



Análisis del Proyecto del Presupuesto 2021



FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO

Análisis del Proyecto del Presupuesto 2021



ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO

2021

Fundación Nacional para el Desarrollo
San Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE),
Centro de Monitoreo e Incidencia Fiscal (CEMIF)
Una publicación del Área Macroeconomía y Desarrollo.

Primera edición Ebook
ISBN 978-99961-49-63-4 (E-Book, pdf)
San Salvador, El Salvador, Centroamérica
Febrero de 2021
FUNDE, 2021. Derechos Reservados.

La preparación de este documento fue posible gracias al apoyo de la Cooperación Luxemburguesa para el Desarrollo. Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de la FUNDE, y no representa, necesariamente, el pensamiento de Cooperación de Luxemburgo para el Desarrollo.

LUXEMBOURG
AID & DEVELOPMENT



Tabla de contenido

Introducción/ **7**

CAPÍTULO UNO

Ingresos fiscales/ **9**

Fuentes de financiamiento/ **13**

Ingresos sobrestimados/ **14**

CAPÍTULO DOS

Gasto Público/ **17**

Gasto por clasificación económica/ **17**

Presupuesto a nivel institucional por rubro de agrupación/ **20**

Presupuesto por área de gestión/ **24**

Conclusiones/ **26**

Bibliografía/ **28**

Introducción

A dos meses de haberse entregado el proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa, se conoció el monto estimado al que ascendería para el funcionamiento del Estado en 2021. El presupuesto es un tema importante en las finanzas públicas, debido a que es muy característico que las proyecciones de los ingresos corrientes no son las que se perciben en el ejercicio fiscal, lo cual provoca la necesidad de recurrir a más deuda de la autorizada y esto, a su vez, genera que la deuda pública siga elevándose considerablemente. Este es el caso de El Salvador, pues el Gobierno ha presentado un proyecto de presupuesto que registra un incremento de más de mil millones de dólares, con relación al presupuesto 2020, en el que se estima que los ingresos tributarios mostrarán crecimiento en medio de una post crisis sanitaria. Además del alto nivel de deuda que se tiene, el Gobierno emitirá deuda más del doble de la que se aprobó para el año 2020.

Para todos los proyectos de presupuesto es importante el análisis; sobre todo, aquellos que se ejecutarán en tiempos de post crisis, pues implica que el Gobierno recurra a más deuda porque los niveles de ingresos no son suficientes para financiar totalmente el presupuesto, debido a que no se recuperan rápidamente, a menos que se decida aumentar algún impuesto. En este sentido, se analiza el proyecto de presupuesto general del Estado 2021 y, para ello, se explica cuáles son las estimaciones de los ingresos del Estado, incluyendo el financiamiento vía deuda y cómo estas estimaciones podrían perjudicar las finanzas públicas. Además, se detallan las fuentes de financiamiento que se utilizarán para el próximo año. Por el lado del gasto, se analiza por clasificación económica, en el que se reflejan los tres gastos principales del presupuesto; asimismo, el gasto se aborda a nivel institucional, mostrando a las instituciones con las mayores asignaciones presupuestaria e incrementos presupuestarios y, por último, se explica el gasto por áreas de gestión.



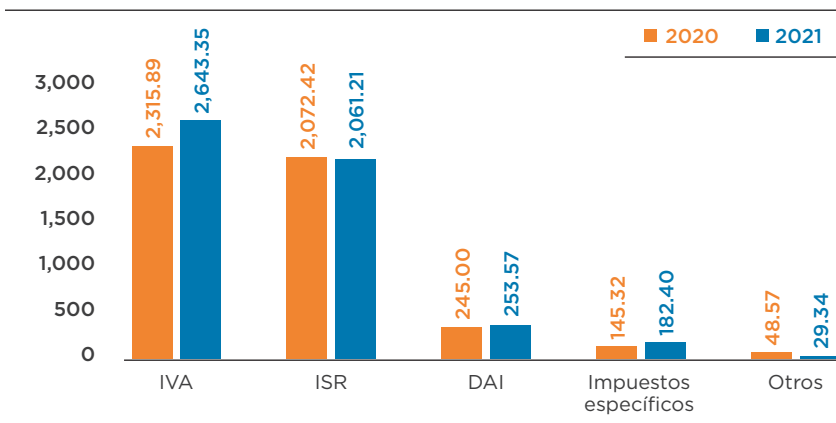
El presupuesto es un tema importante en las finanzas públicas, debido a que es muy característico que las proyecciones de los ingresos corrientes no son las que se perciben en el ejercicio fiscal, lo cual provoca la necesidad de recurrir a más deuda de la autorizada y esto, a su vez, genera que la deuda pública siga elevándose considerablemente”.

Ingresos fiscales

El proyecto de presupuesto tiene un monto asignado de \$7,453.47 millones (USD), con el que estima que el Estado funcione en 2021. Este presupuesto muestra un aumento de \$1,027.36 millones con relación al presupuesto 2020, equivalente a un incremento del 16 %. Desde el punto de vista de los ingresos, son los ingresos corrientes los que muestran un aumento de \$475.21 millones, debido a que se proyecta que el Impuesto sobre Valor Agregado (IVA), registre un crecimiento del 14 %. Esto queda en incertidumbre, pues induce a que este impuesto aumentaría del 13 %; pero, en declaraciones de los funcionarios del Gobierno, han mencionado que no será así, expresando que para lograr este nivel de ingresos será por medio de la contra a la evasión fiscal y el contrabando.

