4. Capital en construcción: el rol de la política fiscal desde una perspectiva de desarrollo económico en El Salvador para el período 2010-2024

DOI: https://doi.org/10.51378/ases.12.13280

Por[1]: Camila Trillos, docente del Departamento de Economía de la UCA.

Correo electrónico: cptrillos@uca.edu.sv

https://orcid.org/0009-0003-1303-0903

Siglario

BCE: Banco Central Europeo.
BCR: Banco Central de Reserva (El Salvador)
BM: Banco Mundial
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DAI: derechos arancelarios de importación
DGII: Dirección General de Impuestos Internos.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
IPC: índice de precios al consumidor
ISR: impuesto sobre la renta
IVA: impuesto al valor agregado
MH: Ministerio de Hacienda
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA: Organización de Estados Americanos
OMC: Organización Mundial del Comercio.
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PGE presupuesto general del Estado
PIB: producto interno bruto

1 La autora agradece las observaciones y sugerencias de pares de revisión que contribuyeron a mejorar este artículo; no obstante, asume la responsabilidad de cualquier error que aún persista.

Glosario

Déficit fiscal: situación en la que los gastos totales del gobierno superan sus ingresos totales durante un período determinado.

Deuda pública: conjunto de obligaciones financieras que el Estado contrae con agentes económicos internos o externos para financiar el déficit fiscal.

Equilibrio fiscal: situación en la que los ingresos y gastos totales del gobierno están balanceados, sin incurrir en déficit o superávit significativos.

Evasión fiscal: incumplimiento deliberado del pago de impuestos por parte de contribuyentes.

Gasto público: total de recursos financieros que el Estado destina a la provisión de bienes y servicios, inversiones, transferencias y funcionamiento del gobierno.

Gastos corrientes: comprenden los gastos administrativos, pagos de salarios y otras obligaciones no relacionadas con inversión.

Gastos de capital: inversiones en infraestructura, obras públicas, y otros activos que generan beneficios a largo plazo.

Impuesto directo: aquellos que se aplican directamente sobre los ingresos o patrimonio de las personas.

Impuesto indirecto: aquellos que gravan el consumo, como el IVA.

Impuestos: tributos obligatorios que los ciudadanos y empresas deben pagar al Estado sin una contraprestación directa.

Inflación: aumento sostenido y generalizado del nivel de precios de bienes y servicios en una economía durante un período determinado. Reduce el poder adquisitivo de los ingresos y puede afectar la estabilidad macroeconómica, el valor real de la deuda y la eficacia de la política fiscal.

Política fiscal: conjunto de decisiones del Estado relacionadas con el gasto público y la recaudación de impuestos para influir en la economía.

Política fiscal contractiva: reducción del gasto público o aumento de impuestos para enfriar una economía sobrecalentada o reducir el déficit.

Política fiscal expansiva: aumento del gasto público o reducción de impuestos para estimular la economía.

Presupuesto general del Estado (PGE): instrumento mediante el cual se planifican los ingresos y gastos públicos para un período fiscal determinado.

Progresividad fiscal: principio según el cual los impuestos deben aumentar conforme aumentan los ingresos o riqueza del contribuyente.

Reforma fiscal: proceso de modificación de la estructura impositiva o del gasto público con el objetivo de mejorar la eficiencia, equidad o sostenibilidad.

Regresividad fiscal: ocurre cuando los impuestos representan un mayor esfuerzo relativo para quienes tienen menores ingresos.

Sostenibilidad fiscal: capacidad del gobierno para mantener sus políticas fiscales y niveles de deuda en el largo plazo sin incurrir en crisis.

Superávit fiscal: ocurre cuando los ingresos del gobierno superan sus gastos en un período fiscal.

Resumen

La política fiscal es uno de los principales instrumentos del Estado para influir en el rumbo económico y promover el desarrollo. En El Salvador, entre 2010 y 2024, este instrumento ha funcionado como un proceso de capital en construcción, resultado de decisiones continuas sobre ingresos, gastos e inversión pública que han moldeado las capacidades productivas y sociales del país. Durante este período, el país ha enfrentado desafíos persistentes como una recaudación tributaria de crecimiento constante, un gasto público creciente, una elevada carga de deuda y restricciones estructurales que han dificultado la implementación de una política fiscal equitativa y sostenible.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar cómo la política fiscal salvadoreña ha operado como un mecanismo de acumulación de capital económico, social e institucional durante el período 2010–2024, identificando sus avances, limitaciones y tensiones estructurales mediante evidencia empírica y técnicas de análisis multivariado.

Metodológicamente, el informe se sustenta en un análisis comparativo de series estadísticas oficiales, complementado con técnicas de análisis factorial y de componentes principales (PCA), que permiten identificar patrones de correlación entre variables fiscales, sociales y macroeconómicas. Este enfoque facilita distinguir los ejes de acumulación estructural y presión distributiva, así como las rigideces que condicionan el espacio fiscal.

Un hallazgo relevante es la persistente rigidez estructural del gasto corriente, que absorbe una proporción creciente de los recursos públicos y limita la capacidad de reorientar fondos hacia inversión productiva y social. Esta rigidez reduce el espacio fiscal y tensiona la sostenibilidad de las finanzas públicas, restringiendo el potencial transformador de la política fiscal salvadoreña.

1. Introducción

La política fiscal constituye un componente central en la arquitectura económica de cualquier país. Según Musgrave y Musgrave (1989), las decisiones sobre ingresos públicos, asignación del gasto y gestión de la deuda configuran las condiciones para el funcionamiento del Estado y el desarrollo económico. En este marco, la política fiscal no solo cumple funciones de estabilización y redistribución, sino que también incide directamente en los procesos de acumulación de capital, entendidos como la construcción de capacidades productivas, sociales e institucionales que sostienen el crecimiento a largo plazo (Stiglitz, 2000).

Para comprender la política fiscal en El Salvador, es imprescindible analizar el entorno macroeconómico en el que ha sido implementada. El período 2010–2024 estuvo marcado por una combinación de desafíos estructurales, eventos internacionales disruptivos y decisiones internas clave. Durante la década previa a la pandemia, el Banco Central de Reserva, BCR, (2023) reportó un crecimiento moderado del PIB, cercano al 2 % anual, reflejando limitaciones en productividad, inversión y diversificación económica. En 2020, como resultado de la pandemia de COVID-19, la economía salvadoreña cayó 7.9

% (Ibarra, 2021), tensionando las finanzas públicas por el aumento del gasto sanitario y la caída de los ingresos tributarios. La recuperación en 2021 estuvo cercana al 10.3 %, impulsada principalmente por la inversión pública y el dinamismo de las remesas (BCR, 2022).

Factores externos como la guerra en Ucrania y el aumento de las tasas de interés internacionales también impactaron a la economía salvadoreña. El Knowmad Institut (2024) señala que este conflicto "elevó los precios de los combustibles y alimentos, y encareció el financiamiento externo". En este contexto, el déficit fiscal promedió entre el 3 % y el 5 % del PIB en los últimos quince años (Trading Economics, 2024), con incrementos en el gasto social por el período de crisis y aumentando los niveles de la deuda pública por encima del 80 % del PIB (FMI, 2025). Estas condiciones revelaron las tensiones entre el impulso al desarrollo social y la necesidad de preservar la sostenibilidad fiscal.

De esta manera, la tensión entre desarrollo económico y sostenibilidad fiscal motiva esta investigación. La pregunta central que se plantea es: ¿cómo se ha utilizado la política fiscal como instrumento de acumulación de capital en un contexto de vulnerabilidad fiscal y restricciones estructurales? Esta interrogante orienta el análisis hacia la identificación de los avances logrados y los límites enfrentados por el Estado en la construcción de capacidades productivas, sociales e institucionales. Por esa razón, el escrito se titula "Capital en construcción", pues parte de la premisa de que el desarrollo económico no es un estado alcanzado, sino un proceso en evolución. Como afirma Stiglitz (2000), el capital debe entenderse en sentido amplio, incluyendo infraestructura económica, capital humano vinculado a educación y salud, y capacidades institucionales necesarias para una gestión pública eficiente y transparente. La noción de 'construcción' remite a la idea de acumulación gradual, sujeta a decisiones técnicas, restricciones presupuestarias y contextos cambiantes.

En cuanto al enfoque teórico, esta investigación no se fundamenta en un marco conceptual autónomo, sino que se orienta por las directrices del Fondo Monetario Internacional (FMI), particularmente las contenidas en el *Fiscal Transparency Manual* (FMI, 2014) y el *Fiscal Transparency Code*. Estos documentos establecen estándares internacionales sobre sostenibilidad de deuda, transparencia presupuestaria y eficiencia tributaria, que han servido como referencia para la formulación de políticas fiscales en El Salvador.

El análisis se estructura en torno a tres dimensiones principales: (i) los fundamentos teóricos que vinculan la política fiscal y la acumulación de capital; (ii) la evolución normativa e institucional de la política fiscal en El Salvador durante el período de estudio; y, (iii) los impactos observables en términos de inversión pública, sostenibilidad fiscal y desarrollo económico a través del Análisis de Componentes Principales (ACP). Metodológicamente, la investigación combina un análisis descriptivo y empírico apoyado en datos oficiales, legislación relevante y literatura especializada, complementado con la técnica estadística de ACP para identificar patrones y dimensiones clave de la política fiscal en el período estudiado.

2. Política fiscal y desarrollo económico

La política fiscal es el conjunto de decisiones relacionadas con el manejo de los ingresos (tributos) y gastos públicos con el fin de influir en variables económicas como el crecimiento, el empleo y la inflación. Es una herramienta esencial de política económica, junto con la política monetaria. El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014) la define como el uso de los instrumentos fiscales como impuestos, gasto público y endeudamiento, para alcanzar objetivos macroeconómicos, mientras que Stiglitz (2000)

la concibe como un mecanismo central para corregir fallas de mercado y promover la estabilidad económica.

La importancia de la política fiscal radica en su capacidad de articularse con los procesos de acumulación de capital y el desarrollo económico. A través de la inversión pública en infraestructura, educación y salud, el Estado contribuye directamente a la formación de capital físico y humano, mientras que mediante la construcción de instituciones sólidas fortalece el capital institucional. Esta relación es estratégica porque determina no solo la estabilidad macroeconómica, sino también la capacidad de un país para sostener un patrón de crecimiento inclusivo y resiliente en el largo plazo (Musgrave y Musgrave, 1989; CEPAL, 2024).

