



EL ROL DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD:

Reflexiones sobre la
Concentración de Riqueza
y la Necesidad de Reformas
Progresivas en El Salvador.



OXFAM

**ES TIEMPO DE UNA
ECONOMÍA PARA
TODAS LAS PERSONAS.**

Oxfam en El Salvador

AGRADECIMIENTOS

Investigadores e investigadoras principales:
Tatiana Marroquín, Lorena Cuellar, José Luis Magaña

Equipo Coordinador de Oxfam:
Martha Sánchez, Responsable de País
Karla Castillo, Responsable de Desigualdad y Justicia Fiscal
Tatiana Marroquín, Oficial de Justicia Económica

Edición y Diagramación:
Plump, Communications Intelligence

Oxfam en El Salvador agradece la contribución de las **organizaciones socias locales** que han brindado comentarios y aportes a este proceso de investigación: **AMATE, ORMUSA, CDC y Plataforma Global.**

También, agradece a **Carlos Botella**, Coordinador para América Latina en Oxfam Intermón, por sus comentarios a este documento.

INTRODUCCIÓN

La desigualdad, en sus múltiples dimensiones, es uno de los principales desafíos que enfrenta El Salvador y la región centroamericana. A lo largo de los años, la concentración de la riqueza en manos de una pequeña élite ha acrecentado las brechas sociales y económicas, dejando a una gran parte de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. El 1% más rico de El Salvador acaparó en 2022 casi una cuarta parte de la riqueza del país, mientras que la mitad más pobre apenas alcanzó el 4.8%. Esta polarización extrema no solo compromete el bienestar de la mayoría de la población, sino que también perpetúa un sistema económico y político donde las élites ejercen un control desproporcionado sobre las políticas públicas. Esta separata examina cómo los sistemas tributarios regresivos y las políticas fiscales perpetúan las desigualdades y debilitan la capacidad del Estado para garantizar derechos básicos como la salud, la educación y la protección social.

En El Salvador, la dependencia del sistema tributario en los impuestos indirectos, como el IVA, afecta desproporcionadamente a los sectores más empobrecidos, lo que no solo agrava la desigualdad económica, sino que también genera una carga diferenciada de género, donde las mujeres, las infancias y la comunidad LGBTIQ+ sufren con mayor intensidad las consecuencias de la precariedad económica y social. Esto nunca ha sido fruto del azar, sino el resultado de decisiones políticas que han sido tomadas a lo largo de décadas, para favorecer a unos pocos en detrimento de las mayorías, especialmente, a las personas en mayor situación de pobreza, las mujeres y las niñas, las comunidades indígenas y campesinas.

Esta separata se elabora en el marco de una serie de investigaciones de Oxfam en la región, como el “Informe EconoNuestra: es tiempo de una economía para todas y todos”, que releva que LAC es la región del mundo en la que existe una mayor polarización en la concentración de la riqueza, y propone reformas tributarias para combatir la desigualdad y financiar

políticas públicas esenciales.

Este esfuerzo busca visibilizar las dinámicas de concentración de la riqueza y analizar las propuestas para un cambio de paradigma que promueva la justicia fiscal y la redistribución equitativa de los recursos. El objetivo es contribuir al debate sobre la necesidad de políticas fiscales progresivas que aseguren un desarrollo más inclusivo y sostenible para El Salvador.

El informe se estructura en cuatro capítulos que abordan las principales dinámicas de desigualdad en El Salvador y la región centroamericana. En el **primer capítulo**, se explora la polarización de la riqueza, evidenciando cómo una élite económica acumula un porcentaje desproporcionado de la riqueza mientras millones de personas viven en pobreza. El **segundo capítulo** analiza el modelo económico que perpetúa estas desigualdades, resaltando el impacto de las políticas fiscales y tributarias que favorecen a las élites. El **tercer capítulo** plantea la necesidad de un cambio de paradigma hacia un modelo económico más inclusivo y equitativo, basado en la justicia fiscal y el reconocimiento de los derechos de las poblaciones más vulnerables. Finalmente, el **cuarto capítulo** ofrece recomendaciones para avanzar hacia un sistema fiscal más justo y transparente, que permita reducir las desigualdades y garantizar el acceso a derechos básicos para toda la población, con propuestas específicas para mejorar la progresividad fiscal y garantizar derechos básicos como la salud, la educación y los cuidados.

