, un factor importante tomando en cuenta que el bienestar individual depende no solo de los ingresos o el consumo, sino también de cómo se distribuye el tiempo en las labores cotidianas, y que está influenciado por factores culturales, así como en la asignación de roles según el género (Matulevich & Kashiwase, 2018).

En El Salvador las mujeres utilizan un promedio de 36 a 39 horas semanales a labores de trabajo doméstico y cuidado no remunerado, frente a 16 horas semanales dedicadas por los hombres, esta condición es más acentuada especialmente para aquellas mujeres en condiciones de pobreza y en cuyos hogares hay presencia de niños menores de cinco años (DIGESTYC, 2017). Para las mujeres el dedicarse a las labores domésticas y trabajos de cuidado no remunerado influye en la obtención de ingresos y niveles de pobreza, siendo que estas constituyen el mayor porcentaje de la Población Económicamente Inactiva (PEI) representando un 75.1% en 2020, al analizar las razones por las cuales las mujeres no buscan empleo, cobra principal relevancia el trabajo doméstico y de cuidado, es decir, 66 de cada 100 mujeres no buscan empleo por esta razón; manteniendo un brecha de 63.8 puntos porcentuales favorable a los hombres.

Así mismo, la relación salarial mantiene una brecha desfavorable a las mujeres, y el porcentaje de hogares en condición de pobreza con mujeres jefas de hogar aumentó de 8.3% en 2019 a 9.7% en 2020, es decir la pobreza afecta a aproximadamente diez de cada cien hogares salvadoreños que están a cargo de una mujer, lo que equivale a un total de 181,457 hogares (DIGESTYC, 2020).

Las cifras anteriores nos llevan a concluir

que, no obstante, el incremento observado durante los últimos años en la mayoría de las categorías de gasto público destinado a las mujeres, los indicadores socioeconómicos que permiten monitorear brechas de desigualdad para este segmento de población presentan retos significativos. Además, exige una mayor eficiencia y efectividad en la ejecución del gasto público, Lo cual debe traducirse en beneficios o acciones que lleven a suplir las necesidades insatisfechas de las mujeres en materia de garantía y cumplimiento de sus derechos.

Las políticas públicas implementadas deben ser evaluadas, a fin de priorizar en acciones que sean efectivas para impactar en la calidad de vida de las mujeres, el real cumplimiento de sus derechos, y la reducción de brechas de desigualdad.

El acceso público a la información acerca del número de mujeres beneficiadas con los programas ejecutados, la actualización de las bases estadísticas de aspectos socioeconómicos y el monto presupuestario asignado y ejecutado en los programas destinados a las mujeres; es necesario para monitorear y evaluar la efectividad del gasto en materia de reducción de brechas y cumplimiento de los derechos de las mujeres. Esto debe ir más allá del etiquetado de género, también debe rendirse cuentas sobre los resultados alcanzados para las mujeres en el resto de los programas públicos incluyendo el sistema de protección social.

La disponibilidad y acceso a información estadística oportuna y de calidad, facilita la construcción de indicadores, análisis de resultados y seguimiento al impacto de las políticas y programas públicos específicos que se implementan a fin de identificar puntos de mejora en su diseño.

d. Gasto en otros programas sociales

En esta categoría se agruparon, los programas que se han ejecutado durante el periodo 2010 – 2021, pero que según la LDPS no forman explícitamente parte del SPSU. En la Tabla 14 se muestra un incremento significativo en este tipo de programas pasando de registrar una asignación de $8.9 millones en 2010 a $174.9 millones en 2021.

Tabla 14: Gasto ejecutado en programas fuera del SPSU en el periodo 2010 – 2021 (en millones de dólares)

PROGRAMA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Universidad en línea	-	-	-	-	-	-	-	1.6	1.0	5.0	5.0	5.0
Mozote	-	-	-	0.0	0.3	0.3	1.4	1.3	2.3	1.9	1.3	1.6
Becas	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6	1.0	1.0	1.1
Víctimas del conflicto armado	-	-	-	-	-	-	-	2.8	3.0	0.0	2.1	1.5
Ecos familiares	-	39.2	41.7	49.2	51.2	48.7	49.9	54.4	56.5	60.0	57.3	74.1
Formación docente	-	-	-	-	-	-	1.0	0.4	4.5	4.6	16.5	6.4
Alfabetización adultos	-	-	-	-	-	-	-	-	1.0	1.3	-	-
Derechos de la niñez	8.4	8.4	17.4	19.6	18.9	62.6	20.6	19.8	20.9	21.1	14.0	14.9
Desarrollo Infantil Temprano (salud)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	67.4	70.3
TOTAL, OTROS	**8.9**	**48.2**	**59.7**	**69.2**	**70.8**	**112.0**	**73.3**	**80.7**	**89.8**	**94.9**	**164.6**	**174.9**

Fuente: elaboración de los autores con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Al analizar el periodo de prepandemia se observa en primer lugar, que el promedio de gasto anual ejecutado durante este periodo (2010-2019) corresponde a $70.8 millones; así mimo los programas más representativos en función del total de gasto asignado a estos programas son: el financiamiento asignado a las Redes Integrales e Integradas de Salud (RIIS) dentro de las cuales se enmarcan los Equipos Comunitarios de Salud Familiar (Ecos familiares) el cual en promedio representa el 60.0% del gasto total anual en estos programas; y el gasto asignado para la garantía de los derechos de la niñez que representa en promedio un 34.9% anual.

Por otro lado, en la postpandemia se observa no solo un incremento importante de gasto ejecutado para estos programas, pasando de un promedio anual de $70.8 millones a un promedio $169.7 millones; sino también un cambio en las prioridades de gasto. Los programas más representativos en términos de peso con respecto al gasto total en este tipo de programas son: en primer lugar, la incorporación de un nuevo programa denominado desarrollo infantil temprano asignado por el Ramo de Salud a la red hospitalaria nacional, que representa en promedio el 40.6% del total; y en segundo lugar el gasto asignado a las RIIS – Ecos familiares el cual pasa de representar en promedio un 60.0% en el periodo de prepandemia a un 38.6% en la postpandemia, en tercer lugar se observa una significativa reducción de las asignaciones ejecutados en materia de cumplimiento de derechos de niños y niñas, dado que este gasto pasa de representar 34.9% en prepandemia a un 8.5% en postpandemia.

Valga mencionar que el 85.1% del desarrollo infantil temprano fue para remuneraciones permanentes y las contribuciones patronales relativas a las plazas contratadas. Los componentes y objetivos del programa y por tanto el seguimiento a los resultados no son claros en torno a las realidades que se pretenden transformar.

2.3 Ejecución de fondos de emergencia en atención a la pandemia de COVID – 19

Los fondos públicos ejecutados en el marco de atención a la pandemia de COVID – 19, según informes presentados por el Ministerio de Hacienda (2021a, 2021b) ascienden a un total de $905.9 entre el año 2020 y 2021. Al respecto es importante mencionar que la ejecución de estos fondos ha sido ampliamente cuestionada debido a la falta de transparencia en los procesos de adquisiciones de bienes y servicios y a la utilización del mecanismo de FOPROMID, que permite flexibilizar dichos procesos (Flores & Pacheco, 2020; Morales & García, 2021).

Al analizar el destino de los fondos se observó que, del total de los fondos ejecutados, el 41.4% corresponde al otorgamiento de una compensación económica a las familias en situación de vulnerabilidad; y un 24.9% corresponde a la adquisición y distribución de paquetes de alimentos, y un 17.8% corresponde a la adquisición de vacunas, insumos y equipos médicos (ver Tabla 15).

Tabla 15: Transferencias de fondos FOPROMID para la atención de pandemia de COVID-19 en el periodo 2020 – 2021 en millones de dólares y porcentajes.

Descripción	Ejecutado por	Monto ejecutado	Año de ejecución	% del total
Adquisición de insumos, equipos médicos y medicamentos; y reacondicionamiento y equipamiento de hospitales	Ramo de Salud	65.63	2020	7.2%
Ampliación, construcción y remodelación de la Red Hospitalaria a nivel nacional; alquiler de unidades de transporte, adquisición de materiales de protección, aseo, limpieza y alimentos.	Ramo de Obras Públicas	63.65	2020	7.0%
Adquisición de productos alimenticios para el programa Cestas Alimentarias; contratar servicio empaquetado de cestas de alimentos, adquisición de equipos, contratación de recurso humano y asistencia técnica.	Ramo de Agricultura y Ganadería y, Ramo de Gobernación y Desarrollo Territorial	225.69	2020 ($154.7 mill.) y 2021 ($70.9 mill.)	24.9%
Otorgar una compensación económica de $300.00 por familia que no tenían un vínculo laboral ni otro ingreso permanente y que se vieron afectados económicamente por la Pandemia COVID-19	Ramo de Economía, Ramo de Gobernación y Desarrollo Territorial y Ramo de Agricultura y Ganadería	375.00	2020	41.4%
Alquiler de hoteles, para centros de cuarentena, alimentos e insumos	Ramo de Turismo	8.70	2020	1.0%
Adquisición de combustible para ejecutar operativos de control de circulación en Fronteras y puntos ciegos.	Ramo de Justicia y Seguridad Pública	0.50	2020	0.1%
Habilitación de Centros de Contención. Ejecutar operativos de control a la circulación vehicular y peatonal, tránsito por las fronteras y puntos ciegos.	Ramo de la Defensa Nacional	0.80	2020	0.1%
Gastos de operación para el manejo de la crisis	Ramo de Medio Ambiente	0.05	2020	0.0%
Implementación de medidas para el abastecimiento de agua.	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados ANDA)	2.80	2020	0.3%
Adquisición de vacunas, insumos, medicamentos y equipos médicos	Ramo de Salud	161.60	2021	17.8%
Adecuación de espacios físicos para personal médico de primera línea	Ramo de Turismo	1.50	2021	0.2%
TOTAL		**905.92**		**100.0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Es necesario mencionar que tanto la entrega de la compensación económica de $300.00 como la compra y distribución de paquetes alimenticios fueron medidas cuestionadas por la falta de transparencia en los criterios para la selección de los beneficiarios y en los procesos de adquisiciones y compras; así como la falta de claridad en los procedimientos de cómo se ejecutaron los fondos públicos (El Faro, 2020). Así mismo, según El Faro (2021) consta en una investigación fiscal, denominada "Catedral", la compra irregular de canastas alimenticias por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería durante la pandemia de Covid-19 y su uso con fines político-electorales. En esta investigación, los fiscales identificaron presuntamente los siguientes delitos: actos arbitrarios, incumplimiento de deberes, falsedad documental agravada y peculado.

Tabla 16: Gasto ejecutado para la atención en la pandemia COVID-19

No.	Programa	Total, del periodo **2010 - 2021**	Ejecutado en pandemia de COVID - 19 **2020 - 2021**	
			Monto	**Peso del gasto acumulado**
1	**Gasto SPSU**	3,487.10	905.9	26.0%
2	**Etiquetado mujeres s/ciudad mujer**	332.7		272.3%
3	**Otros programas sociales**	1,047.11		86.5%

Fuente: elaboración de los autores con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Al comparar la ejecución de $905.9 millones en un periodo de dos años con la ejecución del gasto social en un periodo de once años ($3,487.1 millones), se puede observar que el gasto total ejecutado en el marco de atención de la pandemia representó el 26.0% del total acumulado de gasto ejecutado durante once años (2010 – 2021) en programas sociales del SPSU; asimismo representa un 86.5% del gasto ejecutado en once años en concepto de otros programas sociales y es aproximadamente tres veces el gasto etiquetado para mujeres durante once años (ver Tabla 16). De mismo modo, si analizamos el gasto en términos de costo beneficio y tomamos en consideración las estimaciones realizadas por la OIT (2021) que muestran que se necesitarían entre $76.0 y $92.0 millones, para poder extender el programa de pensión básica universal (PBU) a todos los adultos mayores de 70 años que se encuentran en condición de pobreza; se concluye, que con el total de gasto realizado en la atención de la pandemia de COVID-19 se pudo haber financiado la extensión de este programa por un aproximado de nueve años.

3. Impactos de las medidas sugeridas por el FMI en el artículo IV

3.1 Estimación de Multiplicadores de Gasto Público e Ingreso tributarios

Para valorar el impacto de las medidas de ajuste fiscal implementada por el gobierno de El Salvador, se recurrió a el uso de multiplicadores fiscales de gasto e ingreso estimados por el método de proyecciones de locales establecido por Jordà (2005), además se utilizaron regresiones econométricas para estimar elasticidades y establecer relaciones causales.

Para evaluar el impacto de las acciones en la política fiscal sobre el crecimiento, se recurrió a los multiplicadores fiscales (de gasto e ingreso), con lo cual se midió el efecto en los principales indicadores económicos y sociales aparejados a los efectos directos e indirectos generados los programas de ajuste enmarcados en las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los multiplicadores fiscales constituyen un instrumento de medición de impacto de la política fiscal. Estos calculan el efecto que genera las variaciones en los instrumentos de política fiscal sobre la actividad económica, y se estiman mediante la relación con el crecimiento del PIB. Los multiplicadores fiscales se estiman según las medidas de ajuste aplicadas tanto desde la perspectiva del gasto como desde los ingresos públicos.

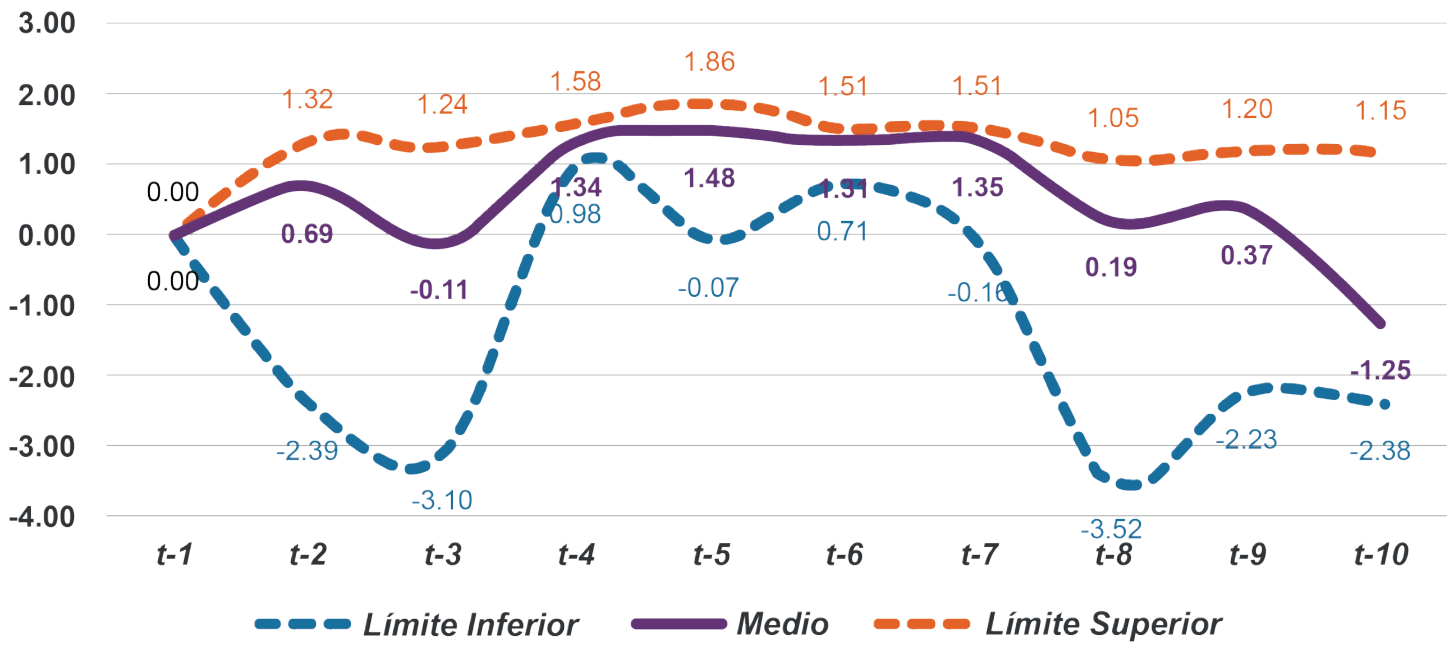
Un shock es un impacto en cada una de las variables que puede ser positivo o negativo. Por ejemplo, un aumento o una reducción de un dólar de gasto público, un aumento o una disminución de un dólar de impuestos y el propósito es evaluar las consecuencias del ajuste fiscal en la actividad económica generalizada pues existe un vínculo directo e indirecto de la política fiscal sobre la demanda agregada y su estimación permite evaluar los efectos de un ajuste fiscal.

Es así como el conjunto de multiplicadores, permiten analizar escenarios fiscales caracterizados por recomposiciones del gasto público. Puesto que los componentes del gasto tienen un impacto diferenciado en la actividad económica, un cambio en la composición del gasto genera consecuencias no triviales en el ciclo económico y en la efectividad de la política fiscal. En este sentido, no basta analizar los resultados globales en el gasto público sin considerar los efectos derivados de los cambios en la composición del gasto (Fornero et al., 2019)

Blanchard & Perotti (2002), proponen un enfoque econométrico propicio para la medición de los multiplicadores fiscales compuesto por modelos econométricos de Vectores Autorregresivos Estructurales (SVAR) y los Vectores de Corrección por el Error (VECM); los cuales se retoman para estimar el impacto de las recomendaciones del FMI sobre el PIB a precios corrientes. Así mismo se utilizó el método de proyecciones locales formulado por Jordà (2005).

Los resultados del multiplicador de gasto público sobre el PIB son positivos hasta el noveno trimestre posterior al shock. Esto significa que al incrementar un dólar de gasto público genera un efecto multiplicador para el primer año de 1.92 dólares en el PIB nominal y en el segundo año un efecto estimado en el PIB de 4.33 dólares por cada dólar de gasto público. En suma, el efecto total estimado sobre el PIB por cada dólar de gasto público hasta el noveno trimestre es de 6.62 dólares.

Gráfico 7: Multiplicador Fiscal de Gasto Público sobre el PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva.

El multiplicador de impuestos sobre el PIB nominal muestra un signo negativo, congruente con la relación esperada, pues los multiplicadores de impuestos poseen una relación inversa con la actividad económica. Posterior a un choque de 1 dólar en los ingresos tributarios el multiplicador acumulado en el primer año muestra que el PIB nominal sufre una contracción de 2.79 dólares y en el segundo año se estima un efecto negativo en el PIB nominal de 1.32 dólares. El efecto sigue siendo negativo hasta el décimo trimestre, salvo excepciones estacionales observadas en el trimestre 8; luego el choque se diluye y el producto se sitúa en su nivel de largo plazo. El total acumulado de los efectos multiplicadores de incrementar un dólar de impuestos en el PIB es de -4.99 dólares en los diez trimestres posteriores.

Lo encontrado sugiere que en aproximadamente dos años y medio los agentes económicos asimilan a los cambios tributarios, aunque con implicaciones diferenciadas en el ámbito económico y social, y en particular hacia los sectores vulnerables según las características de las medidas impositivas.

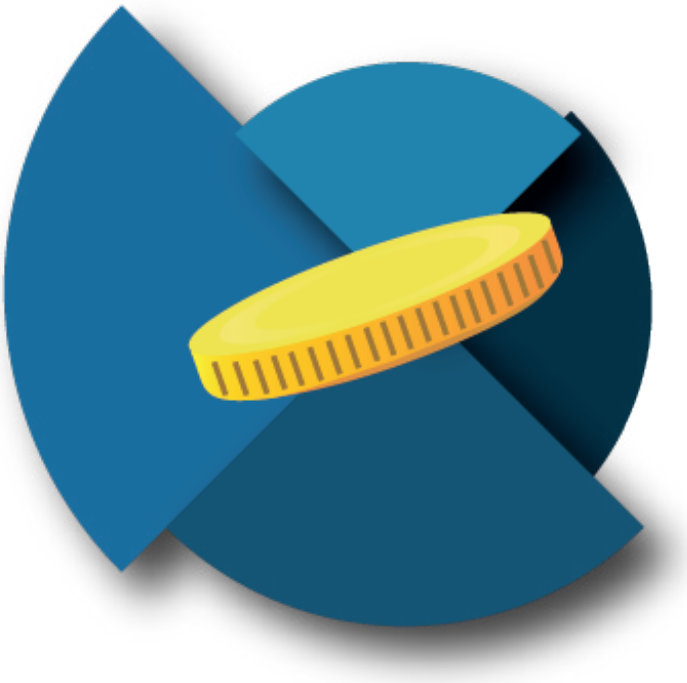
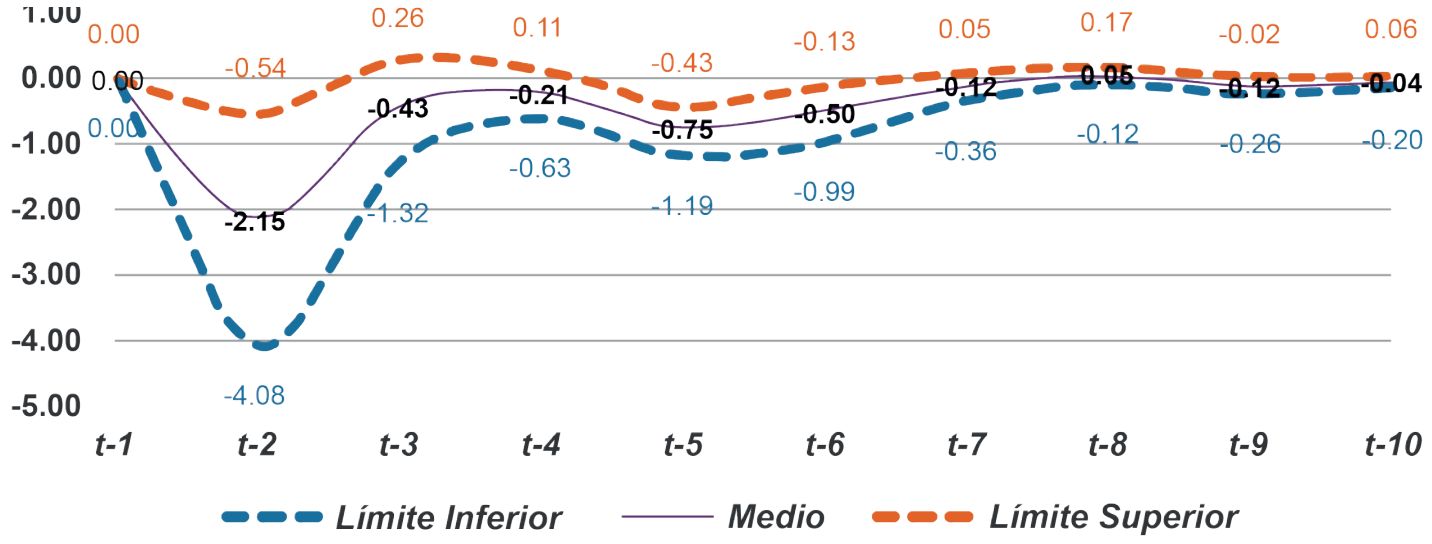


Gráfico 8: Multiplicador Fiscal de Impuestos sobre el PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva.