3. Estructura y evolución tributaria en El Salvador

3.1. Estructura Tributaria

La estructura tributaria salvadoreña se caracteriza por una alta dependencia de impuestos indirectos, especialmente del IVA, lo que tiene implicaciones relevantes en términos de equidad fiscal, eficiencia recaudatoria y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Tabla.1.
Estructura tributaria promedio de los ingresos 2010-2024

Tipo de impuesto	Descripción	Participación aproximada
IVA	Impuesto al Valor Agregado del 13 %	45%
ISR	Impuesto sobre la Renta	25%
Impuestos selectivos	Bebidas, cigarrillos, combustibles	10%
Aranceles y otros	Importaciones, tasas municipales	20%

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

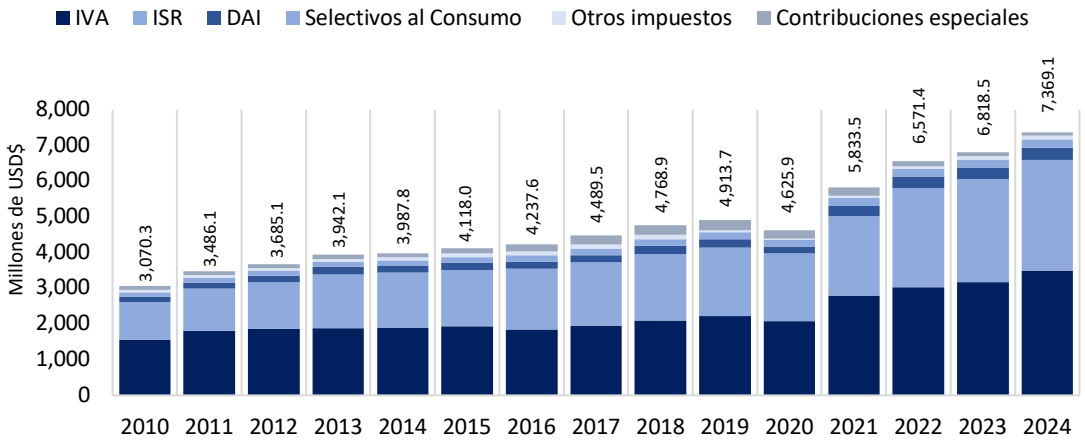
Como se puede apreciar, el IVA es el principal generador de ingresos fiscales en El Salvador, representando cerca del 45 % de la recaudación tributaria total. Su naturaleza recae sobre el consumo, independientemente del nivel de ingreso del contribuyente; sin embargo, es un tributo con regresividad estructural, ya que afecta proporcionalmente más a los hogares de menores ingresos. Por su parte, el ISR es un impuesto directo que grava los ingresos de personas naturales y jurídicas representando el 25 % de los ingresos tributarios. Tiene un potencial redistributivo y alineación con principios de equidad fiscal; no obstante, posee una limitante y es que la informalidad laboral también reduce la base imponible.

Con respecto a los impuestos selectivos al consumo, estos se aplican a productos específicos como bebidas alcohólicas, tabaco y combustibles, con fines tanto recaudatorios como regulatorios. Los impuestos selectivos permiten vincular la política fiscal con objetivos de salud pública, sostenibilidad ambiental y control de externalidades negativas. El DAI (derechos arancelarios de importación) y otros tributos como tasas municipales, contribuciones especiales y otros ingresos no tributarios representan alrededor del 20 % de los ingresos tributarios y son de naturaleza mixta debido a la diversificación de fuentes de ingreso y autonomía fiscal municipal, pero tienen como limitante una alta dependencia del comercio exterior y posible afectación a la competitividad si no se armonizan con tratados internacionales.

3.2. Evolución Tributaria

En el período 2010–2024, los ingresos tributarios en El Salvador representaron en promedio entre el 18 % y el 20 % del PIB, lo que refleja una presión tributaria relativamente elevada en comparación con otros países de Centroamérica (CEPAL, 2024; Banco Mundial, 2024). En términos de la estructura de las finanzas públicas, los tributos constituyeron alrededor del 80–85 % del total de los ingresos del Estado, consolidándose como la principal fuente de financiamiento del presupuesto y de la sostenibilidad fiscal (BCR, 2023; Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2024). Esta tendencia evidencia que, pese al crecimiento económico moderado, la política fiscal ha descansado en una fuerte dependencia de la recaudación tributaria para sostener los ingresos totales del sector público, limitando el margen de maniobra para diversificar las fuentes de financiamiento.

Figura 1. Evolución de los ingresos tributarios, por tipo de tributo 2010-2024.



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

Los ingresos tributarios muestran una tendencia ascendente clara, pasando de USD 3,070.3 millones en 2010 a USD 7,396.1 millones en 2024, lo que representa un crecimiento promedio interanual del 6.7 % en el período seleccionado. El salto más significativo ocurre entre 2020 y 2021, con un aumento de más de USD 1,000 millones, probablemente vinculado a reformas fiscales, recuperación post-pandemia y las mejoras en la administración tributaria. En la Figura 1, se puede observar al IVA como la fuente más robusta de ingresos, reflejando su papel central en el sistema tributario. El ISR por su parte muestra un crecimiento constante, lo que podría indicar mejoras en la recaudación de impuestos sobre la renta personal y empresarial. El DAI

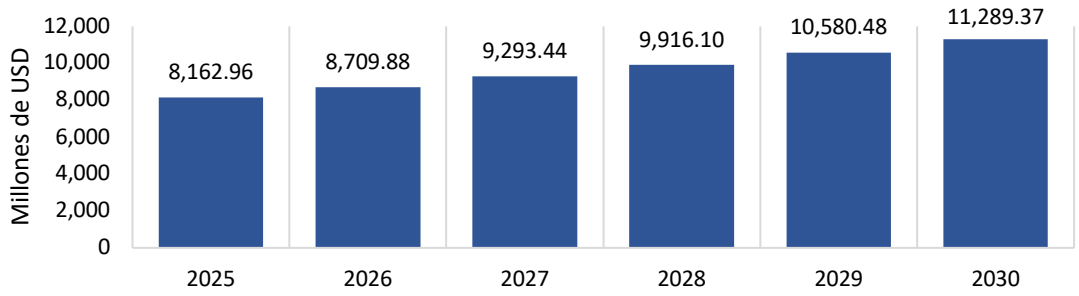
e Impuestos Selectivos al Consumo, aunque presentan crecimientos más modestos, tienen una presencia estable, posiblemente vinculada a comercio exterior y consumo de bienes específicos.

El crecimiento sostenido de los ingresos tributarios en El Salvador entre 2010 y 2024 puede vincularse directamente con el fortalecimiento de la administración tributaria, reflejado en mejoras en la fiscalización, digitalización de procesos y ampliación de la base imponible (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2024; BCR, 2023).

Este proceso puede interpretarse como una forma de acumulación de capital institucional, en la medida en que el Estado ha desarrollado capacidades técnicas y administrativas que incrementan su eficacia recaudatoria y consolidan la gestión pública.

Por tanto, se puede determinar que la administración tributaria se convierte en un pilar fundamental para sostener el financiamiento del desarrollo económico y social. Sin embargo, este crecimiento de los ingresos se da en el marco de una estructura tributaria caracterizada por una alta dependencia de impuestos indirectos, especialmente el IVA, lo que introduce una tensión entre el aumento de la recaudación y la persistencia de la regresividad fiscal (CEPAL, 2024; Musgrave y Musgrave, 1989). Esta dualidad revela que, aunque la política fiscal ha logrado ampliar los recursos disponibles, aún enfrenta el desafío de avanzar hacia un patrón de acumulación de capital más inclusivo y equitativo.

Figura 2. Proyección de crecimiento de los ingresos tributarios 2025-2030.



Fuente: elaboración propia.

La extrapolación tendencial de los ingresos tributarios, presentada en la Figura 2 para el período 2025–2030, proyecta un aumento sostenido que refleja un escenario de optimismo respecto a la actividad económica y la capacidad recaudatoria del Estado. Bajo el supuesto de un crecimiento promedio interanual cercano al 6.7 % observado entre 2010 y 2024, los ingresos tributarios alcanzarían más de USD 11,000 millones hacia 2030, consolidando una trayectoria ascendente.

Este comportamiento puede interpretarse como una señal de fortalecimiento institucional en la administración tributaria y de expectativas de mayor dinamismo económico, aunque persiste la tensión entre el crecimiento de los ingresos y la regresividad estructural del sistema fiscal, dado el peso predominante de los impuestos indirectos como el IVA. En este sentido, la proyección no solo sugiere un incremento cuantitativo de los recursos disponibles, sino también la necesidad de avanzar hacia un patrón de acumulación de capital más inclusivo que combine sostenibilidad fiscal con equidad tributaria.

Si bien el crecimiento proyectado es positivo, será clave evaluar en un futuro si está respaldado por políticas fiscales sostenibles y si se acompaña de mejoras en la progresividad y eficiencia del sistema tributario haciendo referencia también con el último acuerdo con el FMI, aprobado en 2025. También es importante considerar cómo estos ingresos se alinean con el crecimiento del gasto público, especialmente en áreas prioritarias como salud, educación, seguridad y pensiones (la cual se debe presentar en febrero 2026, según lo establece así el FMI en su acuerdo).

A inicios del 2025, El Salvador suscribió un acuerdo de Servicio Ampliado del Fondo (EFF) con el FMI por un monto de USD 1,400 millones, que estableció compromisos fiscales y estructurales orientados a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Entre los principales compromisos se incluyó la reducción gradual del déficit fiscal mediante techos explícitos de gasto, la contención de la masa salarial del sector público, la reforma integral del sistema de pensiones con evaluación actuarial independiente, el fortalecimiento de la administración tributaria, y la mejora en la transparencia presupuestaria y en la gestión de empresas estatales.

Asimismo, se fijaron metas para situar la deuda pública en una trayectoria descendente y se establecieron medidas de gobernanza como auditorías de fondos extraordinarios y reformas anticorrupción. En julio de 2025, el FMI realizó la primera revisión del acuerdo y avaló los avances iniciales en materia de disciplina fiscal y transparencia; sin embargo, reiteró la necesidad de profundizar las reformas estructurales, especialmente en pensiones y en la composición del gasto público (ver Anexo 1).