Existe la oportunidad de reformar drásticamente nuestros modelos económicos por unos que pongan al centro el anhelo por la igualdad y la justicia. Es posible abordar la concentración extrema de la riqueza aplicando una fiscalidad progresiva, invirtiendo en políticas públicas que garanticen derechos de las mayorías, y así transformar las dinámicas de poder dentro de la economía y la sociedad.



SECCIÓN 1:

**LAS DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA:
ÉLITES QUE CONCENTRAN RIQUEZA VS.
CRECIENTES NIVELES DE POBREZA.**

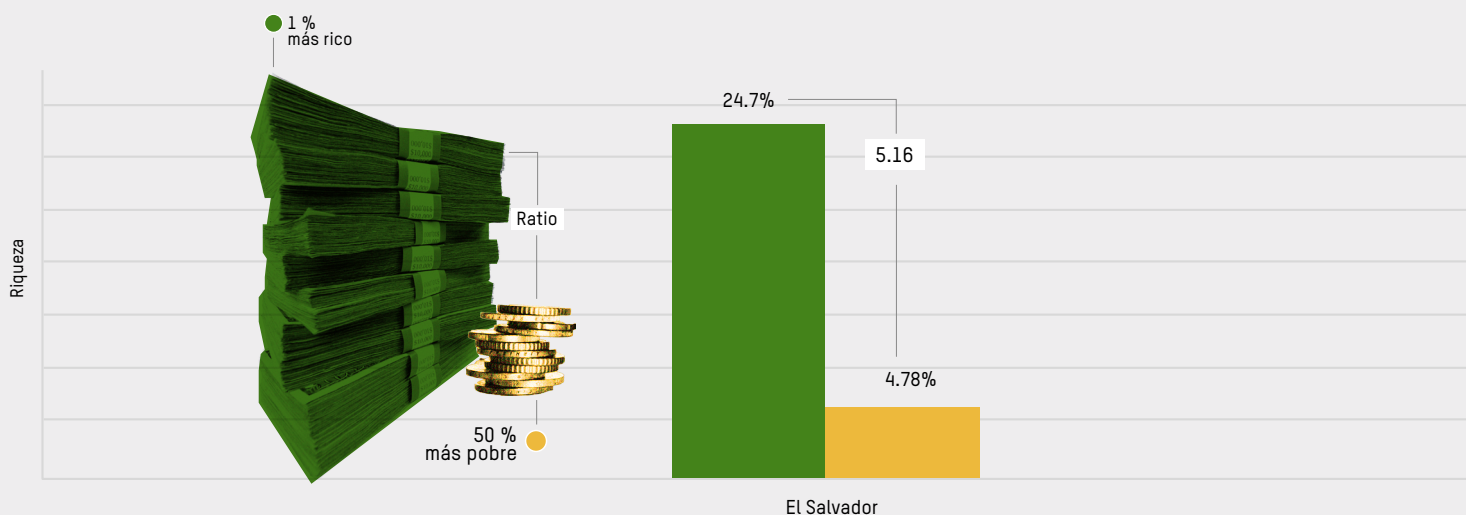
POLARIZACIÓN DE LA RIQUEZA

Latinoamérica y el Caribe (LAC) es la región del mundo en la que existe una mayor polarización entre la riqueza.¹ En El Salvador, en 2022, el 1 % más rico de la población acaparó en promedio

24.7 de cada 100 dólares de riqueza total en el país, mientras que la mitad más pobre de la población en su conjunto solo accedió a 4.8 de cada 100 dólares (Gráfico 1). En otras palabras, el grupo de personas más adineradas del país concentran, en promedio, 5 veces más riqueza que el total de la mitad más pobre de la población.