3.1.2 Descomposición de Multiplicadores de Gasto público

Las medidas de ajuste fiscal suelen estructurarse diferenciando los cambios en los componentes gasto público. Por lo tanto, estimar las magnitudes de cada uno de los componentes del gasto genera una aproximación más precisa de las implicaciones en la demanda agregada.

El gasto público total puede clasificarse en gasto corriente y gasto de capital, en promedio entre 2010 y 2021 el 85% del gasto público corresponde a gasto de corriente y solamente el 15% al gasto de capital. El impacto de un choque positivo en el gasto corriente de un 1 dólar ocasiona en el primer año un efecto multiplicador de 1.64 dólares, 3.7 dólares de efecto multiplicador para el segundo año, impactando hasta el noveno trimestre posterior al shock. En total se estima un efecto acumulado de 5.65 dólares en los nueve trimestres subsiguientes al incremento de un dólar de gasto corriente sobre el PIB.

El efecto multiplicador del gasto de capital es sustancialmente inferior al efecto del gasto corriente en el corto plazo, aunque el gasto de capital genera cambios en la capacidad productiva y por tanto favorece el crecimiento de largo plazo. Sin embargo, en el corto plazo un incremento de 1 dólar en el gasto de capital genera un aumento del PIB nominal de 0.27 en el primer año y 0.63 en el segundo año, evidenciando un efecto multiplicador acumulado en el PIB para el noveno trimestre posterior al shock de un dólar de 0.95.

Descomponiendo las diferentes clasificaciones que conforman el gasto de capital y los efectos multiplicadores, se tiene que para la inversión pública y transferencia de capital un aumento de un dólar genera un efecto en el PIB nominal de 0.12 y 0.15 dólares en el primer año respectivamente y 0.29 y 0.35 en el segundo año respectivamente. En suma, el efecto multiplicador acumulado en el PIB nominal para los nueve trimestres posteriores al shock son 0.43 dólares para la inversión pública y 0.53 dólares para las transferencias de capital.

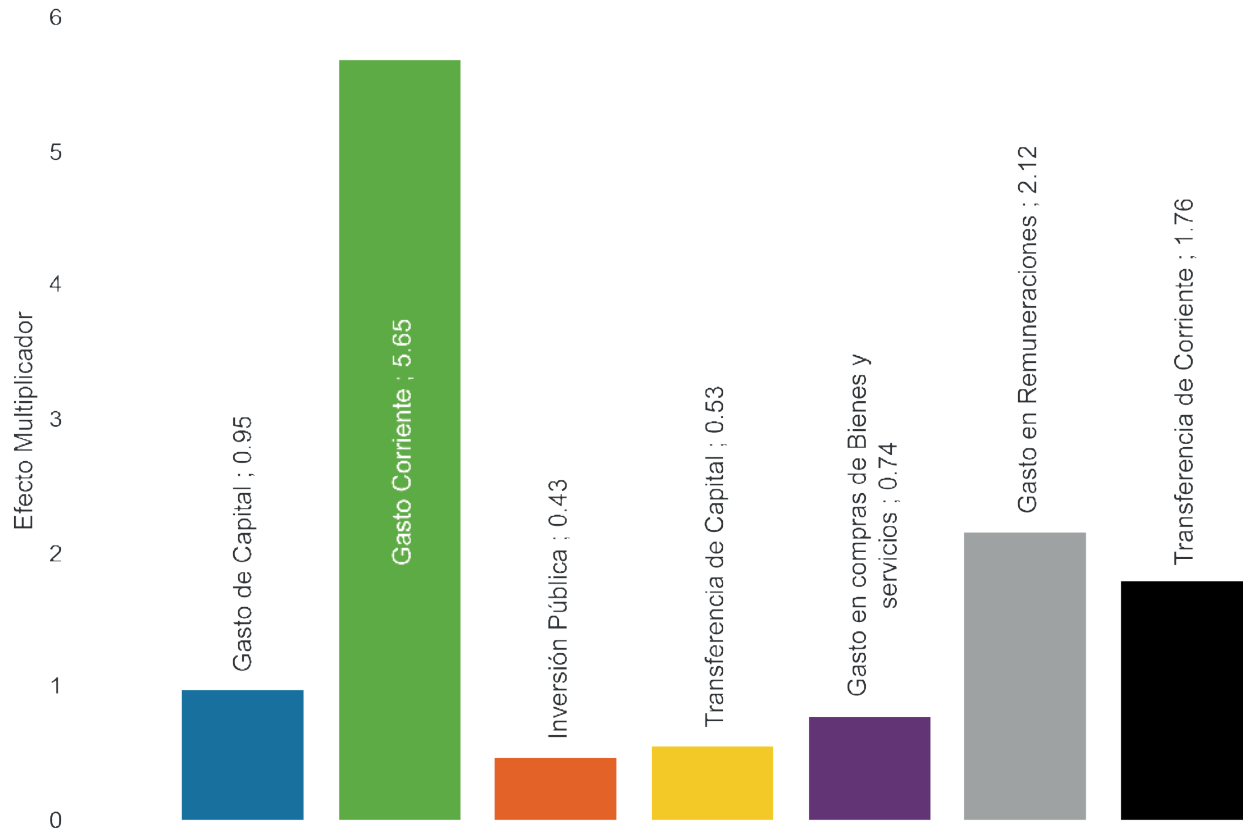
En cambio, de los componentes de gasto corriente,

las remuneraciones y las trasferencias corrientes, presentan un mayor efecto multiplicador sobre la actividad económica, en las remuneraciones un dólar de incremento genera un efecto multiplicador en primer año de 0.61, mientras que las transferencias corrientes de 0.51. Para el segundo año el incremento del PIB nominal ante un incremento de un dólar de remuneraciones y transferencias corrientes es de 1.39 y 1.15 respectivamente, estimándose un efecto acumulado para los nueve trimestres posteriores al shock de 2.12 y 1.76 respectivamente.

Finalmente, el efecto multiplicador del gasto en bienes y servicios es de 0.22 para el primer año y 0.48 para el segundo año ante un incremento de un dólar, mostrando un efecto acumulado de 0.74 para los nueve trimestres posteriores al incremento.

El Gráfico 9 presenta un resumen de los efectos multiplicadores del gasto según su composición acumulados en los nueve trimestres subsiguientes al shock de gasto público experimentado. Estos resultados se puede valorar el efecto de las recomendaciones de ajuste al gasto que orienta el FMI y el posible efecto en PIB para El Salvador, estos resultados son similares a los estimados por (Amaya, 2020). Del mismo modo que se valoran las sensibilidades de los incrementos en el gasto público en PIB nominal, también puede valorarse los efectos en las reducciones sugeridas por el FMI, lo que se realizará en los siguientes apartados.

Gráfico 9: Efecto Multiplicador del Gasto Público según tipo de gasto en PIB, acumulado al noveno trimestres posterior al Shock.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva.

3.1.3 Descomposición de Multiplicadores de Impuesto

Las medidas de ingresos también forman parte del marco de condicionalidades estipuladas por el FMI consignadas en las propuestas de ajuste, a continuación, se detallan los hallazgos en torno a las estimaciones de los multiplicadores fiscales según tipo de impuestos.

De acuerdo con los efectos diferenciados por tipo impositivo, el IVA contiene el mayor efecto multiplicador en el PIB, puesto que impactos de un 1 dólar de aumento generan efectos en el PIB nominal de -1.24 en el primer año y -0.59 en el segundo año, presentando un efecto acumulado de -1.85 en los ocho trimestres posteriores al impacto posterior a lo cual el efecto se atenúa, aunque con implicaciones y diversos ámbitos sociales y económicos.

Así mismo, los efectos en el impuesto sobre la renta (ISR) tiene implicaciones similares, aunque menores. Un choque de aumento de 1 dólar en los impuestos sobre la renta genera efectos de -1.1 en el PIB nominal para el primer año y de -0.53 para el segundo año, reflejando un efecto acumulado en los ocho trimestres posteriores al shock de -1.65 en el PIB ante un aumento de 1 dólar de impuesto sobre la renta.

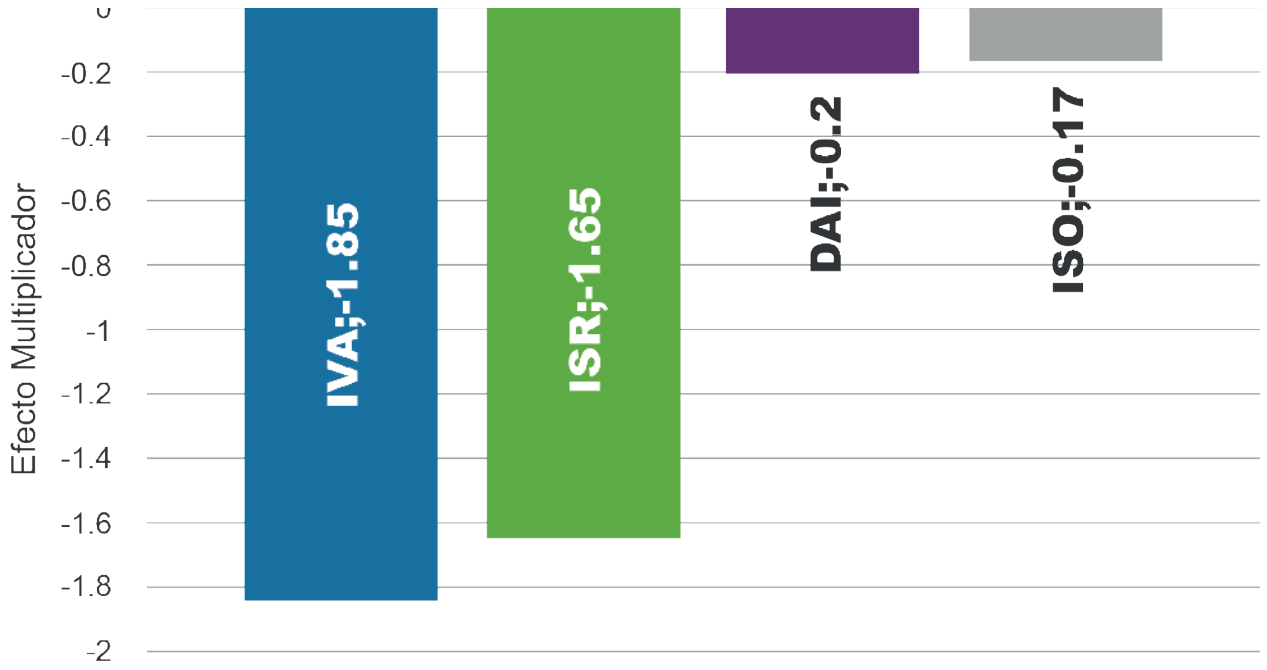
Los impuestos arancelarios a las importaciones (DAI) y las contribuciones especiales al consumo de productos (ISC), ocasionan un efecto multiplicador menor al efecto estimado en el IVA e ISR sobre el PIB, cualquier ajuste en la carga fiscal de estos ocasionaría al año un deterioro en el PIB por alrededor de -0.2 dólares y - 0.17 dólares en los ocho trimestres posteriores al shock de un dólar de ambos impuestos respectivamente.

El Gráfico 10 resume los efectos acumulados por tipo impositivo de las sensibilidades ante un incremento de 1 dólar (o 1%) para los ocho trimestres posteriores a dicho incremento. Este tipo de sensibilidades también evidencian efectos subsecuentes en las variables asociada al PIB como el consumo de los hogares, la inversión, la distribución del ingreso y los efectos en la inclusión social que deben consignarse en las valoraciones del ajuste.

Además, el marco de condicionalidades se decanta por impuestos al consumo, pese a la regresividad de estos que no distingue la capacidad de pago de las personas, por ser impuestos con mayor eficacia en la recaudación en el corto plazo. Los impuestos al patrimonio y los esfuerzos relativos a la reducción de la evasión y el gasto tributarios se perciben más bien como coadyuvantes al proceso de ajuste, pero no como elementos centrales de las medidas de ajuste desde la perspectiva del ingreso, lo cuales pueden inclusive generar rendimientos superiores a la propuesto de incremento del impuesto al valor agregado y con menores efectos en la pobreza, desigualdad y sectores vulnerables.

Además, los efectos multiplicadores del gasto público se ven afectados ante los cambios de los tipos impositivos lo que puede socavar la eficacia de la política fiscal en su papel de reactivación económica, que constituye la principal herramienta de política económica que dispone El Salvador para este propósito.

Gráfico 10: Efecto Multiplicador según tipo de impuesto en el PIB, acumulado al octavo trimestre posterior al Shock.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva.

3.2 Evolución del Gasto Improductivo en El Salvador

Al estimarse los efectos multiplicadores del gasto se observa que los efectos en derivados de 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). Por el contrario, en este período postpandémico y en 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 contracíclico de la política fiscal.

En consecuencia, se ha estimado el gasto improductivo en las partidas presupuestarias del Presupuesto General del Sector Público No Financiero, con el propósito de proteger de evidenciar la evolución de los rubros que no esenciales para la sociedad y que representan un costo de oportunidad para el fortalecimiento de programas relacionados a sectores vulnerables y proponer un uso eficaz hacia el fortalecimiento de la inversión pública y el fortalecimiento de la protección social.

El gasto improductivo incluye cuentas dentro de las partidas presupuestarias, destinadas hacia actividades poco trascendentales para la ciudadanía, o que son actividades del Estado que pueden reducirse para fortalecer otras áreas estratégicas o reducir la presión sobre el endeudamiento público. Un ajuste por la vía del gasto público debe realizarse en las partidas consignadas en este rubro fundamentalmente y/o utilizarse en asignaciones presupuestarias con un impacto significativo en el bienestar social y la inversión pública.

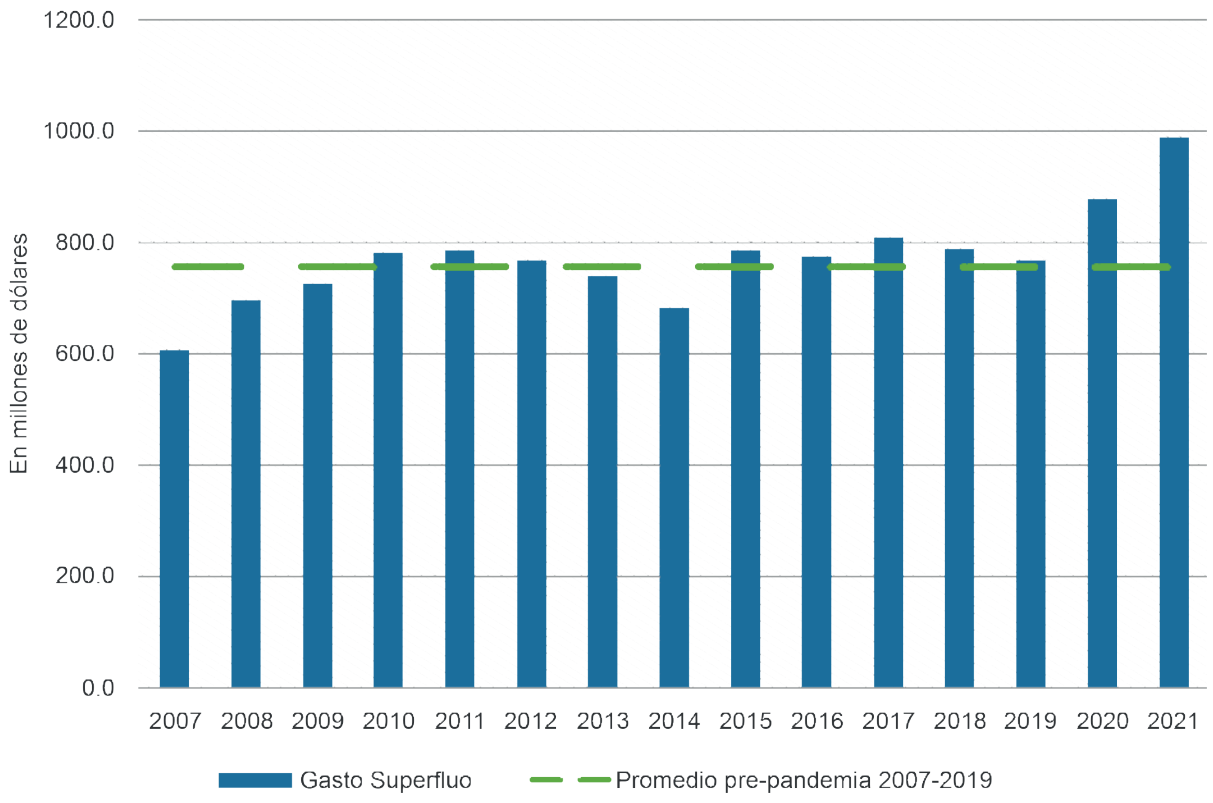
Es así como la categoría de gasto improductivo

en este estudio se refiere a las descripciones de las cuentas descritas a continuación:

- remuneraciones eventuales
- remuneraciones extraordinarias
- remuneraciones diversas
- servicios generales y arrendamientos
- Pasajes y viáticos
- consultorías, estudios e investigaciones
- seguros, comisiones y gastos bancarios
- otros gastos no clasificados

Los montos comprometidos[10] para estas asignaciones registran en promedio en los años prepandemia de $756.2 millones entre 2007 y 2019. Aunque ha existido algunos años que superan el promedio histórico, el incremento del gasto improductivo para 2020 y 2021 es comparativamente mayor respecto al promedio histórico prepandemia, siendo de 876.8 y 991.7 millones de dólares respectivamente para esos años (ver Gráfico 11). Así mismo el Gráfico 12 presenta la evolución mensual del gasto improductivo desde el año 2007 y la dinámica subyacente capturada por la tendencia ciclo, en la que es posible observar que en el período pandémico y postpandémico el gasto improductivo se incrementó sin precedentes y presenta una tendencia notoria hacia su incremento.

Gráfico 11: Evolución de gasto improductivo en El salvador (Millones de dólares)



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

10. 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.

La tendencia mostrada por el Gráfico 12 es congruente con el hallazgo que el gasto improductivo se incrementó en dos años 2020 y 2021 mucho más que el incremento experimentado en todo el período prepandémico analizado, puesto que entre 2007 y 2019 el gasto improductivo se incrementó $158.97 millones y entre 2019 y 2021 el incremento fue de $203.28 millones es decir $44.3 millones de dólares mayor en estos dos años[11].

Esto sugiere dificultades en las prioridades del Estado en un contexto en el que se requiere un papel activo en la garantía de los derechos humanos, el fortalecimiento del sistema de protección social, políticas hacia los sectores vulnerables y un plan de reactivación centrado en la reducción de las desigualdades multidimensionales. La Tabla 17 presenta la composición del gasto improductivo según la cuenta correspondiente, en donde es perceptible que durante el período pandémico y postpandémico no solo se programaron recursos por encima del promedio histórico, sino que además hubo incrementos significativos respecto a lo consignado en la ley de presupuesto (gasto programado).

En total se incrementaron $62.1 millones en 2020 y $47.2 millones en 2021. Llama la atención que en el marco de la pandemia la cuenta de pasajes y viáticos es la que mayor incremento respecto a lo programado registró aumentando 33.9 millones respecto a lo estipulado en la Ley de Presupuesto, ejecutándose un total de 49.5 millones en este concepto en el marco de la pandemia donde existían medidas estrictas de confinamiento a nivel nacional e internacional.

Tabla 17: Composición de gasto improductivo programado y ejecutado del sector público no financiero en el período pandémico y post pandémico. En millones de dólares.

	2020			2021		
	Prog.	Ejecutado (compromiso)	Var abs	Prog.	Ejecutado (compromiso)	Var abs
Remuneraciones eventuales	343.8	369.7	26.0	398.5	466.2	67.7
Remuneraciones extraordinarias	12.1	9.1	-3.0	16.1	9.5	-6.6
Remuneraciones diversas	30.6	35.2	4.6	131.8	36.7	-95.1
Servicios generales y arrendamientos	214.2	232.3	18.1	209.0	280.8	71.8
Pasajes y viáticos	15.6	49.5	33.9	13.4	14.6	1.3
Consultorías, estudios e investigaciones	132.2	114.2	-17.9	110.0	109.9	-0.1
Seguros, comisiones y gastos bancarios	42.2	55.9	13.7	47.7	56.0	8.4
Otros gastos no clasificados	24.0	10.7	-13.3	18.0	18.0	-0.1
Total, general	814.7	876.8	62.1	944.5	991.7	47.2

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

11. Por ejemplo Alvarado (2022c) documentó que mediante consultorías se favorecieron familiares y amistades de funcionarios públicos del Ministerio de Educación.

El Anexo 5 ilustra el destino de los recursos en el periodo pandémico y postpandémico de las cuentas que conforman el gasto improductivo. En estos años se ejecutaron en este ámbito $1,868.4 millones, el 45% se destinó a remuneraciones eventuales, el 27% a seguros, comisiones y gastos bancarios y el 12% a remuneraciones extraordinarias los cuales concentran el 84% de estos destinos.

Las asignaciones de gasto para la cuenta "remuneraciones eventuales" ha representado en promedio entre 2007 y 2021 el 45.5% del gasto improductivo comprometido, seguido de la cuenta servicios generales y arrendamientos con un 29.7% y finalmente "consultorías, estudios e Investigaciones" con un 13.1%, el restante 11.7% se distribuyen en el resto de las cuentas correspondientes al gasto improductivo. Pueda que algunas de las cuentas consignadas en el gasto improductivo, tengan un propósito y una función relevante en ejercicio de las facultades del Estado y sus políticas, por ejemplo las remuneraciones eventuales, extraordinarias y diversas; sin embargo de ser así, deben trasladarse a remuneraciones permanentes, con todas las garantías laborales y de derechos, puesto que estas modalidades flexibles y poco transparentes contradicen la aspiración de la función pública fundamentada en la carrera administrativa[12].