4. Gasto público en El Salvador

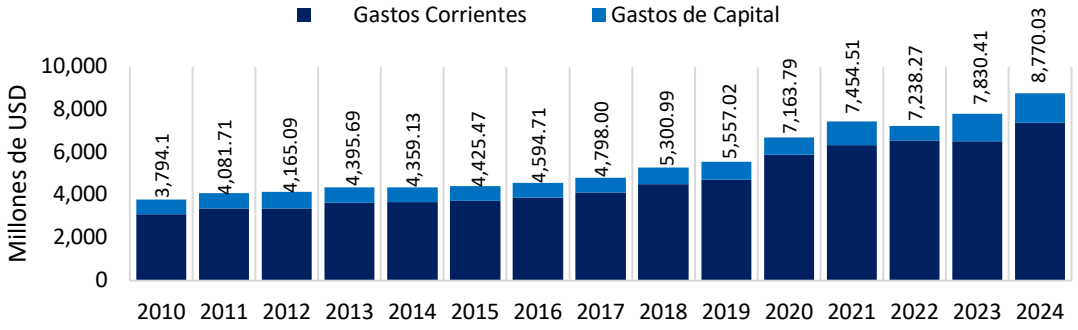
4.1. Evolución del gasto corriente

El gasto público representa el conjunto de erogaciones que realiza el Estado para proveer bienes y servicios a la sociedad. Es uno de los pilares fundamentales de la política fiscal, con impacto directo en el desarrollo social y económico (Musgrave y Musgrave, 1989; Stiglitz, 2000). Según la CEPAL (2024), el gasto público constituye un instrumento clave para reducir desigualdades y promover la cohesión social, mientras que el FMI (2014) lo reconoce como un componente esencial de la sostenibilidad fiscal y la transparencia en la gestión de las finanzas públicas.

La composición del gasto público muestra un predominio del gasto corriente que incluye remuneraciones, transferencias y consumo de bienes y servicios, mientras que la inversión pública ha representado una proporción menor. En promedio, el gasto corriente se situó entre el 22 % y el 25 % del PIB, reflejando el peso de los compromisos permanentes sobre las finanzas públicas (BCR, 2023; CEPAL, 2024). Asimismo, el gasto corriente representó alrededor del 85–90 % del gasto total del gobierno, lo que deja un margen reducido para la inversión en infraestructura y proyectos de desarrollo.

Esta estructura evidencia que el gasto público ha sido consistentemente mayor que los ingresos tributarios, generando déficits fiscales recurrentes y aumentando la deuda pública por encima del 80 % del PIB en los últimos años (FMI, 2025).

Figura 3. Evolución de los gastos corrientes y de capital 2010-2024.

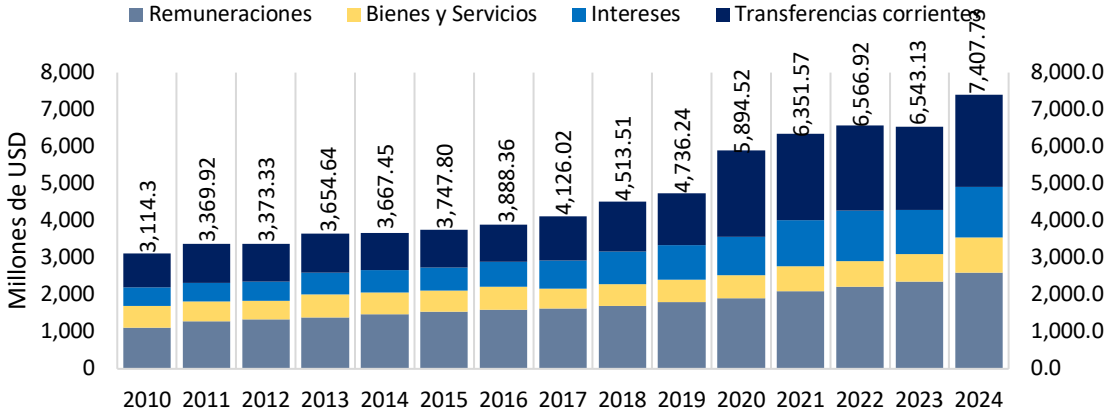


Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

La Figura 3 muestra una tendencia creciente en el gasto público total, con una aceleración más que proporcional a partir de 2020, ya que entre 2010-2019 se puede destacar un crecimiento gradual con variaciones menores. Sin embargo, entre 2020-2024 se da el salto estructural (debido a medidas de emergencia por COVID-19) a la implementación de medidas excepcionales para el sector de Seguridad, el estímulo económico por el impacto inflacionario y el incentivo a la inversión pública.

Es interesante observar que hay un patrón que sugiere una expansión fiscal sostenida, que ha tenido implicaciones en el déficit fiscal, en la deuda pública y en la sostenibilidad del sector, ya que claramente los gastos entre 2010-2024 han crecido más que proporcionalmente con respecto a los ingresos. También es importante determinar que el gasto corriente ha predominado sobre la inversión, absorbiendo más del 80 % del presupuesto, lo que limita el impacto transformador del gasto público.

Figura 4. Composición del gasto corriente 2010-2024.



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

La Figura 4 muestra cómo ha evolucionado el gasto corriente del gobierno en El Salvador, desglosado en cuatro componentes clave: Remuneraciones, Bienes y Servicios, Intereses y Transferencias Corrientes. Las

remuneraciones representan una proporción constante y significativa, reflejando la importancia del capital humano dentro de las instituciones públicas; sin embargo, una de las condiciones para llegar a un acuerdo con el FMI fue la reducción de la masa salarial, lo cual se vio reflejado en el Presupuesto General del Estado en 2025.

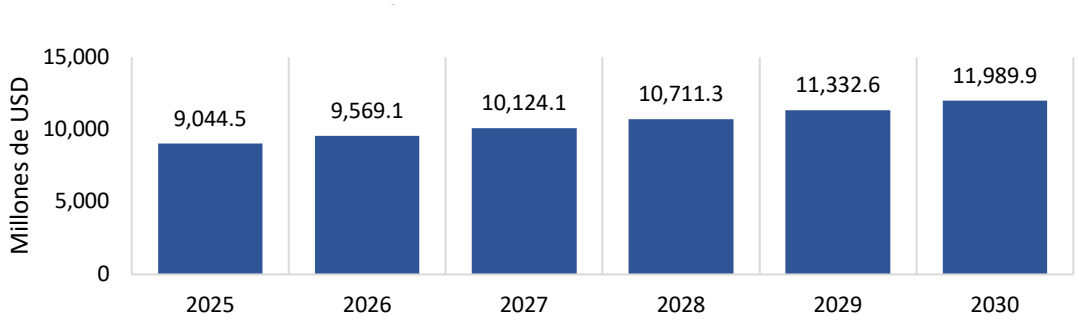
Por otro lado, las transferencias corrientes han crecido de forma notable, lo que podría estar asociado con incrementos en el gasto social. Mientras que los intereses también muestran una mayor carga por servicio de deuda. El crecimiento del gasto corriente plantea desafíos en términos de sostenibilidad fiscal, sobre todo por el incremento en los intereses, ya que se puede limitar el espacio fiscal para inversión pública; no obstante, la composición del gasto prioriza el consumo sobre la inversión.

Entre 2010 y 2024, el gasto público en El Salvador creció en promedio a un ritmo superior al de los ingresos tributarios, generando déficits fiscales recurrentes. Mientras los ingresos tributarios se mantuvieron en torno al 18–20 % del PIB, el gasto total del gobierno osciló entre el 25–28 % del PIB, lo que implica una brecha promedio de 6–8 puntos porcentuales del PIB (BCR, 2023; CEPAL, 2024).

Esta diferencia refleja la dificultad de sostener las finanzas públicas únicamente con la recaudación tributaria y explica el incremento de la deuda pública por encima del 80 % del PIB en los últimos años.

Además, **la composición del gasto revela que el gasto corriente representó alrededor del 85–90 % del gasto total, limitando el espacio para la inversión pública en infraestructura, educación y salud.** Esta estructura restringe la capacidad del Estado para acumular capital social, pues los recursos se concentran en obligaciones inmediatas y compromisos permanentes, dejando rezagada la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo inclusivo y sostenible.

Figura 5. Proyección de crecimiento de los gastos corrientes.



Fuente: elaboración propia.

La Figura 5 muestra una tendencia ascendente en los gastos corrientes, con un crecimiento promedio interanual de 5.8 % entre 2010 y 2024, lo que refleja una planificación presupuestaria apoyada en supuestos macroeconómicos estables. La extrapolación de esta tendencia hacia 2025–2030 proyecta un aumento sostenido, que podría llevar el gasto corriente a superar el 30 % del PIB hacia 2030. Este escenario exige una expansión proporcional de los ingresos para evitar desequilibrios fiscales y dependencia de financiamiento externo.

Sin embargo, la naturaleza del gasto corriente introduce una tensión: si bien puede fortalecer capacidades institucionales mediante focalización y evaluación de impacto, su predominio limita el espacio fiscal para la inversión pública en infraestructura y capital social. Aquí se evidencia la contradicción propia de la política fiscal en el capitalismo: mientras la acumulación requiere inversión sostenida en capital físico y social, la redistribución se ve restringida por la estructura regresiva del sistema tributario y por el peso creciente del gasto corriente.

5. Gasto público y la acumulación de capital

La política fiscal puede contribuir de varias formas a la formación o acumulación de capital en una economía. De manera directa, el Estado puede invertir eficientemente en el gasto público de infraestructura, salud, educación, tecnología, transporte, etc., y así acumular capital físico y humano. De acuerdo con diferentes investigaciones económicas, invertir en salud y educación mejora la productividad futura de la fuerza laboral, ya que se fortalece el capital humano (Banco Mundial,2012).

En esa línea, el gasto público constituye el principal instrumento mediante el cual el Estado asegura la reproducción y continuidad del capital. Aunque no siempre genera acumulación de capital físico de manera directa, sí garantiza las condiciones para sostener el capital social e institucional, al financiar educación, salud y administración pública. En este sentido, el gasto corriente puede interpretarse como parte del proceso de capital en construcción, pues asegura las bases sobre las cuales se amplían las capacidades productivas.