GRÁFICO 1.

Riqueza en manos del 1 % más rico y del 50 % más pobre, y su ratio en El Salvador, 2022



Fuente: elaboración propia con datos de la Base de Datos de Desigualdad Global al año 2022

Esta polarización económica en El Salvador tiene dos caras: por un lado, la acumulación cada vez mayor de riqueza en manos de una muy reducida y poderosa élite, mientras que, por el otro, millones de personas siguen atrapadas en la pobreza y la precariedad. Una mirada más cercana a las dos caras de este fenómeno permite entender la magnitud de las desigualdades estructurales en el país, así como identificar principalmente a quiénes benefician y a quiénes perjudican.

CARA A: LAS ÉLITES QUE CONCENTRAN LA RIQUEZA

Según Wealth-X, en la década previa a la pandemia de Covid-19, el número de personas en El Salvador con un patrimonio neto superior a \$5 millones aumentó de 70 en 2010 a 110 en 2019. Este pequeño grupo acapara una riqueza total de \$8.9 mil millones. Para 2019, estas 110 personas, que representan apenas el 0.0016%

de la población salvadoreña, concentraban el 33% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, justo antes del inicio de la pandemia².

Entre 2010 y 2019, El Salvador experimentó una reducción en la polarización de la riqueza, con la relación entre el 1% más rico y el 50% más pobre pasando de 5.82 a 5.11 veces. Esta reducción, podría estar vinculada a los programas contemplados en el Sistema de Protección Social Universal (SPU) implementados durante esa década. Sin embargo, esta dinámica se revirtió en el periodo posterior a la pandemia, entre 2019 y 2022, cuando la polarización de la riqueza volvió a incrementarse, con la brecha aumentando de 5.11 a 5.16 veces. Este incremento podría deberse al impacto diferenciado que tuvo la pandemia en la población y el desfinanciamiento a los programas del Sistema de Protección Social Universal en los años recientes.

En 2020, Forbes presentó su lista de los millonarios más poderosos de Centroamérica³. Incluye a 15 hombres y 2 familias que representan la mayor acumulación de riqueza y activos en la región (Anexo 1):

En El Salvador la lista Forbes incluye a una persona y dos familias que acumulan sus fortunas en empresas dedicadas a la industria aérea, el sector inmobiliario, turismo e industria alimentaria.



La elevada concentración de la riqueza en El Salvador es reflejo de un modelo que históricamente ha favorecido a élites de poder económico cuya influencia ha calado hondo en la definición y ejecución de políticas públicas. Estas élites pueden influir sobre los Estados para que las leyes y los gobiernos respalden sus intereses y prioridades económicas, en detrimento del interés general de la población. Por ejemplo, recibiendo privilegios fiscales que limitan la recaudación del Estado, frenando mejoras salariales o reformas tributarias progresivas, y promoviendo proyectos económicos que explotan y contaminan bienes comunes naturales, despojando a comunidades de sus territorios.

CARA B: PERSISTENTES Y ALTOS NIVELES DE POBREZA QUE COMPROMETEN DERECHOS

La concentración de la riqueza continúa incentivando políticas públicas y fiscales diseñadas en función de los intereses de pequeñas élites económicas, como privilegios fiscales, que resultan en detrimento de la capacidad del Estado de recaudar y gestionar las necesidades de la población. Esto se traduce en limitaciones en la provisión de servicios públicos que garanticen derechos, y en menos espacio para promover oportunidades de desarrollo para las personas.

De acuerdo con el Banco Mundial, en 2019 antes de la pandemia por Covid-19, 23% de personas en El Salvador vivían en condiciones de pobreza (índice de recuento de la pobreza en el umbral de pobreza social); la crisis generada por la pandemia aumentó los niveles de pobreza preexistentes en toda la región y en el país, al finalizar 2021, 24.7% de la población de El Salvador se encontraban en situación de pobreza.