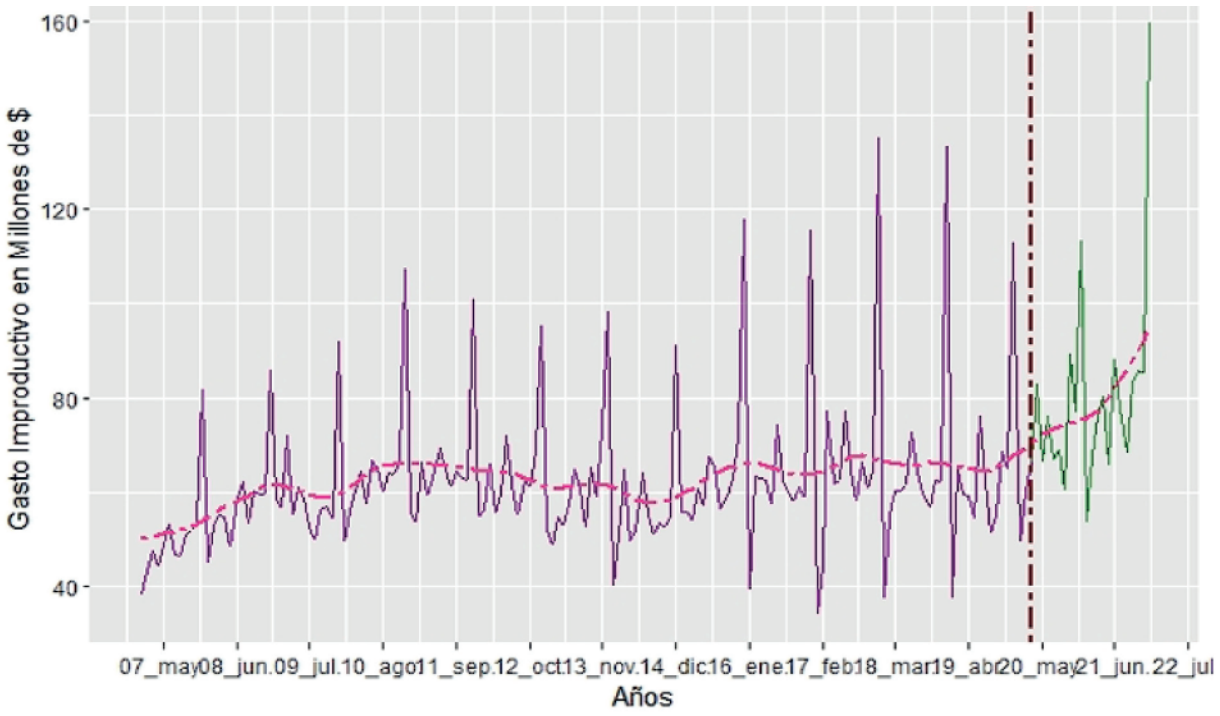
Al respecto la Sentencia de Amparo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia estipula que

> …La relación que existe entre el Estado y sus servidores es de carácter permanente, continua y busca el eficaz desempeño de la función administrativa como medio para la obtención del bien común (Sentencia de Amparo, 2016, p. 9).

Si redujeran el gasto improductivo en un 40% (aproximadamente 324 millones de dólares en 2021), y fortalecieran los programas destinados a las mujeres, gasto social, inversión pública y desarrollo local, se podrían reducir las brechas de desigualdad multidimensional, mayor inclusión en sectores vulnerables como las mujeres, la población rural y tercera edad, así como favorecer la capacidad productiva y mejorar nivel de vida para la población salvadoreña.

12. Los casos de contrataciones irregulares documentados por Alvarado (2022a, 2022b) evidencian lo argumentado en este punto.

Gráfico 12: Serie mensual tendencial y observada del gasto improductivo entre 2007 y 2021



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

3.2.1 Costo de Oportunidad de tener elevado Gasto Improductivo

La discusión del gasto improductivo expone la dimensión axiológica de la política fiscal, es decir, los fines primarios hacia donde se consigna la política fiscal, no se trata de evocar una visión de austeridad "perse" y la reducción de las facultades del Estado. Por el contrario, se trata de exhibir el costo de oportunidad en el ejercicio de la política fiscal.

En el escenario de reducción del gasto improductivo en $ 324 millones de dólares, el 40% del monto correspondiente al año 2021 y se destina a otras partidas presupuestarias que beneficien sectores vulnerables podrían, por ejemplo duplicarse la cobertura del gasto público en programas sociales puesto que para 2021 cubre por completo dicho monto con lo cual se fortalecería el Programa Ciudad Mujer, el funcionamiento de los Equipos Comunitarios de Salud familiar (Ecos familiares) y acciones de atención a víctimas de violencia contra las mujeres y contra la población LGTBIQ+. Reconstrucción de infraestructura escolar, la pensión básica universal, programas para la soberanía alimentaria y programas contra la pobreza.

Con esta reducción se podría incrementar en un 111% el gasto en programas sociales que equivale a $290.4 en 2021, sextuplicar el gasto en soberanía y seguridad alimentaria que equivale a $50.7 millones en 2021, incrementar aproximadamente 10 veces el gasto en reducción de la pobreza que equivale a $34.1 millones en 2021 o incrementar nueve veces el presupuesto dedicado a las partidas etiquetadas para mujer y género que equivalen a $39.5 millones.

Podrían construirse y equiparse nuevos

hospitales nacionales, triplicar el presupuesto de la Universidad de El Salvador entre otras obras que ilustran la necesidad de fortalecer el destino de recursos pero con resultados eficaces para la ciudadanía, por ejemplo, según Monterrosa & Ramón (2022) el GOES debía en enero, hasta ocho meses de pago de pensión básica universal de $50 dólares a aproximadamente 37,500 adultos mayores de 70 años que viven en condición de pobreza, lo que suma un monto total de $15 millones de dólares que contrasta con estos resultados.

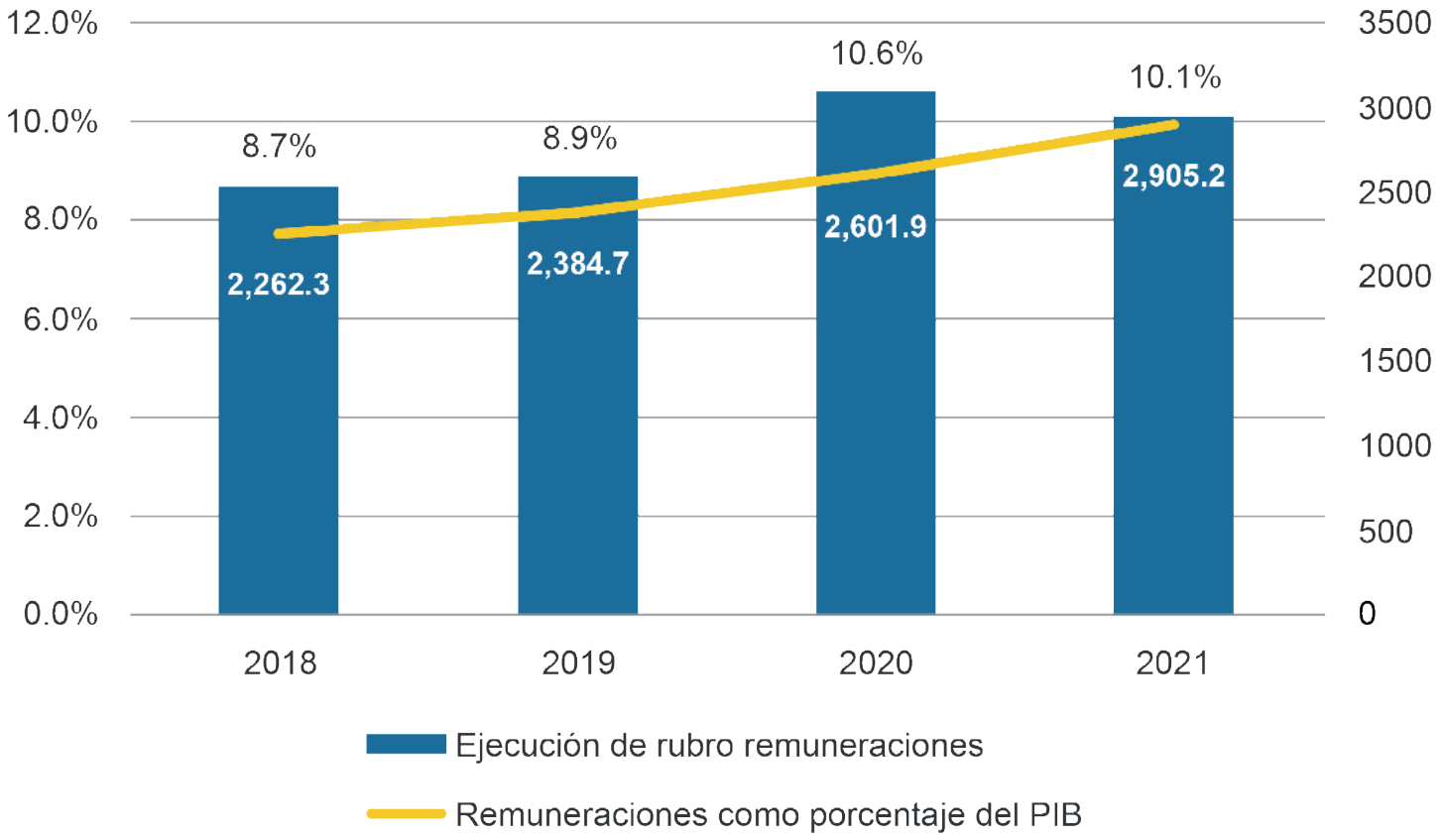
3.3 Gasto en Remuneraciones en El Salvador

La carrera administrativa estipula garantías y derechos laborales para el ejercicio de funciones con base en méritos y aptitudes para el desempeño de la función pública, cuya promoción y capacitación favorece el fortalecimiento de las funciones del Estado en beneficio de la ciudadanía (Ley de servicio civil y carrera administrativa de la República de El Salvador, 1961; Constitución de la República de El Salvador, 1983). En contraste los ajustes fiscales desde un enfoque neoliberal que limita las facultades del Estado y propende a su disminución y muchas veces la vulneración de derechos labores, desde una visión de equilibrio presupuestario y no desde una evaluación de programas públicos según los efectos en la sociedad.

Adicionalmente, los salarios devengados por la función pública poseen un impacto significativo en la demanda efectiva de la economía y poseen un rol dinamizador y multiplicador que beneficia a los diversos sectores de la sociedad. No es trivial que el mayor efecto multiplicador del gasto público se encuentre en los salarios (ver Gráfico 9) y por tanto un recorte en este ámbito no solo vulnera los derechos laborales, sino que además impacta significativamente en la actividad económica y por tanto genera un efecto recesivo que afecta a sectores diversos.

Las remuneraciones ha sido uno de los rubros que explica el incremento sustancial del gasto público entre 2018 y 2021. Según la ejecución presupuestaria, correspondiente a los compromisos de la hacienda pública para 2018 cerró con un monto de $2262.3 millones y para el 2021 se incrementó a $2905.2 millones. Los años donde se observa un mayor incremento son 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.

Gráfico 13: Ejecución presupuestaria del rubro remuneraciones en Millones de $ y Porcentaje del PIB



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

No obstante, en este ámbito se observan resultados contradictorios. Primero que en este rubro se presentan a la sociedad incrementos en áreas que poseen una aceptación social como justicia y seguridad pública, desarrollo social y desarrollo económico en la Ley de Presupuesto, pero luego se modifican durante el ejercicio presupuestario. Prueba de ello es que, en 2020 para el rubro de remuneraciones correspondiente a estas tres áreas de gestión, experimentaron reducciones significativas durante la ejecución, con respecto a lo programado en justicia y seguridad pública (- $46.02 millones), desarrollo social (- $16.95 millones) y desarrollo económico (- $11.25 millones). En contraste la conducción administrativa ($11 millones) y empresas públicas ($3 millones) que aumentaron su gasto en remuneraciones respecto a lo programado (Ver Anexo 6).

El 2021 no es la excepción puesto que también el rubro de remuneraciones hacia estas áreas experimentó reducciones respecto a lo programado en la Ley de presupuesto, mostrando disminuciones de justicia y seguridad pública ($59.34 millones), desarrollo social ($1.19 millones) y desarrollo económico ($5.13 millones). De igual manera las remuneraciones hacia la conducción administrativa se incrementaron en $27.9 millones respecto a lo programado.

El rubro de remuneraciones permanentes se ha utilizado como un fondo de ahorro para economías salariales que posteriormente se reasignan para otros destinos, es así como

en todos los años existen reducciones en la ejecución presupuestaria respecto de lo programado, lo cual es también perceptible en el rubro de contribuciones a la seguridad social públicas. Sin embargo, hay dos puntos destacables en el análisis de la Tabla 18. El primero es que las indemnizaciones se incrementaron sustancialmente respecto de lo programado en el 2021, contrario a lo observado en las remuneraciones permanentes las cuales se redujeron respecto a lo programado, al igual que las contribuciones a la seguridad social públicas, lo que sugiere despidos de plazas permanentes tal como evidencia Velásquez (2019). Nótese que esta valoración es en comparación a lo programado, puesto que en la ejecución general el gasto en remuneraciones permanentes ha crecido a niveles sin precedentes.

El segundo punto es que se observa un incremento notorio de las contribuciones a la seguridad social privada, lo que sugiere incrementos salariales[13] y aumentos de trabajadores eventuales. Mientras que el monto general del gasto salarial y en particular en remuneraciones permanentes se ha incrementado también las vulneraciones de derechos laborales, se afecta la estabilidad laboral de la gestión pública al tiempo que se incrementan las contrataciones y los salarios del sector público.

En este análisis es fortuito valorar un proceso de evaluación por resultados, puesto que los cambios en la calidad de los servicios públicos derivados del incremento del gasto en remuneraciones no se corresponden con los resultados sociales y económicos para transformar la vida de las personas en la sociedad.

Tabla 18: Diferencia entre recursos programados y ejecutados (comprometidos) entre 2017 y 2021 en millones de $

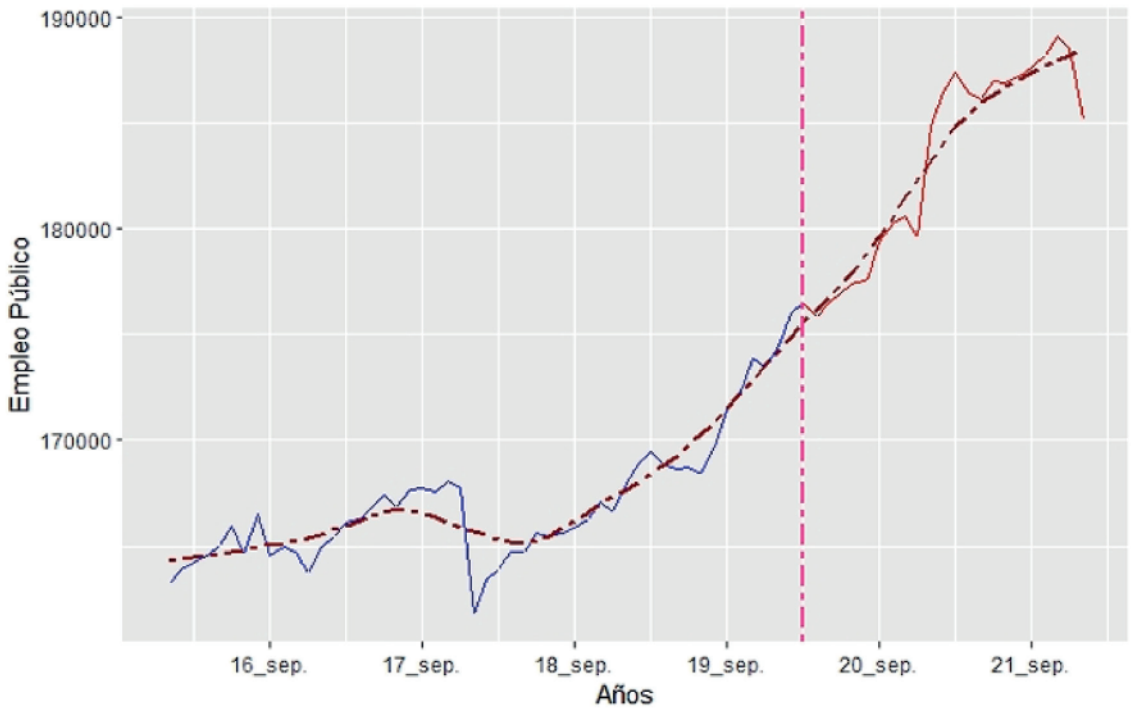
Rubro	2017	2018	2019	2020	2021
Indemnizaciones	5.0	13.5	20.7	14.6	46.8
Remuneraciones Permanentes	-37.8	-31.5	-28.2	-63.4	-44.5
Contribuciones a la seguridad social pública	-13.8	-50.2	-72.8	-59.9	-53.8
Contribuciones a la seguridad social privada	-3.3	38.9	28.6	28.9	38.7

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

Al analizar la evolución del empleo público en el marco de la pandemia se observa primero que posee una dinámica subyacente ascendente del empleo público que de hecho se magnifica en el período postpandémico y que refuerza las conclusiones previas en lo relativo al gasto salarial.

13. Las contribuciones a la seguridad social públicas poseen techo salariales por lo que este rubro no incrementa si existen cambios salariales por encima del máximo de cotización de $1000 dólares, solo aumenta si incrementan las plazas, en el caso de las contribuciones a la seguridad social privadas no poseen techo (ISSS, 2018). Por ello se concluye que el incremento de las contribuciones privadas proviene de incrementos salariales y de contrataciones eventuales respecto a lo programado.

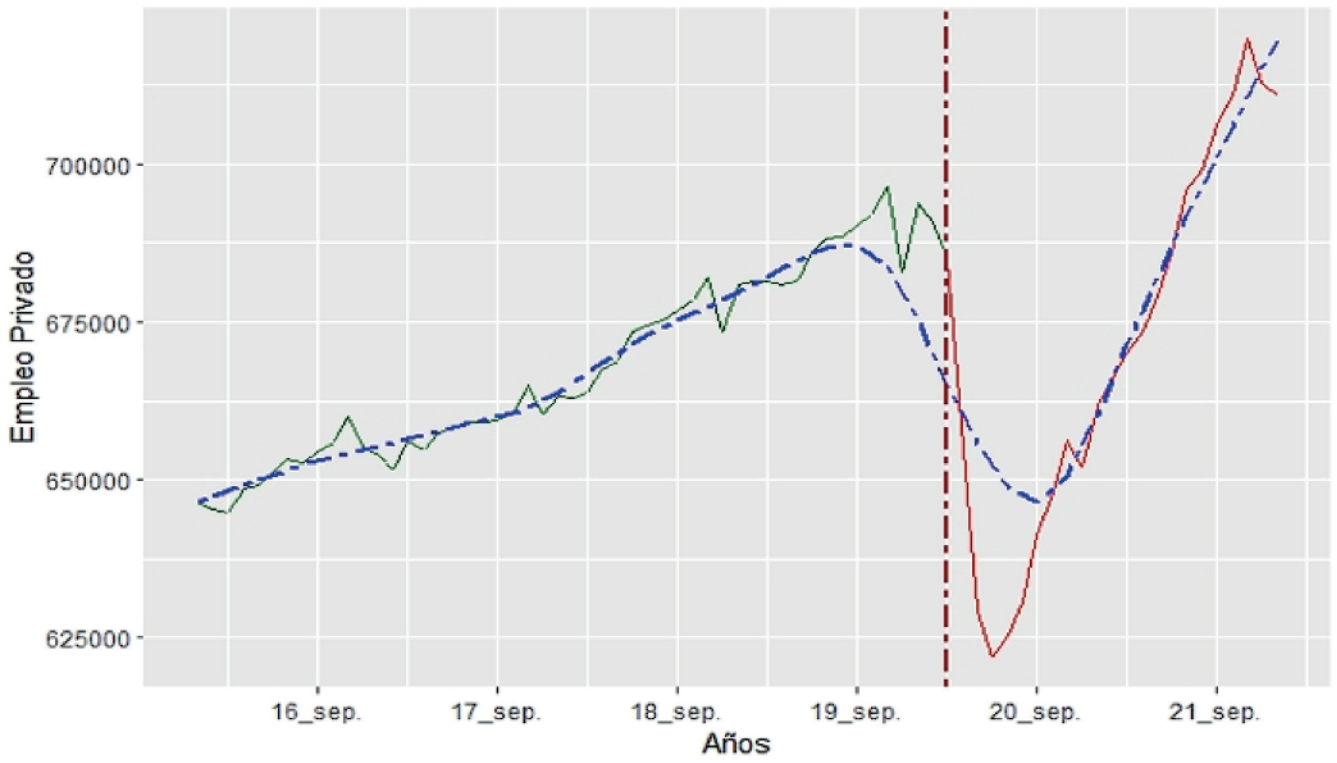
Gráfico 14: Tendencia ciclo del empleo público. La línea vertical corta en marzo de 2020 para demarcar el período pandémico.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Adicionalmente el impacto de la pandemia no afectó el empleo público y por el contrario las contrataciones se dinamizaron a ritmos sin precedentes y aunque esto favorece la demanda efectiva y la recuperación económica, sitúa en la encrucijada la efectividad de los recursos públicos en donde se requiere un papel protector del Estado ante los grupos vulnerables y transparencia en los resultados porque esto también representa un detonante de ajustes posteriores que comúnmente impacta los sectores vulnerables, como las mujeres, beneficiarios directos e indirectos de programas públicos, población rural y productora agrícola, tercera edad, entre otros.

Gráfico 15: Tendencia ciclo del empleo privado. La línea vertical corta en marzo de 2020 para demarcar el período pandémico.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Al observar el Gráfico 14 y el Gráfico 15 ilustra los efectos diferenciados en el empleo público y privado. El primero muestra un aumento de la dinámica subyacente en el marco de la pandemia y postpandemia y el segundo, muestra un efecto sin precedente en la contracción del empleo privado.

El empleo público expresa un dinamismo superior al empleo privado, entre 2019 y 2021 se contrataron en promedio 22,044 personas, distribuidas de la siguiente manera: 5050 personas en 2019, 7450 personas en 2020 y 9544 en 2021 según datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. No obstante se refleja una leve contracción en los últimos meses de diciembre de 2021 y enero de 2022 por debajo de su tendencia y que podría ser congruente con el anuncio del Ministerio de Hacienda de posibles despidos (Magaña, 2022).