Dentro del Presupuesto General del Estado se reflejan las decisiones estratégicas del gobierno en cuanto a asignación de recursos, revelando las áreas consideradas prioritarias para el desarrollo nacional. En este contexto, cuatro sectores destacan por su peso relativo y sus implicaciones estructurales: educación, salud, seguridad y subsidios.

Tabla. 2.
Asignación presupuestaria de las principales carteras estatales promedio 2010-2024

Sector	Asignación promedio	Observaciones
Educación	3.7% del PIB	Inversión baja en comparación regional
Salud	2.5% del PIB	Presiones por crecimiento poblacional y COVID-19
Seguridad	1.2%-1.5%	Prioridad gubernamental desde 2015
Subsidios	0.8%-1.2%	Combustibles, energía, transporte

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

La estructura del gasto público en El Salvador entre 2010 y 2024 revela patrones persistentes que reflejan tanto las prioridades políticas del Estado como las tensiones estructurales de su modelo fiscal.

Estos cuatro sectores clave que se muestran en la Tabla 2 son una parte significativa del presupuesto, aunque con asignaciones y dinámicas muy distintas.

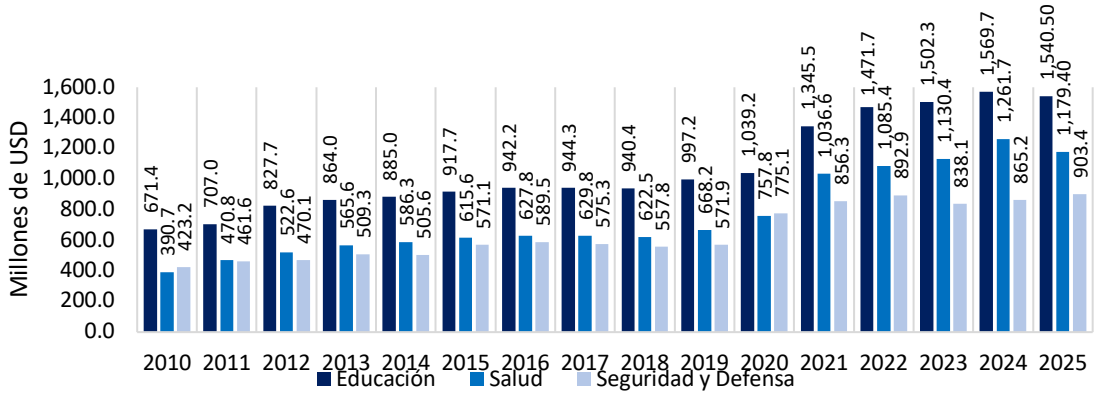
En el período 2010–2024, El Salvador destinó en promedio de 3 a 3.7 % del PIB a educación, mientras que el promedio centroamericano se ubicó entre 4 – 5 % del PIB. Esta diferencia refleja una baja asignación de recursos al área educativa, lo que compromete la productividad laboral y limita la acumulación de capital humano. La insuficiencia en inversión educativa constituye un obstáculo para la reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones competitivas frente a la región. En el caso del rubro salud, El Salvador asignó alrededor de 2 – 2.5 % del PIB, frente a un promedio regional de 3 – 4 % del PIB. Esta brecha evidencia que la política fiscal salvadoreña ha destinado menos recursos a la reproducción social, afectando directamente la capacidad de sostener niveles adecuados de bienestar y productividad.

La baja inversión en salud y educación, en conjunto, compromete la acumulación de capital social y humano, pilares fundamentales para el desarrollo inclusivo.

Por otro lado, el gasto en seguridad ha sido una prioridad política en El Salvador, alcanzando entre 1.2 – 1.5 % del PIB, cifra superior al promedio regional de 0.8 – 1.0 % del PIB. Este énfasis no puede entenderse únicamente como una respuesta coyuntural a la violencia, sino como parte de la función de garantizar las condiciones de estabilidad social necesarias para la reproducción del capital. La política fiscal, al destinar una proporción significativa de recursos a seguridad, cumple un papel de control social que asegura la continuidad del proceso de acumulación. Este patrón revela una tensión en la asignación de recursos: mientras educación y salud reciben una proporción menor del PIB en comparación con el promedio regional, el gasto en seguridad se prioriza como mecanismo de estabilidad.

Finalmente, los subsidios en El Salvador representaron en promedio 0.8 – 1.2 % del PIB, por debajo del promedio regional de 1.5 – 2 % del PIB. La naturaleza de estos subsidios es clave para interpretar su efecto redistributivo: cuando se orientan a las familias, cumplen una función de apoyo social; pero cuando benefician principalmente a empresas (como ocurre con ciertos subsidios energéticos), estos operan como transferencias regresivas que refuerzan la acumulación de capital privado. Esta distinción permite comprender si los subsidios contribuyen a la equidad o si, por el contrario, consolidan dinámicas de concentración económica.

Figura 6. Evolución del presupuesto general del estado por carteras del Estado.



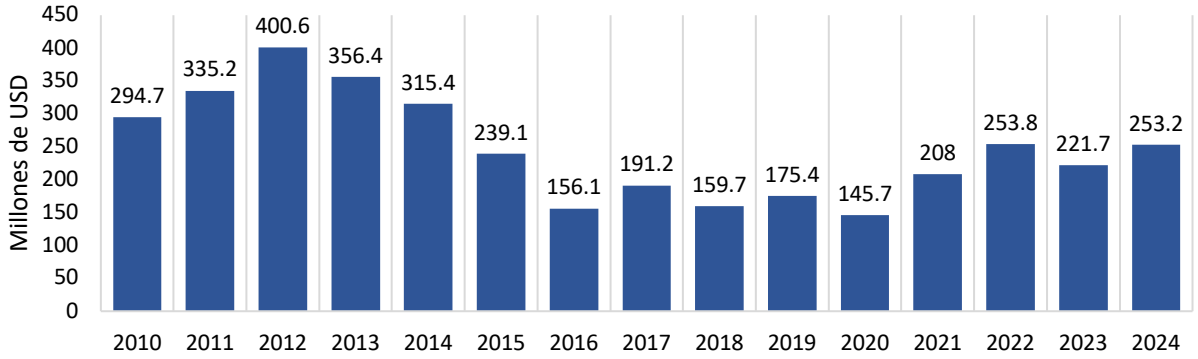
Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

La Figura 6 presenta la evolución del gasto público en cuatro sectores clave: educación, salud, seguridad y defensa; medido en millones de dólares. El análisis evidencia patrones de asignación que responden tanto a prioridades políticas como a rigideces estructurales y dinámicas coyunturales del período, con un crecimiento sostenido especialmente a partir de 2020. **Las rigideces estructurales se manifiestan en la dificultad de modificar la composición del gasto público: la mayor parte de los recursos se concentran en gasto corriente, mientras que educación y salud reciben una proporción menor en comparación con las necesidades sociales y con el promedio regional.** Estas rigideces reflejan compromisos permanentes del Estado como remuneraciones, transferencias y subsidios que limitan la capacidad de reasignar recursos hacia inversión en capital humano y social.

El énfasis en seguridad y defensa responde a la función del Estado de garantizar las condiciones de acumulación, asegurando estabilidad y control social. En contraste, la baja asignación a educación y salud compromete la productividad laboral y la reproducción de la fuerza de trabajo, lo que muestra cómo las rigideces estructurales condicionan el desarrollo de capacidades productivas.

Aunque el gasto en educación muestra una trayectoria ascendente, el salto más significativo ocurre en los últimos años. Sin embargo, este incremento no compensa realmente la inversión moderada en la década previa, lo que podría limitar el impacto acumulativo en el capital humano. Por otro lado, el sector salud también coincide con un incremento, pero se debe a una respuesta reactiva fiscal, más que estructural, por la crisis de COVID-19.

Figura 7. Evolución de los subsidios 2010-2024



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

La Figura 7 presenta la evolución del gasto público destinado a subsidios en El Salvador, medido en millones de dólares. Este componente del gasto social incluye transferencias relacionadas con combustibles, energía eléctrica, transporte público y otros mecanismos de alivio económico. El análisis revela que, desde 2016, el gasto en subsidios mostró una reducción significativa, seguido de una recuperación moderada entre 2020 y 2024. Sin embargo, esta recuperación no alcanzó los niveles observados en 2010 – 2015, lo que evidencia una trayectoria volátil marcada por variaciones coyunturales.

Ahora bien, el incremento de los subsidios a partir de 2020 responde principalmente a la crisis sanitaria y a la necesidad de estabilizar el consumo de los hogares frente a la caída de ingresos y el aumento de precios. En este contexto, los subsidios funcionaron como un mecanismo de estabilización macroeconómica y, al mismo tiempo, como un instrumento de legitimación del Estado, al reforzar su papel de garante de bienestar en un escenario de alta incertidumbre. De esta manera, los subsidios se convirtieron en una herramienta de contención social, destinada a reducir tensiones políticas y económicas en un período de crisis.

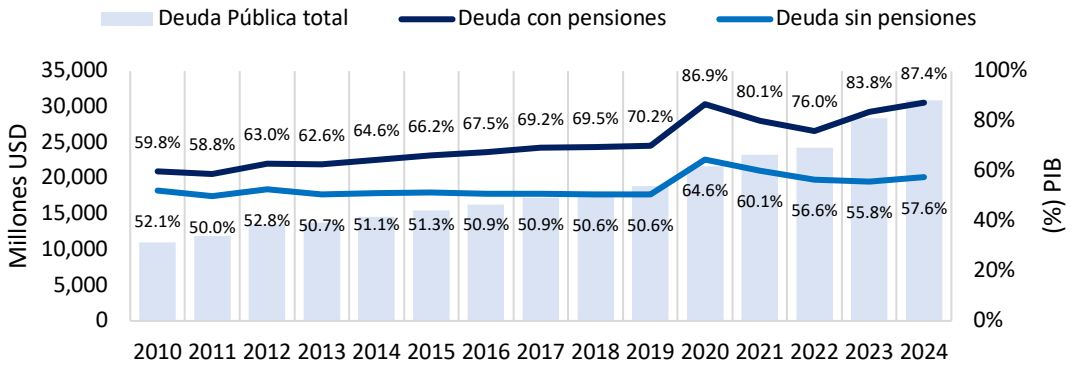
No obstante, la naturaleza de los subsidios revela limitaciones estructurales. Al tratarse de un gasto corriente de alivio no contribuyen directamente a la formación de capital físico ni a la acumulación de capacidades productivas. Su volatilidad refleja la dependencia de factores externos como crisis energéticas, sanitarias o inflacionarias y su impacto fiscal genera presiones constantes sobre el presupuesto público. Además, la falta de focalización y de reformas estructurales pueden convertirlos en transferencias regresivas, lo cual beneficia —en mayor medida— a sectores empresariales que a los hogares más vulnerables. Este hecho refuerza dinámicas de acumulación privada en lugar de equidad social.

