



Cómo funciona una economía dolarizada en un entorno de crisis por la pandemia del covid-19

recomendaciones para mejorar las finanzas públicas sin perjudicar el crecimiento económico y lograr mayor equidad: Versión preliminar



30 DE JUNIO DE 2020
ÓSCAR OVIDIO CABRERA MELGAR

Contenido

1. Entorno Internacional	3
2. Principales canales de transmisión del impacto de la desaceleración mundial en la economía salvadoreña	6
3. Impactos esperados en las condiciones de vida de la población y en la demanda y oferta agregada.....	8
4. Cómo se financian las necesidades de inversión en una economía dolarizada.....	14
5. Una evolución del crecimiento económico y la deuda en El Salvador.....	18
6. ¿Qué rumbo tomar para atenuar el impacto del crecimiento de la deuda en 2020 y en los años subsiguientes a la pandemia?.....	21
a. Recomendaciones para un acuerdo nacional por el pleno empleo y el desarrollo inclusivo	21
b. Recomendaciones para mejorar las finanzas públicas sin perjudicar el crecimiento económico y lograr mayor equidad	23
Bibliografía	26

Resumen

En esta investigación abordamos los canales de transmisión del choque originado por la pandemia COVID19 en la economía salvadoreña junto a los impactos esperados en las condiciones de vida de la población y en la demanda y oferta agregada.

El Salvador desde 2001 se constituyó en una economía dolarizada donde han sido removidas las políticas monetaria, crediticia y cambiaria desde 2001, y el espacio de actuación de la política fiscal es limitada sobre todo en momentos donde la economía mundial se encuentra en recesión.

Se aborda la efectividad de la política epidemiológica junto al confinamiento total que se implantó en un período de ochenta y cinco días, donde no consiguió suavizar la curva de contagios y con esas condiciones de aumento en el número de contagio inicia la desescalada de la cuarentena con la vuelta a las actividades formales de la economía dejando el 70% de los ocupados del sector informal fuera.

Los impactos de la pandemia se traducen en más de 600,00 persona que caen en la pobreza desde perspectiva de ingresos y una pérdida de empleos de al menos 240,000 ocupados con una caída en el crecimiento de 2020 de -7.2% y una leve recuperación de 3.0% en 2021.

Ante la inestabilidad financiera en la economía dolarizada ocasionada por el choque externo durante 2020 que ha producido un déficit de cuenta corriente, los formuladores de política decidieron desarrollar una política de incremento de gasto ante la caída de ingresos tributarios que da como resultado que para financiar el déficit se emplee financiamiento vía emisiones de bonos, que elevan la tasa de interés, exacerbando aún más, el déficit fiscal.

En una economía dolarizada como la salvadoreña, comprender los mecanismos de financiamiento del sector público conlleva analizar la evolución de los balances financieros del sector privado y *la otra cara de la moneda*: el déficit en cuenta corriente de la economía salvadoreña. Los déficits en cuenta corriente se explican por la evolución de los déficits comerciales. Los desequilibrios son el resultado natural del comercio entre países con discapacidades competitivas y tecnológicas diferentes, los déficits fiscales no pueden explicar adecuadamente estos desequilibrios.

El International Monetary Fund (2020, b) recomendó para 2021 a 2024 una política de endurecimiento fiscal con un ajuste fiscal entre 2021 a 2024 de alrededor del 3% del PIB que traerá otro choque negativo en las condiciones de vida de la población salvadoreña mientras se proponer en esta investigación otro camino que mejore las finanzas públicas sin perjudicar el crecimiento económico y lograr mayor equidad.

1. Entorno Internacional

La Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China (2020) publicó el Libro Blanco sobre la lucha contra el COVID-19: China en acción, que resume los esfuerzos del país en su lucha contra la pandemia desde el apareamiento del virus y resume de forma temporal, las acciones que cada día han implantado desde el origen del virus hasta la atenuación de la curva de contagios.

La epidemia de COVID-19 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020 (Organización Panamericana de la Salud, 2020). La caracterización ahora de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas.

Algunas de las fechas claves vamos a resumir a continuación:

- 27 de diciembre de 2019: El Hospital Provincial de Hubei de Medicina Integrada China y Occidental informó casos de neumonía de causa desconocida al Centro Wuhan Jiangnan para la Prevención y Control de Enfermedades.
- 31 de diciembre de 2019: Se instó a la población a mantenerse alejado de lugares públicos cerrados con poca ventilación y lugares donde se congregaban grandes multitudes. La Comisión Nacional de Salud (NHC) también sugirió el uso de máscaras faciales.
- 1 de enero de 2020: Comisión Nacional de Salud (NHC) crea un grupo líder en la respuesta a la enfermedad.
- 2 de enero de 2020: Se formulan directrices sobre detección temprana, diagnóstico y cuarentena temprana para la prevención y el control de la neumonía viral de causa desconocida. El Centro Chino para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC de China) y la Academia China de Ciencias Médicas (CAMS) recibieron el primer lote de muestras de cuatro casos descubiertos en Hubei y comenzaron el proceso de identificación de patógenos.
- 4 de enero: el jefe de los CDC de China sostuvo una conversación telefónica con el director de los CDC de EE. UU., informándole sobre la nueva neumonía. Las dos partes acordaron mantenerse en estrecho contacto sobre el intercambio de información y la cooperación en asuntos técnicos.
- 5 de enero: La Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó su primera sesión informativa sobre casos de neumonía de causa desconocida en Wuhan.
- 8 de enero: un equipo de evaluación de expertos designado por el NHC identificó inicialmente un nuevo coronavirus como la causa de la enfermedad.
- 9 de enero: China informó a la OMS sobre los desarrollos y el progreso inicial que se había hecho para determinar la causa de la neumonía viral. La OMS publicó en su sitio web una declaración sobre un grupo de casos de neumonía en Wuhan, indicando que la identificación preliminar de un nuevo coronavirus en un período tan corto de tiempo fue un logro notable.

- 11 de enero: China comenzó a actualizar diariamente a la OMS y otras partes interesadas.
- 12 de enero: La Comisión de Salud de la ciudad de Wuhan (WCHC) cambió "neumonía viral de causa desconocida" a "neumonía causada por el nuevo coronavirus" en una circular de información en su sitio web. China CDC, CAMS y Instituto de Virología de Wuhan (WIV), como agencias designadas del NHC, presentaron a la OMS la secuencia del genoma del nuevo coronavirus (2019-nCoV), que fue publicada por la Iniciativa Global para Compartir Todos los Datos de Influenza para ser compartida globalmente.
- 22 de enero: Xi Jinping ordenó la imposición inmediata de estrictas restricciones al movimiento de personas y canales de salida en Hubei y Wuhan.
- 22 de enero: El NHC emitió el Protocolo de diagnóstico y tratamiento para la neumonía por coronavirus novedosa (Versión de prueba 3). La Oficina de Información del Consejo de Estado realizó su primera conferencia de prensa sobre el nuevo coronavirus. Estados Unidos notificó al NHC sobre su primer caso confirmado.
- El 28 de enero sostuvieron una reunión el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus con el Presidente de la República Popular China, Sr. Xi Jinping, en Beijing. Ambos compartieron la información más reciente sobre el brote por el nuevo coronavirus de 2019 (nCoV-2019) y consensuaron el compromiso de trabajar en conjunto para controlar dicho brote. El Dr. Tedros mencionó que el objetivo prioritario por la República Popular China y la OMS es "Detener la propagación de este virus tanto en China como a nivel mundial" Organización mundial de la Salud (2020, Pág. 1). La OMS Destacó que la Comisión Nacional de Salud de China presentaba sólidas capacidades y recursos de salud pública para responder y gestionar los brotes de del virus. Menciono el Dr. Tedros la República Popular China ha demostrado transparencia, en el intercambio de datos y la secuencia genética del virus. La OMS ha estado trabajando estrechamente con el Gobierno de China en la adopción de medidas para comprender el virus y limitar su transmisión.

Las acciones rápidas de confinamiento implantadas por el gobierno chino produjeron que en un mes se contuviera la propagación del virus y en dos meses aproximadamente se redujesen el número de casos activos de coronavirus un solo dígito y en aproximadamente tres meses, se atenuara la curva de contagios (2020, Pág, 5).

Según estadísticas del libro blanco, el número de casos confirmados alcanzó su máximo en China el 12 de febrero de 2020 con 15,152 casos mientras que el 31 de mayo de 2020, se había informado un total acumulado de 83.017 casos confirmados, 78.307 infectados habían sido curados y dados de alta del hospital, y 4.634 personas habían muerto. Las tasas de curación alcanzaron un 94,3% y una tasa de mortalidad del 5,6%. (Pág. 5)

Las estadísticas del brote de coronavirus en el mundo al 17 de junio de 2020 alcanzan alrededor de 8.2 millones de infectados de los cuales, 4 millones de personas curadas y más de 443 mil personas fallecidas. América se encuentra en la fase de crecimiento lento del número de casos con un número reproductivo básico entre 0.9 y 1.5 donde destaca, EE. UU. y Brasil con los mayores números de infectados en el continente. La curva de contagio del virus ha ido en remisión en China y Europa mientras en el resto de las regiones el virus continúa expandiéndose.