En 2023, 30 de cada 100 personas en El Salvador cayeron en situación de pobreza. Esta pobreza y desigualdad tiene distintos rostros y se encarna en cuerpos e identidades particulares:

- El número de mujeres que viven bajo el umbral de pobreza es mayor al de los hombres. Para 2023 la pobreza afectaba a 876 mil hombres (29.6%) y a más de un millón de mujeres (31%).
- El 43.2% de las mujeres rurales no tiene acceso a un trabajo remunerado debido a la carga desproporcionada del trabajo de cuidados no remunerados que recae sobre ellas, 2023.⁴
- Los niños, niñas y adolescentes están particularmente expuestos a la pobreza. La tasa de pobreza para esta población fue del 41.3% para 2023.⁵
- Para el 2021, un 48% de la población LGBTIQ entrevistada se encontró desempleada, el 35% se sostenía de emprendimientos y 2% del trabajo sexual. La mayoría no tenía acceso a protección social.⁶

Esto implica que el ser mujer, niñez o parte de la comunidad LGBTIQ+ incrementa la probabilidad de vivir en pobreza y ubica a estos grupos poblacionales en una posición de mayor vulnerabilidad y desigualdad social.

SISTEMAS TRIBUTARIOS INJUSTOS QUE PERPETÚAN LA DESIGUALDAD

La extrema concentración de la riqueza en la región y el país ha estado acompañada por sistemas tributarios rezagados con respecto a estándares regionales e internacionales en términos de suficiencia, equidad, eficiencia y transparencia.

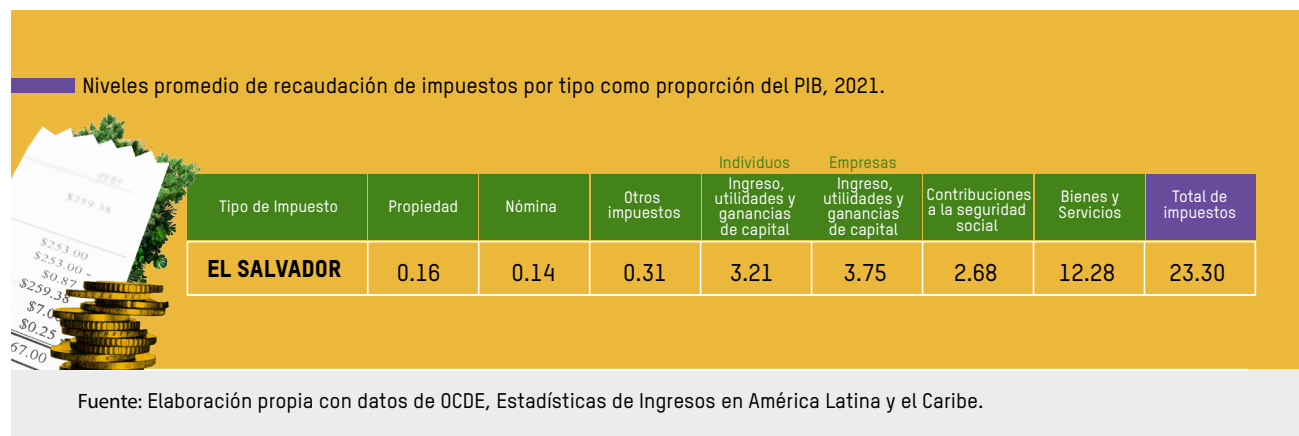
El promedio de recaudación⁷ en El Salvador al 2023 es del 20.6% del PIB, cifra que está por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (21.7%) y aún más con respecto al nivel de tributación de la OCDE (32.4%)⁸. Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), confirman el impacto de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza; aunque señalan que los impactos son leves debido a la poca cobertura de algunos programas y la no focalización de otros gastos⁹.

Esto nos indica que el ampliar la recaudación tributaria y reducir la brecha entre el promedio de la OCDE y la de la región El Salvador requiere que estos ingresos sean especialmente dirigidos al financiamiento de servicios públicos para la garantía de derechos de la población.