En otras palabras, los subsidios deben analizarse como parte de un modelo fiscal orientado más al consumo que a la inversión, lo que limita la capacidad de construir capital estructural. Su función social es innegable, pero su sostenibilidad depende de una gestión estratégica que los convierta en instrumentos de apoyo focalizado y complementarios a la inversión en educación, salud e infraestructura, pilares de la acumulación de capital social y humano.

6. Deuda pública

La evolución de la deuda pública en El Salvador entre 2010 y 2024 debe entenderse como parte del proceso de reproducción del capital. El endeudamiento ha permitido financiar déficits fiscales recurrentes y sostener el gasto corriente, asegurando la continuidad de las funciones del Estado en educación, salud, seguridad y subsidios. En este sentido, la deuda no solo cubre insuficiencias de ingresos, sino que también garantiza las condiciones de estabilidad institucional necesarias para la acumulación de capital, al evitar rupturas en la provisión de servicios básicos y en el control social.

Figura 8. Evolución de la deuda pública.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y el BCR).

Como se puede apreciar, el comportamiento de la deuda presenta un crecimiento acelerado, lo cual refleja una expansión fiscal significativa y, aunque el monto busca estabilizarse, el porcentaje PIB es alto. Este hecho indica un bajo crecimiento económico relativo o una persistencia del déficit fiscal. La inclusión de las pensiones en la deuda del sector público no financiero (SPNF) eleva el indicador de sostenibilidad, revelando pasivos implícitos que deben considerarse al momento de realizar estrategias fiscales estructurales.

Sin embargo, hay un espacio fiscal limitado. Tener niveles de deuda cercanos al 90 % PIB restringe la capacidad del Estado para financiar inversión sin comprometer la sostenibilidad, en donde el servicio de la deuda puede absorber recursos que podrían destinarse al capital físico y humano. El concepto de espacio fiscal resulta clave para comprender esta dinámica, a saber, la capacidad del Estado de ampliar o reasignar recursos sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas. En El Salvador, el espacio fiscal ha estado limitado por la rigidez del gasto corriente y por la presión del servicio de la deuda, lo que reduce el margen para invertir en capital físico y social. La ampliación del espacio fiscal requiere tanto un aumento de ingresos tributarios como una mayor eficiencia en el gasto, de modo que se liberen recursos para proyectos de inversión que fortalezcan la productividad y la equidad.

7. Principales reformas fiscales en El Salvador 2010–2024

Durante el período 2010-2024, El Salvador implementó diversas reformas fiscales con el objetivo de mejorar la recaudación, simplificar procesos tributarios y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Tabla 3.
Reformas fiscales, El Salvador 2010-2024.

Año	Reforma / Ley Fiscal	Impacto fiscal en la economía	Impacto en acumulación de capital físico y humano
2010	Reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta (DL. 223, aprobado en 2009, entró en vigor en 2010)	Aumentó la recaudación al ampliar la base tributaria.	Incentivó formalización laboral, pero sin inversión directa en educación o salud.
2010	Reforma al Código Tributario (D.L 233)	Fortaleció la fiscalización y redujo evasión.	Indirectamente mejoró eficiencia estatal, pero sin inversión en capital humano.
2011	Reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta (DL. 957)	Mejoró la progresividad del sistema tributario.	Sin cambios significativos en capital humano; efecto neutro en inversión privada.
2015	Impuesto del 5% a las telecomunicaciones (DL. 161; DL. 162)	Recaudación adicional temporal; afectó inversión en el sector.	Desincentivó inversión tecnológica.
2014	Ley del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces (DL. 832)	Aumentó ingresos por transacciones inmobiliarias.	Impacto neutro
2014	Ley de Impuesto a las Operaciones Financieras (DL. 764)	Recaudación adicional; afectó liquidez bancaria.	Desincentivó ahorro e inversión privada; impacto negativo en acumulación de capital.
2015	Reforma a la Ley de Transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (DL. 71)	Mejoró control de créditos fiscales y redujo fraude.	Sin efecto directo en capital humano; favoreció formalización empresarial
2018	Ley de Amnistía Fiscal (Se estableció en el D.L 804 de 2017)	Permitió recuperación de ingresos atrasados.	No incentivó inversión en capital humano; efecto puntual en liquidez empresarial.
2019	Propuesta de Ley de Impuesto a Grandes Patrimonios	No tuvo efecto fiscal directo; buscaba equidad tributaria.	Habría incentivado redistribución.
2020	Medidas fiscales por emergencia COVID-19	Reducción temporal de ingresos; alivio económico a hogares y empresas.	Protegió capital humano al evitar quiebras y desempleo masivo.
2021	Derogación del impuesto del 5 % a telecomunicaciones (Aprobado en 2020, entró en vigor en 2021)	Redujo carga fiscal al sector; mejoró clima de inversión.	Facilitó expansión de conectividad; impacto positivo en educación digital.

Tabla 3.1.
Reformas fiscales, El Salvador 2010-2024.

Año	Reforma / Ley Fiscal	Impacto fiscal en la economía	Impacto en acumulación de capital físico y humano
2022	Ley de Agentes Extranjeros (Entra en vigor en 2025 en el D.L 308)	Recaudación sobre donaciones; afectó ONG educativas y sociales.	Redujo recursos para programas de formación y salud comunitaria.
2023	Propuesta de reforma integral tributaria (DL. 905; es una serie de aprobaciones entre 2023-2024).	Busca simplificar sistema y ampliar base tributaria.	Potencial positivo si se orienta a inversión en educación, salud e infraestructura.
2024	Reforma al Código Tributario (DL. 960; DL. 94)	Mejora trazabilidad fiscal; combate evasión en operaciones mayores.	Indirectamente favorece transparencia y eficiencia estatal; sin inversión directa.

Fuente: elaboración propia con base en los decretos publicados en el portal de la Asamblea Legislativa.

8. Análisis de componentes principales como método de evaluación de la política fiscal en El Salvador (1990–2024)

La evaluación de la política fiscal en El Salvador requiere herramientas que permitan sintetizar múltiples variables económicas, sociales y presupuestarias en indicadores robustos. El análisis de componentes principales (ACP) se presenta como una técnica estadística multivariada que reduce la dimensionalidad de los datos, permitiendo identificar patrones estructurales en la política fiscal sin perder información significativa, esto solo con fines de utilizar la técnica para eliminar la multicolinealidad[2].

Este enfoque se complementa con métodos econométricos como los mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y los mínimos cuadrados generalizados (MCG) que permiten estimar relaciones causales entre las variables fiscales seleccionadas y sus efectos sobre el crecimiento económico, la equidad y la acumulación de capital humano.

El modelo de regresión lineal del MCO es el siguiente:

$$yFBKFi: c + \alpha * PC1 + \beta PC2 \ (1)$$

Ecuación 1: MCO con variable dependiente FBKF

Y =	**+577.4762**	**-135.5363**
3471.269	**(Z1)**	**(Z2)**
[30.43449]	[13.50997]	[-1.182421]
(0.0000)	(0.0000)	(0.247)

R-cuadrado = 0.9874 F=91.9587

2 La multicolinealidad en econometría significa que dos o más variables que se usan para explicar un fenómeno están demasiado relacionadas entre sí. Por ejemplo, si se quiere saber qué influye en el peso de una persona y se ponen como variables la altura y la longitud de las piernas: como ambas están muy conectadas, el modelo no puede distinguir cuál de las dos realmente explica el peso. Esto no hace que el modelo sea inútil, pero sí complica la interpretación, porque los resultados se vuelven menos claros y confiables (Gujarati y Porter, 2009).

El modelo econométrico presentado utiliza la formación bruta de capital fijo (FBKF) como variable dependiente, estimada mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO) sobre dos componentes principales derivados de un Análisis de Componentes Principales (ACP). Esta metodología permite sintetizar múltiples dimensiones de la política fiscal en variables ortogonales que capturan patrones estructurales del gasto público, la inversión y la dinámica presupuestaria.

El primer componente (Z1) muestra un coeficiente positivo y altamente significativo (5777.48; $p < 0.000$), lo que indica que las variables que lo integran pueden estar relacionadas con inversión pública, reformas presupuestarias y gasto en infraestructura, y que estas tienen un efecto directo y robusto sobre la acumulación de capital físico. Este resultado valida el uso del ACP como herramienta para construir indicadores sintéticos de calidad fiscal, capaces de explicar más del 98 % de la variabilidad en la FBKF ($R^2 = 0.9874$).

Por otro lado, el segundo componente (Z2) presenta un coeficiente negativo y no significativo (–135.56; $p = 0.247$), lo que sugiere que las dimensiones fiscales que representa posiblemente vinculadas a gasto corriente, transferencias o rigidez presupuestaria no contribuyen de manera efectiva a la inversión productiva. Esta distinción entre componentes revela que no todas las expresiones del gasto público tienen el mismo impacto sobre el desarrollo económico y que la orientación del gasto hacia sectores estratégicos es clave para romper con la trampa de bajo crecimiento que caracteriza a economías como la salvadoreña.

La baja estadística de Durbin-Watson (0.44) advierte sobre la posible presencia de autocorrelación en los residuos, lo que sugiere que podrían existir dinámicas temporales no capturadas por el modelo estático y que podrían abordarse mediante modelos de mínimos cuadrados generalizados (MCG) o estructuras de series temporales más complejas.