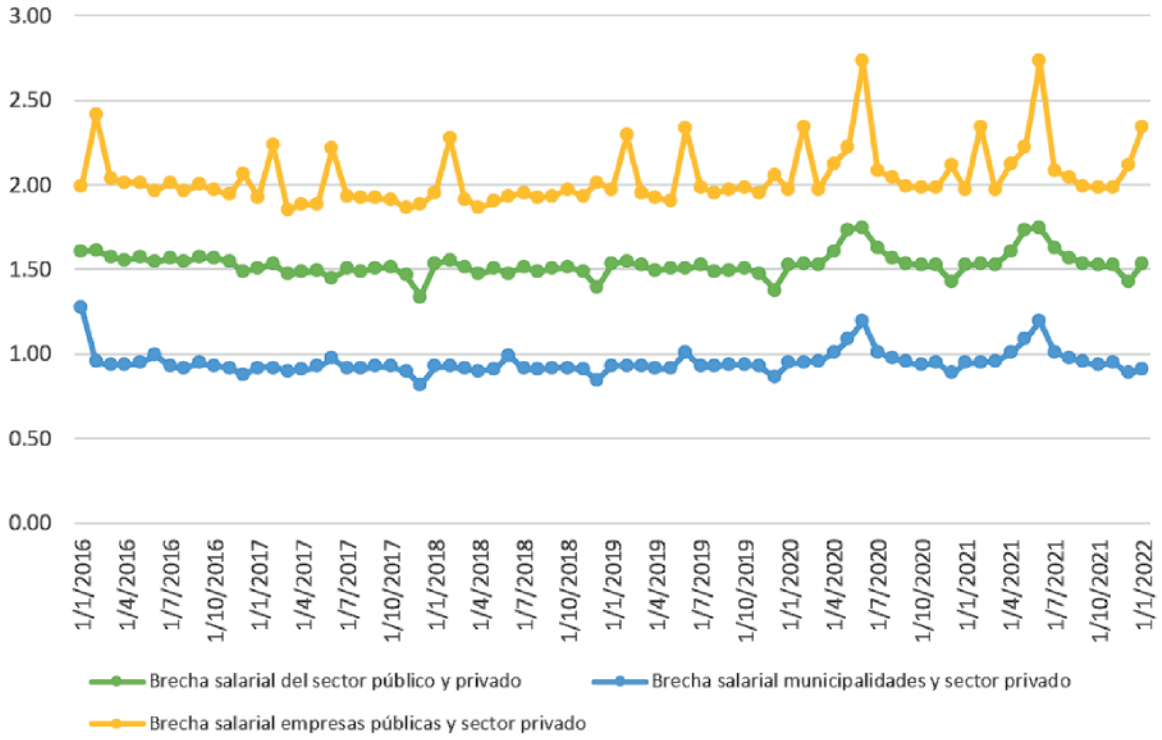
En general se observa en lo concerniente al comportamiento del empleo público por un lado una dinámica subyacente de crecimiento sin precedente, pero acompañado de un proceso de rotación de personal, en la que ocurrieron despidos, retiros voluntarios y retiros obligatorios, algunos fundamentados en decretos legislativos, con cuestionables fundamentos de su constitucionalidad (Portillo, 2022).

En lo que respecta al empleo privado pese a la magnitud de la crisis por COVID-19 la recuperación posterior es significativa después de julio de 2021, evidenciando un alto grado de resiliencia de las empresas quienes además presentan, un cambio en la creación de nuevas empresas superando los efectos de la pandemia,

como se observa en el Anexo 7, los cierres de empresas en el marco de la pandemia han sido superados y se observa una tendencia a la creación de nuevas empresas.

Otro de los aspectos a analizar en el ámbito de las remuneraciones, son los montos salariales, de hecho, el FMI asigna particular importancia a este punto por considerarse un criterio de eficiencia en comparación con la brecha salarial entre el sector público y privado. Sin embargo, aunque en términos generales existe una brecha salarial promedio superior a 1 entre el empleo público y privado como refleja el Gráfico 16, las discrepancias son heterogéneas al interior del sector público. En promedio entre enero de 2016 y enero de 2022 la brecha salarial entre el empleo público y privado es de 1.53, es decir que los salarios en el sector público son un 53% más altos que en el sector privado, sin embargo, si se descompone entre municipalidades la brecha salarial no es superior, en realidad las municipalidades presentan salarios en promedio (0.95) 5% inferiores al sector privado. No obstante, esta valoración es diferente para las empresas públicas financieras quienes en promedio presentan niveles salariales que duplican el salario del sector privado (2.04).

Gráfico 16: Brecha salarial entre salario privado y salario público, salario de las empresas públicas y salario de las municipalidades. El valor 1 significa paridad salarial.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Valorar asimetrías salariales, requiere la comparación de competencias y capacitación laboral que la homogenice, sin embargo, asumir "perse" que dichas asimetrías constituyen una regla al interior del sector público, conlleva conclusiones imprecisas en el ejercicio de la función pública. Además, hay heterogeneidad en el interior del sector público de hecho los cambios salariales en las empresas públicas financieras y no financieras están explicando en gran medida la desviación de la tendencia general de los salarios de las personas que trabajan en el sector público, respecto al sector privado.

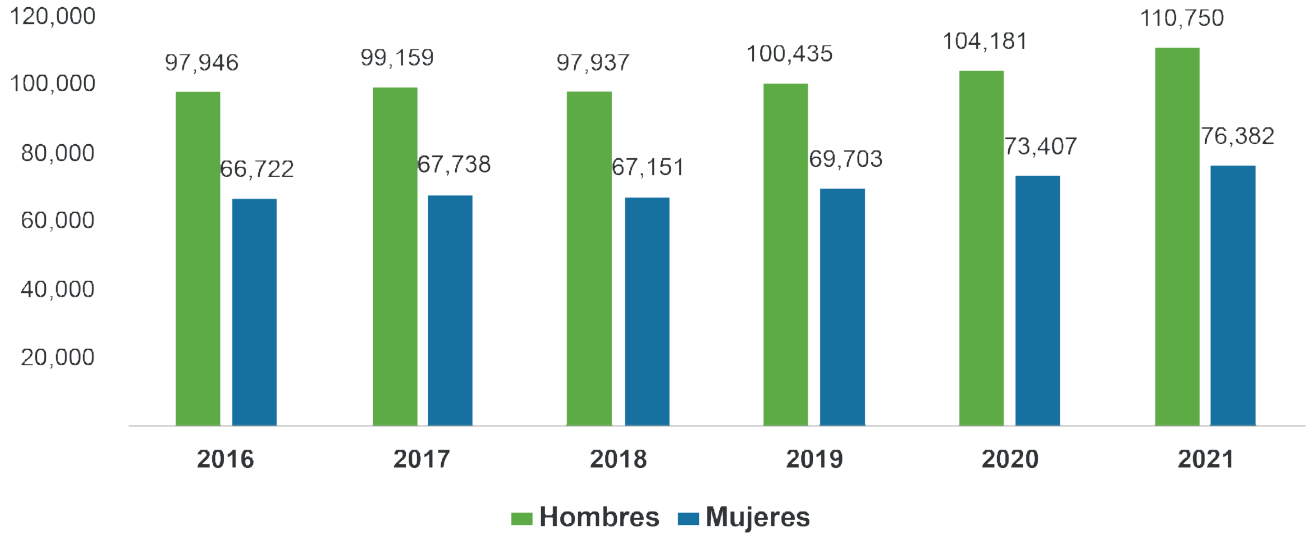
Además, los salarios en el sector privado son sustancialmente bajos que requiere una política de transformación productiva que favorezca actividades de mayor complejidad, el incremento de la productividad laboral y la mejora de los salarios para transformar el nivel de vida de las familias salvadoreñas, el enfoque de reducir el salario del sector público posee implícitamente una visión espuria. Sin embargo, es necesario, transparentar los mecanismos de dignificación del empleo público en las mejoras salariales, favorecer el mérito y cualificación laboral y potenciar las contrataciones por concursos públicos, así como la transparencia en los resultados alcanzados en beneficio de la sociedad salvadoreña.

Sostener la viabilidad del volumen de contrataciones en el periodo pandémico y postpandémico es muy difícil sobre todo porque se incrementaron sin un sustento presupuestario sostenible en el tiempo y sin ninguna vinculación a objetivos plasmados en un plan de abordaje integral de la crisis, y en consecuencia tampoco se evaluaron resultados o beneficios para el país.

En esta línea la homogenización de los mecanismos de promoción y mejoras salariales deben ser uniformes para todo el sector público incluyendo las empresas públicas financieras y no financieras quieres reflejan salarios promedios muy por encima del comportamiento general de la administración pública. El respeto a los derechos y la estabilidad laborales constituyen aspectos impostergables, así como la proyección de rendición de cuentas y la gestión por resultados.

Finalmente, las contrataciones requieren de una visión de paridad de género en la promoción del empleo público. Entre 2016 y 2021 en promedio el 41% del empleo público corresponde a funcionarias mujeres y 59% funcionarios hombres, lo cual ha mostrado un comportamiento estable en el tiempo que no ha cambiado con el volumen de contrataciones recientes, en este punto transparentar el ejercicio de la función pública requiere de un visión paritaria que propenda a la igualdad en las contrataciones entre hombres y mujeres, incluyendo la promoción en puestos de alta responsabilidad institucional para las mujeres.

Gráfico 17: Empleo público estatal y municipal anual promedio según sexo. 2021 estimado según promedio de participación por sexo en el periodo.



Fuente: Elaboración de los autores con base en datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

En el sector privado, también se evidencia una alta masculinización del sector formal muy similar al observado en el sector público, puesto que en promedio entre 2016 y 2021 el 40% del empleo corresponde a mujeres y el 60% de los puestos en el sector privado corresponden a hombres, lo cual expone una brecha de autonomía económica y privaciones para las mujeres.

Las asimetrías salariales no constituyen un problema en el sector público puesto que las mujeres en promedio poseen salarios en promedio 13% superiores que los hombres lo cual además refleja una mejor colocación en puestos claves de la función pública. Esto también anticipa vulneraciones a los derechos de las mujeres en casos de despidos provenientes del ajuste fiscal en proceso de aplicación.

En el sector privado (formal) la brecha salarial de las mujeres si muestra una leve disparidad, puesto que los salarios son un 7% menor que los hombres. Es de resaltar además que 14,589 mujeres en el sector privado perdieron sus empleos en el marco de la pandemia por COVID19 y 18,828 hombres. Aunque para 2021 ya esa cifra se había recuperado con creces, puesto que los incrementos de empleo para 2021 fueron de 17,500 mujeres y 20,112 hombres, que evidencian saludables síntomas de recuperación.

Tabla 19: Salario promedio del sector público y privado según sexo. 2021 estimado según promedio de participación por sexo en el periodo.

	Sector Público			Sector Privado		
Año	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2016	738	845	781	519	473	500
2017	744	847	786	548	508	532
2018	760	866	803	553	514	538
2019	772	874	814	560	521	544
2020	790	891	832	546	506	531
2021	824	936	869	601	555	583

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Las remuneraciones tienen efecto multiplicador en PIB, por medio del indicador de consumo final, de acuerdo con el Gráfico 19, al cumplirse nueve trimestres se acumulan impactos de 2.12 dólares por cada un dólar de choque en remuneraciones.

El signo de impacto denota un carácter procíclico, si las remuneraciones se reducen al según lo recomendado por 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.

3.4 Gasto en Subsidios a combustibles fósiles

Los subsidios se enmarcan en una visión de política pública que busca favorecer la asequibilidad de los servicios fundamentales para la población y donde el carácter universal depende de diversos factores concebidos en el diseño de la política, el problema que aborda y su magnitud. La etapa de diseño es fundamental para la efectividad de una política pública, y los subsidios se enmarcan en este carácter, la cual debe definir la cobertura de la población objetivo, la sostenibilidad presupuestaria y el propósito para la cual fue definida (Filgueira, 2014; Paes de Barros & de Carvalho, 2004).

Comúnmente los procesos de evaluación de la política de subsidios han estado impregnados de un enfoque de sostenibilidad presupuestaria y des enmarcada de la congruencia con los objetivos de la política pública y la efectividad en la resolución de los problemas para los cuales fue definida. Los subsidios fósiles que promueven el consumo son altamente cuestionados, e inclusive en el objetivo para el desarrollo sostenible 12 propone la racionalización ineficiente.

Sin embargo, la manera en la que está concebido el subsidio al Gas licuado o a la electricidad, se basa en el nivel de kilowatts por hogar, lo cual se vuelve un estímulo al bajo consumo al tiempo que favorece la asequibilidad de estos servicios.

En este sentido, El Salvador destina un monto anual para el subsidio al gas licuado, Transporte Público y al consumo energético para la población pobre y vulnerable. La Tabla 20 describe las asignaciones realizadas a cada categoría de subsidio, en la cual se evidencia que el rubro en energía eléctrica ha concentrado en el periodo de referencia un 46% de las erogaciones, el gas licuado un 34% y el transporte público el 20%.

Otro de los aspectos observado es que los subsidios han experimentado un proceso de racionalización, de hecho, los subsidios del 2019 representan un 45% del gasto presupuestario del 2013 evidenciando una reducción significativa, siendo el subsidio a la electricidad el rubro que experimentó un 62% de dicha reducción y un 33% correspondió al subsidio al gas licuado y el restante 5% de transporte público de pasajeros.

Sin embargo, este proceso ha continuado a dimensiones sin precedente puesto que, 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. Esto refleja que el Gobierno salvadoreño en efecto ha estado realizando un proceso de ajuste fiscal por la vía del gasto público y los subsidios constituyen uno de los rubros afectados.

El Gráfico 18 refleja el gasto en los subsidios del Gobierno Central como proporción del PIB, observándose una tendencia hacia la reducción en particular, en el año 2020.

Este proceso de racionalización se desarrolla sobre la base de la focalización del gasto presupuestario y no sobre la base de una evaluación de resultados de la política, y como consecuencia, los impactos esperados para la población vulnerable son sustanciales. Realizar procesos de racionalización en el marco de una crisis sociosanitaria, en donde se requiere un papel activo del Estado en su papel protector de la seguridad humana frente las condiciones adversas, magnifica los efectos hacia los sectores vulnerables como las mujeres, la población rural

y la población con carencias en sus necesidades básicas insatisfechas.

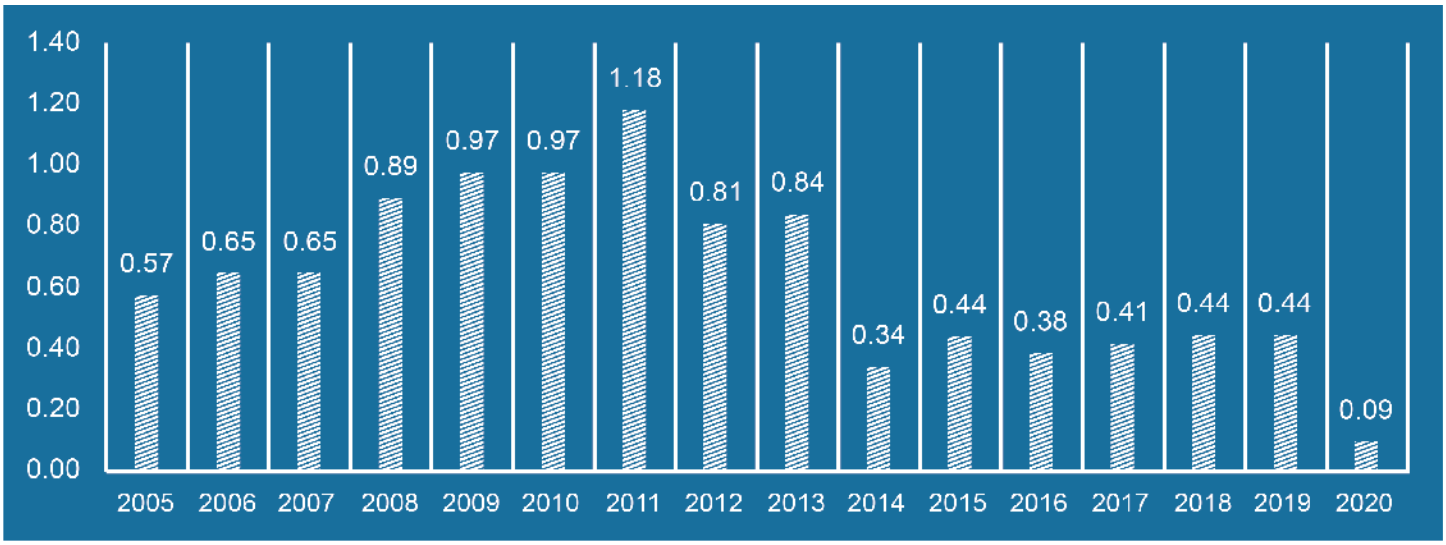
Esto además contrasta con la evidencia observada respecto al incremento sin precedente del gasto improductivo, por lo que constituye una racionalización irracional, es decir, reducir subsidios para incrementar el gasto improductivo. Esto constituye una austeridad bajo los esquemas clásicos del neoliberalismo sin el disenso social característico, al aplicarse el marco de la pandemia por COVID-19.

Tabla 20: Gasto en Subsidio en millones de dólares

Subsidio	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019p
Gas licuado de Petróleo	134.2	101.0	60.6	48.9	57.1	69.1	69.1
Transporte Público	55.8	40.3	36.7	42.8	42.5	46.6	46.6
Subsidio a la Electricidad:	**166.5**	**174.1**	**141.8**	**64.4**	**91.6**	**44**	**45**
FINET (< 99 KW residencial)	0.1	0.0	0.0	0.0	45.6	44	45
CEL (consumo > 99 KW y no residencial)	166.4	174.1	141.8	64.4	46		
Total	**356.6**	**315.5**	**239.1**	**156.1**	**191.2**	**159.7**	**160.7**

Fuente: Ministerio de Hacienda (2019, p. 59)

Gráfico 18: Gasto de subsidios del Gobierno Central como porcentaje del PIB. Incluye subsidios al Gas licuado de petróleo y al trasporte público.



Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de FMI.

Eliminar los subsidios causa efecto negativo en población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, razón por la cual se realizaron regresiones para El Salvador con el propósito de conocer el posible efecto de la medida de ajuste orientada por FMI la cual señala que los subsidios deben de pasar a representar un 0.25% del PIB.

Los análisis econométricos sugieren que por cada un punto de que aumente representación del subsidio /PIB, la pobreza total se reduciría en 5.125%, y la pobreza extrema tendría una reducción mayor de 7.61%.

El efecto en el nivel de desigualdad económica es con signo negativo, debido a que en el índice de Gini se cuantifica con respecto a la tendencia hacia el "0" que representa la una igualdad perfecta en la distribución del ingreso, por el contrario, entre más cercanos a "1" sea el Gini la desigualdad es mayor en la distribución del ingreso de la población. Se observa que por cada 1% que aumente los subsidios la desigualdad se reduciría 0.897%.

Tabla 21: Resultados de impacto del gasto en subsidios como proporción del PIB en la Pobreza y Desigualdad

Variable dependiente	Constante	Subsidio/PIB	Tendencia	Log(subsidios)
Pobreza global	**55.91*** **	**5.125*** **	**-1.403*** **	
	2.46	2.01	0.1318	
Pobreza Extrema	**4.79*** **	**7.6137*** **		
	1.17	0.166		
Gini[14]	**55.96*** **		**-0.645*** **	**-0.897** **
	2.389776		0.048829	0.427581

Nota: Error estándar en paréntesis. *p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01.

El FMI recomienda una reducción de los subsidios fósiles de 0.25% del PIB esto es aproximadamente $72 millones de dólares, sin embargo, la reducción efectiva al año 2020 fue de 0.35% del PIB con estimado de $96 millones de dólares, esta reducción tendría un impacto negativo en los hogares más pobre de la nación:

A continuación, se presenta un resumen de los impactos socioeconómicos efectivos ocurridos en año 2020 en montos de subsidio y valores estimados se hubiese aplicado la propuesta del FMI.

14. En la regresión con variables dependiente Gini el subsidio se encuentra transformado en logaritmo, debido a que la transformación de este como porcentaje del PIB no resultado significativa.

Tabla 22: Impactos efectivos por reducción del Subsidios en el año 2020 e Impactos estimados por el FMI

A-Impactos propuesta FMI	B-Impactos ajuste del Gobierno	Diferencias B-A
Aumentarían 33,519 personas en pobreza general, (En porcentaje sería un 1.28%)	Aumentó de 46,926 personas en pobreza general, (En porcentaje sería un 1.8%)	13,407 (0.51%)
Aumentarían 12,078 personas en pobreza extrema, (En porcentaje sería un 1.91%)	Aumentó 16,857 personas en pobreza extrema, (En porcentaje sería un 2.67%)	4,779 (0.76%)
14,175 personas adicionales experimentarían desigualdad económica, (En porcentaje sería un 0.22%)	19,845 personas adicionales incrementaron desigualdad económica en 2020, (En porcentaje sería un 0.31%)	5,670 (0.09%)
Aumentarían 17,846 mujeres en condición de pobreza general, (En porcentaje sería un 0.68%)	Aumentó de 25,000 mujeres en condición de pobreza general, (En porcentaje sería un 0.95%)	7,150 (0.27%)
Aumentarían 6,432 mujeres en estado de pobreza extrema, (En porcentaje sería un 1.01%)	Aumentó 8,981 mujeres en estado de pobreza extrema (En porcentaje sería un 1.41%)	2,549 (0.4%)
7,548 mujeres adicionales experimentarían desigualdad económica, (En porcentaje sería un 0.12%)	10,572 mujeres adicionales incrementaron desigualdad económica en 2020 (En porcentaje sería un 0.17%)	3,024 (0.05%)
Aumentarían 15,669 hombres en condición de pobreza general, (En porcentaje sería un 0.6%)	Aumentó de 21,937 hombres en condición de pobreza general, (En porcentaje sería un 0.84%)	6,268 (0.24%)
Aumentarían 5,646 hombres en estado de pobreza extrema, (En porcentaje sería un 0.9%)	Aumentó de 7,880 hombres en estado de pobreza extrema (En porcentaje sería un 1.25%)	2,234 (0.35%)
6,626 hombres adicionales experimentarían desigualdad económica, (En porcentaje sería un 0.105%)	9,277 hombres adicionales incrementaron desigualdad económica en 2020, (En porcentaje sería un 0.15%)	2,651 (0.04%)

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de FMI, DIGESTYC y CEPAL.

3.5 Reducción a transferencia a los gobiernos locales

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), nace en 1988 en cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 207, que establece la creación del Fondo, así como la obligación de las municipalidades de rendir cuentas del uso de estos recursos. En el momento de su creación, el FODES surgió con un monto fijo de 25 millones de colones que debería incluirse en el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal, es decir en el ejercicio fiscal correspondiente a 1989 (Jiménez, 2021).