Tabla 1. Número de casos por COVID-19: infectados, muertos y curados

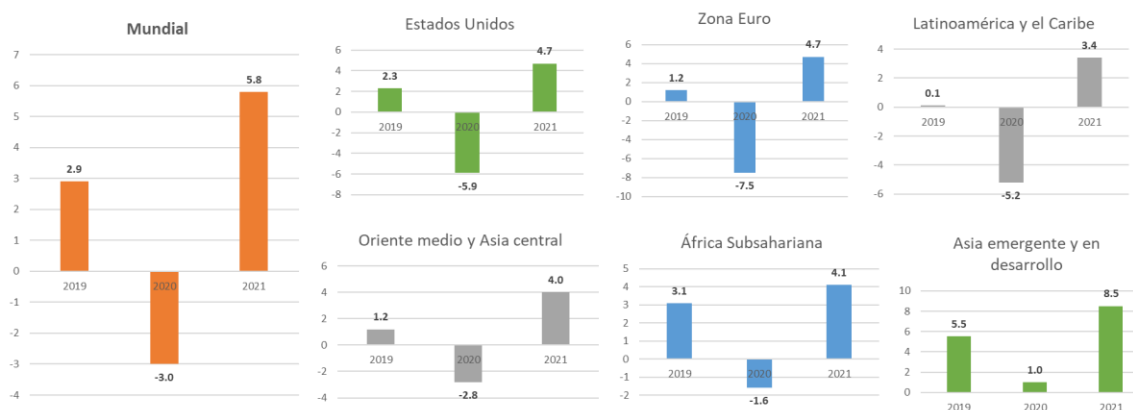
	Infectados	Muertos	Curados
Mundo	8,176,651	443,765	3,956,537
Europa	2,410,127	18,886	1,290,045
América	3,978,032	188,746	1,630,332
EE UU	2,137,731	116,963	583,503
Asia	1,293,201	38,950	826,296
China	84,422	4,638	79,493
África	243,235	7,018	99,740
Sudáfrica	76,334	1,625	42,063
Oceanía	2,269	124	8,376
Australia	737	102	6,868

Nota: Elaboración de FUDECEN con información de John Hopkins University (2020)

El COVID-19 provocará una profunda recesión en la economía global. Oxford Economics (2020) estima que la economía decrecerá durante el primer semestre de 2020 en -7% y se estima mejoras al segundo semestre, sin embargo, la severidad de la crisis provocará pérdidas permanentes en la economía global. Se prevé que el PIB mundial para 2020 disminuya -2.8%. Estados Unidos, decrecerá -8%, la eurozona se contraerá y China en -12%. durante el primer trimestre de 2020. Esta desaceleración conducirá a la reducción del comercio, inversión extranjera directa, flujos de turismo, remesas y exportaciones agrícolas clave de la región centroamericana.

En la ilustración 1, se presenta las estimaciones de la economía mundial desarrolladas por el International Monetary Found (IMF) (2020, a) donde se sostiene que el COVID-19 está infringiendo elevados costos humanos en todo el mundo y tendrá efectos graves en la actividad económica mundial de -3% en 2020, mucho peor que durante la crisis financiera de 2008–09 y una recuperación de la economía mundial en 2021 en forma de “v” al crecer 5.8%.

Ilustración 1 Previsiones de crecimiento económico por regiones y Estados Unidos



Nota: Elaboración de FUDECEN con información de International Monetary Found

Por regiones, Asia emergente y en desarrollo es la región que mejor atenúa los impactos de la pandemia al mantener un bajo crecimiento en 2020 pero positivo cercano al 1% mientras en 2021, se expande a tasas por encima del 8%, región que alcanza el mayor crecimiento.

La evolución de la zona euro mantiene la tendencia mundial al derrumbarse su crecimiento en -7.5% en 2020 y un crecimiento en 2021 de 4.7% el próximo año. Le sigue, América Latina como la segunda región con mayores impactos esperados en el crecimiento económico con un descenso en la tasa de crecimiento de su producto interno bruto de alrededor del 5% mientras que, en 2021, se espera una leve recuperación de 3.4%.

Oriente medio y Asia central se constituye en la tercera región de mayor impacto con una desaceleración en el crecimiento de 2-8% que se recupera en 2021, hasta una tasa de crecimiento el PIB de 4%.

África subsahariana decrece levemente un -1.6% en 2020 y para 2021 un crecimiento de 4.1%. Los Estados Unidos se constituye en el principal socio comercial de El Salvador con un decrecimiento esperado de -5.9% en 2020 y un crecimiento en 2021 de 4.7%.

En Centroamérica, los países de mayor decrecimiento en 2020 por el COVID-19 están: Nicaragua con -6.0%, Costa Rica con -3.3, Honduras -2.4%, Panamá -2.1%, Guatemala -2.0% y República Dominicana decrece en menor proporción en la región con -1.0%. Se prevé que los mayores crecimientos de la economía para 2021 sean registrados por Guatemala (5.1%), Honduras (4.1%), República Dominicana y Panamá crecerán 4.0% (International Monetary Found, 2020, a)

2. Principales canales de transmisión del impacto de la desaceleración mundial en la economía salvadoreña

El Salvador es una economía dolarizada donde han sido removidas las política monetaria, crediticia y cambiaria desde 2001, y el espacio de actuación de la política fiscal es limitada dado que se debe asumir una política fiscal creíble que ha dado consecuencia que se haya aprobado una Ley de Responsabilidad fiscal en 2018. El régimen monetario dolarizado es más propenso a las crisis en períodos de depresión mundial como la acontecida por la pandemia del COVID-19. Desde la dolarización, las crisis de 2009 y 2020, se han capeado parcialmente a través de una etapa de autodeterminación fiscal seguido de una etapa de consolidación fiscal mediante políticas de austeridad fiscal extremas que terminan finalmente con graves perjuicios en el ingreso disponible de las familias, elevadas tasas de sub-empleo y migraciones hacia los Estados Unidos donde vive un tercio de la población.

En el canal comercial a nivel mundial se están reduciendo las existencias de bienes a granel, materiales de construcción y productos básicos. Desde el inicio de la crisis en China, se ha roto la cadena de suministros de insumos intermedios que tendrá impactos en la economía salvadoreña. Las importaciones de bienes intermedios acumulados al mes de abril han caído -14.6% siendo la industria manufacturera -15.7% que explica su ritmo de decrecimiento.

Se prevé la reducción de la demanda exportable por nuestros principales socios, especialmente Estados Unidos (42% de las exportaciones) y Centroamérica (47% de la cuota de exportaciones).

Las exportaciones de bienes y servicios registraron tasas de crecimiento de 6.2% y 4.1% en 2019 y 2018. Las estimaciones de la Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN, 2020, b) para 2020, prevén una caída de las exportaciones de bienes y servicios en -18% y un descenso de las importaciones CIF en -24%, a pesar de la reducción el precio del petróleo crudo y sus derivados como consecuencia de la caída en la demanda en alrededor del 30%.

En el canal de transferencias unilaterales, el aporte de las remesas familiares en la economía salvadoreña alcanza como media un valor de US \$4,388 millones y en términos de PIB un 19% entre 2010 al 2018, se prevé una reducción cercana al 17% (International Monetary Found, 2020) debido a una menor actividad económica en los Estados Unidos y una elevada tasa de desempleo hispano de 18.9% en mayo. La situación de al menos 2.5 millones de salvadoreños en el exterior es incierta, debido a su condición migratoria, ausencia de seguros médicos y cierre de operaciones de empresas en que laboran. Se espera que los ingresos por remesas familiares descendan, impactando aproximadamente al 20% de los hogares salvadoreños.

En el canal financiero, el riesgo de crédito para El Salvador se está amplificando para la financiación de la inversión en la economía salvadoreña. Las calificaciones de riesgo según Standard and Poor's y Fitch son B- perspectiva estable y negativa, es decir en una calificación de deuda pública de no inversión. El EMBI (Emerging Markets Bonds Index o Indicador de Bonos de Mercados Emergentes) es la diferencia entre las tasas de interés que pagan los bonos denominados en dólares, emitidos por países subdesarrollados, y los Bonos del Tesoro de Estados Unidos, considerados "libres" de riesgo. La evolución del riesgo país para El Salvador se explica por dos factores:

(i) su pertenencia a los mercados emergentes, dada las condiciones de volatilidad en los mercados financieros originadas por la pandemia, el EMBI Latinoamérica aumenta su volatilidad desde el 4 de marzo con un rendimiento de 3.72% alcanzando su máximo el 23 de marzo hasta un 7.75% con la huida de los inversionistas de los mercados emergentes, mientras el riesgo país de la región ha venido descendimiento de forma paulatina hasta un 5.13% al 4 de junio;

(ii) El otro factor se explica por las condiciones internas de El Salvador del cómo marcha el crecimiento económico, evolución del déficit fiscal y deuda aunado a la estabilidad política. El riesgo país al 4 de marzo, alcanzaba un diferencial de 4.74% hasta llegar a un máximo en su evolución el 23 de marzo con 9.91%, sin embargo, el riesgo país continuó aumentando hasta alcanzar un 10.49% el 20 de mayo, explicado por la incapacidad del presidente Nayib Bukele de alcanzar consensos mínimos con los poderes Ejecutivo y Judicial, los sectores productivos y sociales. Importantes atropellos al Estado de Derecho que rige al país, según la Constitución, tal como un golpe de estado el 9 de febrero y usurpación de funciones del Poder Legislativo hasta la fecha. El riesgo país de las emisiones de bonos soberanos en El Salvador alcanza un spread de 8.62 al 4 de junio donde el 40% de su volatilidad se explica por factores internos

3. Impactos esperados en las condiciones de vida de la población y en la demanda y oferta agregada

Los impactos de la pandemia en la sociedad salvadoreña se manifiestan en un incremento en el número de fallecimientos y un aumento exponencial en el número de personas infectadas por el COVID-19 que se ceba principalmente con las personas con prevalencias de diabetes, hipertensión, entre otras y aumenta la vulnerabilidad en las mujeres, niñas y niños (Véase Ilustración 2).