Gráfico 1

Los ingresos tributarios del Gobierno central 2020-2021, en millones de USD



Fuente: Ministerio de Hacienda

En cuanto al Impuesto Sobre la Renta (ISR), este muestra una leve disminución en su recaudación, pues la emergencia sanitaria ha impactado fuertemente

en el nivel de empleo, mostrando caídas drásticas incluso antes de que la pandemia se pronunciara en el país. De acuerdo con las estadísticas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), se muestra una caída del 7.7 % al mes de agosto, equivalente a 61,562 personas desempleadas, en relación al mismo mes del año anterior. Se prevé que el empleo se mejore en 2021, pero no alcanzará el mismo nivel que registró el 2019.

Los ingresos de capital muestran un aumento de \$10.63 millones, en relación con el presupuesto aprobado 2020, esto se debe a que el país tendrá más donaciones de organismo gubernamentales y multilaterales por el monto de \$34.91 millones. De acuerdo con el proyecto de presupuesto 2021, estas donaciones tienen un destino, porque así lo establecen dichos organismos, las instituciones que las ejecutarán son:

Tabla 1

Destino de las donaciones de los organismos gubernamentales y multilaterales 2021, en millones de USD

| Instituciones/ Donaciones | KFW | UE | BID | CE | FIDA | BCIE | Total |
|------------------------------------|-------------|--------------|-------------|------------|------------|-------------|--------------|
| Ramo de Hacienda/ FISDEL | 0.61 | | | | | | 0.61 |
| Presidencia/INJUVE | | 1.35 | | | | | 1.35 |
| Ramo de Economía/ CONAMYPE | | 0.46 | | | | | 0.46 |
| Ramo de Justicia | | 25.16 | | | | | 25.16 |
| Ramo de Salud | | 2.6 | 0.43 | | | | 3.03 |
| Ramo de Economía/ CNC | | | | 0.6 | | | 0.6 |
| Ramo de Agricultura/ CENTA | | 1.42 | | | | | 1.42 |
| Ramo de Agricultura y Ganadería | | | | | 1.5 | | 1.5 |
| Ramo de Obras Públicas | | | | | | 0.79 | 0.79 |
| Total | 0.61 | 30.98 | 0.43 | 0.6 | 1.5 | 0.79 | 34.91 |

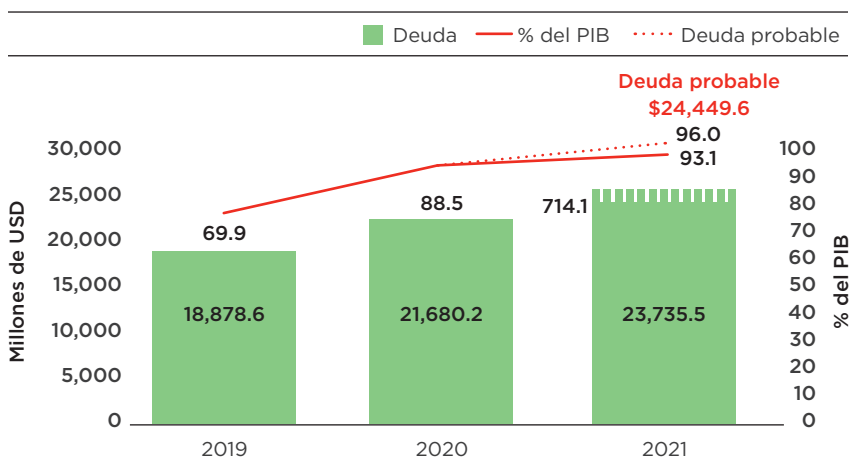
Fuente: Proyecto de Presupuesto 2021

La mayor parte de las donaciones provienen de los organismos multilaterales, con el 98.3 %, siendo la Unión Europea (UE), la que financia dos programas con fuertes recursos: Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social (PAPSES) y Apoyo al Plan El Salvador Seguro. Este último tendrá la mayor parte de las donaciones y lo ejecutará el ramo de Justicia y Seguridad Pública. El otro programa lo ejecutarán tres instituciones descentralizadas y el ramo de Salud. Este mismo ramo desarrollará el Programa Salud Mesoamérica, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En cuanto al financiamiento vía deuda, este será más del doble que se aprobó para el presupuesto 2020; además, es uno de los ingresos que mayor incremento tiene para el 2021, pues su monto asignado es de \$1,575.42 millones, lo que representa el 21.14 % del presupuesto total. Los títulos valores son los que concentran la mayor parte de este financiamiento, con el 85.2 %, y el resto lo conforma los préstamos externos. Esto indica que el déficit del año 2021 ascendería a 8.1 % del PIB. Pero, con la sobreestimación de los ingresos tributarios, podría alcanzar el 10.9 % del PIB. Sin duda, esto afectaría aún más la deuda pública, pues las estimaciones para el cierre del año alcanzarían el 88.5 % del PIB; sin embargo, como consecuencia de una subestimación en los ingresos, la deuda podría llegar al 96 % del PIB, lo cual generaría graves consecuencias al país como servicios con menos cobertura, adquisición de préstamos con altas tasas de intereses, obligación necesaria del aumento del IVA, futuros ingresos comprometidos por pago de intereses y amortización, entre otros.