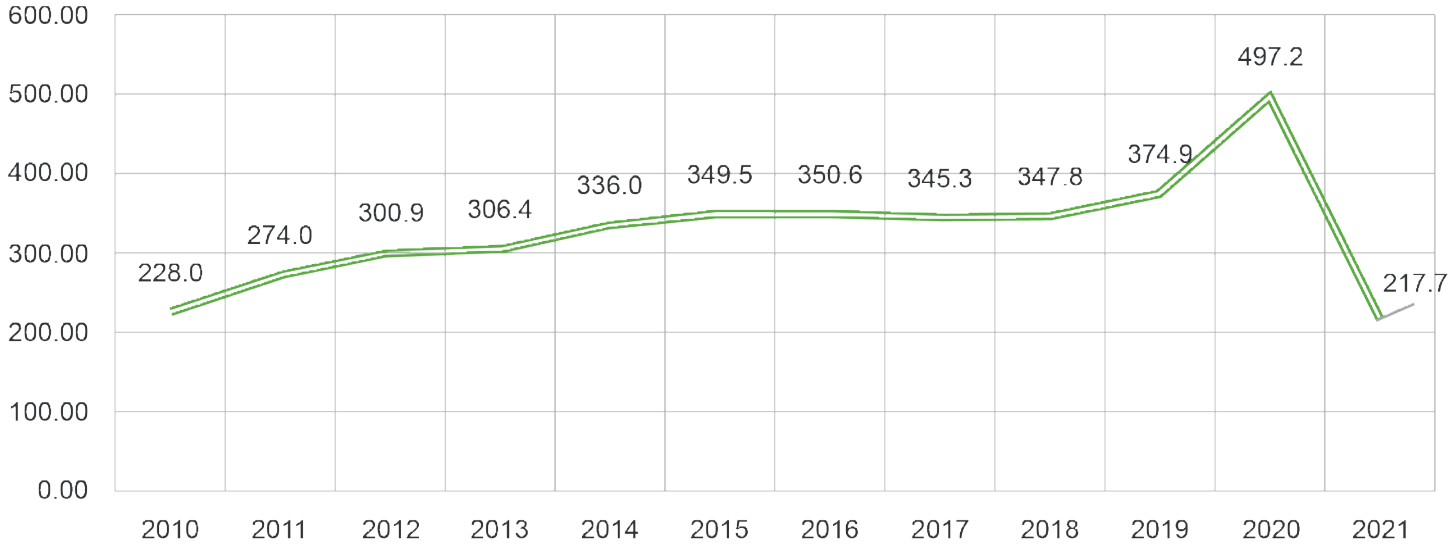
El FODES se enmarca en las transferencias gubernamentales, la cuales se refieren a recursos que se trasladan desde el Ejecutivo a entidades subnacionales, en el caso salvadoreño a las municipalidades. La teoría señala, una vinculación directa con eficiencia y eficacia en la gestión pública y en la ejecución del gasto. Según Jiménez (2021), las transferencias intergubernamentales también contribuyen a reducir los desequilibrios territoriales, sin embargo, es importante mencionar que el esquema de distribución, en el cual se basó el FODES

podría mejorar en cuanto a la representatividad brechas en los ingresos de algunos municipios; por lo que algunos estudios sugerían una revisión al mecanismo de distribución a fin de que efectivamente, fortaleciera su eficacia en la reducción de los desequilibrios territoriales.

Así mismo, se planteaba la necesidad de impulsar reformas tendientes a garantizar que el FODES se consolidara como un instrumento de desarrollo territorial, entendido este como "un proceso de construcción social y política en territorios subnacionales, orientado por una visión integral y sistémica de lo que sucede en un territorio, que busca mejorar la calidad de vida de las personas que en él habitan, a partir de decisiones tomadas por los actores territoriales" (Jiménez, 2021). Incorporar esta visión implica la articulación de los planes de desarrollo territorial a nivel nacional con los planes de desarrollo a nivel local para promover acciones planificadas ligadas a objetivos articulados de corto, mediano y largo plazo, que permitan trascender la improvisación y la inmediatez y que mejoren notablemente la vida de las personas en concordancia con esta intención de disminuir los desequilibrios territoriales y promover el desarrollo humano de forma equitativa y sustentable.

A continuación, se presenta la ejecución de FODES durante el periodo 2010 – 2021, donde se observa una tendencia al alza, hasta el 2020, pasando de $228.0 millones en 2010 a $497.2 millones en 2020, representando una tasa promedio de crecimiento anual de 7.3%. el crecimiento significativo observado en 2020 se debe a que en este ejercicio se incorpora el incremento en el porcentaje de gasto corriente neto destinado para este fin, pasando de una asignación de 8% a 10%.

Gráfico 19: Monto anual de FODES destinado a los municipios en el período de 2010 a 2021



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Recientemente más que reformas orientadas a mejorar la eficiencia en la descentralización de fondos públicos a través del FODES, y a promover una visión sistémica de desarrollo territorial y el fortalecimiento de las capacidades de planificación de los municipios. La Asamblea

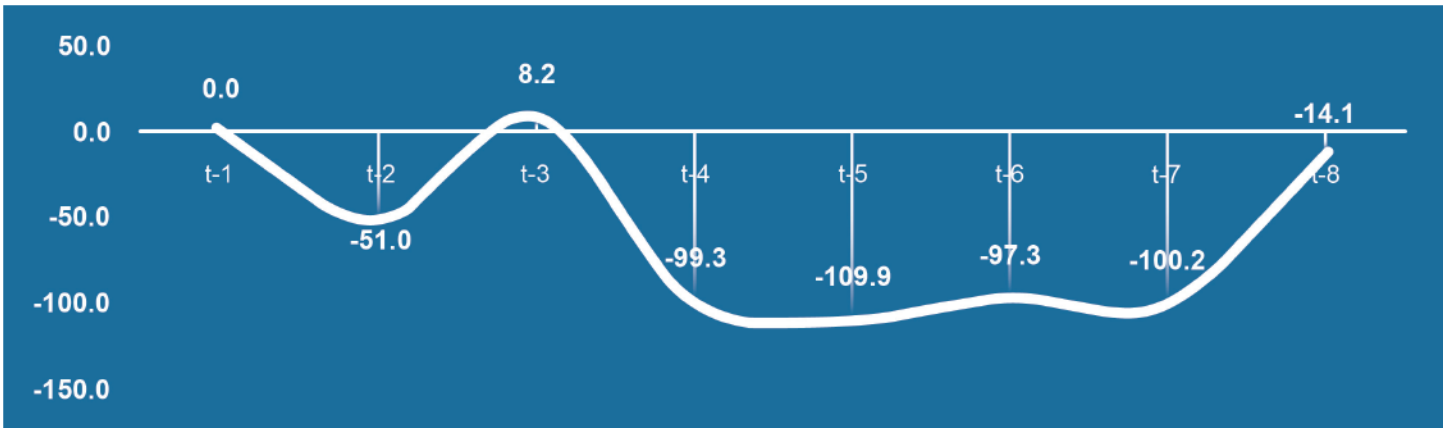
Legislativa optó por aprobar una nueva reforma a la Ley FODES en la cual se reduce la asignación, pasando de 10% a 1.5% de los ingresos corrientes netos. En este contexto, para el ejercicio 2021 se muestra una reducción significativa en la ejecución del FODES la cual corresponde a un 56.2% menos y que anticipa impactos notorios en los municipios incluyendo a aquellos que enfrentan condiciones significativas de vulnerabilidad.

Si bien los criterios de asignación del FODES[15] pueden replantearse bajo criterios que consideren las brechas económicas y sociales de los territorios, su reducción por el contrario magnifica los problemas que enfrentan los municipios en donde el criterio de pobreza ha sido uno de los factores que determina su asignación y que por tanto el impacto en la población de los municipios y en especial lo más vulnerables experimentarán efectos profundos.

El FMI había recomendado reducir el gasto en transferencia a los gobiernos municipales por alrededor de $ 143.7 millones (0.5% del PIB), cada año. Sin embargo, al evaluar el impacto de esta medida mediante el multiplicador fiscal de transferencias corrientes, se espera que esta medida repercuta negativamente en el PIB al reducirlo en el primer año en $ 73 millones de dólares (0.25% del PIB) y con un mayor efecto para el segundo año, provocando una disminución de $ 165.3 millones (0.58% del PIB).

Sin embargo, la reducción experimentada en 2021 (ver Gráfico 19) 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 Gráfico 20 ilustra el efecto de dicha reducción que se extiende hasta el octavo trimestre.

Gráfico 20: Impacto de la reducción del FODES mediante el multiplicador fiscal de las transferencias corrientes sobre el PIB.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de El Salvador.

15. De acuerdo con el Art. 4 de la Ley FODES, el monto se distribuye tomando en consideración los siguientes criterios: población 50%, equidad 25%, pobreza 20% y extensión territorial 5%.

La creación de la DOM y la subsecuente concentración de las compras públicas se justificó con el propósito de buscar la eficiencia y transparencia de las obras municipales e incluso fue retomada por el FMI como otra de las propuestas que daría un rendimiento de 0.25% del PIB alrededor de $ 71.84 millones. Sin embargo, el propósito de la transparencia contrasta con el contenido de la Ley Simplificada de Adquisiciones para Obras Municipales, lo cual no solo deja bajo criterios de arbitrariedad la asignación de obras a los municipios, sino que además deja sin aplicación la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y por tanto los procesos de licitación y adjudicación, que no solo cuestiona la obtención de ahorros presupuestarios, si no que favorece la opacidad en la adjudicación de obras municipales (Ley simplificada de adquisiciones para obras municipales, 2021; Diario El Mundo, 2021; Pacheco, 2021).

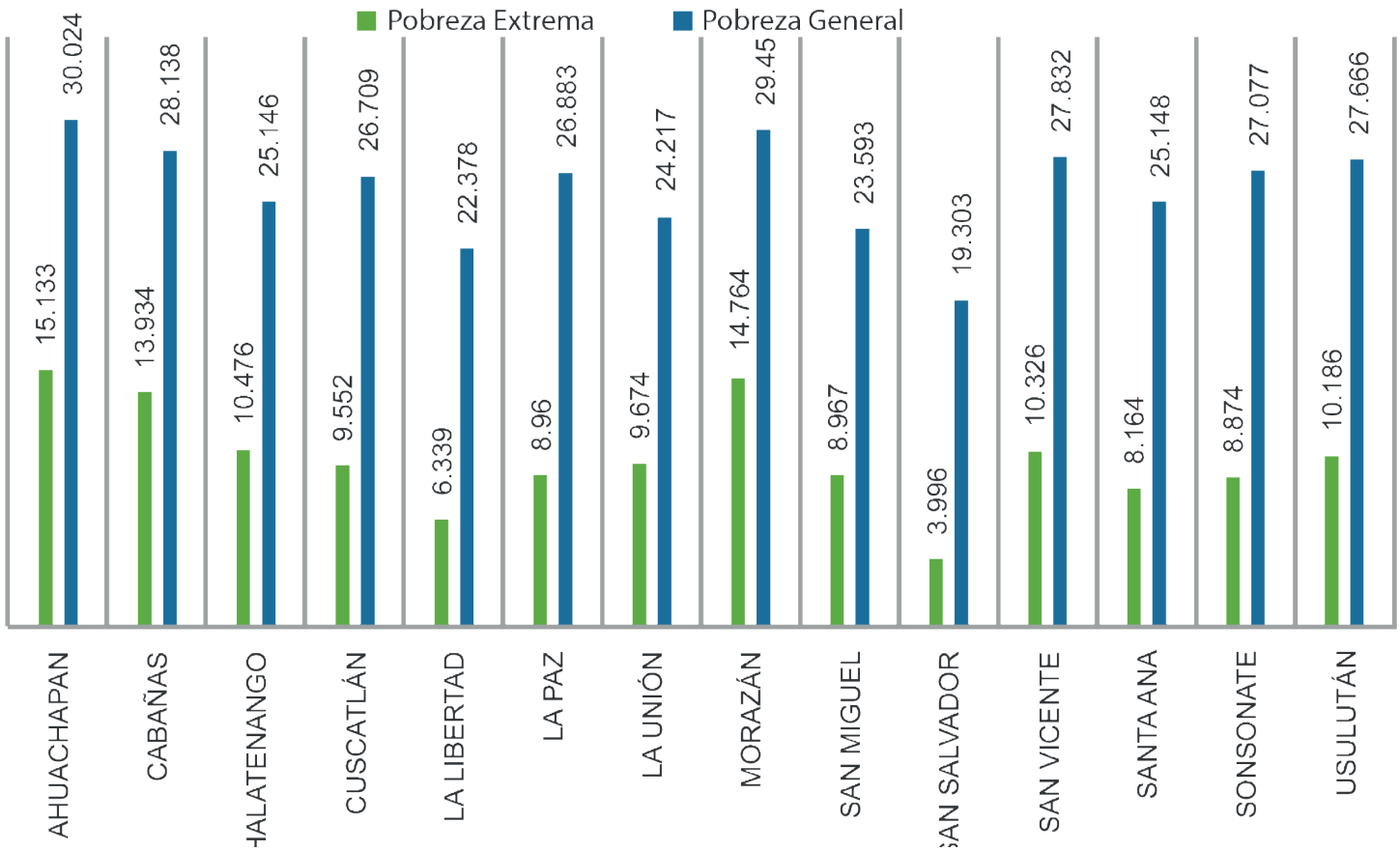
3.6 Análisis del gasto público del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) y su impacto en pobreza en El Salvador

Este apartado estima el efecto de las asignaciones de gasto público del FODES y el posible impacto en la población en condición de pobreza en cada uno de los departamentos del país, para ello se utilizó los datos departamentales recopilados en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) desde el año 2010 al 2019 , y como enfoque analítico se seleccionó, los modelos econométricos de datos de panel.

Los datos de pobreza departamental muestran resultados asimétricos reflejando las características económicas y sociales particulares y heterogéneas. Los departamentos de Ahuachapán, Cabañas, Chalatenango, Morazán, San Vicente y Usulután registran niveles de pobreza extrema superior a la media nacional siendo los más vulnerables Ahuachapán y Morazán.

16. Aunque existe datos de EHPM para el año 2020, la información por departamento no está disponibles, además para este año se efecto cambió el diseño muestral que dificulta la comparación con los registros de las encuestas en los años anteriores.

Gráfico 21: Pobreza extrema y Pobreza relativa promedio 2010-2019 por departamento



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC.

Para efectuar un análisis robusto del impacto de gasto del FODES en los niveles de pobreza departamental se aplicaron dos especificaciones econométricas de panel:

1 Modelo $pe_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 \cdot lfodes_{it} + +\mu_i$

2 Modelo $pr_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 \cdot lfodes_{it} + +\mu_{it}$

En la ecuación 1 la variable dependiente del modelo de panel es la pobreza extrema (PE) y en la ecuación 2 es la pobreza relativa (PR).

Donde, $lfodes$ integra los efectos del cambio en las asignaciones de gasto público departamental en el FODES transformada en logaritmo para obtener directamente elasticidades. El departamento e diferenciado con el subíndice "i" y "t" especifica la dimensión temporal.

El término del error μ_{it}, está compuesto por $\mu_{it}=u_i+v_t+w_{it}$; u_i son los efectos no observados que difieren entre los departamentos, pero no en el tiempo, v_t, expresa los efectos inobservables que varían en el tiempo, pero no entre los departamentos; y w_{it}, es el término del error aleatorio.

Se procede a la estimación de un panel balanceado, por lo que se especifica un modelo de efectos fijos en u_i, es decir, la heterogeneidad inobservable es incorporada en la constante del modelo y para determinar la significancia se realizó la prueba de Efectos fijos redundantes. No se incorpora entonces los efectos fijos de los periodos.

a) Regresión 1: Modelo de Efecto Fijo de FODES y Pobreza Extrema.

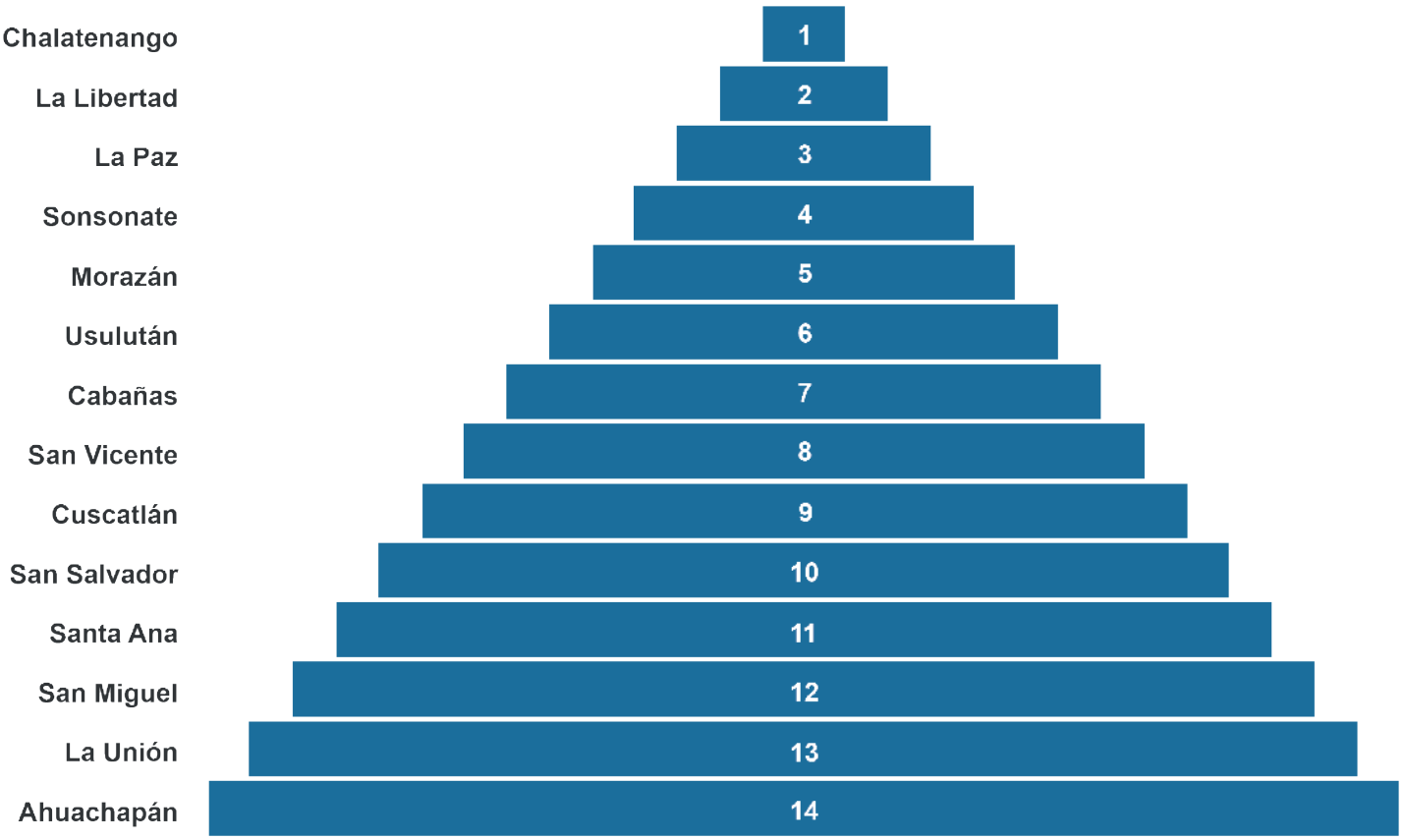
Muestra que un aumento de un 1% en la asignación presupuestaria de gasto en el FODES provocaría una reducción de 0.1705% en la población en condición de extrema pobreza, este resultado evidencia la importancia que tiene para los departamentos el contar con incrementos en presupuesto al FODES. La constante representa el valor fijo promedio por sección cruzada (departamento), este se interpreta como el valor medio de pobreza extrema que es explicado por diversos factores particulares característicos de cada departamento (ver Anexo 9).

b) Regresión 2: Mínimos Cuadrados Ordinarios y Pobreza Extrema.

Un aumento de un 1% en la asignación presupuestaria de gasto en el FODES provocaría una reducción de 0.1705% en la población en condición de extrema pobreza, se evidencia que existe características individuales inobservables capturada por variables dicotómicas por departamento. Los resultados son los mismos, con la deferencia que se extraen los efectos fijos correspondientes a cada departamento. Por ejemplo, en Ahuachapán, se observa el valor constante 3.00 %, este representa la pobreza extrema promedio del departamento de Ahuachapán, este dato es explicado por una variade de factores inobservables. Para determinar los resultados para el resto de departamentos se analiza el signo de coeficiente de la variables categóricas incluidas en la regresión y a partir de lo cual se compara si se ubica por encima o por debajo del parámetro de comparación (3.00%), en el caso específico, se encontró que los departamento Cabañas, Chalatenango, Cuscatlán, La Paz, La Unión, San Miguel, San Vicente, Santa Ana y Sonsonate poseen valores de pobreza extrema menores al 3.00% y el resto de departamentos (La Libertad, San Salvador, Usulután y Morazán) valores superiores (ver Anexo 9).

Una de las bondades de la estimación de los efectos fijos es la posibilidad de estimar los efectos no observables que potencian la relación entre la variable independiente debido a factores característicos de los departamentos que son invariables en el tiempo. De esta manera es posible también establecer aquellos departamentos que presentan una mayor efectividad del FODES en la reducción de la pobreza. Es así como el Gráfico 22 presenta un ranking por departamentos de la efectividad del FODES en la reducción de la pobreza, ordenados del más efectivo al menos efectivo, siendo Chalatenango el más efectivo y Ahuachapán el menos efectivo.

Gráfico 22: Ranking por departamentos de la efectividad del gasto del FODES en pobreza extrema



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC

c) Regresión 3: Modelo de Efecto Fijo de FODES y Pobreza Relativa

Un aumento de un 1% en la asignación presupuestaria de gasto en el FODES provocaría una reducción de 0.1063% en la población en condición de pobreza general. La constante representa el efecto fijo de cada sección cruzada (departamento), los resultados sugieren que un 2% de la pobreza relativa que es explicado por factores no observables y característicos en el entorno de cada departamento (ver Anexo 10).

d) Regresión 4: Mínimos Cuadrados Ordinarios de FODES y Pobreza Relativa

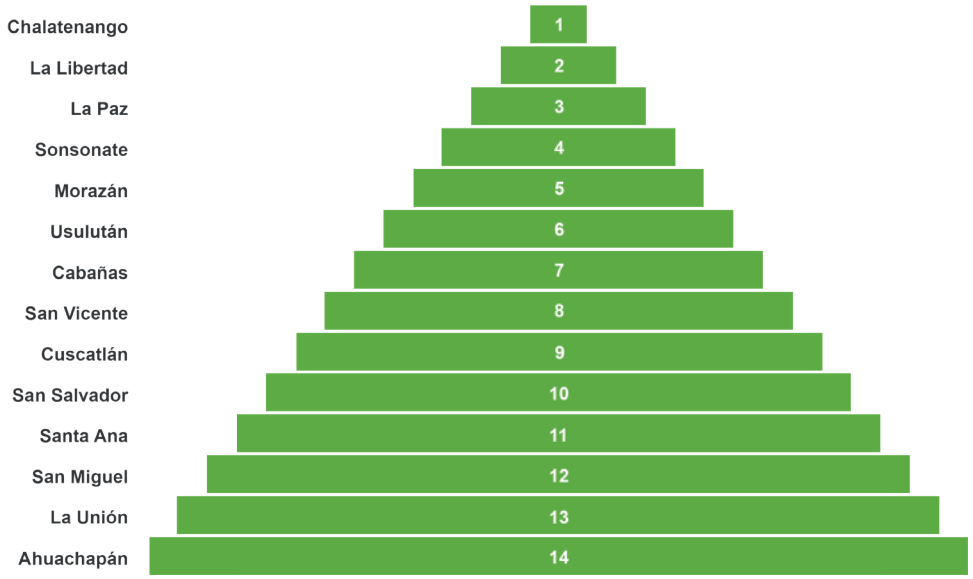
Al estimar impacto de gasto público por Al estimar impacto de gasto público por departamento se encontró que un aumento de un 1% en la asignación presupuestaria de gasto en el FODES generaría una disminución de 0.1063% en las personas en la categoría de pobreza relativa. El valor de coeficiente constante captura pobreza media en el departamento de Ahuachapán que en promedio es igual a 6.98%. Este dato es explicado por factores inobservables invariantes en el tiempo, para el resto de los departamentos la estimación es obtenida con la suma o resta de cada coeficiente asociado por departamento.