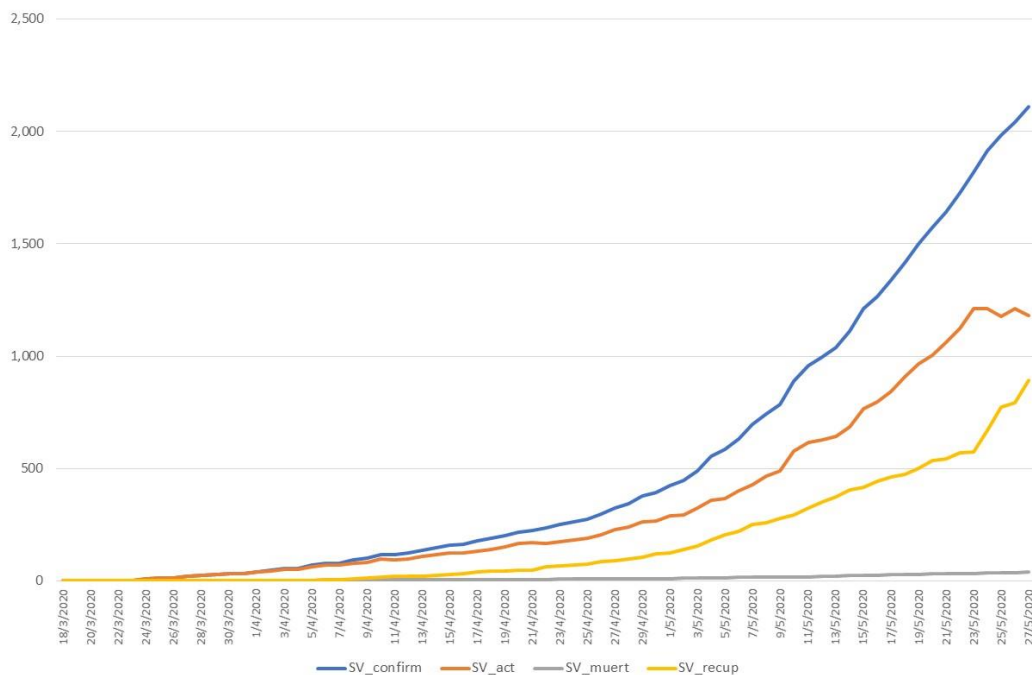


Nota: Elaboración propia de FUDECEN

El Gobierno de El Salvador decreta cuarentena el 11 de marzo, emitiendo el decreto ejecutivo No.4 “Cuarentena de 30 días derivada de la declaratoria de Pandemia” donde el aislamiento fue total con el cierre de los aeropuertos, aduanas terrestres y marítimas con el objetivo de retrasar el apareamiento de casos positivos de COVID-19 que se registraron ocho días después a pesar de las medidas, se presupone que el virus ya se encontraba en el país. Se han emitido una serie de acuerdos ejecutivos para ampliar la cuarentena que ya dura más de la cuarentena implementada en Wuhan, China.

La Asamblea Legislativa emitió una serie de decretos legislativos que ampararon el estado de emergencia nacional, estado de calamidad pública y desastre natural producido por el virus covid-19. (Asamblea Legislativa, 2020, a y b)

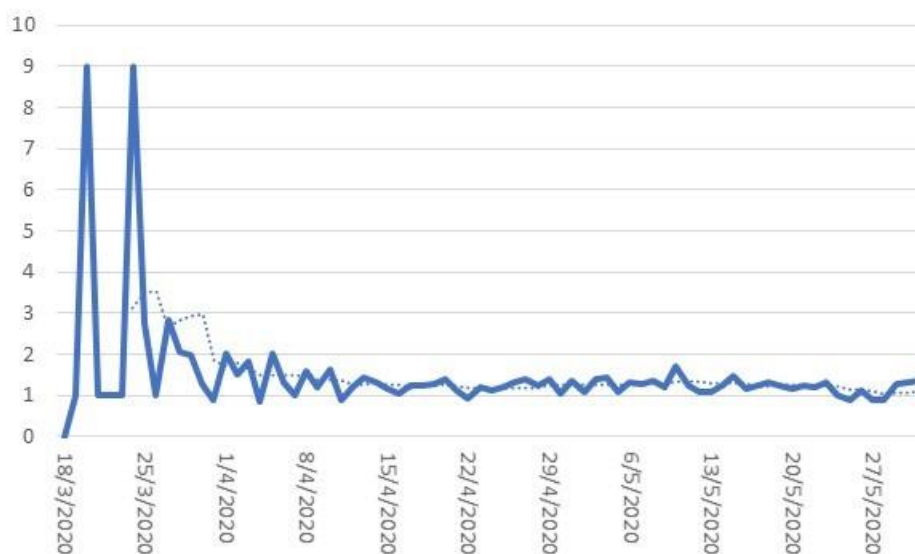
Ilustración 3. Número de casos registrados por COVID-19



Nota: Elaboración propia con información de FUDECEN y NMD LATINOAMERICA (2020)

La ilustración 3 nos muestra la evolución de la pandemia en El Salvador donde FUDECEN y NMD LATINOAMERICA (2020) han venido publicando estadísticas diarias del número de casos confirmados, activos, recuperados, fallecidos y desarrollando modelos epidemiológicos para facilitar la toma de decisiones públicas para salvar el mayor número posible de vidas. La situación de la pandemia no muestra que el brote del COVID-19 esté entrando a una etapa de remisión, dado que el número reproductivo es mayor a la unidad (1.6), lo que significa que cada infectado contagia al menos una persona, a pesar de que la población ha acatado la cuarentena como lo documenta, las estadísticas de movilidad de Google (2020), aunque este número reproductivo se ha mantenido estable alrededor de 2 como media con excepción del 18 y el 25 de marzo que alcanzó un máximo de 9. (Véase Ilustración 4)

Ilustración 4. Número reproductivo básico (R) hasta el 31 de mayo



Nota: Elaboración propia con información de FUDECEN y NMD LATINOAMERICA (2020)

El Colegio Médico de El Salvador (2020) recomienda continuar con la cuarentena domiciliar por 14 días donde se debe mantener los protocolos de vigilancia epidemiológica y cumpliendo estrictamente protocolos de bioseguridad aprobados. FUNDAUNGO (2020) desarrolla un análisis de casos activos desagregados por los 262 municipios de El Salvador y donde 88 municipios han registrados casos de COVID-19 mientras 174 municipios equivalentes al 66% de los territorios según las estadísticas oficiales no presentan casos activos que comprende aproximadamente el 30% de la población (Pág, 10).

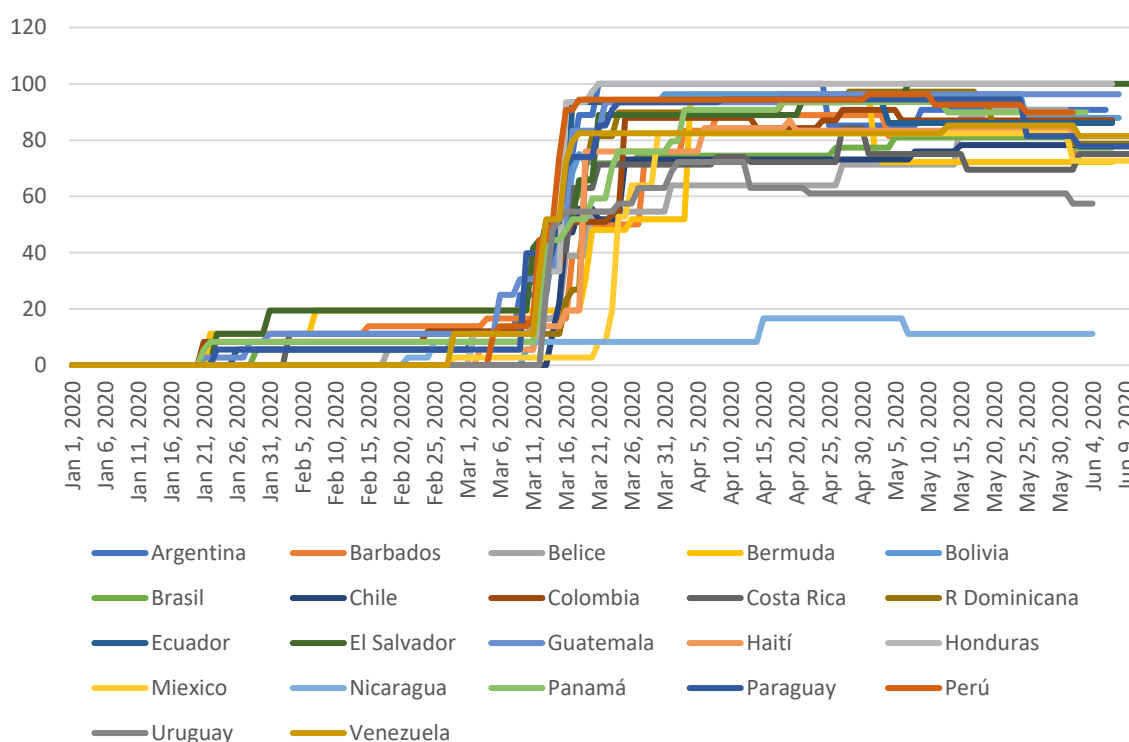
La política de cuarentena total implementada por el Gobierno no ha separado a los grupos vulnerables en los centros de cuarentena, tales como los mayores de 65 años que representan el 10% de la población en 2020 y mayor prevalencia de enfermedades crónicas donde el 9% de la población posee prevalencia por la diabetes en 2019 (BID, 2020) y el porcentaje de personas de 30 años que morirían antes de cumplir 70 años de alguna enfermedad cardiovascular, cáncer, diabetes o enfermedad respiratoria crónica alcanzó el 14% a 2016.