Para solventar el problema de autocorrelación se realizó un MCG, con la siguiente regresión lineal:

Y =	**+729.9929**	**-35.52152**	**+0.898664**	**+109275.1**
3785.514	**(Z1)**	**(Z2)**	**(AR(1))**	**SIGMASQ**
[30.43449]	[13.50997]	[-1.182421]	[5.905526]	[4.184169]
(0.0000)	(0.0001)	(0.8080)	(0.0000)	(0.0003)

R-cuadrado = 0.960362 F=157.4846

El modelo estimado mediante mínimos cuadrados generalizados (MCG) permite corregir los problemas de heterocedasticidad y autocorrelación detectados en la estimación inicial por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), lo cual mejora la eficiencia de los coeficientes y la validez de las inferencias estadísticas. El componente Z1, que concentra la mayor varianza explicada, mantiene un coeficiente positivo y estadísticamente significativo, lo que confirma su fuerte asociación con el dinamismo de la inversión pública. Este resultado sugiere que las dimensiones fiscales sintetizadas en Z1 como el gasto en infraestructura, las reformas presupuestarias orientadas a inversión y la eficiencia del gasto podrían tener un efecto directo sobre la acumulación de capital físico.

Por su parte, el componente Z2, aunque metodológicamente relevante, no presenta significancia estadística en el modelo MCG, lo que indica que las variables que lo integran no contribuyen de manera efectiva al crecimiento de la FBKF. La ventaja del MCG en este contexto radica en su capacidad para ajustar los errores del modelo a una estructura de varianza no constante, lo que es especialmente útil en series temporales fiscales donde los shocks presupuestarios, las reformas tributarias y los ciclos económicos generan volatilidad en los datos. En conjunto, el modelo MCG confirma que no todas las expresiones del gasto público tienen el mismo impacto sobre la inversión productiva y que la política fiscal debe orientarse estratégicamente hacia componentes que promuevan la acumulación de capital físico y humano. Este enfoque metodológico forta-

lece el análisis empírico de la política fiscal en El Salvador, ofreciendo una herramienta robusta para evaluar su eficacia en contextos de alta volatilidad y restricciones estructurales.

En conjunto, este análisis demuestra que el ACP, combinado con técnicas de regresión como MCO y MCG, ofrece un marco metodológico sólido para evaluar la eficacia de la política fiscal. Permite distinguir entre componentes del gasto que promueven la acumulación de capital físico y humano, y aquellos que generan presión fiscal sin retorno productivo. Esta evidencia empírica puede ser utilizada para orientar reformas presupuestarias hacia sectores con mayor capacidad de transformación estructural, como educación, salud e infraestructura, contribuyendo así a una política fiscal más progresiva, eficiente y sostenible.

Tabla 4.
Análisis de componentes principales.

Número	Valor	Diferencia	Proporción	Valor Acumulado	Proporción Acumulada
1	7.120081	6.129984	0.7911	7.120081	0.7911
2	0.990097	0.54077	0.11	8.110178	0.9011

Fuente: elaboración propia en Eviews

El análisis de componentes principales (ACP) aplicado a las variables fiscales, macroeconómicas y sociales del período 1990 –2024 revela un panorama complejo sobre la forma en que la política fiscal ha incidido en el desarrollo económico salvadoreño. A partir de la matriz de correlaciones y los valores propios obtenidos se observa que el primer componente principal (PC1) explica el 79.11 % de la varianza total, mientras que el segundo componente (PC2) explica un 11 %. En conjunto, ambos componentes condensan el 90.11 % de la información total, lo que indica que el modelo captura de manera significativa las relaciones estructurales entre las variables analizadas.

Tabla 5.
Primer Componente Principal (PC1).

Nombre de la Variable	Variable	PC 1
PIB per cápita	PIBPC	0.371159
Ingresos Tributarios	YT	0.368824
Gasto Corriente	GC	0.367672
Deuda Pública	DEUDA	0.366796
Índice de Gini	SGINI	0.348902
Índice de Desarrollo Humano	IDH	0.334423
Tasa de Pobreza Monetaria	STPM	0.328284
Índice de Precios al Consumidor	SIPC	0.07374
Tasa de Desempleo	T_DES	-0.331223

Fuente: elaboración propia en Eviews

El primer componente (PC1) agrupa las variables vinculadas al desempeño fiscal y económico como el PIB per cápita (0.3711), el ingreso tributario (0.369), el gasto corriente (0.368), la deuda pública (0.367) y GINI (0.3489). Este primer componente (PC1) puede conceptualizarse como un "Eje de desarrollo fiscal y estructural", que refleja la relación directa entre la expansión del gubernamental, la recaudación tributaria y el desempeño macroeconómico. No obstante, este eje también pone de manifiesto la dependencia del crecimiento económico salvadoreño respecto de un gasto público que ha sido predominantemente corriente. En otras palabras, aunque el gasto del Estado ha crecido, su composición no ha favorecido el desarrollo humano integral. Buena parte del aumento del gasto se ha destinado al sostenimiento del consumo público, más que a inversiones en sectores estratégicos como salud, educación, innovación o capital físico.

Por otro lado, el sistema tributario salvadoreño se caracteriza por su marcada regresividad. La carga fiscal recae en mayor medida sobre los impuestos indirectos (como el IVA), que afectan proporcionalmente más a los hogares de menores ingresos, mientras que la contribución de los sectores de mayor renta o del capital sigue siendo reducida. Esta estructura tributaria, lejos de promover equidad, contribuye a mantener las brechas de desigualdad. Aunque el PIB per cápita y la recaudación muestran incrementos, el modelo evidencia que estos no se traducen en mejoras significativas del bienestar social.

Por tanto, el análisis de este componente evidencia que la estructura fiscal salvadoreña reproduce las limitaciones estructurales de su modelo de desarrollo. Según la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo, FUSADES (2023), este fenómeno ha sido constante durante la última década y responde principalmente al aumento en remuneraciones y transferencias corrientes, lo que reduce el margen fiscal para inversión pública. Dicho comportamiento demuestra que la política fiscal ha priorizado la estabilidad de corto plazo y el sostenimiento administrativo del Estado por encima del impulso al desarrollo productivo.

El economista Joseph Stiglitz (2012) advierte que cuando los gobiernos destinan una proporción creciente de sus recursos al gasto corriente, sacrifican la inversión en infraestructura, innovación y educación, pilares esenciales para el crecimiento sostenible. En El Salvador, este diagnóstico se confirma: los incrementos en gasto no se han traducido en mejoras en productividad o bienestar general, ya que la productividad nacional se mantiene prácticamente estancada. Esto evidencia un modelo económico que consume más de lo que invierte. La economía salvadoreña, basada en el consumo interno financiado por remesas, se encuentra atrapada en lo que Hausmann, Espinoza y Santos (2019) denominan una "trampa de bajo crecimiento", en la cual el país no logra diversificar su estructura productiva ni generar empleos de calidad.

El Salvador muestra rasgos de una economía de consumo y no de inversión, lo que genera una vulnerabilidad estructural. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2023) ha señalado que este patrón es común en las economías centroamericanas donde la inversión pública se mantiene por debajo del 3 % del PIB, nivel insuficiente para cerrar las brechas sociales y productivas. La dependencia del consumo interno y de las remesas como motor económico distorsiona las bases del crecimiento sostenible, al no generar encadenamientos productivos ni capital físico o humano.

Tabla 6.
Segundo Componente Principal (PC2)..

Nombre de la Variable	Variable	PC 2
Índice de Precios al Consumidora	SIPC	0.981819
Índice de Desarrollo Humano	IDH	0.017805
Índice de Gini	SGINI	-0.004706
Tasa de Pobreza Monetaria	STPM	-0.017909
PIB per cápita	PIBPC	-0.054041
Ingresos Tributarios	YT	-0.06512
Deuda Pública	DEUDA	-0.069069
Gasto Corriente	GC	-0.104591
Tasa de Desempleo	T_DES	-0.111804

Fuente: elaboración propia en Eviews.

El segundo componente principal, conformado por la tasa de desempleo, la inflación y el ingreso tributario, complementa esta lectura. Muestra la interrelación entre las condiciones del mercado laboral, la estabilidad macroeconómica y la capacidad fiscal. El impacto de la inflación resulta tener un fuerte impacto tal y como muestra el modelo, ya que continúa afectando la capacidad adquisitiva de la población y el consumo interno. La inflación, medida por el índice de precios al consumidor, se ha mantenido como uno de los mayores desafíos macroeconómicos. Si bien el país ha logrado cierta estabilidad en los precios, los picos inflacionarios derivados de la crisis energética y alimentaria mundial han tenido un impacto directo sobre los sectores más pobres. La CEPAL (2023) advierte que la inflación en economías dolarizadas como la salvadoreña tiende a tener efectos más regresivos, dado que el gobierno carece de herramientas monetarias para mitigar sus impactos y debe recurrir al gasto fiscal, lo cual amplifica el déficit y la deuda.

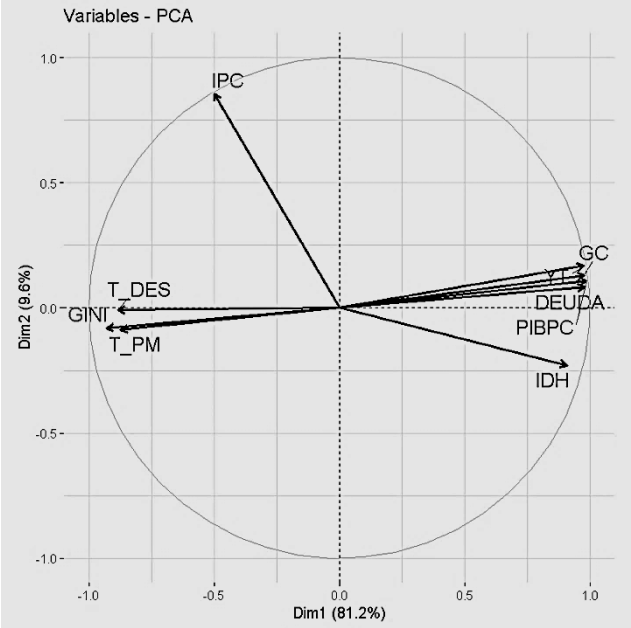
Por otro lado, en El Salvador, el desempleo abierto ha tendido a mantenerse relativamente estable, pero ello no refleja una mejora real del empleo. Por el contrario, el fenómeno más preocupante es el crecimiento del trabajo informal, que se ha convertido en un rasgo estructural de la economía. La expansión de la economía informal impulsada por la falta de oportunidades formales, la rigidez del mercado laboral y los bajos niveles de educación técnica implican que una gran parte de la población económicamente activa trabaja sin seguridad social. Esta informalidad no solo limita la recaudación tributaria, sino que también perpetúa la baja productividad y el estancamiento del PIB per cápita.