La evidencia apunta a que los departamentos Sonsonate y Usulután poseen valores de pobreza relativa superiores al resto de los departamentos del país (ver Anexo 10).

El Gráfico 23 presenta un ranking por departamentos de la efectividad del FODES en la reducción de la pobreza, ordenados del más

efectivo al menos efectivo, siendo Chalatenango el más efectivo y Ahuachapán el menos efectivo. El gráfico coincide con la efectividad mostrada en la pobreza extrema lo que refuerza la conclusión relativa a la efectividad del FODES según los departamentos.

Gráfico 23: Ranking por departamentos de la efectividad del gasto del FODES en pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC

La estimación por efecto fijo[17] resultó en términos estadísticos más adecuada para ambos modelos econométricos 1-Modelo $pe_{it}=\alpha_{it}+\beta_1 \cdot fodes_{it}+\mu_{it}$ y 2-Modelo $pr_{it}=\alpha_{it}+\beta_1 \cdot fodes_{it}+\mu_{it}$, es por lo que se seleccionó los resultados de este enfoque y a partir de ello medir impacto en cada departamento.

El Gráfico 24, presenta impacto socioeconómico estimado en el año 2020 debido a la reducción del presupuesto de FODES.

La reducción de gasto en el FODES ocasiona un incremento abrupto en el número de personas en condición de pobreza extrema, los resultados sugieren que todos los departamentos registraron aumentos en el número de pobres extremos, siendo los departamentos más afectados: San Salvador, seguidamente La Libertad, la tercera posición Santa Ana, la cuarta posición la tiene Sonsonate y en quinto lugar Ahuachapán. El impacto por departamento es asimétrico por el hecho que factores de densidad población, asignación presupuestaria de FODES y características económicas y sociales de cada departamento (ver Gráfico 24). En total el impacto de la reducción del FODES en las personas en condiciones de pobreza extrema se estima un incremento de 229,903 de las cuales 119,515 son mujeres.

Se observa que el nivel de pobreza extrema en

17. Se aplico el Contraste de Haussmann – el cual la Hipótesis nula establece que los estimadores de por efecto aleatorio son consistentes, los resultados estadísticos de contraste sugieren rechazar la hipótesis nula, por lo tanto, el estimador adecuado es efecto fijo.

mujeres es mayor al estimado para los hombres, mostrando las vulnerabilidades adicionales y que por tanto los efectos poseen un sesgo feminizado que amplía las brechas desigualdad. El Gráfico 25 presenta los incrementos de la pobreza extrema en las mujeres por departamento a partir de la reducción del FODES.

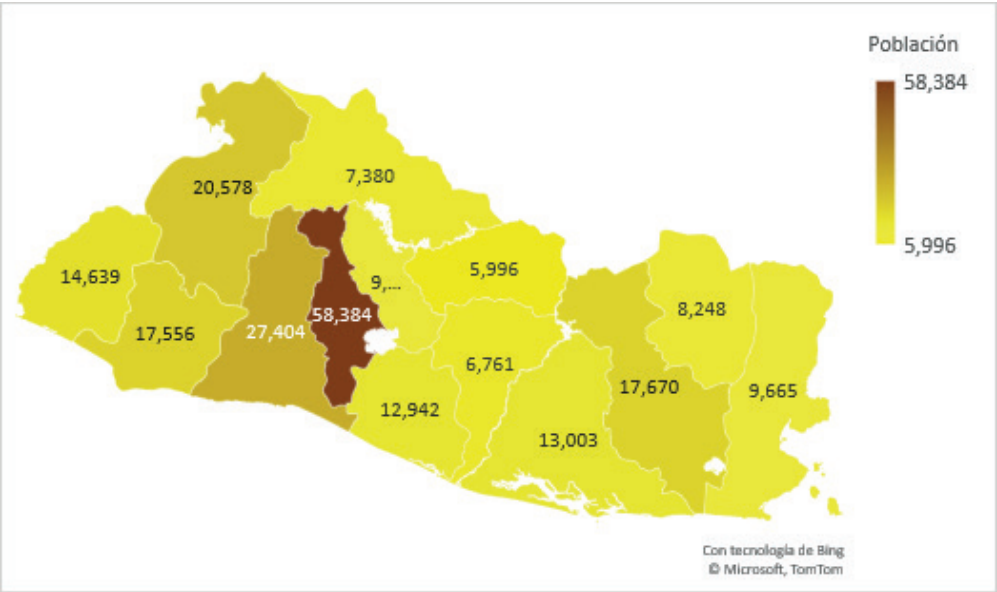
Estos efectos se deben al principio que subyace en el efecto multiplicador de gasto público que se traslada hacia los efectos dinamizadores de los hogares y empresas en los ámbitos municipales, siendo el FODES un mecanismo de asignación de recursos descentralizados con impactos territoriales encadenantes. Su reducción y centralización posee efectos considerables para los departamentos y desincentiva la actividad económica departamental.

El impacto de la reducción de gasto en el FODES en la pobreza relativa es también significativa y comparado con los efectos observados en las personas en condición de pobreza extrema, aunque se registra aumentos en el número de personas en condición de pobreza. En total se observa un incremento total de los pobres relativos de 400,659 personas de los cuales 208,310 correspondieron a mujeres, lo cual también presenta un sesgo femenino en las implicaciones de su reducción. Así mismo prevalece la incidencia del impacto en los departamentos: San Salvador, La Libertad, Santa Ana, Sonsonate y Ahuachapán como se observa en el Gráfico 26.

El Gráfico 27 también presenta los efectos específicos en la pobreza relativa de las mujeres por departamento.

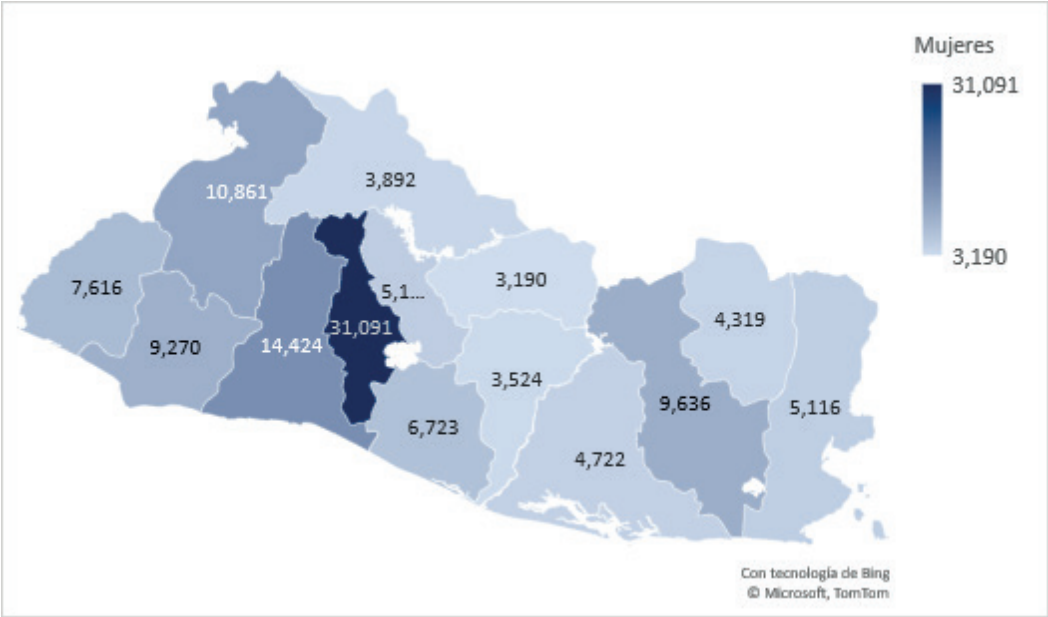
El Anexo 11 y Anexo 12 resume los efectos de la reducción del FODES diferenciando los impactos en las mujeres.

Gráfico 24: Mapa del impacto de la reducción del FODES por departamento en el incremento de la población en condiciones de pobreza extrema.



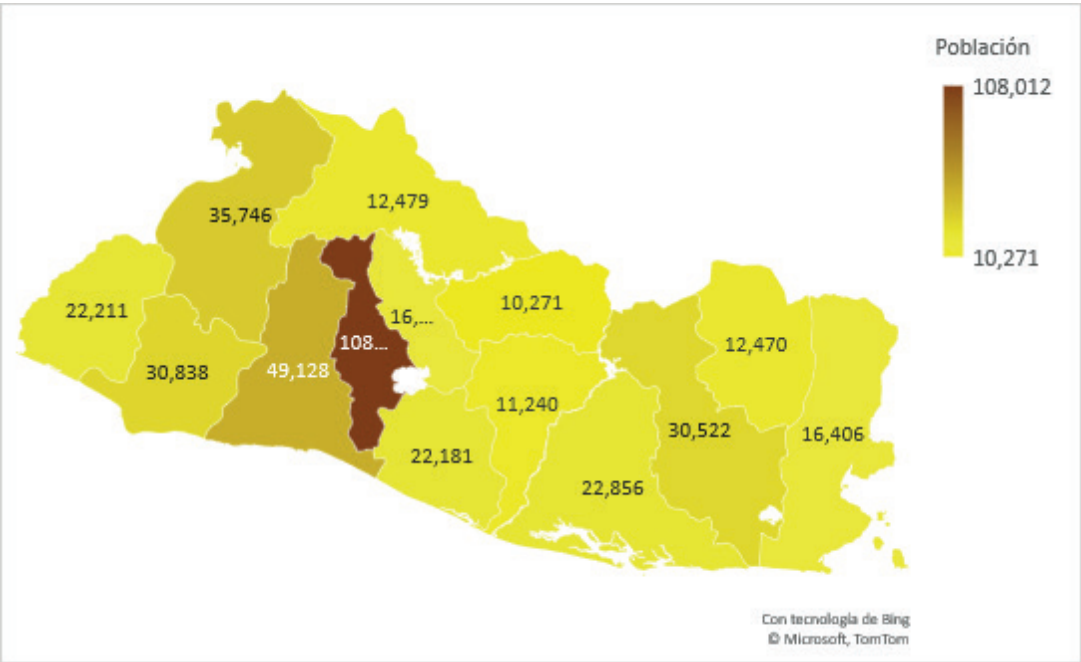
Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y de Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Gráfico 25: Mapa del impacto de la reducción del FODES por departamento en el incremento de las mujeres en condiciones de pobreza extrema.



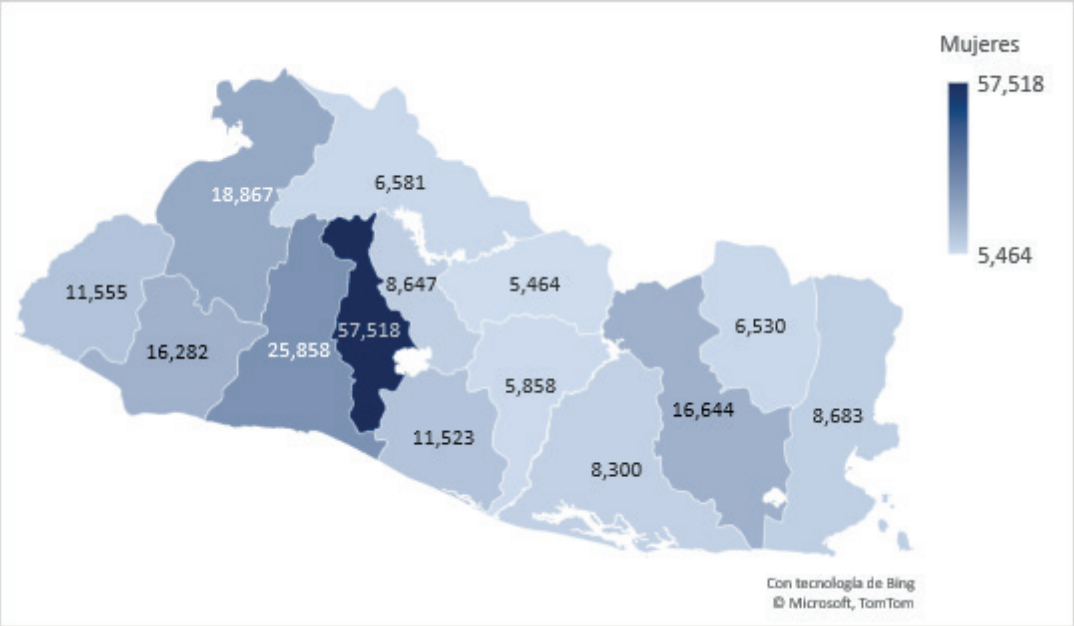
Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y de Ministerio de Hacienda de El Salvador

Gráfico 26: 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.

Gráfico 27: Mapa del impacto de la reducción del FODES por departamento en el incremento de las mujeres en condiciones de pobreza relativa.



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

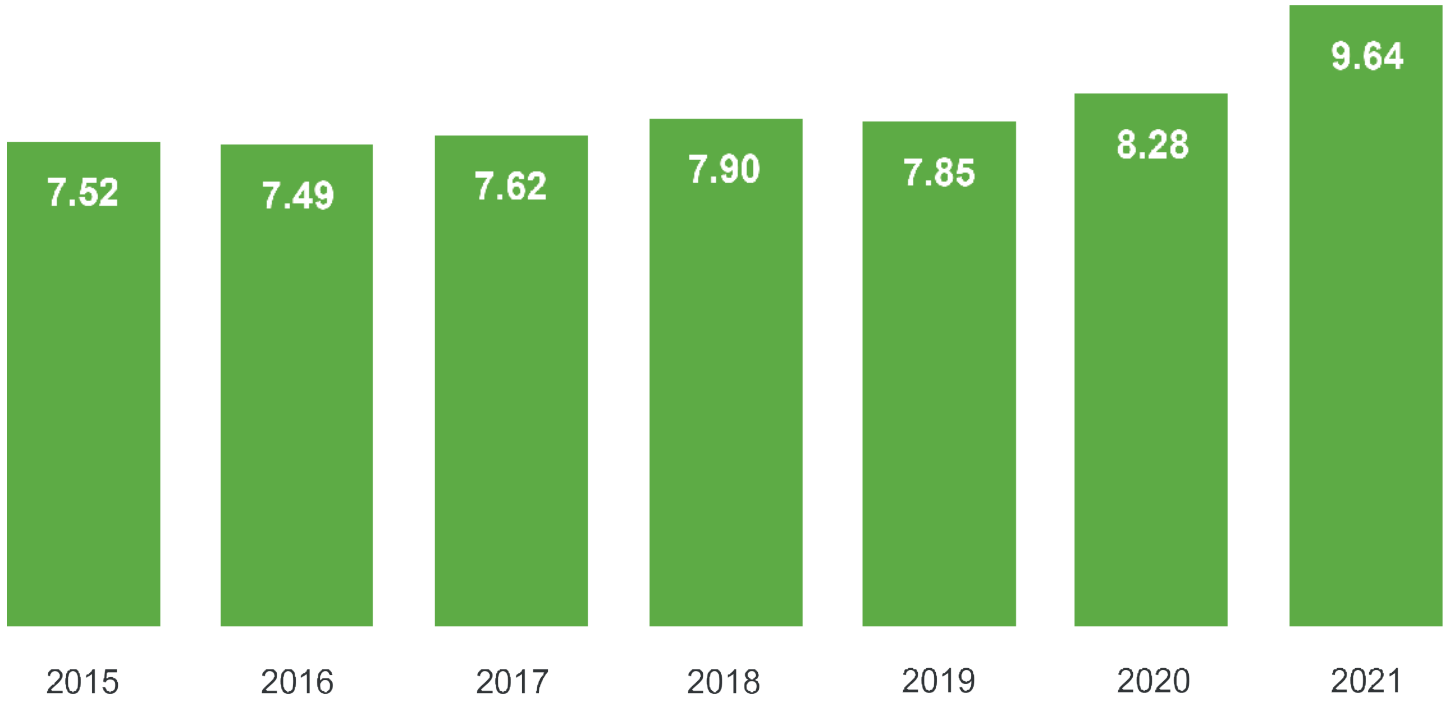
3.7 Impuesto al valor agregado, nivel de pobreza y desigualdad

El FMI en su artículo IV publicado en enero 2022 recomendó a El Salvador, aumentar la recaudación de IVA en 1.25% del PIB corriente mediante el aumento de la alícuota del IVA que actualmente es 13%, lo cual generaría un choque negativo en la actividad económica, el consumo de los hogares y en la distribución del ingreso, favoreciendo la regresividad de la estructura impositiva salvadoreña. Mediante el multiplicador fiscal de IVA sobre producto, se estimó el impacto en el consumo de hogares, en la tasa de pobreza, la desigualdad.

El impuesto al valor agregado IVA, ha mostrado una tendencia positiva en la recaudación. En promedio entre 2015 al 2019 se recaudaron $1,928.24 millones de dólares mostrando un crecimiento de 4.6%. En el 2020 la recaudación de IVA sufrió una contracción de 3.6% alrededor de $ 75.96 millones de dólares, situación explicada por la crisis sociosanitaria por COVID-19 desencadenada por las medidas de confinamiento y los mecanismos de transmisión internacionales a raíz de la pandemia.

Los resultados indican que el IVA ha representado ente 2015 y 2021 en promedio 8.04% de PIB nominal (aproximadamente $ 2,064). El FMI recomendó un incremento de 1.25 % del IVA sobre el PIB, lo cual se lograría con un incremento del IVA de 13% a 15%..

Gráfico 28: Impuesto al Valor Agregado como Porcentaje del PIB

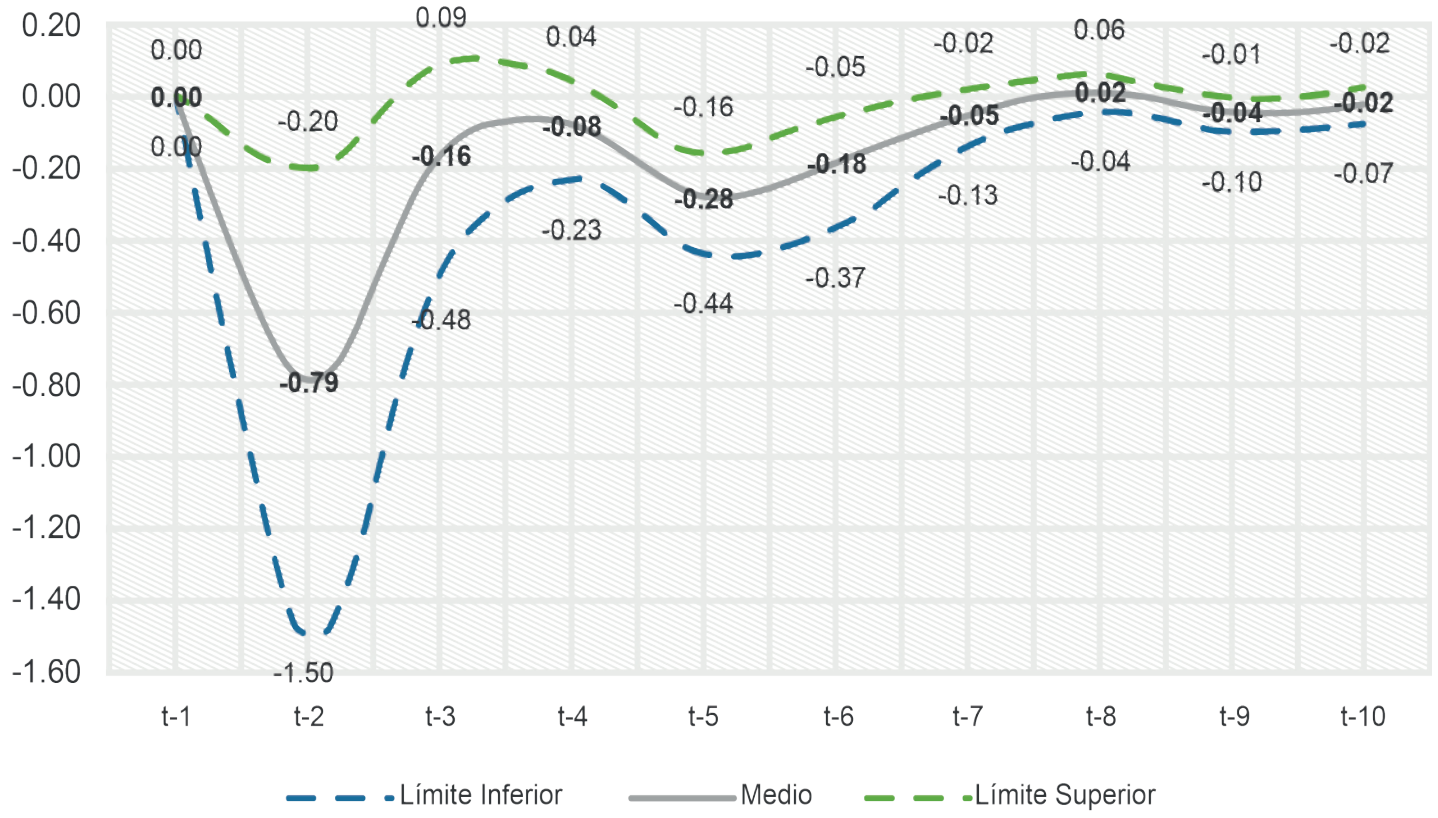


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de El Salvador.

De ocurrir el ajuste de aumento de IVA en un aumento de 1.25% del PIB, el IVA pasaría a una alícuota de 13 a 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).

En el Gráfico 29 se observa que un choque en el IVA causa un efecto negativo en el consumo privado con una duración de dos años aproximadamente (siete trimestres), sin embargo, un 68% de la magnitud del choque ocurre en el primer año, posterior el efecto se va diluyendo al cierre de segundo año con efectos socioeconómicos derivados de dicho impacto.