La alta polarización política generada por el poder ejecutivo ha dado lugar a que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2020) haya declarado inconstitucional, los decretos ejecutivos 5, 12, 14, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 26 y 29, la resolución ministerial No. 101y los decretos legislativos 611 y 639. El razonamiento de la Sala de los Constitucional en su resolución fue que el órgano ejecutivo no tiene facultades para limitar los derechos fundamentales como el libre tránsito incorporado en los decretos unilaterales de ampliación de la cuarentena domiciliar obligatoria y ordena a los dos órganos del Estado a trabajar en una legislación en consenso. En suma, la población salvadoreña ha pasado estos ochenta y cinco días de cuarentena obligatoria con decretos sin apego a la Constitución y ha ingresado a la negra lista de países que han respondido a la crisis con excesos de autoritarismo e invadiendo funciones de otros órganos de estado. La cuarentena obligatoria no ha conseguido aplanar la curva, por el contrario, El Salvador se encuentra en una fase de expansión del número de casos de COVID-19. Con

esas condiciones el gobierno inició la desescalada de la cuarentena el 13 de junio con cinco fases que la última inicia el 21 de agosto y donde esta serie de medidas ha dejado de lado el 70% de los ocupados que se encuentran en el sector informal de la economía.

La ilustración 5 expone el índice de rigurosidad de la respuesta del gobierno ante la pandemia del COVID-19¹ nos señala que El Salvador ha presentado el índice más elevado en América Latina que viene a confirmar que la población mantuvo una cuarentena obligatoria por más de 85 días, pero la política epidemiológica no consiguió aprovechar la cuarentena para bajar el número de casos activos (100). (Oxford, 2020)

Ilustración 5. El Índice de rigurosidad de la respuesta del gobierno



Nota: Elaboración propia con información de Oxford (2020)

Pagés y otros (2020) han abordado los daños a la salud mental y física en el personal médico a lo largo de la crisis, por lo que es de suma importancia proveer el equipo necesario de protección personal, establecer horario donde el personal pueda descansar, así como servicios de calidad ordenados y bien administrados (Pág. 40). Los efectos en la salud mental en el personal sanitario es una constante en las pandemias con incrementos de stress postraumático, depresión, abuso del

¹ elaborado a partir de nueve métricas: cierre de escuelas, cierres de lugares de trabajo, cancelación de eventos públicos, restricciones a las reuniones públicas, cierres de transporte público, requisitos de quedarse en casa, campañas de información pública, restricciones a los movimientos internos y controles de viajes internacionales,

alcohol y drogas que se extiende a la población que se ha encontrado confinada en sus casas por largos períodos de tiempo.

Las estimaciones de impacto en el empleo durante este año, desarrollado por FUDECEN (2020, b) oscilan entre 240,800 ocupados en un escenario de crisis de corto plazo hasta una recesión prolongada con pérdidas de ocupados de 669,200, siendo los sectores más afectados el comercio, restaurantes y hoteles con pérdidas de ocupados entre 74,865 hasta 208,054. El sector servicios con pérdidas de empleo entre 46,354 ocupados hasta 128,821 ocupados. El tercer sector con mayores pérdidas de ocupados está en la industria manufacturera en un rango entre 36,096 hasta 100,313 ocupados.

El aumento del número de feminicidios durante la cuarentena domiciliar alcanzó 13 casos y las denuncias por violencia hacia las mujeres se ha incrementado en un 70%, según la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA) citado por la Red ARPAS (2020).

Los impactos esperados resumidos en la situación social de las familias salvadoreñas se cristalizan con un incremento en el número de pobres desde la perspectiva de ingresos en 600,00 personas y aumentando del 28% al 39%. Una reducción de la clase media del 22% al 17% de la población (BID,2020, Pág. 20).

FUDECEN (2020, a) expuso en febrero de 2020, que la economía salvadoreña presentaba síntomas de desaceleración desde el segundo semestre de 2019 y que se esperaba un crecimiento económico en 2020 de 2.1% por debajo del crecimiento potencial (2.2%) en este año. Los factores que explicaban esta ralentización estaban (i) La reducción de la demanda externa de nuestros bienes y servicios; (ii) Desaceleración en la demanda de inversión y gasto de la economía; (iii) Un ciclo electoral presidencial; (iv) La ausencia de una transición de la gestión pública; (v) Elevada incertidumbre por la ausencia de las políticas públicas; (vi) Falta de un acuerdo nacional que defina una política pública para el mediano plazo.

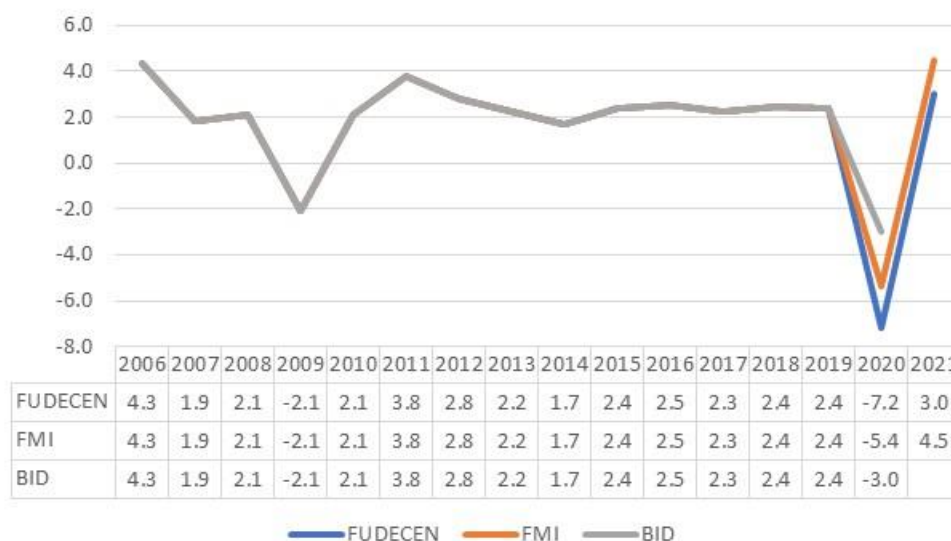
En el mes de abril, se actualizaron las previsiones económicas (FUDECEN, 2020, b) incorporando los efectos de la pandemia y cuantificando los canales de transmisión junto a los impactos esperados en la situación social de la población y en la economía. Se esperaba una caída del crecimiento económico de -4.2% en línea con las previsiones del FMI de -5.4% y del BID en -3.0%

Las previsiones de mayo señalan un crecimiento nulo en el primer trimestre del año con una tasa de 0.3% mientras el segundo trimestre la economía salvadoreña entra en barrena con un descenso de -13.7% y la recesión se confirma con sendas caídas de la actividad económica de -9.4% y -5.9% en el tercer y cuarto trimestre. El descenso acusado del crecimiento confirma que la caída de crecimiento económico anual es más acusada del estimado previamente, alcanzando una tasa de -7.2% ante la ausencia de políticas de política monetaria, crediticia y cambiaria que exacerban a un más la mayor propensión a choques externos dada las condiciones de una economía dolarizada (Véase Ilustración 6).

Los componentes estimados de la demanda agregada registran un fuerte decrecimiento del consumo de los hogares del -10%, crecimiento de los gastos del consumo del gobierno (5%), una abrupta caída de la formación bruta de capital fijo (FBKF) privada de -29% y una caída abrupta de la FBKF pública de -33%, una disminución de las exportaciones de bienes y servicios, -18% y una caída de dos dígitos de las importaciones de bienes y servicios de 24%.

Las perspectivas de crecimiento para 2021 se han basado en el supuesto asumido por el International Monetary Found (2020) de una recuperación en forma de “V”, donde el PIB real crece 3.0%. Los componentes de la demanda agregada se desglosan en un crecimiento del consumo de los hogares del 3.0%, gastos del consumo del gobierno (7%), formación bruta de capital fijo-privada (4%) y pública (9%), exportaciones e importaciones (10%).

Ilustración 6. El Salvador. Tasas de crecimiento proyectadas en 2020 y 2021



Nota: FMI, BID y proyecciones de FUDECEN. La proyección para 2020 del BID se obtuvo como promedio de los escenarios COVID-19 base y riesgo

En un régimen dolarizado, las políticas monetarias y cambiarias han sido removidas, por lo que la interrogante es si existen otras opciones de políticas públicas para eliminar las restricciones vinculantes de la economía o amortiguar los choques externos tales como la crisis del coronavirus COVID-19 y la recesión mundial

La respuesta ante una crisis en una economía dolarizada presenta dos momentos: (i) política de autodeterminación fiscal y; (ii) política de endurecimiento fiscal.

En el impacto inicial del choque externo, la tasa de tributación (Θ) y el gasto público (G) se toman como variables de política, independiente del ciclo económico y las decisiones de política en el resto del mundo. Los requerimientos de préstamos del sector público (déficit fiscal) se verán incrementados una vez que la demanda agregada se reduce y los ingresos tributarios por igual.

Se retirará de las cuentas del Banco Central, un porcentaje del encaje legal sin poner en peligro la estabilidad del sistema financiero, pero en un momento dado se cierra su límite y el gobierno requiere solicitar préstamos con organismos internacionales y emitir letras del tesoro en los mercados domésticos y eurobonos en los mundiales.