En El Salvador la recaudación muestra una estructura entre impuestos directos (impuestos sobre ingresos, o propiedades) e indirectos (impuestos al consumo)¹⁰ con una tendencia regresiva, ya que los impuestos indirectos representan una mayor proporción de los

ingresos fiscales totales que los impuestos directos. El promedio de impuestos al consumo ha representado un 52.70% de los ingresos fiscales, mientras los impuestos a la renta y

propiedad representan el 31.15% ¹¹. Es decir que, por cada \$1 recaudado de impuestos directos, se recaudan \$1.69 de impuestos indirectos.



Los impuestos indirectos, como el IVA, afectan más a las personas con ingresos bajos, ya que el sistema tributario salvadoreño depende mayoritariamente de este tipo de impuestos.

Esta regresividad del sistema tributario también marca una brecha de género en la tributación. La distribución desigual del trabajo de cuidados, que recae desproporcionadamente sobre las mujeres, agrava las diferencias en términos de tiempo, esfuerzo y generación de ingresos. Como resultado, al recibir ingresos sistemáticamente más bajos que los hombres, las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por los impuestos regresivos, lo que limita su capacidad para acceder a bienes y servicios esenciales.

Estimaciones de ICEFI (2018) muestran escenarios ante un aumento de tasas de impuestos al consumo, en un contexto prepandemia. Para el caso de El Salvador, se evalúa el impacto de un aumento del 2% del IVA, que se traduciría en un aumento de la pobreza en hombres de 2.2%, pero de 2.9% en el caso de mujeres ¹². Esto deja expuesto el sesgo y además plantea un escenario que, ante el

contexto económico actual, podría ser incluso peor al de estas proyecciones.

En contraste, el sistema tributario del país perdió, en promedio, USD225 millones en 2021, debido a prácticas fiscales abusivas utilizadas por las empresas. Estas prácticas incluyen el traslado de utilidades a países con baja o nula tributación, ocultar activos o ingresos en guaridas fiscales, acuerdos fiscales preferenciales con jurisdicciones, manipulación de precios de transferencia o planificación fiscal agresiva¹³. Estos recursos, que no logran ser captados por los Estados, presentan un alto costo de oportunidad para el financiamiento de sistemas públicos para la garantía de derechos. Estos recursos representan más del 20% del presupuesto público destinado a los sistemas de salud y educación para el país (Tabla 3).

País	Impuestos perdidos anualmente por abuso fiscal global (en millones de USD)	Cuánto representa del gasto público en Salud	Cuánto representa del gasto público en Educación
EL SALVADOR	\$225.8	20.31%	25.56%



Fuente: Elaboración propia con datos de Illicit Financial Flows Vulnerability Tracker, Tax Justice Network.

Estas características implican que el sistema tributario recae en gran medida sobre las rentas del trabajo y el consumo de la población, lo que carga de manera desproporcionada a los sectores de la población con menores ingresos y contribuye a la perpetuación de las desigualdades en la región.

POLÍTICAS FISCALES CAPTURADAS POR LAS ÉLITES ECONÓMICAS

Actualmente los sistemas tributarios no son producto del azar o del consenso social, sino que responden a intereses particulares que se imponen sobre el interés general. La perpetuación de brechas de desigualdad no solo se limita a las estructuras tributarias; la política fiscal, en su conjunto, está marcada por decisiones que benefician de manera desproporcionada a las élites de la región.

En esta línea, una de las principales estrategias que las élites de la región han empleado para aumentar sus ganancias mediante la influencia

en la política fiscal ha sido a través de impulsar regímenes tributarios especiales que otorgan beneficios fiscales a determinadas empresas, industrias o actividades económicas. Estos pueden incluir exenciones de impuestos, exclusiones, reducciones en las tasas impositivas, deducciones, créditos fiscales, aplazamientos de impuestos, métodos de depreciación acelerada, hasta zonas especiales que reciben un tratamiento fiscal preferencial, que puede afectar los derechos de importación, el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado u otros impuestos.