Gráfico 29: Respuesta de Consumo privado a choque de IVA



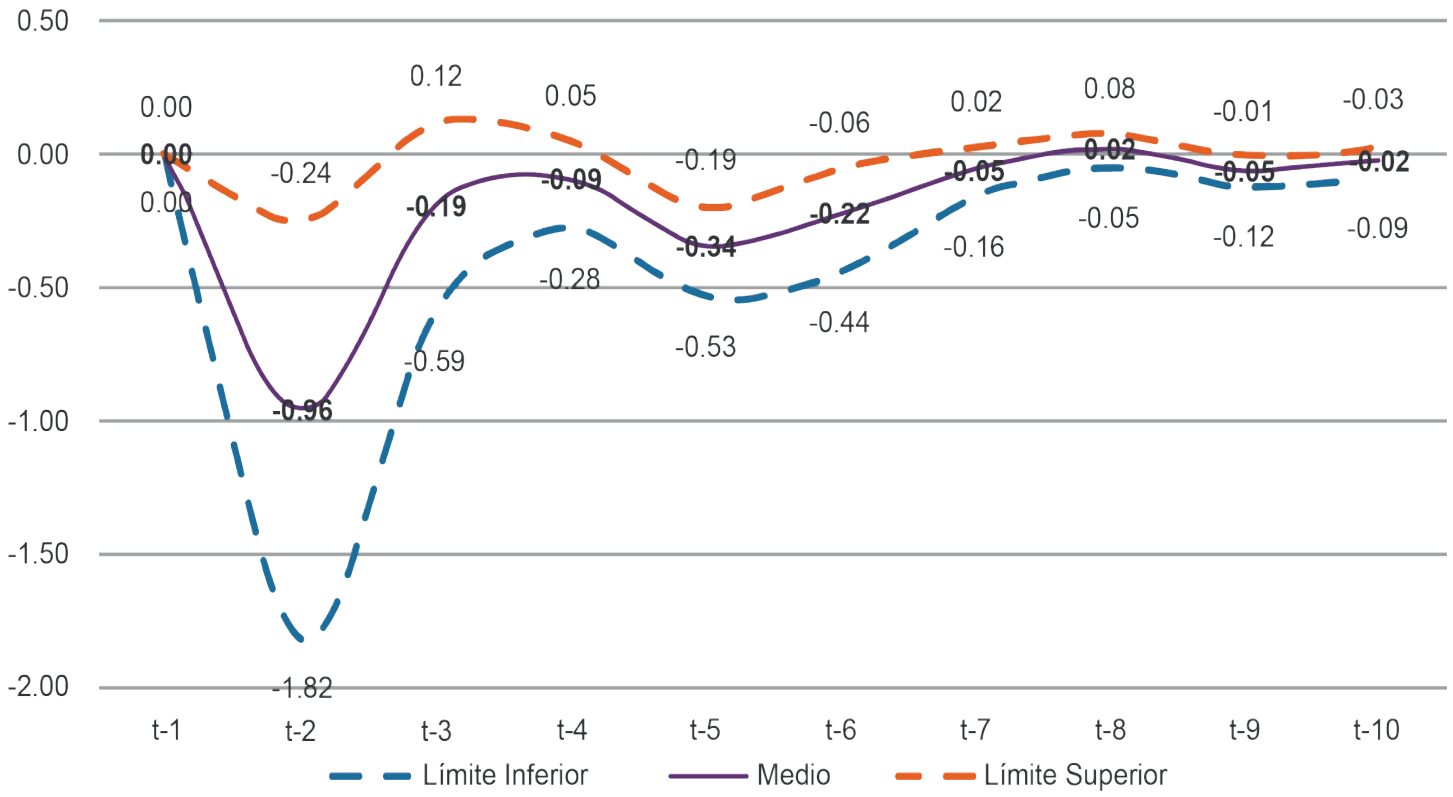
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva El Salvador.

En lo concerniente a los efectos en el PIB (ver Gráfico 29). Un choque en el IVA ocasiona un efecto negativo con una duración de dos años aproximadamente, posteriormente el impacto del choque disminuye levemente hasta desaparecer en el segundo año. Al comparar resultados de choque de IVA en PIB y el consumo privado, se puede identificar un comportamiento similar entre los choques provenientes de los cambios en el IVA, lo cual es congruente con el hecho de que el consumo privado ha representado en promedio el 82% de PIB para los años 2015-2021.

Con el uso del multiplicador del IVA sobre el PIB se estimó la magnitud del impacto a la recomendación del FMI de ajustar el IVA en 1.25% del PIB. Los resultados sugieren que el impacto principal se registraría en el consumo privado a partir del segundo trimestre, el efecto negativo continuaría hasta desaparecer en el octavo trimestre.

La recomendación del FMI de aumentar el IVA a 1.25%, ocasionaría una reducción en el valor agregado de actividades económicas por $ 344 millones para el segundo trimestre, este es el impacto inmediato de mayor de importancia debido a que se genera un 96% del efecto total del ajuste en IVA. Posterior al primer año se acumula una reducción de $ 447 millones de dólares en el PIB y al cabo del segundo año el efecto negativo se estima de $212 millones de dólares en el PIB (ver Anexo 8).

Gráfico 30: Respuesta del PIB ante choque de cambios en IVA



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva El Salvador.

Mediante el multiplicador fiscal de IVA sobre PIB se pudo determinar el impacto de ajuste del IVA en el PIB y por la vía de este último estimar el efecto indicador de pobreza a partir de elasticidades producto pobreza. El ajuste en IVA origina un aumento en los niveles de pobreza con efecto en dos años, al compararse con los resultados del año 2020, esta provocaría que la pobreza general aumente en los dos años luego del ajuste. Al descomponer impacto por sexo de la tasa de pobreza, el impacto en las mujeres es mayor a la observada en los hombres, lo que evidencia un sesgo femenino en las implicaciones del ajuste por IVA lo que ampliaría el deterioro de las condiciones de vida de la población y en particular de las mujeres quienes reflejan una mayor vulnerabilidad.

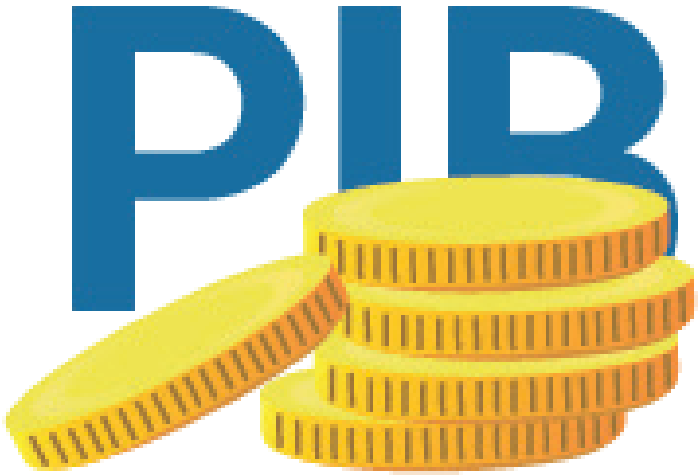


Tabla 23: Impacto del Ajuste de IVA sobre los niveles de pobreza y desigualdad en El Salvador

	Aumento de personas en condición de pobreza y desigualdad		Porcentaje de aumento de tasa de pobreza y desigualdad	
Total	**Primer Año**	**Segundo Año**	**Primer Año**	**Segundo Año**
Pobreza	33,340	15,850	**1.27%**	**0.61%**
Pobreza Extrema	5,166	2,456	0.82%	0.39%
Hombres				
Pobreza	**15,670**	**7,449**	**0.60%**	**0.28%**
Pobreza Extrema	2,428	1,154	0.38%	0.18%
Mujeres				
Pobreza	**17,670**	**8,400**	**0.68%**	**0.32%**
Pobreza Extrema	2,738	1,302	0.43%	0.21%
Gini	58,174	27,910		

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de FMI, DIGESTYC y CEPAL.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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.

Los episodios de recesiones y de inestabilidad económica en los países en reiteradas ocasiones propician los programas económicos financieros con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como expresa Summers & Pritchett (1993), el FMI condiciona la cooperación financiera a los países con políticas estructurales caracterizadas por excesiva austeridad fiscal, reducción de gasto público y privatización de empresas públicas.

Además de impregnar una visión de ajuste y estabilización centrada en el equilibrio presupuestario, que en ocasiones restringe las herramientas de política económica, y afecta las capacidad de los Estados en el cumplimiento de sus facultades cuyo proceso es particularmente cuestionable en lo que respecta al fortalecimiento de los sistemas de protección social (Batniji, 2009)

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) demuestran 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. Revuelta (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, para ello se utilizó un modelo cuasi experimental con el método de Propensity Score Matching (PSM).

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 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. 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, comprender los factores que socavan la efectividad de los programas propuestos por el FMI, es crucial 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 Gobierno salvadoreño 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 Tabla 25 presenta las propuestas sugeridas por el FMI y el estado de su aplicación.

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 (ver Gráfico 19) 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 Gráfico 20 ilustra el efecto de dicha reducción que se extiende hasta el octavo trimestre[18].

El impacto en la pobreza y pobreza extrema es también significativo. Las regresiones económetricas 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 (ver Anexo 11, Gráfico 24 y Gráfico 25).

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 (ver Anexo 12, Gráfico 26 y Gráfico 27).

b) Subsidios

La reducción de los subsidios propuesta por el FMI era de 0.25% del PIB la cual 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.

Similarmente, 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 los cuales 10,572 son

18. Aunque según el IMF (2022) una parte se repondrá mediante la nueva instancia denominada la Dirección de Obras Municipales (DOM), se desconoce la distribución departamental y su reasignación por lo que se estimó el efecto completo.

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 (ver Gráfico 14). 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 $ 221.1 millones de dólares al PIB en el primer año y al segundo año lo reduciría $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 (R. 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, sin presentarse públicamente los detalles de la reforma (Villarroel, 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

Tabla 24: 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.

Tabla 25: 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	Aplicación		Podría incrementar la desigualdad y la pobreza	Desconocido
Transitar a un presupuesto de gestión por resultados	Aplicación		Mejora el desempeño de la gestión pública	Alto
Reforma de pensiones	Aplicación		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	Aplicación		Pocos efectos según su diseño	Desconocido
Mas 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.

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) Impuesto al Valor Agregado (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% a 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 $ 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 $ 447 millones de dólares en el PIB y al cabo del segundo año el efecto negativo se estima en $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.

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

prepandémico 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 (ver Gráfico 12).

En términos del costo de oportunidad del gasto improductivo, si este se redujera un 40% se dispondría de $324 millones para incrementar en 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 incumpliéndose 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 compontes 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 (ver Tabla 3 y Tabla 4), 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. Al analizar el gasto social con respecto al gasto total ejecutado para cada año, se observa en la Tabla 3 que el gasto social pasó de representar el 4.8% del gasto total ejecutado en 2010 a un 5% en 2021 observándose una reducción en términos relativos respecto a 2018

Así mismo los efectos del gasto en los programas consignados en la Ley de Desarrollo y Protección

Social en la pobreza son significativos, la Tabla 9 muestra el efecto de una reducción del gasto social en la pobreza en donde se observa el vínculo estrecho e ilustra los efectos de su debilitamiento, que impactaría notoriamente la población que vive en condiciones de pobreza y en particular en la pobreza de las mujeres.

La relación entre la población subalimentada[19] y los programas de soberanía y seguridad alimentaria también fue analizada y del mismo modo presenta una relación directa en la que se favorece la reducción de la subalimentación y que por tanto el recorte de gastos en este ámbito afectaría negativamente la población subalimentada y en particular las mujeres, quiénes 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 patrimoniales se encuentran en las propuestas del FMI y no figuran como propuestas centrales y más 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 la 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 Tabla 1 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.

19. Esta se determina cuando un individuo consume una cantidad de calorías insuficiente para cubrir su requerimiento energético para una vida activa y saludable. El indicador se calcula comparando una distribución de probabilidad del consumo diario de energía alimentaria habitual con un nivel umbral denominado requisito mínimo de energía alimentaria. Ambos se basan en la noción de individuo promedio en la población de referencia y es estimado por la FAO (2022).

5. 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

Almeida, M. D. (2021). La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/47210-la-politica-fiscal-enfoque-genero-paises-america-latina

Alvarado, J. (2022a, marzo 7). Mined contrató al hijo chef del viceministro de Educación como corrector de estilo—ElFaro.net [Periódico Digital]. El Faro. https://elfaro.net/es/202203/el_salvador/26046/Mined-contrat%C3%B3-al-hijo-chef-del-viceministro-de-Educaci%C3%B3n-como-corrector-de-estilo.htm

Alvarado, J. (2022b, abril 17). Mined paga el salario de asistente y cuñada de diputado de Nuevas Ideas—ElFaro.net [Periódico Digital]. El Faro. https://elfaro.net/es/202204/el_salvador/26092/Mined-paga-el-salario-de-asistente-y-cu%C3%B1ada-de-diputado-de-Nuevas-Ideas.htm

Alvarado, J. (2022c, junio 6). Mined ocupó partida de «socios estratégicos» para dar contratos directos a amiga de exministra—ElFaro.net [Periódico Digital]. El Faro. https://elfaro.net/es/202206/el_salvador/26211/Mined-ocup%C3%B3-partida-de-socios-estrat%C3%A9gicos-para-dar-contratos-directos-a-amiga-de-exministra.htm

Amaya, P. (2020). Una aproximación a los multiplicadores del gasto público en El Salvador. Revista Económica de Centroamérica y República Dominicana, 1(1), Art. 1. https://www.secmca.org/recard/index.php/recard/article/view/162

Andritzky, J., Wang, K., & Munkacsi, Z. (2021). How to Gain the Most from Structural Conditionality of IMF-Supported Programs. IMF Working Papers, 2021(139), 1. https://doi.org/10.5089/9781513572697.001

ARPAS. (2019, abril 23). Gobierno inicia entrega de paquetes agrícolas para 400 mil personas productoras. Arpas. https://arpas.org.sv/2019/04/gobierno-inicia-entrega-de-paquetes-agricolas-para-400-mil-personas-productoras/

Ley de servicio civil y carrera administrativa de la República de El Salvador, 507 Decreto Legislativo 44 (1961). https://www.transparencia.gob.sv/institutions/tenancingo-cuscatlan/documents/452024/download

Constitución de la República de El Salvador, Pub. L. No. Decreto 38, 62 (1983). https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf

Ley simplificada de adquisiciones para obras municipales, Pub. L. No. Dictamen 105, 66 (2021). https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/662

Barro, R., & Lee, J.-W. (2002). IMF Programs: Who is Chosen and What Are the Effects? (N.o w8951; p. w8951). National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w8951

Batniji, R. (2009). Reviving the International Monetary Fund: Concerns for the Health of the Poor. International Journal of Health Services, 39(4), 783-787. https://doi.org/10.2190/HS.39.4.k

Blanchard, O., & Perotti, R. (2002). An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. . . The Quarterly Journal of Economics, 117(4), 1329-1368.

Brinke, A. A. dem, & Enderlein, H. (2017). How to make sense of the structural reform lists for the euro area. Jacques Delors Institut Berlin. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/structuralreforms-aufdembrinkeenderlein-ijd-jan17.pdf

Campos, N. F., De Grauwe, P., & Ji, Y. (2017). Structural Reforms, Growth and Inequality: An Overview of Theory, Measurement and Evidence. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.3081391

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina. CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf

CEPAL & FAO. (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/45702-como-evitar-que-la-crisis-covid-19-se-transforme-crisis-alimentaria-acciones

CONASAN. (2018). Politica Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018—2028. http://www.conasan.gob.sv/wp-content/uploads/2018/12/CONASAN-POLITICA-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-ALIMENTARIA-Y-NUTRICIONAL-2018-2028.pdf

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

DIGESTYC. (2017). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2017: Principales Resultados. 37.

DIGESTYC. (2020). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020. http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html?download=788%3Apublicacion-ehpm-2020

Dooley, M. P., & Frankel, J. A. (Eds.). (2003). Managing currency crises in emerging markets. University of Chicago Press.

El Economista. (2020, abril 28). Entregan 100,000 paquetes agrícolas en la zona occidental de El Salvador. El Economista. https://www.eleconomista.net/actualidad/Entregan-100000-paquetes-agricolas-en-la-zona-occidental-de-El-Salvador-20200428-0010.html

El Faro. (2020). Corte de Cuentas: Gobierno repartió $30 millones a 100 mil personas con criterios desconocidos. https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-$30-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm

El Faro. (2021). Osiris Luna vendió 42,000 sacos de alimentos que eran para los afectados de la pandemia. Revista Digital El Faro. https://elfaro.net/es/202109/el_salvador/25732

FAO. (2012). La agricultura familiar representa el 60 por ciento de la producción alimentaria de América Latina y el Caribe | Agronoticias: Actualidad agropecuaria de América Latina y el Caribe | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [Página Institucional]. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. https://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/510578/

FAO. (2014). Agricultura Familiar en America Latina y El Caribe.Recomendaciones de Politica. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. https://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf

FAO. (2022). FAOSTAT. https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS

FAO & PNUD. (2016). Seguridad alimentaria y nutricional. PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/sv/UNDP_SV_Seguridad-Alimentaria.compressed.pdf

Filc, G., & Scartascini, C. (2012). El presupuesto por resultados en América Latina: Un análisis de

economía política de sus determinantes. En El presupuesto por resultados en América Latina: Un análisis de economía política de sus determinantes (p. 243). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1459

Filgueira, F. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/35915-un-modelo-proteccion-social-universal-america-latina

Flores, R., & Pacheco, M. (2020, noviembre 25). El Salvador: Gobierno sin comprobar gasto de $314.4 millones que utilizó del FOPROMID. El Economista. https://www.eleconomista.net/actualidad/El-Salvador-Gobierno-sin-comprobar-gasto-de-314.4-millones-que-utilizo-del-FOPROMID-20201125-0005.html

Fornero, J., Guerra-Salas, J., & Pérez, C. (2019). Multiplicadores Fiscales en Chile (Fiscal Multipliers in Chile) (SSRN Scholarly Paper N.o 3385838). Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/abstract=3385838

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 (Ed.). (2003). Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs. Independent Evaluation Office, International Monetary Fund.

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

ISSS. (2018). INSTRUCTIVO PARA NORMAR EL USO DE LOS RECURSOS GENERADOS DE LA MODIFICACIÓN AL SALARIO MAXIMO COTIZABLE. Instito Salvadoreño del Seguro Social. https://www.transparencia.gob.sv/institutions/isss/documents/274568/download

Jafarey, V. A., International Monetary Fund, & Pakistan Administrative Staff College (Eds.). (1992). Structural adjustment and macroeconomic policy issues: Papers presented at a seminar held in Lahore, Pakistan, October 26-28, 1991. International Monetary Fund ; Pakistan Administrative Staff College.

Jiménez, R. (2021). FODES: transferencias intergubernamentales y su vinculación con el desarrollo territorial. UCA. https://uca.edu.sv/mdt/blog/en-torno-al-fodes/

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

Matulevich, E., & Kashiwase, H. (2018, abril 18). Por qué los datos sobre el uso del tiempo son importantes para la igualdad de género, pero son difíciles de recopilar. https://blogs.worldbank.org/es/opendata/por-que-los-datos-sobre-el-uso-del-tiempo-son-importantes-para-la-igualdad-de-genero

MINED. (2022). Inversión por año. Ministerio de Educación. https://www.mined.gob.sv/2022/02/21/inversion-por-ano/

Ministerio de Hacienda. (2019). Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019—2029 (p. 311). https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2020/11/700-DPEF-IF-2019-21641.pdf

Ministerio de Hacienda. (2021a). Informe de medidas presupuestarias y fiscales adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19 (datos a diciembre 2020). https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2021/11/700-DPEF-INF-2021-22580.pdf

Ministerio de Hacienda. (2021b). Informe de medidas presupuestarias y fiscales adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19 (datos al 30 de junio 2021). https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2021/11/700-DPEF-INF-2021-22581.pdf

Monterrosa, W., & Ramón, J. (2022, enero 23). Gobierno debe hasta ocho meses de la pensión de $50 a adultos mayores – Voz Pública [Periódico Digital]. Voz Pública. https://vozpublica.net/2022/01/23/gobierno-debe-hasta-ocho-meses-de-la-pension-de-50-a-adultos-mayores/

Morales, A., & García, M. (2021). Informe de la transparencia presupuestaria en tiempos de COVID 19 (Primera Ed.). FUNDE. http://www.repo.funde.org/id/eprint/1792/7/ITP-COVID19.pdf

Nozaki, M., Clements, B. J., & Gupta, S. (2011). What Happens to Social Spending in Imf-Supported Programs?. https://elibrary.imf.org/view/IMF006/12145-9781463935146/12145-9781463935146/12145-9781463935146.xml

OIT. (2021). Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores en El Salvador. https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=-qVOj53_

nj5QDA7sbFWD_p_124oPV0_SOkdMipw0K49wO7bz8xKd!-1491252213?id=57482

Ostry, J. D., Loungani, P., & Furceri, D. (2016). El neoliberalismo ¿un espejismo?: En lugar de generar crecimiento, algunas políticas neoliberales aumentaron la desigualdad, lo que a su vez dificultó una expansión duradera. Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, 53(2), 38-41.

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 | Informate con la verdad. https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Gobierno-desconoce-la-LACAP-y-quiere-ley-solo-para-compras-municipales-20211006-0092.html

Paes de Barros, R., & de Carvalho, M. (2004). La Focalización y la Universalización como Instrumentos para Reducir Inequidades | Publications. BID. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-Focalizaci%C3%B3n-y-la-Universalizaci%C3%B3n-como-Instrumentos-para-Reducir-Inequidades.pdf

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

Pastrán, R. M., & Alfaro, K. (2021, abril 26). Ministerio de Agricultura de El Salvador declara urgencia para comprar $18 millones en paquetes agrícolas. El Economista. https://www.eleconomista.net/actualidad/Ministerio-de-Agricultura-de-El-Salvador-declara-urgencia-para-comprar-18-millones-en-paquetes-agricolas-20210426-0003.html

Portillo, D. (2022, mayo 27). Cerca de 1,300 personas afectadas por retiros obligatorios. Noticias de El Salvador - La Prensa Gráfica | Informate con la verdad. https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Cerca-de-1300-personas-afectadas-por-retiros-obligatorios-20220526-0101.html

Reinhard, E., & Díaz, R. (2013). PLAN DE REFORMA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE EL SALVADOR. Ministerio de Hacienda de El Salvador. https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC4584_Plan_de_Reforma_del_Presupuesto_Pzblico_de_El_Salvador.pdf

Revista Factum. (2020, noviembre 16). Fiscalía investiga más de $155 millones en compras del gobierno durante la cuarentena. Revista Factum. https://www.revistafactum.com/fgr-compras-covid/

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. (1989). Marco externo, estrategias de desarrollo y ajuste estructural. Desarrollo Económico, 29(113), 3-32. https://doi.org/10.2307/3466760

Rosales, O. (1990). El debate sobre el ajuste estructural en América Latina. ILPES/CEPAL.