Las emisiones de bonos del país en ambos mercados (local e internacional) incorporan costos adicionales medidos por su calificación de riesgo y el EMBI+, que dan lugar a un ascenso en

la tasa de interés que agravan el déficit fiscal, desatando una inestabilidad financiera a través de un ascenso de las tasas de interés de los bonos emitidos por El Salvador respecto a las tasas de interés de los fondos federales de E.E.U.U.

Se puede resumir que en una economía dolarizada frente a un choque externo que produjo un déficit de cuenta corriente, los formuladores de política decidieron desarrollar una política de gasto ante la caída de ingresos tributarios que da como resultado que para financiar el déficit se emplee financiamiento vía emisiones de bonos, que elevan la tasa de interés, exacerbando aún más, el déficit fiscal.

Ante la inestabilidad financiera en la economía dolarizada ocasionada por el choque externo durante 2020, los formuladores de política fiscal se inclinarán posteriormente a establecer planes de consolidación fiscal dado que los políticos se preocupan por la ratio déficit/PIB o deuda/PIB, cuando las ratios sobrepasan de cierto umbral se pone en marcha la austeridad fiscal, pues los gobiernos reducen su gasto corriente respecto al nivel alcanzado en el período anterior o el aumento de impuestos. El modelo impone una la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social con una regla fiscal de balance primario y deuda a PIB, dado que se pretende eliminar el “populismo fiscal” que se presupone existe o por el efecto desplazamiento del sector privado por el excesivo gasto.

Otro problema sucede ante la reducción de las importaciones en el resto del mundo se reducen las exportaciones, impactando negativamente en el ingreso nacional disponible que ocasiona un ajuste en el gasto. Todos los balances de cuenta corriente y fiscal tenderán a déficit, pero con una menor demanda agregada e ingreso disponible y nacional, generando desempleo y subempleo.

En aras de mantener la estabilidad financiera, una economía dolarizada termina “renunciando a la política fiscal” y el formular una política económica “está totalmente desprovista de formas de generar ingreso [disponible a los hogares] y proteger el empleo. Si ninguna de estas es viable, una dolarización resulta ser un callejón sin salida” (Izurrieta, 2001, Pág. 18).

4. Cómo se financian las necesidades de inversión en una economía dolarizada

La economía salvadoreña se compone de tres sectores claramente diferenciados: el sector público, el sector privado y el resto del mundo, este sector está compuesto por todos los países que se desarrollan las transacciones de bienes y servicios y, servicios financieros.

Cada sector tiene un flujo de ingresos y gastos durante un año o un trimestre que da como resultado una posición financiera donde si los ingresos son mayores que los gastos, el sector posee un superávit presupuestario y acumula activos financieros y paga deuda. Si gasta más de lo que ingresa, el sector presenta un déficit presupuestario, emite pasivos financieros o vende activos.

$$(Sg - Ig) + (Sp - Ip) = -Se$$

El sector público financia sus necesidades de inversión (I_g) mediante su ahorro (S_g) de igual manera el sector privado financia con sus ahorros (S_p) las nuevas inversiones (I_p). Si los ahorros no son suficientes se financian con ahorro externo ($-Se$).² El ahorro externo es la cuenta corriente/PIB con signo negativo o equivalente a la cuenta financiera y de capital.

La evolución de los balances financieros debe partir de las necesidades de ahorro externo o la otra cara de la moneda, el déficit en cuenta corriente de la economía salvadoreña. Los déficits en cuenta corriente se explican por la evolución de los déficits comerciales. Los desequilibrios son el resultado natural del comercio entre países con discapacidades competitivas y tecnológicas diferentes, los déficits fiscales no pueden explicar adecuadamente estos desequilibrios. Las diferencias internacionales en competitividad (basadas en los costos laborales unitarios reales y la complejidad de las exportaciones) conducen a un comercio desequilibrado.

Los déficits públicos y la deuda de los hogares son consecuencias desafortunadas de los déficits comerciales porque los gastos del gobierno tienden a aumentar, estabilizando los ingresos y el empleo, a medida que aumentan los déficits comerciales.

La ilustración 7 nos presenta una historia económica de déficits estructurales en los últimos 29 años marcado por elevados déficits comerciales que son el resultado de una economía con bajos ratios de inversión/PIB y una incapacidad para desarrollar políticas de crecimiento lideradas por las exportaciones a través de una orientación hacia fuera, que ha provocado que la economía salvadoreña se encuentre en una trampa de país de ingreso medio bajo que se caracteriza por una ineficiencia productiva que tiene como consecuencia unas tasas elevadas de desempleo y subempleo junto a bajos niveles de productividad del capital físico.

² Los balances financieros de los sectores se pueden estimar de forma más rigurosa con el Ingreso Nacional Bruto Disponible (INBD) que lo compone el Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes menos la renta de propiedad con el resto del mundo más las transferencias externas corrientes netas (remesas, etc). Por tanto, en la mayoría de los países, la medida PIB e YNDB difieren muy poco por la inexistencia de grandes flujos de remesas familiares, situación que no es el caso en El Salvador.

Ilustración 7. Balances financieros de los sectores. 1990-2019



Nota: Elaboración propia con información de Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda (2020)

La evolución del sector público en la economía dolarizada se explica por suponer que el gasto gubernamental imprudente causa los déficits comerciales, por lo tanto, los déficits públicos y la deuda son los responsables de los desequilibrios comerciales globales, argumento erróneo en mi entender.

Las élites empresariales siempre han asignado al mercado un rol preponderante en la asignación eficiente de los recursos en la economía, es decir, la mano invisible de Adam Smith. El dilema se situó en reducir el sector público y priorizar el rol del mercado y la iniciativa privada, a sabiendas que las instituciones públicas son fundamentales para estabilizar la tendencia a las crisis en el capitalismo.

La evolución del balance financiero del sector público ha mantenido una posición deficitaria a nivel estructural a lo largo del período de análisis a pesar de procesos de ajuste fiscal en 1993-1995, 2004-2007, y 2010-2018 donde se han implantado medidas de consolidación fiscal, que conllevan reformas políticas que reducen el gasto público e inversión, son una piedra angular de los programas de ajuste estructural recomendados por FMI. En particular, la consolidación fiscal reduce la participación salarial debido a los recortes en los salarios del sector público o el desempleo resultante de la disminución de la actividad económica.

En ambos casos, los pobres son potencialmente vulnerables porque los salarios son su principal fuente de ingresos y son más susceptibles a los despidos, respectivamente. Además, los

recortes en el gasto social aumentan el coeficiente de Gini del ingreso disponible, ya que los hogares de bajos ingresos dependen de estas transferencias gubernamentales. Por lo tanto, las condiciones fiscales pueden aumentar el coeficiente de Gini del ingreso disponible donde los hogares de bajos ingresos desproporcionadamente soportan el peso de las reducciones en el gasto público.

Las elites optaron por financiar el gasto público e inversión con impuestos indirectos que gravan más a los hogares y por emisión de deuda. Las emisiones de deuda externa y las condiciones de gestión de la deuda son criterios cuantitativos que limitan la emisión de nueva deuda externa. Al enfrentar las restricciones de los préstamos, los gobiernos pueden no proteger el gasto social, lo que reduce la participación en el ingreso de las poblaciones relativamente pobres. Además, las condiciones de la deuda externa pueden aumentar la participación en el ingreso de los individuos en la parte superior de la distribución del ingreso debido a que los límites a la emisión de deuda externa conducen a un mayor valor de los bonos y un mejor clima para las inversiones, lo que aumenta los rendimientos para los propietarios de capital.

El sector privado ha presentado en su posición financiera superávits en los años 1992-1994, 1996-1999, 2001-2002, 2009-2010 y 2016-2017, explicados por el hecho que un déficit fiscal implica una emisión de activos por lo que se le denomina necesidades de préstamos del sector público o PSBR que significa *"Public Sector Borrowing Requirement"*: una emisión de deuda por parte del Estado significa un activo financiero adquirido por el sector privado y forma parte del portafolio de inversiones aumentando las ganancias privadas y posibilitando los superávits.

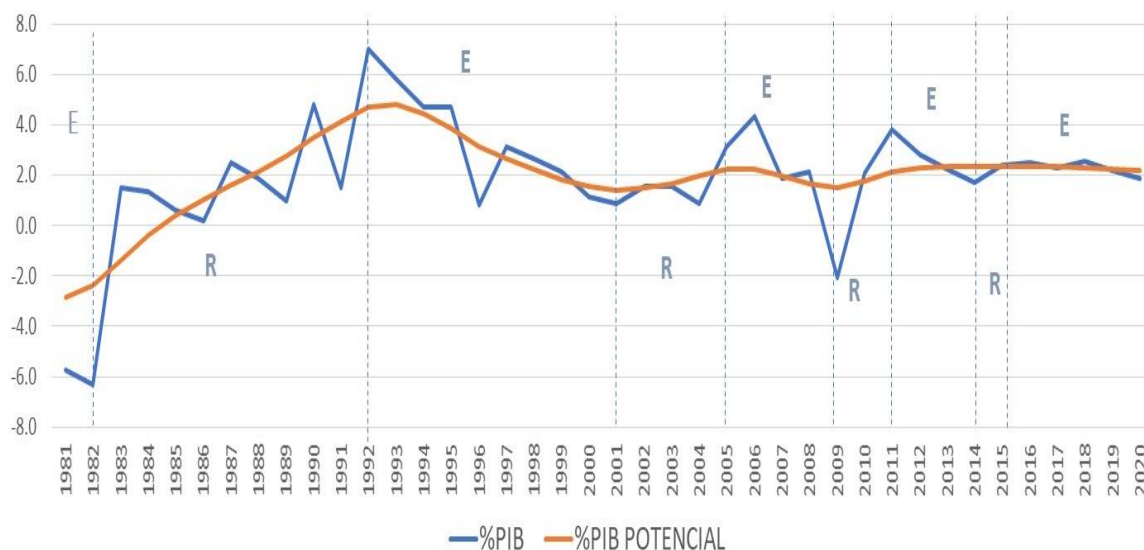
El Fondo Monetario Internacional solicitó reformas en política monetaria que inicia con la privatización de las instituciones financieras y especifica objetivos para la tasa de inflación. Sin embargo, combatir la inflación no deja de tener consecuencias distributivas. Cuando los bancos centrales aumentan las tasas de interés, los acreedores se benefician; y es más probable que los deudores consistan en pobres, lo que exacerba las desigualdades. En la década de los noventa se suceden las privatizaciones del sistema bancario salvadoreño, el sistema de ahorro para pensiones y se privatiza la creación de dinero con la dolarización en 2001.