Gráfico 2

Estimaciones de la deuda pública 2020-2021, en millones USD y en %



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central de Reserva

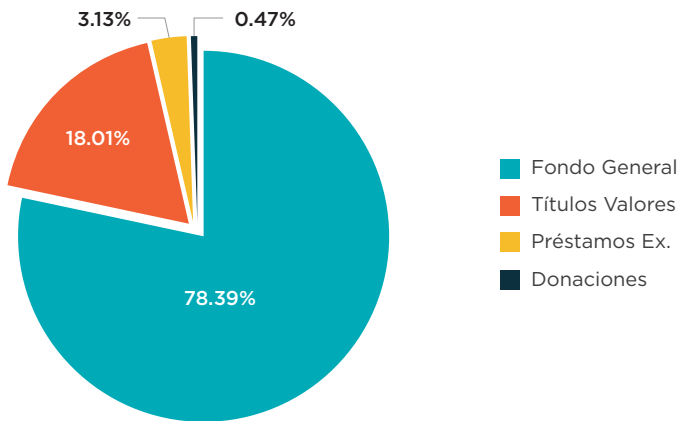
Con respecto a las contribuciones especiales, estas han mostrado una fuerte reducción para el 2021, con un monto estimado de recaudación de \$146.00 millones, pues tres contribuciones llegaron a su fecha límite de su vigencia, de las cuales la Contribución para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC) ha sido declarada inconstitucional; en tanto, la contribución de los grandes contribuyentes está siendo analizada en la Asamblea para una prórroga de 5 años más y la Contribución Especial para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros finalizó en junio. Al igual que las donaciones, las contribuciones tiene un gasto específico a financiar; por lo que, al menos los gastos de las dos primeras contribuciones expuestas anteriormente, serán financiados por el fondo general. Esto significa que el bono trimestral de los elementos policiales y de Defensa serán cubiertos totalmente por el fondo general.

Fuentes de financiamiento

Las fuentes de financiamiento que se utilizarán para el próximo año son cinco; de las cuales el fondo general concentra el mayor financiamiento de este presupuesto, con el 78.39 %, y muestra un incremento de \$292.44 millones, respecto del presupuesto vigente aprobado. En cuanto a los títulos valores, es la segunda fuente que se estima que financiará el 18 % del presupuesto 2021. También es la fuente que más incremento registra, con \$696.4 millones adicionales de lo que se aprobó para el 2020. El resto será financiado por préstamo externo y donaciones.

Gráfico 3

Fuentes de financiamiento del proyecto de presupuesto 2021, en %



Fuente: Ministerio de Hacienda

Es importante mencionar que la mayor parte de los préstamos provienen de los organismos multilaterales con el 72 %, principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con \$75.23 millones y \$85.67 millones, respectivamente. Mientras que en los organismos gubernamentales será la Agencia de Cooperación Internacional de Japón la que realiza un fuerte préstamo de \$49.17 millones. La característica de estos préstamos es que también tienen un destino para ser ejecutados, el cual puede ser para programas sociales o proyecto de inversión.

Ingresos sobrestimados

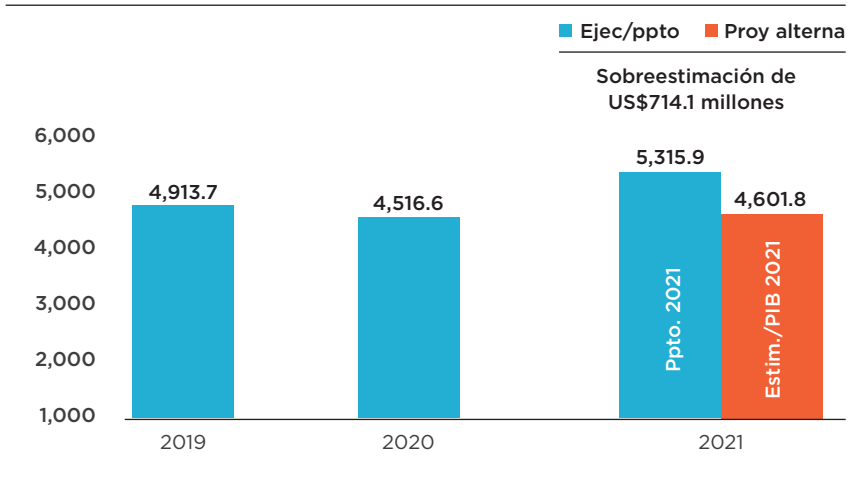
Como se ha descrito anteriormente, son los ingresos tributarios los que financiarán gran parte del presupuesto del Estado 2021, pero se considera que las estimaciones de estos ingresos no son congruentes con la situación que atraviesa el país, pues la pandemia ha agudizado los problemas económicos, sociales y fiscales; según el BCR (2020), se espera que el país tenga una caída económica entre de 6.5%-8.5% a fin de año. Sin duda, esta caída económica será más grande de la que se registró en la crisis financiera de 2009, de 3.1%; situación que se tardó un año para que los ingresos del Estado superaran los niveles de recaudación que se dieron previo la crisis, 2008¹.