Como señala el PNUD (2021), la informalidad no es solo un síntoma de pobreza, sino una consecuencia directa de la falta de inversión pública y de la baja sofisticación productiva. Sin inversión en infraestructura, educación técnica y tecnología, las economías se vuelven incapaces de absorber su fuerza laboral en sectores de alto valor agregado, perpetuando empleos precarios y bajos salarios. Este fenómeno reduce la base tributaria, limita los ingresos del Estado y restringe su capacidad de invertir nuevamente, consolidando así una trampa fiscal y social.

Entonces, el resultado es una economía estructuralmente desequilibrada, donde el gasto corriente crece, la inversión pública se estanca, los ingresos tributarios son insuficientes y regresivos, y la productividad permanece baja. En palabras de Ocampo (2020, p. 17), "América Latina no sufre de falta de crecimiento, sino de falta de transformación productiva; su desafío no es solo crecer, sino invertir inteligentemente". En

El Salvador, la ausencia de una política fiscal estratégica que priorice la inversión productiva sobre el gasto corriente ha impedido que la estabilidad macroeconómica se traduzca en desarrollo estructural.

Figura 9. Figura Biplot, El Salvador 1990-2024.



Fuente: elaboración propia en R.

La figura de componentes principales (PCA) proyecta nueve variables económicas y sociales sobre dos dimensiones que explican conjuntamente el 90.8 % de la varianza total del sistema. La dimensión 1 (81.2 %) concentra la mayor parte de la variabilidad y agrupa variables asociadas a la acumulación estructural: PIB per cápita (PIBpc), índice de desarrollo humano (IDH), ingreso tributario (YT) e índice de precios al consumidor (IPC). Esta concentración sugiere una correlación positiva entre desarrollo económico, capacidad fiscal y condiciones de consumo, lo que permite interpretar Dim1 como un eje de acumulación y eficiencia estructural.

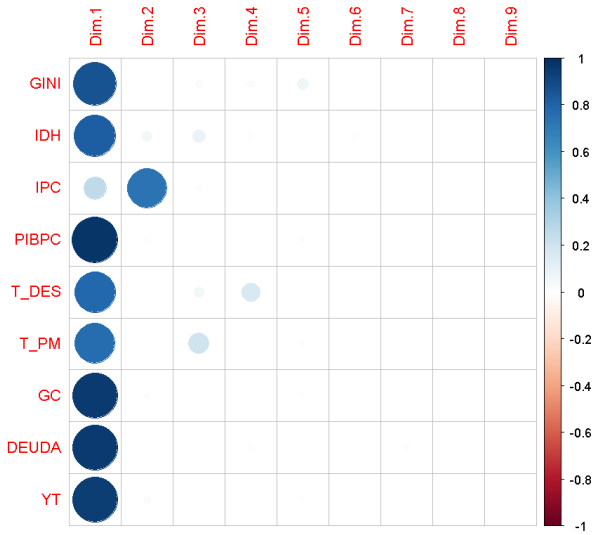
En contraste, la dimensión 2 (9.6 %) captura tensiones distributivas y presiones sociales. Variables como GINI, tasa de pobreza monetaria (T_PM) y deuda pública (DEUDA) se proyectan en direcciones divergentes respecto al eje de acumulación, lo que indica que estas dimensiones operan con lógicas parcialmente independientes. La posición de la deuda (alejada de los vectores de ingreso y desarrollo) sugiere que su dinámica responde más a mecanismos de estabilización y contención que a procesos de acumulación directa.

El vector de gasto corriente (GC) se ubica en una zona intermedia, con proyección parcial sobre ambas dimensiones. Esto refleja su carácter estructuralmente rígido y su doble función: por un lado, sostiene la reproducción de la fuerza de trabajo mediante educación, salud y subsidios; por otro, garantiza el orden institucional a través del gasto en seguridad. Su ambigüedad direccional evidencia la tensión entre acumulación y redistribución, y su peso en el presupuesto condiciona el espacio fiscal disponible para inversión.

Finalmente, la orientación de los vectores revela patrones de dependencia y redundancia informativa entre variables. La cercanía entre PIBpc, IDH y YL indica multicolinealidad estructural, lo que exige precaución en modelos econométricos que busquen estimar efectos individuales. La dispersión de los vectores

sociales (GINI, T_PM) respecto al eje de acumulación refuerza la hipótesis de que el modelo fiscal salvadoreño enfrenta una contradicción estructural entre crecimiento económico y equidad distributiva.

Figura 10. Matriz de correlaciones entre variables originales y componentes principales, El Salvador 1990-2024.



Fuente: elaboración propia en R.

La figura corresponde a una matriz de correlaciones entre variables originales y componentes principales, también conocido como correlograma PCA. Esta visualización permite identificar la fuerza y dirección de la asociación entre cada indicador socioeconómico y las dimensiones latentes extraídas del análisis factorial. Las burbujas codificadas por color y tamaño representan coeficientes de correlación, donde los tonos azul oscuro indican relaciones positivas fuertes y los tonos rojos o más claros reflejan correlaciones negativas o débiles.

La estructura de la figura revela que variables como PIB per cápita (PIBPC), IDH, IPC e Ingreso Tributario (YT) presentan correlaciones intensas con la dimensión 1, lo que confirma que esta componente sintetiza el eje de acumulación estructural, vinculado al desarrollo económico, la capacidad fiscal y el bienestar. En cambio, variables como GINI, tasa de pobreza monetaria (T_PM) y deuda pública (DEUDA) muestran correlaciones más dispersas, asociándose con dimensiones secundarias, lo que sugiere que la desigualdad y la presión fiscal operan en planos parcialmente independientes del crecimiento.

El comportamiento de gasto corriente (GC) y tasa de desempleo (T_DES) es más ambiguo con correlaciones moderadas en múltiples dimensiones. Esto refleja su carácter estructuralmente transversal, el gasto corriente absorbe presiones tanto del eje de acumulación como del eje de redistribución; mientras que el desempleo se vincula a dinámicas cíclicas y estructurales que no se concentran en una sola dimensión.

Este tipo de visualización es útil para validar la estructura factorial del modelo, identificar redundancias informativas (multicolinealidad) y orientar la selección de variables en modelos econométricos. Además, permite interpretar las dimensiones como constructos latentes que agrupan lógicas diferenciadas: acumulación, presión social, rigidez fiscal y desigualdad. La lectura conjunta del correlograma y el biplot anterior refuerza la hipótesis de que el sistema fiscal salvadoreño opera bajo una tensión estructural entre crecimiento económico y equidad distributiva.

Conclusiones

El análisis de la política fiscal salvadoreña entre 2010 y 2024, complementado por el análisis de componentes principales, revela un modelo económico profundamente desequilibrado. La política fiscal ha sido predominantemente reactiva y orientada al sostenimiento administrativo, más que a la construcción de capacidad productiva. Si bien se han logrado avances moderados en la reducción de la desigualdad, principalmente a través del gasto social focalizado, la pobreza estructural —en especial en zonas rurales— permanece intacta debido al predominio de impuestos indirectos como el IVA y a la baja progresividad del sistema tributario.

El componente principal 1 (PC1) del análisis estadístico confirma que el ingreso tributario, el PIB per cápita, el gasto público y el desarrollo humano están interrelacionados, configurando un eje de desarrollo estructural. Sin embargo, el componente principal 2 (PC2) —dominado por variables modificadas como inflación, pobreza y desigualdad— evidencia que la estabilidad social y monetaria no ha sido suficiente para impulsar la inversión ni transformar la estructura económica.

La formación bruta de capital fijo (FBKF) —elemento esencial del desarrollo— se ha mantenido estancada a un nivel insuficiente para cerrar las brechas en infraestructura, educación y salud que limitan la productividad nacional.

En contraste, el gasto corriente ha crecido sostenidamente, absorbiendo más del 70 % del presupuesto, lo que refleja un Estado que prioriza su funcionamiento interno sobre la creación de condiciones para el desarrollo.

Este desequilibrio fiscal ha generado una dependencia creciente del endeudamiento público, que supera el 80 % del PIB y ha debilitado la capacidad del Estado para ejecutar proyectos sostenibles.

Por tanto, la baja inversión pública, la rigidez presupuestaria y la falta de reformas estructurales han impedido que la política fiscal actúe como motor de crecimiento.

El impacto social de estas dinámicas es evidente: informalidad laboral, baja productividad, inflación y ampliación de las brechas sociales. En esa línea, **el modelo económico salvadoreño sigue siendo esencialmente de consumo, sostenido por remesas, pero sin una base productiva sólida**. La política fiscal, lejos de impulsar la acumulación de capital humano y físico, ha reforzado patrones de desigualdad y dependencia.

En conclusión, la política fiscal salvadoreña no ha cumplido un papel transformador, sino de contención estructural. El desafío no radica únicamente en aumentar los ingresos o reducir el gasto, sino en reorientar la estructura fiscal hacia la inversión pública productiva y social, que eleve la productividad, fomente la formalización laboral y reduzca la desigualdad. Solo mediante una reforma fiscal progresiva, acompañada de una estrategia nacional de inversión en infraestructura, educación y salud, El Salvador podrá romper el ciclo de bajo crecimiento y dependencia, y convertir su "capital en construcción" en un verdadero capital para el desarrollo sostenible.

Por tanto, para transformar la política fiscal salvadoreña en una herramienta efectiva de desarrollo, es imprescindible avanzar hacia una reforma tributaria integral que promueva la progresividad. Una estruc-

tura tributaria más equitativa permitiría ampliar el espacio fiscal sin afectar desproporcionadamente a los hogares de bajos ingresos, mejorando la capacidad redistributiva del Estado. Asimismo, se debe reorientar el gasto público hacia la inversión en capital físico y humano. La infraestructura, la educación, la salud y la innovación deben convertirse en verdaderas prioridades presupuestarias, dado que tienen los multiplicadores más altos sobre el crecimiento y la equidad. Esto requiere no solo aumentar los montos asignados, sino también mejorar la calidad del gasto mediante planificación estratégica, evaluación de impacto y rendición de cuentas.