El Salvador para mantener el stock de dólares, debe aplicar todo un conjunto de políticas de austeridad a través de la deflación de precios internos, la caída de los salarios y beneficios que deben adaptarse a los precios externos con efectos en altos índices de desempleo y sub-empleo. Con esta medida, se eliminó la posibilidad de emplear el tipo de cambio para ajustar las exportaciones e importaciones que produjo una gran incertidumbre para los trabajadores y para los empresarios productores de bienes comercializables.

La falta de un crecimiento inclusivo se explica por las élites empresariales que han mantenido cautivos al Estado afectando los procesos de inversión, la formación de los salarios de los trabajadores, los precios e incidiendo en el presupuesto gubernamental.

5. Una evolución del crecimiento económico y la deuda en El Salvador

Ilustración 8. Tasas de crecimiento económico efectivo y potencial



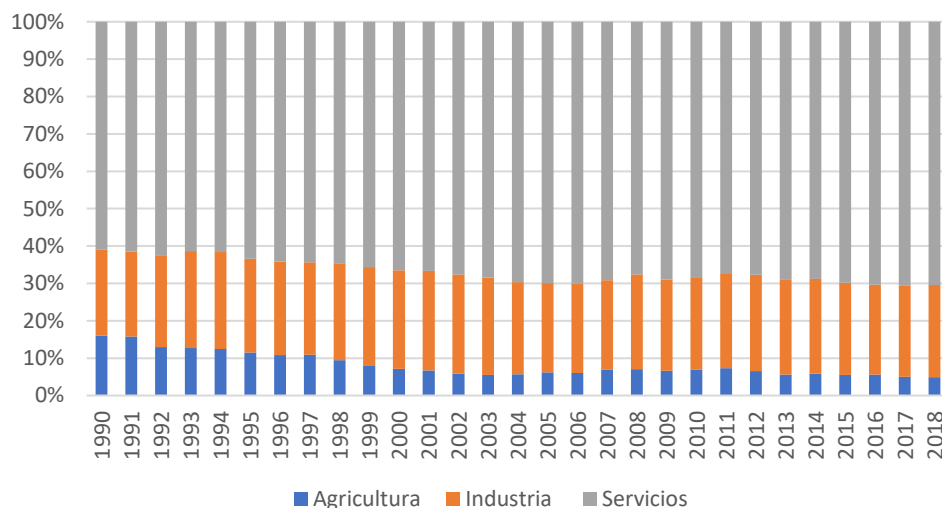
Nota: Elaboración propia con información de Banco Central de Reserva (2020)

El perfil cíclico del crecimiento económico salvadoreño que se muestra en la ilustración 8, se explica por una evolución tendencial en su ritmo de crecimiento y por un factor cíclico que hunde sus raíces en el ciclo económico. El Salvador se ha encontrado inmerso en una trampa de bajo crecimiento económico en las últimas décadas; es decir, una persistencia de bajas tasas de crecimiento económico, explicada por una baja productividad laboral, especialmente en el sector servicios, la cual se agudiza ante los bajos niveles de inversión privada y la situación de violencia e inseguridad que afecta al país, tal como se identifica en el Análisis de Restricciones del Asocio para el Crecimiento (USG-GOES, 2011).

La baja productividad, que en términos generales presenta la economía salvadoreña, es consecuencia de la orientación de la actividad económica hacia la producción de servicios, la cual ha predominado en la estructura productiva del país y ha incrementado su participación en el PIB desde el 61% en 1990 al 69% en 2019, en detrimento del sector agropecuario que ha disminuido desde el 15% del PIB en 1990 hasta el 5% en 2019 mientras la industria manufacturera ha aumentado levemente desde el 23% al 25% en los 29 años de análisis (Véase ilustración 9).

El Salvador es una economía dolarizada donde han sido removidas las política monetaria, crediticia y cambiaria desde 2001, y el espacio de actuación de la política fiscal es limitada dado que se debe asumir una política fiscal creíble que ha dado consecuencia que se haya aprobado una Ley de Responsabilidad fiscal. El régimen monetario dolarizado es más propenso a las crisis en períodos de depresión mundial como la acontecida por la pandemia del COVID-19.

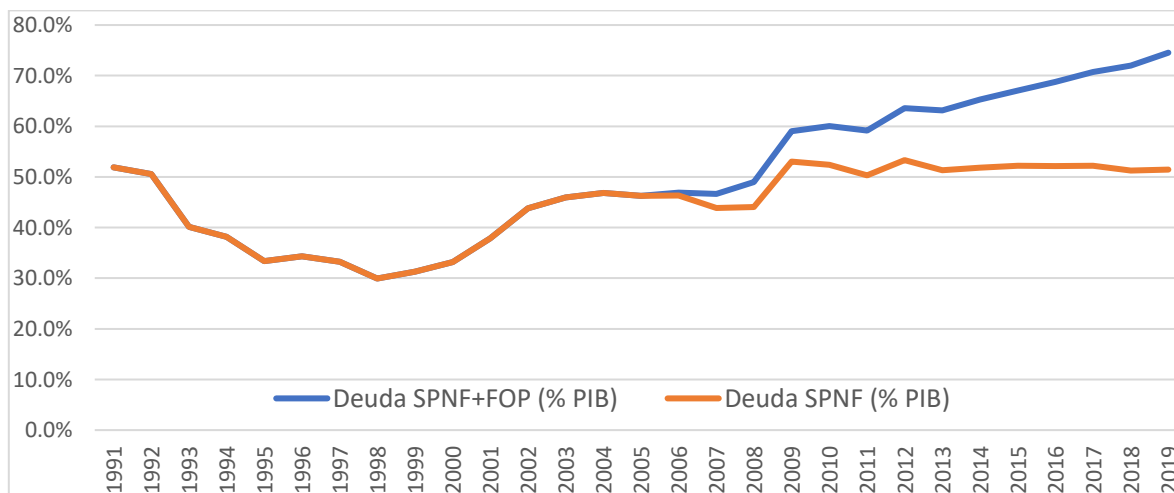
Ilustración 9. El Salvador: aporte sectorial %PIB. 1990.2019



Nota: Elaboración propia con información de Banco Central de Reserva (2020)

La deuda es el resultado de mayores valores de déficit primario en un entorno donde las tasas de interés son mayores que las tasas de crecimiento de la economía. Lo que significa que la deuda no crecerá hacia el infinito, sino que los déficits primarios crecen de acuerdo con el ciclo económico. En una fase cíclica recesiva como la actual aumenta el déficit fiscal y primario y, en consecuencia, la deuda.

Ilustración 10. El Salvador. Deuda SPNF con y sin pensiones de El Salvador 1991-2019



Nota: Elaboración propia con información de Banco Central de Reserva (2020)

La economía salvadoreña ha presentado un bajo crecimiento potencial de 2.1% que ha contribuido a elevar el stock de la deuda dado que ha oscilado entre un valor mínimo del 29.9% en 1998 hasta un 74.5% en 2019. Huelga decir, que la deuda del sector público no financiero se ha mantenido estable entre 2009 a 2019, lo que significa que los costes derivados de la privatización

del sistema de ahorro para pensiones se han venido incrementando, hasta representar alrededor de 20 puntos del PIB en 2019 (Véase ilustración 10).

Dentro de la tradición neoclásica, la solvencia fiscal tiene un lugar central y se sobrepone a los objetivos de una política fiscal orientada hacia el pleno empleo y el crecimiento económico. La sostenibilidad fiscal se comprende como la capacidad de cumplir con todos los vencimientos de la deuda (liquidez) con el objetivo de mantener el nivel de endeudamiento público a un nivel “óptimo de deuda”. Las estimaciones de nivel “óptimo de deuda” han sido planteadas por la literatura para impulsar el crecimiento económico. Reinhard y Rogoff (2010) han sostenido que existe una correlación negativa entre elevados niveles de deuda que afectan el crecimiento a partir de un punto de inflexión en torno al 90% de deuda/PIB, a partir del límite, se derrumba el crecimiento económico. Herndon, Ash y Pollin (2013), recalculan los datos y encuentran errores de estimación en Excel y demuestran que la asociación no implica causalidad, por lo que no se sostiene que la elevada deuda afecta al crecimiento (la correlación negativa es impulsada por causalidad inversa), sino que bajas tasas de crecimiento nos conducen a una deuda elevada.

Alvarado y Cabrera (2013) encontraron que los cambios en el crecimiento económico (DD_PIB1) preceden los cambios en la evolución de las ratios de la deuda/PIB (DC_PIB) a un nivel de significación del 5% y la deuda no causa al crecimiento económico lo que significa que la vía más sostenible para reducir los ratios de deuda a PIB a través de mayores tasas de crecimiento económico y se descarta las recomendaciones del FMI de introducir procesos de ajuste fiscal que reduzcan el gasto y la inversión pública.