La influencia de las élites económicas en la definición de los sistemas tributarios y manejo de compras públicas también afecta la percepción que se tiene sobre la corrupción en el sector público de los países de la región. Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), a excepción de Costa Rica, todos los países de la región se ubican por debajo de la media en el ranking de 180 países y territorios, es decir que tienen una alta percepción sobre el grado de corrupción que existe en su sector público.

La percepción de corrupción en los países centroamericanos ha empeorado en general en la última década. La caída más dramática ha sido la de El Salvador, que ha pasado del puesto 80 en 2014, al 126 en 2023, lo que implica un retroceso de 46 posiciones en una década. Esto muestra como algunas prácticas gubernamentales están siendo percibidas

como opacas, lo que afecta la calidad de la gobernanza; particularmente, relacionado con un debilitamiento del Estado de Derecho, donde se percibe que las instituciones judiciales y de control pueden estar siendo cooptadas o debilitadas, e incluso señalamientos de prácticas autoritarias.





SECCIÓN 2:

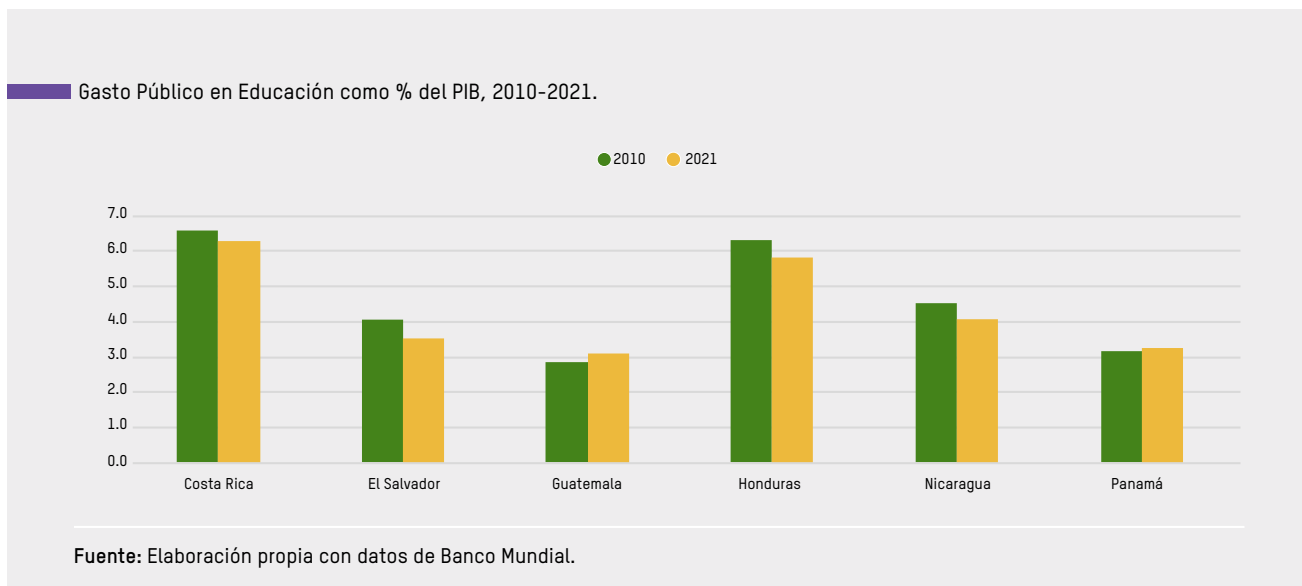
**UN MODELO ECONÓMICO QUE
REPRODUCE DESIGUALDADES**

Las desigualdades están atadas a la falta de acceso a servicios y oportunidades que posibiliten el desarrollo, propicien una vida plena y garanticen derechos económicos y sociales para las mayorías centroamericanas.

Los Estados centroamericanos han tenido una presencia formal a través de sus instituciones, leyes y políticas. Sin embargo, esta presencia no se ha traducido en una acción efectiva que beneficie a la población de manera equitativa. Las políticas públicas y los servicios esenciales, como la educación, la salud, la protección social, a menudo no llegan a las comunidades que más lo necesitan. Además,

los esfuerzos por crear institucionalidad regional para la integración centroamericana tampoco evidencian un impulso contundente a una agenda de desarrollo social y económico conjunta.