Con la experiencia de la crisis económica de 2009, se considera que las proyecciones de ingresos del Estado para 2021 son irreales porque la crisis aún no termina y el país siempre se ha caracterizado en recuperarse lentamente. Se ha tomado ha bien a realizar una proyección sobre los ingresos tributarios y contribuciones especiales, tomando en cuenta que el país tendrá un crecimiento económico de 3%. Los resultados indican que dichos ingresos crecerían como máximo 0.9% respecto a 2020 y quedarían aun 6.3% debajo de lo recaudado en 2019, es decir, hay una sobrestimación en los ingresos por el monto de US\$714.1 millones. Esta sobreestimación perjudicaría aún más las finanzas públicas, pues el Gobierno tendrá que emitir más deuda para financiar estas deficiencias de ingresos.

1. Esto significa que fue hasta el año 2011 que el Estado registró niveles superiores de ingresos en relación a los del 2008.

Gráfico 4

Sobreestimaciones de los ingresos tributarios de 2021, en millones de USD



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central de Reserva



El proyecto de presupuesto tiene un monto asignado de \$7,453.47 millones (USD), con el que estima que el Estado funcione en 2021. Este presupuesto muestra un aumento de \$1,027.36 millones con relación al presupuesto 2020, equivalente a un incremento del 16 %”.

Gasto público

Gasto por clasificación económica

Desde el punto de vista de la clasificación económica, el destino del gasto público y corriente se dirige mayormente a las remuneraciones, con un monto asignado de \$2,336.24 millones, lo que representa el 31.34 % del total del presupuesto. A la vez, registra un aumento de \$225.24 millones, con relación al presupuesto vigente aprobado. De acuerdo con el proyecto de presupuesto, esto se debe a que el Gobierno central ha contratado nuevo personal, pues el nivel de plazas registra un aumento de 3,244 plazas nuevas para el 2021, la distribución es la siguiente:

Tabla 2

Nivel de plazas en el Gobierno central, 2020-2021

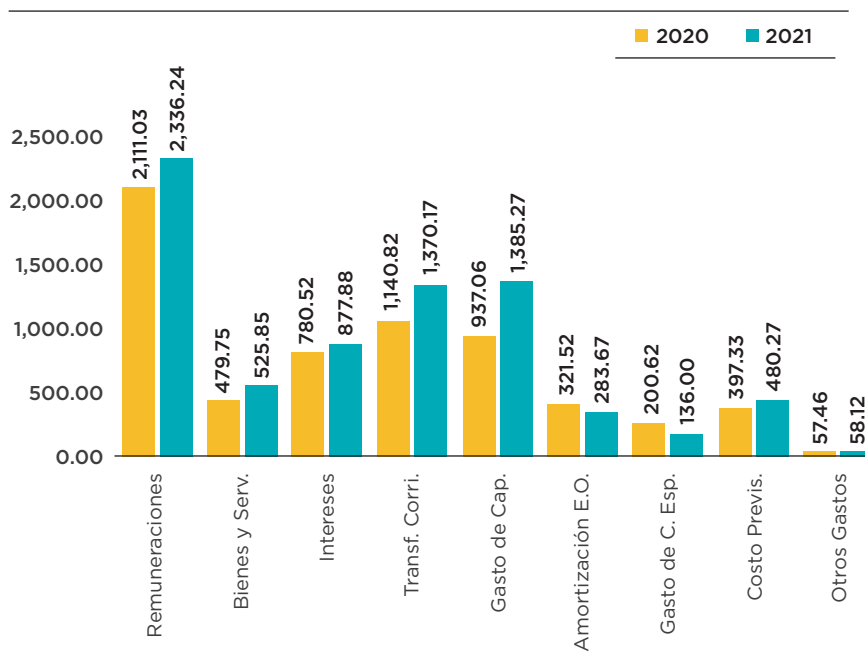
| Gobierno Central | 2020 | 2021 | Variación |
|----------------------------------|----------------|----------------|--------------|
| Órgano Legislativo | 2,507 | 2,507 | 0 |
| Órgano Judicial | 10,715 | 10,602 | -113 |
| Corte de Cuentas de la República | 1,363 | 1,371 | 8 |
| Órgano Ejecutivo | 111,161 | 114,398 | 3,237 |
| Ministerio Público | 4,274 | 4,383 | 109 |
| Otras Instituciones | 930 | 933 | 3 |
| Total | 130,950 | 134,194 | 3,244 |

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2021

El órgano Ejecutivo concentra la mayor parte de las plazas del Gobierno central y registra el 99.7 % del incremento total de las plazas; mientras que el Ministerio Público reporta el 2.55 % de incremento de plazas. El órgano Judicial es el único que muestra una disminución de personal; con respecto al órgano Legislativo, se desconoce si hay aumento o se mantiene el nivel de personal, debido a que no presenta su proyecto de presupuesto como lo hacen las demás instituciones, solamente lo incorporan cuando el Presupuesto General del Estado es aprobado. Por lo tanto, el nivel de plazas del órgano Legislativo se conocerá el próximo año.