Ruiz Arranz, M. (2019). Ante los desafíos externos, fortalezas internas: Entorno económico de Centroamérica y República Dominicana (A. López Marmolejo, Ed.). Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0001531

Ruiz-Arranz, M., Castellani, F., Martin, L., Gutiérrez Juárez, P., Monge, M., Barrios, J. J., Escobar, J., Prat, J., Texeira, G., Linares, J., Anglade, B., Zelaya, R., Ugarte, F., Garcimartín, C., Filippo, A., Díaz, K., Martínez, A., Astudillo, J. A., Zentner, J., & Vargas, F. (2020). El impacto del COVID-19 en las economías de la región (Centroamérica). Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0002279

Sentencia de Amparo, 574-2014 Número de Sentencia 14 (2016). https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2016/11/C1780.PDF

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

Summers, L. H., & Pritchett, L. H. (1993). The Structural-Adjustment Debate. The American Economic Review, 83(2), 383-389.

Velásquez, E. (2019, agosto 1). Ejecutivo indemniza a parte de cesados de las secretarías [Página de Periódico el Diario de Hoy]. Noticias de El Salvador - elsalvador.com. https://historico.elsalvador.com/historico/626822/ejecutivo-indemniza-a-parte-de-cesados-de-las-secretarias.html

Villarroel, G. (2022, julio 7). Asamblea busca aprobar reforma de pensiones antes de terminar el año. Noticias de El Salvador - La Prensa Gráfica | Informate con la verdad. https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Asamblea-busca-aprobar-reforma-de-pensiones-antes-de-terminar-el-ano-20220707-0033.html

6. ANEXOS

Anexo 1: Sentencias y dificultades en flujos de ingresos anuales que no fueron percibidos al año 2016 (En millones de dólares)

Sentencia o afectación a los ingresos	Número de sentencias	Anual	Explicación	Acumulado al 2016
Mínimo de ISR (1% sobre Renta Obtenida)	Sentencia 18-2012 del 15/11/2013	33.7	Considerando el Impuesto computado (por pago mínimo) en liquidaciones del ejercicio 2012.	101.1
Impuesto específico de las llamadas telefónicas provenientes del exterior	Sentencia 39-2010 del 07/02/2014	26.6	Considerando el promedio mensual de recaudación de enero - agosto 2014 ($2.22 millones)	79.8
FONAT	Sentencia 63-2013 del 07/02/2014	32.4	Considerando el promedio mensual de recaudación de $2.7 mill promedio mensual.	97.2
Inconstitucionalidad al pago del 1 % del impuesto sobre la renta basado en los activos netos	Sentencia 98-2014 del 17/04/2015	15.5	Se había estimado un rendimiento en tres años. Solo en el 2015 se esperaban unos 15.5 millones	31
Inconstitucionalidad por cargo de inversión social	Sentencia 116-2016 del 13/07/2016	60	Según información de la SIGET	60
Mora en Fiscalía General de la República	Promedio 2014/2015	39.55	Estimación de tres años basada en el promedio obtenido en el 2014 y 2015	118.65
Proceso de inconstitucionalidad al decreto de Amnistía tributaria.	Acuerdo N° 793 de la CSJ del 09/09/2014	20.6	Estimación de tres años basada en el promedio obtenido en el 2014 y 2015	61.8
Sentencias en contra de la Administración Tributaria por parte del Tribunal de Apelaciones	Promedio 2014/2015	23.85	Estimación de tres años basada en el promedio obtenido en el 2014 y 2015	71.55
Sentencias en contra de la Administración Tributaria por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo.	Las resoluciones que más rápido salen son las a favor de los contribuyentes	14.4	Estimación de tres años basada en el promedio obtenido en el 2014 y 2015	43.2
Total Global	**Total en flujos por año**	**266.6**	**Total al año 2016 desde que se emitieron las sentencias**	**664.3**

Anexo 2: Líneas de trabajo que conforman el gasto presupuestario en género y mujeres según etiquetado presupuestario

No.	DESTINO	2015	2019	2020	2021
1	**Salud de las mujeres**	0104	0104	**N/A**	0202
	Fortalecimiento salud mujeres				
	Atención Primaria	0217	0217		
	Atención hospitalaria	0203	0203		
	Atención a la Salud de la Niñez, Adolescencia y Mujer (FOSALUD)	0207	0202		
2	**Igualdad Sustantiva de Género y Vida Libre de Violencia para las Mujeres**	0103	0102	0102	0102
		0106	0103	0103	0103
		0206	0106	0106	0106
		0207	0207	0207	0207
		0203	0205	0205	0201
		0204	0201	0201	0501
			0501	0501	0302
3	**Atención a mujeres que enfrentan violencia / vida libre de violencia**	0202	0202	0202	0202
		0501	0203	0203	0203
4	**Hospital Nacional de la Mujer "Doctora María Isabel Rodríguez"**	0101	0101	0603	0603
		0201	0201		
		0202	0202		
		0203	0203		
5	**ISDEMU**	0702	0702	0802	0802
		0703	0703	0803	0803
		0704	0704		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Hacienda.

Anexo 3: Efecto multiplicador en el año 1, año 2 y acumulado de los nueve trimestres según tipo de gasto público para El Salvador.

Trimestres	Gasto de Capital	Gasto Co-rriente	Inversión Pública	Transferencia de Capital	Gasto en compras de Bienes y Ser-vicios	Gasto en Remu-neraciones	Transferencias Corrientes
Año 1	0.27	1.64	0.12	0.15	0.22	0.61	0.51
Año 2	0.63	3.7	0.29	0.35	0.48	1.39	1.15
Efecto nueve trimes-tres	0.95	5.65	0.43	0.53	0.74	2.12	1.76

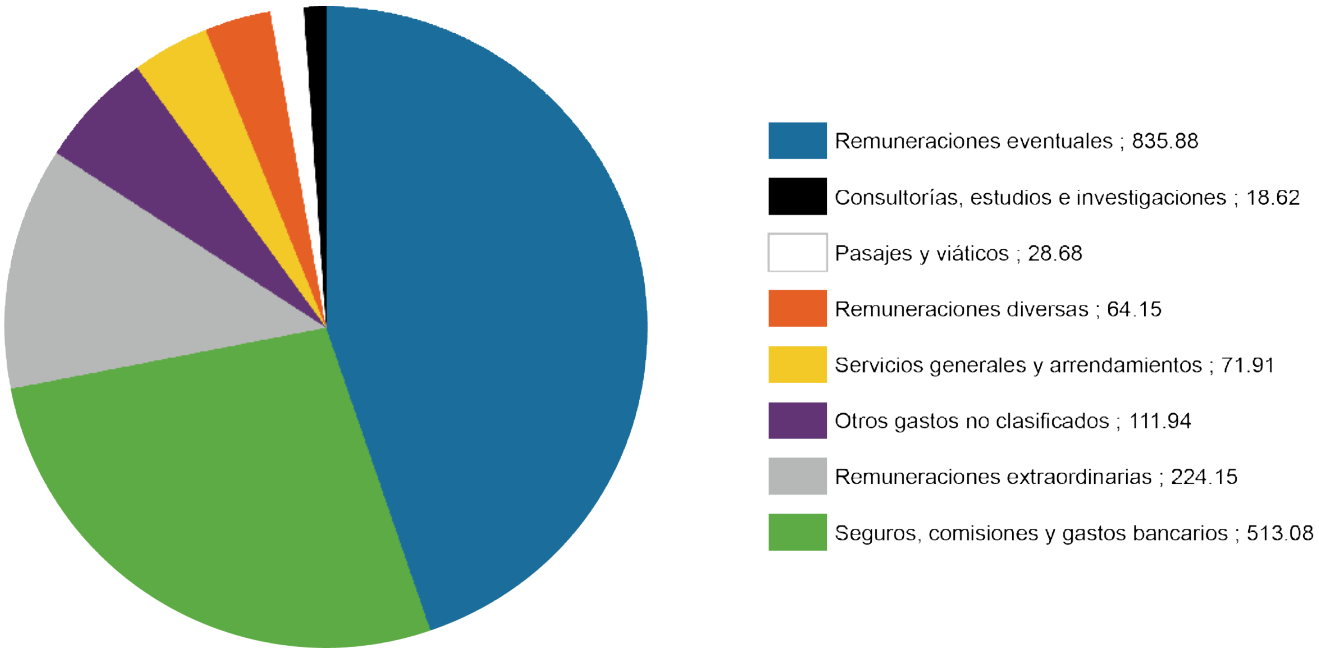
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva de El Salvador.

Anexo 4: Efecto multiplicador en el año 1, año 2 y acumulado de los ocho trimestres según tipo de impuesto para El Salvador.

Periodo	IVA	ISR	DAI	ISC
Año 1	-1.24	-1.1	-0.13	-0.12
Año 2	-0.59	-0.53	-0.07	-0.05
Efecto ocho tri-mestres	-1.85	-1.65	-0.2	-0.17

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva de El Salvador.

Anexo 5: Destino de las cuentas que conforman el gasto improductivo en los años 2020 y 2021.



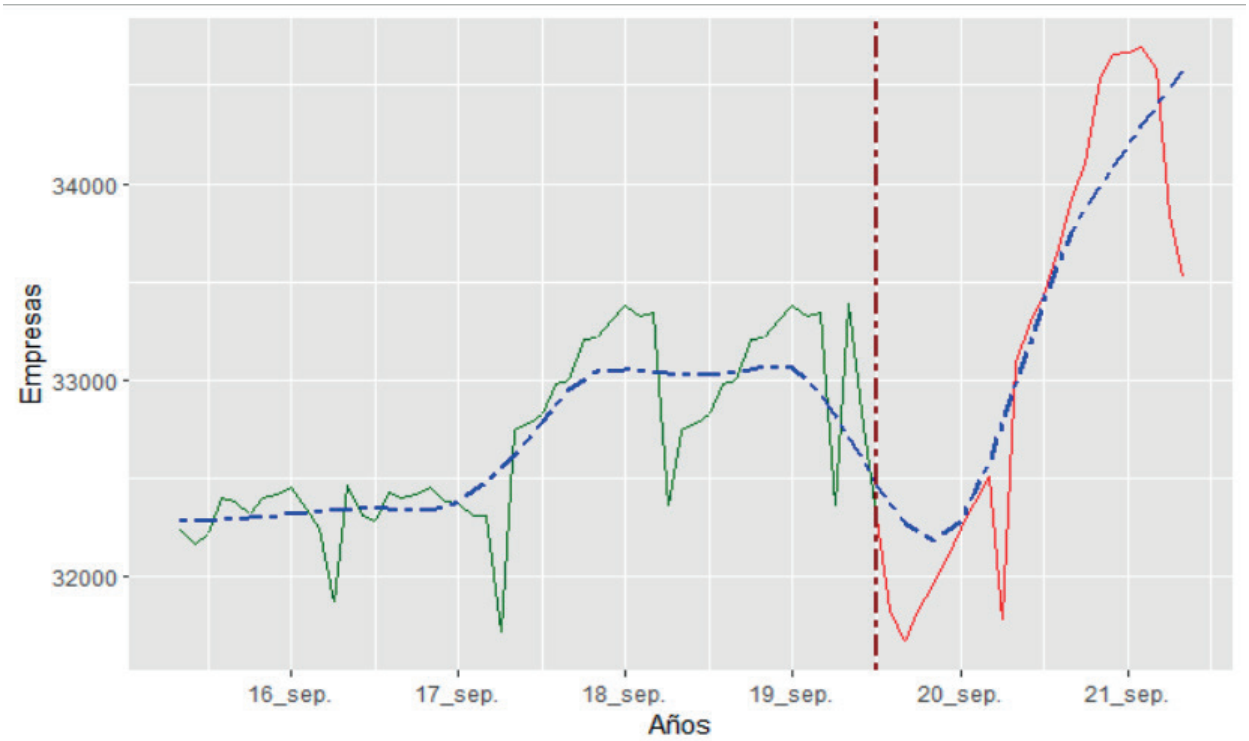
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Hacienda.

Anexo 6: Diferencia del gasto en remuneraciones programado y ejecutado por área de gestión proveniente del fondo general y recursos propios.

Área de Gestión	2020	2021
Conducción Administrativa	11.0	27.9
Administración de Justicia y Seguri-dad Ciudadana	-46.0	-59.3
Desarrollo Social	-16.9	-1.2
Apoyo al Desarrollo Económico	-11.3	-5.1
Producción Empresarial Pública	3.1	-10.4
Total, de diferencia	-60.2	-48.1

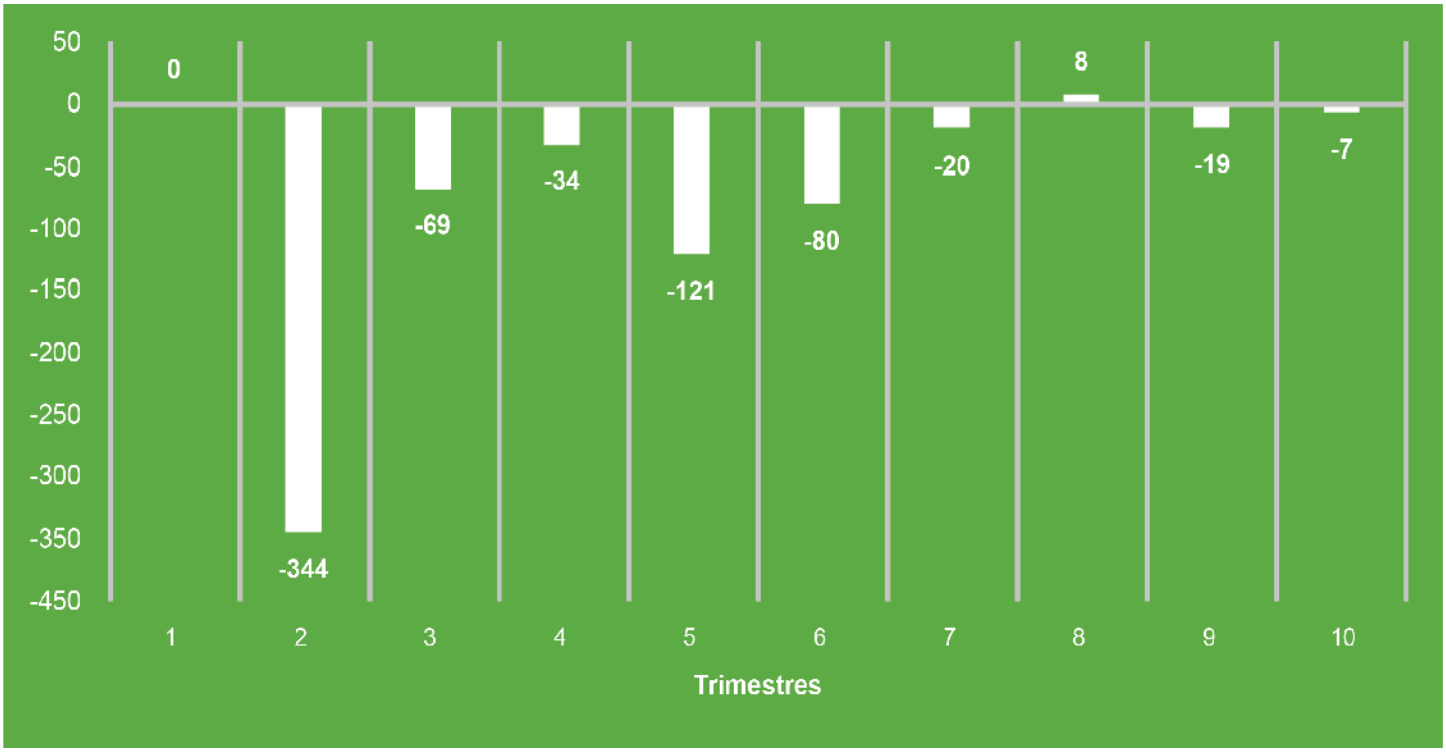
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Hacienda.

Anexo 7: Tendencia clico de las empresas del sector privado. La línea vertical demarca el periodo pandémico



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Anexo 8: Efecto multiplicador del IVA sobre el PIB en millones de dólares por trimestre



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central de Reserva El Salvador.

Anexo 9: Resultados econométricos de gasto del FODES y Pobreza Extrema. Variable dependiente: Pobreza Extrema.

	(1)	(2)
	Intra	MCO combinados
const	**2.981*** **	**3.003*** **
	(0.2351)	(0.2328)
LFODES	**-0.1705*** **	**-0.1705*** **
	(0.01391)	(0.01391)
Cabañas_2		**-0.08938*** **
		(0.01219)
Chalatenango_3		**-0.001044**
		(0.01107)
Cuscatlán_4		**-0.07043*** **
		(0.01050)
La Libertad_5		**0.006168**
		(0.01295)
La Paz_6		**-0.02656** **
		(0.01082)
La Unión_7		**-0.01085**
		(0.01102)
Morazán_8		**0.01968* **
		(0.01060)
San Miguel_9		**-0.008583**
		(0.01129)
San Salvador_10		**0.008320**
		(0.01429)
San Vicente_11		**-0.09589*** **
		(0.01114)
Santa Ana_12		**-0.04245*** **
		(0.01067)
Sonsonate_13		**-0.01240**
		(0.01121)
Usulután_14		**0.01867**
		(0.01182)
n	140	140
R^2 corregido	0.5459	0.7211
lnL	335.4	335.4

Desviaciones típicas entre paréntesis * significativo al nivel del 10 por ciento ** Significativo al nivel del 5 por ciento *** significativo al nivel del 1 por ciento.

Anexo 10: Resultados econométricos de gasto del FODES y Pobreza Relativa. Variable dependiente: Pobreza Relativa.

	(3)	(4)
	Intra	MCO combinados
const	**2.056*** **	**2.078*** **
	(0.2944)	(0.2914)
LFODES	**-0.1063*** **	**-0.1063*** **
	(0.01742)	(0.01742)
Cabañas_2		**-0.06711*** **
		(0.01527)
Chalatenango_3		**-0.02040**
		(0.01386)
Cuscatlán_4		**-0.04227*** **
		(0.01315)
La Libertad_5		**-0.01779**
		(0.01622)
La Paz_6		**-0.009482**
		(0.01355)
La Unión_7		**-0.03080** **
		(0.01380)
Morazán_8		**0.008827**
		(0.01328)
San Miguel_9		**-0.03122** **
		(0.01414)
San Salvador_10		**-0.03259* **
		(0.01789)
San Vicente_11		**-0.05174*** **
		(0.01394)
Santa Ana_12		**-0.03178** **
		(0.01335)
Sonsonate_13		**0.001818**
		(0.01403)
Usulután_14		**0.01890**
		(0.01480)
n	140	140
R^2 corregido	0.2296	0.5220
lnL	304.0	304.0

Desviaciones típicas entre paréntesis * significativo al nivel del 10 por ciento ** Significativo al nivel del 5 por ciento *** significativo al nivel del 1 por ciento.

Anexo 11: Resultados de reducción en la pobreza extrema de la reducción de FODES.

Números de personas en condición Pobreza Extrema (Año 2019)				Números de personas en condición Pobreza Extrema, estimada por Impacto de Reducción del 56.2% de Gasto en el FODES			Diferencia / Impacto en Número de personas en condición de pobreza extrema		
Departamento	Población	Hombres	Mujeres	Población	Hombres	Mujeres	Población	Hombres	Mujeres
Ahuachapán	36,276	17,403	18,873	50,916	24,426	26,489	14,639	7,023	7,616
Cabañas	10,312	4,826	5,486	16,309	7,633	8,676	5,996	2,806	3,190
Chalatenango	11,590	5,478	6,112	18,970	8,966	10,004	7,380	3,488	3,892
Cuscatlán	17,484	8,209	9,275	27,160	12,752	14,408	9,675	4,543	5,133
La Libertad	27,788	13,162	14,626	55,192	26,142	29,050	27,404	12,980	14,424
La Paz	19,747	9,489	10,259	32,689	15,707	16,982	12,942	6,219	6,723
La Unión	15,128	7,121	8,007	24,793	11,671	13,122	9,665	4,550	5,116
Morazán	20,242	9,642	10,600	28,490	13,571	14,919	8,248	3,929	4,319
San Miguel	24,772	11,264	13,509	42,442	19,298	23,144	17,670	8,034	9,636
San Salvador	41,212	19,266	21,946	99,596	46,559	53,037	58,384	27,294	31,091
San Vicente	13,487	6,459	7,028	20,248	9,697	10,552	6,761	3,238	3,524
Santa Ana	29,910	14,123	15,787	50,488	23,840	26,648	20,578	9,717	10,861
Sonsonate	22,139	10,450	11,689	39,696	18,737	20,959	17,556	8,287	9,270
Usulután	15,070	9,597	5,473	28,073	17,878	10,194	13,003	8,281	4,722
Total	**305,158**	**146,489**	**158,669**	**535,062**	**256,877**	**278,185**	**229,903**	**110,388**	**119,515**

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

Anexo 12: Resultados de reducción en la pobreza relativa de la reducción de FODES.

Números de personas en condición Pobreza Relativa (Año 2019)				**Números de personas en condición Pobreza Relativa, estimada por Impacto de Reducción del 56.2% de Gasto en el FODES**			**Diferencia / Impacto en Número de personas en condición de pobreza relativa**		
Departamento	Población	Hombres	Mujeres	Población	Hombres	Mujeres	Población	Hombres	Mujeres
Ahuachapán	111,595	53,537	58,058	133,805	64,192	69,613	22,211	10,655	11,555
Cabañas	48,362	22,634	25,728	58,632	27,440	31,192	10,271	4,807	5,464
Chalatenango	52,513	24,820	27,693	64,992	30,718	34,273	12,479	5,898	6,581
Cuscatlán	72,853	34,205	38,648	89,152	41,858	47,295	16,299	7,653	8,647
La Libertad	183,976	87,141	96,835	233,104	110,411	122,693	49,128	23,269	25,858
La Paz	99,787	47,948	51,839	121,968	58,606	63,362	22,181	10,658	11,523
La Unión	66,487	31,298	35,190	82,893	39,020	43,873	16,406	7,723	8,683
Morazán	61,456	29,274	32,182	73,926	35,213	38,712	12,470	5,940	6,530
San Miguel	120,505	54,792	65,713	151,027	68,670	82,357	30,522	13,878	16,644
San Salvador	348,909	163,109	185,800	456,921	213,602	243,319	108,012	50,494	57,518
San Vicente	52,353	25,071	27,282	63,594	30,454	33,140	11,240	5,383	5,858
Santa Ana	150,434	71,034	79,400	186,180	87,913	98,267	35,746	16,879	18,867
Sonsonate	139,736	65,957	73,779	170,574	80,513	90,062	30,838	14,556	16,282
Usulután	105,819	67,391	38,428	128,675	81,947	46,728	22,856	14,556	8,300
Total	**1,614,785**	**778,210**	**836,576**	**2,015,444**	**970,558**	**1,044,886**	**400,658**	**192,348**	**208,310**

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

ISBN: 978-99983-976-0-6 (E-book, pdf).