El choque externo ha producido un déficit de cuenta corriente de alrededor de al menos -5% del PIB junto a una caída del ingreso de remesas. El gobierno de El Salvador decidió una política de incremento de gasto ante la caída de ingresos tributarios que da como resultado que para financiar el déficit fiscal estimado de -13.9% del PIB, se emplee financiamiento de US \$3,000 millones, vía endeudamiento con organismos internacionales (US \$2,000 millones) y (US \$1,000) emisiones de bonos, ésta última con un rendimiento de 9.5%

En El Salvador, se espera que debido a la pandemia y la recesión estadounidense aumentara el nivel de deuda pública hasta el 93% del PIB en 2020. El FMI (2020) argumenta que la elevación de la deuda pública es un **deterioro temporal** de la posición fiscal en 2020 y que es apropiado a la luz de la pandemia mundial, pero recomienda que: (i) se debería permitir que las medidas temporales caduquen en 2021 y (ii) una vez que la crisis retroceda, las autoridades deberían actuar rápidamente para anunciar un plan de consolidación (austeridad) para colocar la deuda en un camino decreciente. El FMI define las medidas para capear la crisis originada por la pandemia y garantizar la sostenibilidad en el mediano plazo (pág. 8)

Las medidas recomendadas por el FMI (2020) y consensuadas con el Gobierno de El Salvador son:

- Medidas de administración tributaria de $\frac{3}{4}$ % del PIB, como ya lo planearon las autoridades.
- Aumento de los impuestos especiales sobre la gasolina y el diesel. Ante la fuerte caída de los precios del petróleo.

- Un aumento en los ingresos fiscales al introducir un impuesto a la propiedad y/o aumento de las tasas de impuestos al consumo (IVA o impuestos especiales). También se deben tomar medidas para proteger a los más vulnerables, incluido el reembolso IVA
- Una disminución en el gasto corriente por (i) Reducción de la factura salarial (por ejemplo, congelamiento de contratación, jubilación anticipada de empleados públicos,) y (ii) centralizar las adquisiciones en ministerios y agencias del sector público.
- Medidas adicionales de ½ por ciento del PIB en 2024, ya sea en ingresos o gasto corriente. (Pág. 8)
- El compromiso de las autoridades con un ajuste del 3 por ciento del PIB durante 2021–24 pondrá la deuda pública (incluidas las pensiones) en una firme trayectoria descendente, alcanzando el 60 por ciento del PIB para 2030.

Las propuestas del Gobierno y del FMI para financiar los costos del impacto del COVID-19 van dirigidas a aumentar los impuestos al consumo que recaen sobre los hogares y los asalariados. Impuestos a los productos derivados de petróleo. Y una política de reducción del gasto en consumo y salariales que tendrán notables impactos en el ingreso disponible de los hogares salvadoreños.

En el siguiente epígrafe proponemos una salida que no impacte con un incremento de impuestos indirectos y reducción de trabajadores y gasto social.

6. ¿Qué rumbo tomar para atenuar el impacto del crecimiento de la deuda en 2020 y en los años subsiguientes a la pandemia?

a. Recomendaciones para un acuerdo nacional por el pleno empleo y el desarrollo inclusivo

Para lograr un mayor crecimiento económico con igualdad de oportunidad en primer lugar se requiere el establecimiento de un acuerdo nacional para una visión de desarrollo de El Salvador en 2050 donde se consiga alcanzar del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030 y un conseguir en el año 2050 que El Salvador se encuentre en el top 30 de los países desarrollados en 2050 con una renta per cápita de más de US\$ 39,068.

Para ello, los distintos actores sociales de El Salvador deben alcanzar consensos mínimos, que produzca un ambiente político más cooperativo. De esta forma será posible diseñar e implementar políticas públicas más efectivas, más sostenibles y flexibles ante cambios en el entorno económico y social. Al tener una visión de desarrollo inclusivo como principal objetivo para el país, debe asegurarse la creación de oportunidades y un acceso igualitario a dichas oportunidades de todos los segmentos de la sociedad.

Los pasos para alcanzar:

Paso 1: Desarrollar la visión de El Salvador en 2050 (un diagnóstico del modelo actual sobre la base del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030 y continuar transitando hacia un modelo de desarrollo inclusivo en 2050);

Paso 2: Contrastar la realidad del modelo actual respecto a la visión construida hacia 2030 y 2050.;

Paso 3: Análisis de las tendencias económicas, sociales, medioambientales, alimentarias e institucionales de El Salvador a lo largo de su historia;

Paso 4: Perspectivas a largo plazo en la economía global y la experiencia de desarrollo de los países exitosos;

Paso 5: Considerar en profundidad siete áreas políticas clave, analizar el estado actual y los desafíos para El Salvador, desarrollar visiones a largo plazo consistentes con la visión general de El Salvador 2050, y explorar ideas para acciones a corto, mediano y largo plazo, y;

Paso 6: Exploración de principios transversales para guiar la acción política ante las incertidumbres y las compensaciones.

Debe continuarse trabajando en la implementación, seguimiento y evaluación de políticas de oferta basadas en transformación productiva, impulsando los sectores estratégicos que son productores de bienes de exportación que presentan mayores ventajas comparativas reveladas y mayor productividad que lleve al país a una economía del conocimiento, diversificada y moderna que transforme la estructura productiva a bienes y servicios complejos.

Por el lado de la demanda efectiva es necesario expandir sus distintos componentes: consumo, inversión y exportaciones. En el caso del Consumo, debe mantenerse el poder adquisitivo de los hogares, promoviendo incrementos salariales acorde a la productividad laboral y que además estén en línea con el costo de los alimentos, es decir, ajustarse tomando como referencia la tasa de inflación de los alimentos en lugar de la tasa de inflación general, ya que ello permitiría cubrir de manera más adecuada el costo de la canasta básica, que está integrada exclusivamente por alimentos. Asimismo, el uso de la inflación del grupo de alimentos como criterio de ajuste a los salarios (junto a la productividad de cada sector productivo) se justifica por ser el rubro principal dentro de la cesta de productos del Índice de Precios al Consumidor (IPC) con un peso de 26.3%.

En el caso de la Inversión y Exportaciones, estas pueden impulsarse mediante una mayor eficiencia en los procesos relacionados a las mismas que se realizan en las instituciones públicas. Asimismo, la recomendación inicial de un ambiente político más cooperativo contribuiría a crear un clima de inversión más favorable.

El desarrollo de instituciones políticas y económicas resilientes que conforme una administración pública meritocrática que apoye al sector productivo y a los trabajadores. Un Estado de derecho administrado por un poder judicial imparcial y un pueblo que sea capaz de un diálogo franco con sus representantes en el gobierno a través de elecciones libres y justas donde la corrupción y el nepotismo sean controlados de forma efectiva

Una búsqueda de la equidad e igualdad para los habitantes de la región centroamericana, los cuales deben ser sujetos de derechos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales.

Un Enfoque territorial, multilateral, integrador y de cooperación en la región centroamericana y con otras regiones del mundo, como medio necesario para alcanzar el desarrollo inclusivo y respetar los principios de la carta de Naciones Unidas del 26 de junio de 1945 donde las

relaciones exteriores se basan de mutuo acuerdo y no basado en presiones de potencias económicas.

Una economía verde donde se aborde que El Salvador tiene activos naturales importantes, pero vulnerables (aire limpio y recursos hídricos, suelos de alta calidad, biodiversidad, etc.). La protección del medio ambiente y trabajar para atenuar los impactos negativos del cambio climático que presentan oportunidades y desafíos para El Salvador.

b. Recomendaciones para mejorar las finanzas públicas sin perjudicar el crecimiento económico y lograr mayor equidad

La situación actual de las finanzas públicas del país debe solucionarse considerando el papel del gasto público en la economía, es decir, como un componente de la demanda efectiva que tiene un efecto multiplicador mayor a la unidad y que es capaz de revertir las fases recesivas del ciclo económico e impulsar el crecimiento. Esto es particularmente relevante para El Salvador, dado que la ausencia de política monetaria ocasionada por la dolarización deja a la política fiscal como la única alternativa para enfrentar los choques externos y los desequilibrios domésticos, por lo que debe manejarse privilegiando el mantenimiento de condiciones favorables de demanda efectiva de hogares y empresas y no como una simple forma de ajuste de las cuentas fiscales. La política fiscal debe dirigirse teniendo en cuenta su impacto en la economía y el presupuesto debe ser administrado en consecuencia, es decir, el "equilibrio fiscal" no es importante en sí mismo.

En el marco de una economía dolarizada, establecer una restricción a la política fiscal significa reducir aún más la posibilidad de impulsar el crecimiento económico a través del Gasto Público, ya que este dinamiza la demanda a través de la compra de bienes y servicios, el pago de salarios a empleados públicos y la entrega de transferencias. Todo ello, al generar un mayor ritmo de actividad económica, estimula una mayor recaudación tributaria por lo que se debe derogar la Ley de Responsabilidad fiscal

En la medida que la política fiscal se aplique para impulsar el ritmo de la actividad económica, se generan posibilidades de aumentar la recaudación tributaria, con la consecuente reducción del déficit fiscal y de la ratio deuda/PIB y deuda/INBD, tanto por las menores necesidades de financiamiento como por el aumento del ingreso del país.