Gráfico 5

Destino del gasto público por clasificación económica 2020, en millones de USD



Fuente: Presupuesto votado 2020 y Proyecto de Presupuesto 2021

El aumento de las remuneraciones también se debe a que al personal de las áreas de Salud, Educación, Seguridad y Defensa se les aplicó el escalafón y complemento salarial de la siguiente manera:

- Escalafón docente y administrativo: \$6.5 millones.
- Escalafón para el personal de la Secretaría de Estado del ramo de Salud, Regiones y Hospitales: \$38.5 millones.
- Escalafón para elementos policiales y complemento salarial de \$100 adicionales a lo que reciben en 2020.
- Complemento salarial de \$100 adicionales a lo que reciben en 2020.

El segundo gasto que más recursos absorbe son las transferencias corrientes, debido a que las instituciones del Gobierno central utilizan esta cuenta para transferir los recursos que financiarán los presupuestos especiales de las instituciones descentralizadas; el monto asignado a las transferencias corrientes es de \$1,370.17 millones, con un aumento del 20.10 % en relación al presupuesto vigente. También es el segundo gasto con mayor asignación presupuestaria, si lo vemos como rubro de agrupación, pues este le añade el costo de las pensiones, por \$480.27 millones. Es importante mencionar que este último costo ha tenido un incremento de 20.88 % con respecto al presupuesto aprobado de 2020.

Los intereses de la deuda pública se han convertido, hoy en día, en uno de los gastos que absorbe buena parte de los recursos del presupuesto; el Estado pagará altos niveles de intereses por las deudas adquiridas. Para 2021, se estiman erogaciones por un monto de US\$877.88 millones, principalmente por títulos valores, tanto en el mercado nacional como el externo. Mientras que por préstamos se pagarán menos intereses que el año anterior. El gasto por intereses representa el 11.78% del presupuesto total y supera a las erogaciones por amortización de deuda pública. Es importante tomar en cuenta que este tipo de gasto ha sido constante, debido a que no se toman medidas para contener el endeudamiento público. De mantenerse esta tendencia el país sufrirá graves consecuencia en los años posteriores, más aún con la crisis sanitaria que se

vive en pleno 2020 que ha implicado que el Gobierno recurra a una deuda, de US\$3,000 millones, adicional a lo que es para financiar el presupuesto vigente. Dicho de otra manera, los años siguientes se dejarán de orientar más de mil millones de dólares a programas sociales o proyectos de inversión por pagar altos niveles de intereses de deuda.

En cuanto al gasto de capital, este registra un aumento de \$448.21 millones en relación al presupuesto 2020, el cual se dirige para inversiones en activo fijo como bienes muebles e infraestructura. Es importante mencionar que una parte de este incremento se debe a que se ha decidido dotar en tecnología al sistema de Educación; es decir, comprar equipos informáticos para docentes y alumnos del sector público, con una inversión de \$214 millones. La otra parte del incremento es para realizar proyectos de infraestructura a nivel nacional; muchos de estos proyectos los ejecutará el ramo de Obras Públicas. Otros proyectos los ejecutarán las instituciones descentralizadas, los cuales se registran en las transferencias de capital.

Presupuesto a nivel institucional por rubro de agrupación

A nivel institucional, se observa que el ramo de Hacienda tiene la mayor asignación presupuestaria debido a que registra su gasto de funcionamiento, transferencias para financiar ciertos fondos, obligaciones generales del Estado y el servicio de la deuda pública. El monto de funcionamiento para la institución es de \$111.71 millones, la mayor parte de este presupuesto se dirige para el pago de remuneraciones con el 54.13 % y otro 35.57 % es para la adquisición de bienes y servicios, lo restante será para cubrir gastos financieros, transferencias corrientes e inversiones en activo fijo.