La rigidez presupuestaria debe ser abordada con reformas que permitan mayor flexibilidad en la asignación de recursos. Esto incluye revisar las leyes que condicionan el gasto, fortalecer la Ley de Sostenibilidad Fiscal con metas realistas y vinculantes, y establecer mecanismos que prioricen la inversión en momentos de oportunidad o crisis. Además, es fundamental mejorar la eficiencia de la ejecución presupuestaria, especialmente en sectores sociales, mediante sistemas de seguimiento y evaluación robustos.

La formalización laboral debe ser parte de la estrategia fiscal. Esto implica diseñar incentivos para que los trabajadores informales accedan a la seguridad social, simplificar el sistema tributario para pequeños contribuyentes y vincular la política fiscal con programas de empleo. A su vez, se deben fomentar alianzas público-privadas con enfoque social, que canalicen inversión privada hacia sectores estratégicos y generen beneficios compartidos. Finalmente, se debe construir una estrategia fiscal de largo plazo, articulada con un plan nacional de desarrollo productivo. Esta debe integrar objetivos de equidad, sostenibilidad y competitividad, reconociendo que solo a través de una inversión pública robusta y progresiva se podrá romper el ciclo de bajo crecimiento y desigualdad estructural que ha caracterizado al modelo económico salvadoreño.

Referencias

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2009, 21 de diciembre). Decreto Legislativo N.° 233. Reformas a la ley del sistema de garantías recíprocas para la micro, pequeña y mediana empresa, rural y urbana. *Diario Oficial, 385* (239). https://www.diariooficial.gob.sv/seleccion/27768

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2015, 29 de octubre). Decreto Legislativo N.° 161 y Decreto Legislativo N.° 162. Impuesto especial del 5% a servicios de telecomunicaciones. https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anios/2015/0

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2009, 21 de diciembre). Decreto Legislativo N.° 233. Reformas al Código Tributario. https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anios/2009/0

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2025, 30 de mayo). Decreto Legislativo N.° 308. Ley de Agentes Extranjeros. Diario Oficial, 100 (447). https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/B0636CC2-E88C-4D07-962A-03875A2D1F2F.pdf

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2015, 29 de julio). Decreto Legislativo N.° 71. Reformas a la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anios/2015/0

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2014, 31 de julio). Decreto Legislativo N.° 764. Ley de Impuesto a las Operaciones Financieras. Diario Oficial, 404 (142). . https://www.diariooficial.gob.sv/seleccion/28872

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2014, 30 de octubre). Decreto Legislativo N.° 832. Ley del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces. https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anios/2014/0

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2023, 06 de diciembre). Decreto Legislativo N.° 905. Reformas al marco tributario salvadoreño. https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anios/2023/0

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2024, 17 de septiembre). Decreto Legislativo N° 94. Reformas al Código Tributario https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anios/2024/0

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2011, 14 de diciembre). Decreto Legislativo N.° 957. Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta. https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anios/2011/0

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2017, 20 de octubre). Decreto Legislativo N.° 804. Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras.. *Diario Oficial, 417* (196). https://www.diariooficial.gob.sv/seleccion/29640

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2020, 14 de marzo]). Decretos Legislativos sobre medidas fiscales por emergencia COVID 19. Diario Oficial. https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anios/2020/0

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). (2022). *La economía salvadoreña creció 10.3% en 2021.* https://www.bcr.gob.sv/2022/03/31/la-economia-salvadorena-crecio-10-3-en-2021/

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). (2023). *Base de Datos Económica y Financiera.* https://estadisticas.bcr.gob.sv

Banco Mundial. (2012). I*nvertir en salud y educación: claves para el crecimiento inclusivo en América Latina.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2024). World Development Indicators (WDI): Tax revenue (% of GDP). The World Bank. https://data.worldbank.org/

CEPAL. (2023). *Informe Macroeconómico de El Salvador. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).* https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1474de26-4ee7-4454-a0cc-07c0d4895e4d/content

CEPAL. (2024). *Estudio económico de Centroamérica y República Dominicana.* https://www.cepal.org/es/publicaciones/80595-estudio-economico-america-latina-caribe-2024-trampa-crecimiento-cambio-climatico

Ibarra, L. (2021, 26 de marzo). Economía de El Salvador cayó 7.9 % en 2020. *El Economista*. https://www.eleconomista.net/economia/Economia-de-El-Salvador-cayo-7.9--en-2020-20210326-0019.html

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2014). *Fiscal Transparency Code*. International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/ft-codes.pdf

Fondo Monetario Internacional. (2025, 26 de febrero). *El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un nuevo Acuerdo de Servicio Ampliado del Fondo para El Salvador por el valor de 1,4 mil millones de dólares a 40 meses* (Comunicado de prensa n.º 25/043). https://www.imf.org/es/news/articles/2025/02/26/pr25043-el-salvador-imf-approves-new-40-month-us1-bn-eff-arr

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. (2023). *Informe de Coyuntura Económica – Mayo 2023*. FUSADES. https://fusades.org/publicaciones/ICE_mayo2023.pdf

Gujarati, D. y Porter, D. (2009). Econometría (5.ª ed.). McGraw-Hill Interamericana https://fvela.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/10/econometria-damodar-n-gujarati-5ta-ed.pdf

Hausmann, R., Espinoza, L., y Santos, M. (2019). *Diagnóstico de crecimiento de Chiapas: La trampa de la baja productividad*. Centro para el Desarrollo Internacional, Working Paper Series. Universidad de Harvard. https://dash.harvard.edu/handle/1/37366337

Knowmad Institut. (2024). *Impacto de la guerra en Ucrania en la economía de El Salvador. Journal of Multidisciplinary Studies in Human Rights and Science, 6*(3). https://knowmadinstitut.org/journal/index.php/jms/article/view/27

Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2024). Portal de Transparencia Fiscal. Gobierno de El Salvador. https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Index.html

Musgrave, R., y Musgrave, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.

Ocampo, J. A. (2020). *Repensar el desarrollo productivo: políticas industriales y transformación estructural en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. PNUD. https://elsalvador.un.org/sites/default/files/2021-06/undp-rblac-PNUD_IRDH-2021_ES.pdf

Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector* (3rd ed.). W.W. Norton.

Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad: El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus. https://proassets.pinguinrandomhouse.com/wp-content/uploads/2012/09/El-precio-de-la-desigualdad.pdf

Trading Economics. (2024). *El Salvador - Government Debt to GDP*. https://tradingeconomics.com

Anexo 1

Tabla A4. 1.
Resumen de las implicaciones fiscales del Acuerdo del FMI con El Salvador

Categoría	Compromiso específico	Detalle / Alcance
Déficit fiscal y deuda	Reducción del déficit primario	Mejorar el saldo primario en 3.5 % del PIB en tres años
	Ley de responsabilidad fiscal	Aprobación de una norma con reglas fiscales, cláusulas de escape y ruta de transición
	Trayectoria descendente de la deuda	Situar la deuda pública en una senda sostenible y decreciente
Gasto público	Racionalización de la masa salarial	Reducción gradual del gasto en remuneraciones del sector público
	Contención del gasto corriente	Limitar crecimiento de transferencias y consumo administrativo para liberar espacio fiscal
	Protección del gasto social prioritario	Mantener inversión en salud, educación e infraestructura
Pensiones	Reforma integral del sistema de pensiones	Publicar evaluación actuarial independiente y propuesta de reforma antes de febrero 2026
	Moratoria de deuda previsional	Revisión del congelamiento de pagos a ahorrantes y sostenibilidad del sistema
Ingresos tributarios	Fortalecimiento de la administración tributaria	Digitalización, ampliación de base tributaria y lucha contra evasión
Transparencia y gobernanza	Publicación de auditorías	Auditorías de fondos COVID-19 y FOPROMID
	Compras públicas transparentes	Publicar beneficiarios y contratos adjudicados en sitio oficial
	Reforma del servicio civil	Plan para garantizar calidad y permanencia del ajuste fiscal
	Ley anticorrupción y fortalecimiento de la Corte de Cuentas	Nueva normativa para independencia y mandato anticorrupción
Reservas y estabilidad financiera	Aumento de reservas de liquidez	Elevar requerimiento de reservas al 12 % en enero 2025 y acumulación gradual de activos líquidos
	Acumulación de colchones de reserva	Reforzar estabilidad financiera y resiliencia externa

Tabla A4. 1.
Resumen de las implicaciones fiscales del Acuerdo del FMI con El Salvador

Categoría	Compromiso específico	Detalle / Alcance
Bitcoin y criptoactivos	Limitación de exposición pública	Mantener aceptación voluntaria de Bitcoin y restringir participación del sector público
	Transparencia de Chivo Wallet	Publicar estados financieros y direcciones de monederos fríos del sector público
Otros compromisos	Publicación de información financiera de empresas estatales	Transparencia en balances y contratos
	Movilización de apoyo externo	Catalizar financiamiento multilateral adicional (más de $3,500 millones)

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos del Acuerdo del FMI

Anexo 2

MCO con variable dependiente FBKF

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3471.269	114.0571	30.43449	0.0000
Z1	577.4762	42.74446	13.50997	0.0000
Z2	-135.5363	114.6261	-1.182421	0.2470

R-squared	0.867873	Mean dependent var	3471.269
Adjusted R-squared	0.858435	S.D. dependent var	1687.819
S.E. of regression	635.0430	Akaike info criterion	15.83703
Sum squared resid	11291830	Schwarz criterion	15.97580
Log likelihood	-242.4739	Hannan-Quinn criter.	15.88226
F-statistic	91.95867	Durbin-Watson stat	0.439553
Prob(F-statistic)	0.000000		

Fuente: elaboración Propia en Eviews

Anexo 3

MCO con variable dependiente FBKF

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3785.514	667.1140	5.674463	0.0000
Z1	729.9929	156.3999	4.667477	0.0001
Z2	-35.52152	144.7046	-0.245476	0.8080
AR(1)	0.898664	0.152173	5.905526	0.0000
SIGMASQ	109275.1	26116.33	4.184169	0.0003

R-squared	0.960362	Mean dependent var	3471.269
Adjusted R-squared	0.954264	S.D. dependent var	1687.819
S.E. of regression	360.9565	Akaike info criterion	14.81525
Sum squared resid	3387529.	Schwarz criterion	15.04654
Log likelihood	-224.6364	Hannan-Quinn criter.	14.89064
F-statistic	157.4846	Durbin-Watson stat	1.687001
Prob(F-statistic)	0.000000		

Fuente: elaboración Propia en Eviews

Anexo 4

Infográfico de la investigación.