Por tanto, para mejorar la situación de las finanzas públicas sin perjudicar el crecimiento económico se propone:

a. Con relación a aspectos de estructura

- Promover mayores acciones para impulsar crecimiento económico a niveles más altos, ya que este es determinante para el cálculo de las ratios del déficit y deuda respecto al INBD.
- Fortalecer la ejecución de la inversión pública como un eje para impulsar el efecto multiplicador de la misma en la economía: ahorros en consumo público deben trasladarse a la inversión pública.
- Impulsar una reforma de pensiones hacia un sistema de capitalización colectiva

b. Mejorar la eficiencia de la recaudación e incrementar los impuestos progresivos

- Desarrollar esfuerzos para reducir la evasión y elusión fiscal mediante el fortalecimiento de la Agencia Tributaria donde se separe a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) del Ministerio de Hacienda.
- Facultar a la DGII para realizar de manera exclusiva la administración de los impuestos, así como el cobro de las deudas tributarias, ya sea en su fase voluntaria o ejecutiva, para evitar duplicidad de funciones con otras instituciones públicas (por ejemplo, la Fiscalía General de la República) y el entorpecimiento de los procesos.
- Incrementar el presupuesto de la Agencia Tributaria y el número de auditores para todos los impuestos internos.
- Aumentar el control del impuesto sobre la renta de las personas naturales con rentas diversas.
- Acogerse al principio de Renta Mundial
- Reducir la evasión del IVA en 8 puntos entre 2021 a 2023, lo cual es factible con las medidas anteriores, que también permitirán reducir la evasión del resto de impuestos.
- Llevar a cabo reformas a las leyes de impuestos que induzcan a una mayor participación de las personas jurídicas en la tributación, de manera que aumente la recaudación del impuesto sobre la renta.
- Incrementar la participación de los impuestos directos en la recaudación tributaria total para reducir la regresividad y desigualdad: pasar del 40.2% al 60% entre 2021 y 2030, a través de la implementación de impuestos a la riqueza o patrimonio, conforme a los siguientes valores:

Tabla 2. El Salvador El Salvador. Tabla de aplicación de Impuesto al Patrimonio

Grupo de riqueza	Tramos de patrimonio	Tasas de impuesto anual
Top 1%	Más de US \$ 5 millones	1.5%
Top 1%	US\$ 1 millón hasta \$4.99 millones	1.0%

Fuente: Elaboración propia

Un impuesto a la riqueza sobre el 1% superior podría generar una cantidad considerable de ingresos fiscales. Para ver esto, comience por el hecho de que la riqueza agregada de 160 hogares de El Salvador equivale al 84% del PIB equivalente a US \$21,840 millones según estimaciones de UBS y wealth X (2014).

- Se estima US\$300 millones de recaudación anual por el impuesto al patrimonio y US\$100 de recaudación anual del IVA Y US\$100 millones en impuesto sobre la renta con lo que la recaudación anual alcanzaría US \$500 millones al año que en un plazo de seis años cubriría el incremento de la deuda por la pandemia.

- c. *Aumentar la provisión de bienes públicos al precio más bajo que son producidos por empresas privadas y emplear trabajadores en el sector gubernamental a través un programa de empleo de último recurso).*
- Incrementar el gasto público (una vez se hayan implementado las medidas de tributación progresiva) en salud, agua y alcantarillado en aproximadamente US\$100 millones para cumplir con los ODS
 - Desarrollar un programa de empleador de último recurso a tiempo parcial o temporada equivalente al salario mínimo para reducir las elevadas tasas de sub-empleo y desempleo.
 - Mejorar eficiencia en las compras de bienes y servicios:
 - Reducir brechas salariales al interior del Sector Público
 - Continuar analizando el anteproyecto de Ley de la Carrera Administrativa
- d. *Mejorar el perfil de la deuda pública*
- Estructurar una política de endeudamiento plurianual basada en un enfoque de administración de pasivos, que incluya:
 - Perfil de maduración de la deuda de corto a largo plazo para reducir las presiones en el flujo de caja
 - Estrategias de renegociación de la deuda
 - Posibilidad de recompra de deuda

Bibliografía

- Alvarado Cesar y Cabrera M., Oscar O. (2013). *Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador: Una iniciación a los modelos stock-flujo en una economía dolarizada*. Documento Ocasional 1. Banco Central de Reserva de El Salvador
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2020, a). (14 de marzo de 2020). *Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia Covid-19*, Decreto Legislativo N° 594.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2020, b). (29 de marzo de 2020) *Estado de Emergencia Nacional, Estado de Calamidad Pública y Desastre Natural*, Decreto Legislativo, Decreto N° 593.
- Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador (ARPAS) (2020). (29 de abril de 2020). *Alarmante aumento de feminicidios en El Salvador durante cuarentena, denuncian organizaciones*. Consultado en línea: <https://arpas.org.sv/2020/04/alarmante-aumento-de-feminicidios-en-el-salvador-durante-cuarentena-denuncian-organizaciones/>
- Banco Central de Reserva (2020). (10 de julio de 2020). *Base de datos económica*. <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&title=Base%20de%20Datos%20Econ%C3%B3mica-Financiera&lang=es>
- BID (2020). (13 de mayo de 2020). Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana. El impacto del Covid 19 en las economías de la región. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El_impacto_del_COVID-19_en_las_econom%C3%ADas_de_la_regi%C3%B3n_Centroam%C3%A9rica.pdf
- Colegio Médico de El Salvador (2020). (9 de junio de 2020). *Pronunciamiento del colegio médico*. <http://colegiomedico.org.sv/>
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2020). *Inconstitucionalidad 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020*. Págs. 1-90
- Fundación para el Desarrollo de Centroamérica, FUDECEN (2020 a). (7 de febrero de 2020). *Análisis del proceso de provisión social y la coyuntura económica de El Salvador*. <https://www.fudecen.org/fudecen-presenta-analisis-del-proceso-de-provision-social-y-coyuntura-economicade-el-salvador/>
- Fundación para el Desarrollo de Centroamérica, FUDECEN (2020, b). (16 de abril de 2020). *Previsiones económicas desalentadoras que exigen respuestas de política económica y social prontas y eficaces*. <https://www.fudecen.org/2020-previsiones-economicas-desalentadoras-que-exigen-respuestas-de-politica-economica-y-social-prontas-y-eficaces/>
- Fundación para el Desarrollo de Centroamérica, FUDECEN y NMD LATINOAMERICA (2020). (8 de junio de 2020). *Proyección COVID-19 en países del Sistema de Integración Centroamericana*. <https://covid19.fudecen.org/>

- FUNDAUNGO (2020). *Evolución de casos del covid-19 en el salvador, del 14 de marzo al 3 de mayo de 2020*. BOLETÍN 1 – 4 de mayo de 2020. Págs. 1-16
- Gobierno de El Salvador (2020). *Cuarentena de 30 días derivada de la declaratoria de Pandemia*. Decreto Ejecutivo No.4.
- GOOGLE (2020). (2 de mayo de 2020). *Community Mobility Reports*. <https://www.google.com/covid19/mobility/>
- International Monetary Found: (2020, a). (16 de abril de 2020). The World Economic Outlook (WEO) database. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/index.aspx>
- International Monetary Found: (2020, b): El Salvador. Staff Report. IMF Country Report No. 20/106. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/04/16/El-Salvador-Staff-Report-Request-for-Purchase-Under-the-Rapid-Financing-Instrument-Press-49333> (12 de junio de 2020).
- John Hopkins University (2020). (17 de julio de 2020) *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science And Engineering (CSSE)*. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> .
- Herndon, T., Ash, M. y Pollin, R. (2013). *Does high Consistently Stifle Economic Growth? A critique a Reinhart y Rogoff*. Political Economic Research Institute. Working Paper Series. No. 322. Abril. Pág. 1-26.
- Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China (2020). (6 de junio de 2020). China publishes white paper on fight against COVID-19. <https://covid-19.chinadaily.com.cn/a/202006/07/WS5edc7290a3108348172514ca.html>
- Organización Mundial de la Salud (2020). (7 de junio de 2020). *La OMS y los dirigentes de China debaten sobre los próximos pasos en la batalla contra el brote por coronavirus*. <https://www.who.int/es/news-room/detail/28-01-2020-who-china-leaders-discuss-next-steps-in-battle-against-coronavirus-outbreak>
- Organización Panamericana de la Salud (2020). (2 de marzo de 2020) *La OMS caracteriza a Covid-19 como una pandemia* https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es
- Oxford Economics (2020): (4 de abril de 2020). *Executive Summary. World Economic Prospects April 2020* http://resources.oxfordeconomics.com/world-gdp-to-fall-2.8-in-2020-exceeding-financial-crisis-toll?oe_most_recent_content_download_id=0000021&interests_trending_topics=coronavirus
- Pagés Carmen, Aclan Carolina, Alfonso Mariana, Arroio Raimundo, Irigoyen José Luis, Mejía Isabel, Mendieta Claudia, Moreno Samuel, Muelle Arturo, Peñaherrera Sebastián, Pombo Cristina, Regalía Ferdinando, Savedoff Bill, Stein Ernesto, Tejerina Luis (2020). *Del confinamiento a la reapertura: consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en América Latina y el Caribe en el marco de la Covid-19*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Reinhard, Carmen M. y Rogoff, Kenneth S. (2010). *Growth in time of debt*. NBER Working Paper Series 15639. Enero. Págs.1-26

Scartascini, Carlos, Spiller, Pablo, Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2010). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Mayrol. Ediciones S.A.

UBS & Wealth X (2014). *World Ultra Wealth Report 2014*. UBS Wealth Management.

USG, & GOES. (2012). *Pacto para el crecimiento: El Salvador análisis de restricciones*. Documentos Ocasionales Banco Central de Reserva de EL Salvador. Volumen I, II, II.