Tabla 3

Presupuesto institucional por rubro de agrupación 2020, en millones de USD

| Instituciones | Adquisiciones de Bienes y Servicios | Amortización de Endeudamiento Público | Gastos Financieros y Otros | Inversiones en Activos Fijos | Remuneraciones | Transferencias Corrientes | Transferencias de Capital | Transferencias de Contribuciones Especiales | Presupuesto Institucional |
|--|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------|---------------------------|---------------------------|---|---------------------------|
| Consejo Nacional de la Judicatura | 1.42 | 0.00 | 0.68 | 0.04 | 4.20 | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 6.35 |
| Corte de Cuentas de la República | 5.19 | 0.00 | 3.21 | 0.89 | 34.41 | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 43.71 |
| Fiscalía General de la República | 12.02 | 0.00 | 6.05 | 36.40 | 49.75 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 104.21 |
| Instituto de Acceso a la Información Pública | 0.39 | 0.00 | 0.07 | 0.00 | 1.38 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 1.84 |
| Organo Judicial | 44.89 | 0.00 | 12.47 | 6.48 | 226.12 | 0.04 | 0.00 | 0.00 | 290.00 |
| Presidencia de la República | 23.88 | 0.00 | 0.54 | 2.43 | 24.22 | 29.68 | 3.17 | 0.00 | 83.92 |
| Procuraduría General de la República | 2.80 | 0.00 | 0.17 | 1.04 | 29.67 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 33.68 |
| Procuraduría para la Defensa de los D. H. | 1.98 | 0.00 | 0.09 | 0.04 | 8.31 | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 10.42 |
| Ramo de Agricultura y Ganadería | 25.46 | 0.00 | 0.21 | 1.91 | 14.62 | 26.40 | 20.94 | 0.00 | 89.55 |
| Ramo de Cultura | 5.77 | 0.00 | 0.33 | 8.32 | 15.37 | 1.19 | 0.00 | 0.00 | 30.99 |
| Ramo de Desarrollo Local | 6.14 | 0.00 | 0.31 | 7.54 | 3.34 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 17.34 |
| Ramo de Economía | 5.06 | 0.00 | 1.91 | 0.57 | 13.77 | 96.30 | 3.32 | 0.00 | 120.93 |
| Ramo de Educación, Ciencia y Tecnología | 49.83 | 0.00 | 0.54 | 225.18 | 769.19 | 196.03 | 79.67 | 0.00 | 1,320.43 |
| Ramo de Gobernación y Desarrollo Territorial | 3.34 | 0.00 | 4.63 | 11.65 | 19.90 | 102.58 | 0.00 | 0.00 | 142.09 |
| Ramo de Hacienda | 39.74 | 283.67 | 894.57 | 6.34 | 60.47 | 766.34 | 486.87 | 0.00 | 2,538.00 |
| Ramo de Justicia y Seguridad Pública | 107.72 | 0.00 | 4.87 | 54.50 | 462.31 | 20.19 | 5.67 | 0.00 | 655.26 |
| Ramo de la Defensa Nacional | 42.73 | 0.00 | 1.00 | 1.94 | 200.06 | 2.24 | 0.00 | 0.00 | 247.97 |
| Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales | 2.58 | 0.00 | 0.19 | 11.65 | 9.69 | 0.46 | 0.00 | 0.00 | 24.57 |
| Ramo de Obras Públicas y de Transporte | 8.52 | 0.00 | 0.37 | 184.78 | 14.22 | 77.56 | 15.77 | 84.45 | 385.67 |
| Ramo de Relaciones Exteriores | 29.34 | 0.00 | 1.19 | 0.16 | 29.06 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 59.74 |
| Ramo de Salud | 120.27 | 0.00 | 1.52 | 85.60 | 264.54 | 517.73 | 0.00 | 44.63 | 1,034.30 |
| Ramo de Trabajo y Previsión Social | 2.40 | 0.00 | 0.10 | 1.11 | 13.96 | 1.02 | 0.00 | 0.00 | 18.59 |
| Ramo de Turismo | 1.47 | 0.00 | 0.01 | 14.01 | 0.71 | 4.73 | 8.20 | 6.92 | 36.04 |
| Ramo de Vivienda | 3.29 | 0.00 | 0.05 | 47.64 | 3.17 | 0.95 | 5.34 | 0.00 | 60.43 |
| Tribunal de Ética Gubernamental | 0.65 | 0.00 | 0.14 | 0.02 | 1.88 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 2.69 |
| Tribunal de Servicio Civil | 0.31 | 0.00 | 0.01 | 0.01 | 0.69 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 1.02 |
| Tribunal Supremo Electoral | 1.98 | 0.00 | 0.16 | 0.00 | 8.89 | 6.87 | 0.00 | 0.00 | 17.91 |
| Total general | 549.17 | 283.67 | 935.37 | 710.24 | 2,283.90 | 1,850.36 | 628.93 | 136.00 | 7,377.64 |

Fuente: Ministerio de Hacienda

En lo que respecta a las transferencias, el Estado tendrá que financiar a cuatro fondos (FODES, FIDSL, FOPROMID y FINET) por el monto de \$533.24 millones, asimismo, se financiarán tres programas que tienen en conjunto un costo de \$106.3 millones; además, se programa el costo de las pensiones, infraestructura gubernamental y el evento electoral 2021, que tienen un monto asignado de \$503.27 millones en conjunto. Las obligaciones del Estado comprenden devolución de IVA a exportadores, seguro de vida de los empleados públicos, devolución del Impuesto Sobre la Renta, pago de deuda política, financiamiento al régimen de pensiones del IPSFA, entre otros; estas obligaciones ascienden a \$121.94 millones. En cuanto al servicio de la deuda pública, se estima pagar un monto de \$1,161.55 millones, del cual la deuda externa es la que concentra la

mayor parte de esta asignación de recursos. De este servicio, son los intereses los que absorben gran parte de los recursos programados, con el 75.58 %, el resto es para amortización de la deuda pública.

La institución con mayor recurso para su funcionamiento es el ramo de Educación, con un monto asignado de \$1,320.43 millones, y es la institución que registra el mayor incremento presupuestario, con \$281.19 millones. El 58.25 % de su presupuesto se destina para el pago de remuneraciones de los empleados administrativos, técnicos y docentes, además, registra un incremento de \$58.95 millones, debido a que se ha contratado nuevo personal y se ha aplicado el escalafón. El segundo gasto con mayor asignación presupuestaria es la inversión en activo fijo, con el 17 %, y registra buena parte del incremento institucional con el 67.81 %, debido a que se realizara el proyecto para el desarrollo de continuidad educativa con compras de equipos tecnológicos o informáticos para los niños, adolescente y docentes que son parte del sistema educativo público. El tercer gasto son las transferencias corrientes, con el 14.85 % del presupuesto institucional, lo restante se orienta para bienes y servicios, gastos financieros y transferencias de capital.

El ramo de Salud es la segunda institución con fuerte asignación presupuestaria, con \$1,034.30 millones; asimismo, muestra el segundo incremento mayor a nivel institucional, de \$276.45 millones en relación al presupuesto votado 2020. A diferencia de las demás instituciones, los recursos de esta institución se destinan mayormente para las transferencias corrientes, con el 50 %, debido a que financiarán los 36 presupuestos especiales de la red hospitalaria y otros subsidios para oenegés. Un 25 % es para el pago de remuneraciones y lo restante se distribuye en otros gastos para el funcionamiento institucional. El incremento presupuestario se destina para estos gastos ya mencionados, bienes y servicios e inversiones en activo fijo.

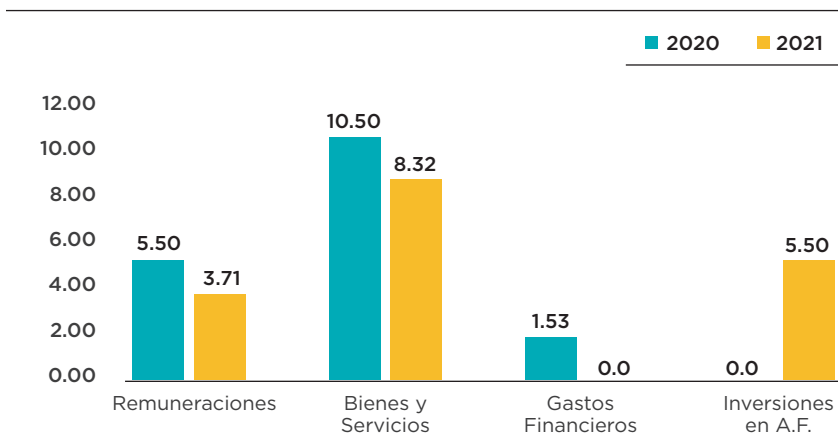
El ramo de Justicia y Seguridad Pública es la siguiente institución con mayor presupuesto y aumento presupuestario. Los recursos del presupuesto se orientan para remuneraciones y bienes y servicios con el 50.55 % y 16.44 %, respectivamente. Mientras que el destino del incremento se da principalmente en

las remuneraciones e inversiones en activo fijo, con \$70.33 millones y \$20.38 millones, respectivamente. Esto se debe a que a los elementos policiales se les aplicara el escalafón y recibirán \$100 adicionales a su bono trimestral, el otro incremento es porque se realizará el programa de cooperación para la justicia y seguridad pública.

Es importante mencionar que los datos de la Tabla 3 fueron proporcionados por el Ministerio de Hacienda, los cuales no reflejan el monto total del presupuesto general del Estado debido a que no incluye el detalle del presupuesto de la Asamblea Legislativa y del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), que corresponde a la Presidencia de la República. Sin embargo, se conoce el monto del presupuesto de ambos, que será el mismo del presupuesto aprobado del 2020: \$58.30 millones y \$17.53 millones, respectivamente. La OIE siempre usará remuneraciones y bienes y servicios, pero con menos recursos, comparado con lo que se aprobó para el 2020; esta disminución se debe a que se destinarán para inversiones en activo fijo, dejando de utilizar gastos financieros.

Gráfico 6

Presupuesto del Organismo de Inteligencia del Estado 2021, en millones USD



Fuente: Presupuesto votado 2020 y Proyecto de Presupuesto 2021

La mayoría de las instituciones del órgano Ejecutivo muestran incremento presupuestario, las que presentan fuertes variaciones porcentuales son: Vivienda, Gobernación, MARN, Salud y Agricultura. También hay instituciones que muestran disminuciones en su presupuesto, incluyendo el órgano Judicial, a pesar de que la Constitución de la República establece, en su Art. 172, que su presupuesto tendrá una asignación presupuestaria del 6 % de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado.

Presupuesto por áreas de gestión

El área de desarrollo social concentra la mayor parte del presupuesto, con el 47.80 %, debido a que registra los presupuestos de los ramos de Educación, Salud, Trabajo, Cultura, Vivienda, Desarrollo Local y una parte de la Presidencia. Asimismo, esta área muestra un incremento del 22.35 % porque todas las instituciones han mostrado aumento presupuestario en relación de 2020, solo las primeras dos instituciones registran un fuerte incremento de \$557.64 millones en conjunto.

Tabla 4

Presupuesto por áreas de gestión 2020, en millones de USD

| Áreas | 2020 | 2021 | Variación absoluta | Variación % |
|--|-----------------|-----------------|--------------------|----------------|
| Desarrollo Social | 2,911.97 | 3,563.01 | 651.04 | 22.36 % |
| Deuda Pública | 1,102.04 | 1,161.55 | 59.51 | 5.40 % |
| Apoyo al Desarrollo Económico | 664.473 | 721.21 | 56.74 | 8.54 % |
| Conducción Administrativa | 566.40 | 633.76 | 67.36 | 11.89 % |
| Obligaciones Generales del Estado | 110.15 | 121.94 | 11.79 | 10.70 % |
| Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana | 1,071.08 | 1,252.00 | 180.92 | 16.89 % |
| Total | 6,426.11 | 7,453.47 | 1,027.36 | 15.99 % |

Fuente: Presupuesto votado 2020 y Proyecto de Presupuesto 2021

La administración de Justicia y Seguridad Ciudadana es la segunda área con mayor asignación presupuestaria e incremento presupuestario, pues las instituciones que la integran son: órgano Judicial, Ministerio Público, Gobernación y Justicia. De estas instituciones, solo la Fiscalía General de la República (FGR) y los dos ramos que la integran muestran incremento en su presupuesto.

Es interesante conocer que la deuda pública ocupa el tercer lugar de las áreas que mayor recurso absorben del proyecto de presupuesto 2021, con el 15.58 %; la deuda pública comprende intereses y amortización, ambas deudas se pagan en el mercado nacional e internacional. Como se ha mencionado anteriormente, los intereses son los que absorben buena parte de los recursos del Estado, principalmente los de títulos valores del mercado externo. Además, este tipo de deuda registra un incremento de \$97.36 millones en relación al presupuesto vigente, mientras que por amortización se estima pagar menos de lo que se programó para el corriente año.

Conclusiones

- 1** El proyecto de presupuesto alcanza los \$7,453.47 millones, lo que representa el 28.16 % del PIB y muestra un crecimiento del 16 % en relación presupuesto aprobado 2020. Los ingresos tributarios financiarán el 69.36 % del presupuesto, pero están sobreestimados considerablemente en alrededor \$700 millones. Se considera que las autoridades de Hacienda asumen el comportamiento tendencial de los ingresos tributarios de los últimos años y que la contracción de 2020 es un suceso aislado que no impactaría la tendencia de largo plazo.
- 2** El déficit fiscal podría alcanzar el 11 % del PIB, por el efecto conjunto del nuevo endeudamiento solicitado y el financiamiento nuevo para cerrar la brecha de los ingresos sobreestimados. En este sentido, se considera que el proyecto de presupuesto general del Estado no contiene un análisis de sensibilidad de cómo la nueva deuda adquirida incidirá en la sostenibilidad fiscal.
- 3** Los tres gastos que más recursos absorben del proyecto de presupuesto son: remuneraciones, transferencias corriente e intereses de la deuda pública, pues en conjunto representa el 61.50 % del total del presupuesto. Estos gastos han mostrado incrementos presupuestarios; tanto así, que reportan el 53.72 % del total del incremento, equivalente a \$551.91 millones adicionales.
- 4** El costo de las pensiones registra la mayor variación porcentual, con un incremento del 20.88 % en relación con lo aprobado en 2020; esto es casi el doble del incremento que registra el gasto de bienes y servicios. Este es otro gasto que complicará pronto las finanzas del Estado; pues, a medida que pasan los años, va creciendo a un ritmo que es imposible de controlar, por lo que es una de las razones que se emita más deuda y pagar intereses debido a que este costo se paga con deuda.

- 5 El nivel de plazas muestra un incremento de 2.5 % en relación de 2020, esto se debe a que los ramos de Salud y Seguridad Pública contrataron 3,094 personas para estas mismas áreas. El sistema de pago por Ley de Salario es el que predomina en el sector público. El crecimiento de las plazas ha implicado que más recursos se destinen al gasto de las remuneraciones; sobre todo, porque se ha aplicado el escalafón, nivelación salarial y otros bonos de compensación al salario.
- 6 A nivel institucional, son los ramos de Educación, Salud y Justicia y Seguridad los que poseen fuertes asignaciones presupuestarias, pues en conjunto concentran el 40.38 % de los recursos del proyecto del presupuesto. Además, son las instituciones que muestran los mayores incrementos presupuestarios, con \$658.22 millones adicionales en conjunto.
- 7 El gasto previsto para la OIE en 2021 es prácticamente el mismo que se votó para el presupuesto 2020; sin embargo, la composición del nuevo gasto contiene una inversión en activos fijos por \$5,500,000. En virtud de que no se puede dar seguimiento al gasto de la OIE, el presupuesto debe establecer que haya una comisión especial de la Asamblea Legislativa que, en condiciones de reserva, den seguimiento al gasto de la OIE en cualquier momento de la ejecución presupuestaria.

Bibliografía

Asamblea Legislativa. (s.f.). *Decretos Emitidos en 2020*. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/decretosporanio/2020/0>

Banco Central de Reserva. (noviembre de 2020). *Base de Datos Económica-Financiera*. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&title=Base%20de%20Datos%20Econ%C3%B3mica-Financiera&lang=es>

Ministerio de Hacienda. (2-4 de septiembre de 2020). *Portal de Transparencia Fiscal de El Salvador*. Obtenido de <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Index.html>