En el caso del sistema educativo, se perpetúa la exclusión y no se promueve la movilidad social entre jóvenes y las poblaciones indígenas. No obstante, El Salvador, la igual que otros países, ha visto reducciones significativas en su inversión educativa, lo que podría limitar las oportunidades de acceso a la educación y agravar las desigualdades existentes.

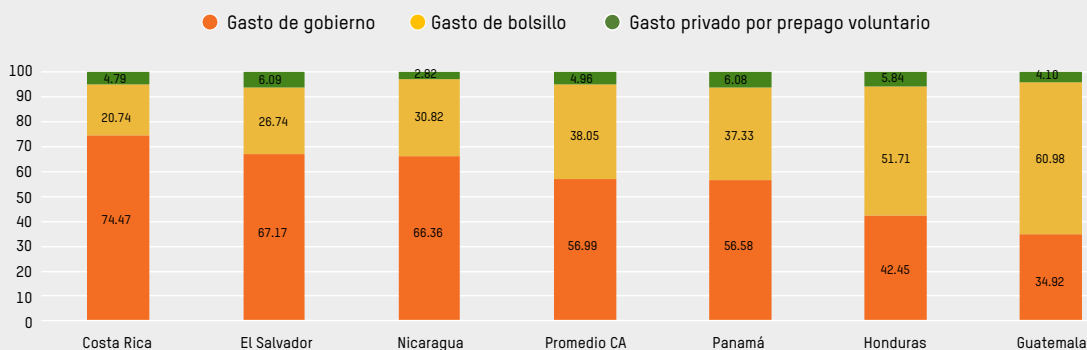


A su vez, los sistemas de salud no logran garantizar el derecho a la salud para la mayoría de la población. El porcentaje de personas sin acceso a seguro médico, público ni privado, supera el 70% en El Salvador; esta cifra es mayor para las mujeres en zonas rurales en donde aproximadamente 9 de cada 10 mujeres rurales no tienen acceso a servicios de salud¹⁴. Esto obstaculiza una vida saludable y el ejercicio de la autonomía física, sexual y reproductiva de las mujeres, especialmente en una región donde la legislación limita el

pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

Mientras, en promedio, los hogares salvadoreños deben asumir el 32.83%¹⁵ de los gastos en salud, ante el bajo financiamiento y las carencias de los sistemas públicos. Las familias con menos recursos pueden verse obligadas a prescindir de atención médica o enfrentar dificultades financieras significativas.

Composición porcentual del gasto corriente en salud por fuente de financiamiento, 2021.



Fuente: Elaboración propia con datos Base de Datos Mundial sobre Gastos de Salud, OMS.

Por su parte, además de la carencia en cobertura de derechos, la informalidad laboral es la norma: 7 de cada 10 personas ocupadas laboran en empleos informales en El Salvador ¹⁶. La informalidad está atada a la precariedad laboral, bajos ingresos, falta de acceso a seguridad social y la privación de derechos laborales; los cuales constituyen violaciones económicas y sociales que afectan predominantemente a las mujeres centroamericanas y personas de la comunidad LGBTIQ+ debido a la división sexual del trabajo y la distribución desigual del trabajo de cuidados.

La informalidad y la obligatoriedad de buscar la provisión de servicios básicos (salud, educación, etc.) en lo privado, aleja a grandes capas de la población de la búsqueda de lo colectivo y de las garantías de derechos del Estado y otorga mayor poder al sector privado frente a la administración pública. Este panorama de pobreza y exclusiones es el reflejo de una trampa de polarización económica y extremas desigualdades en la distribución de la riqueza y los recursos económicos en el país.

CAMBIAR LAS REGLAS ES POSIBLE, PERO SE REQUIERE VOLUNTAD POLÍTICA, PLANIFICACIÓN Y TRANSPARENCIA

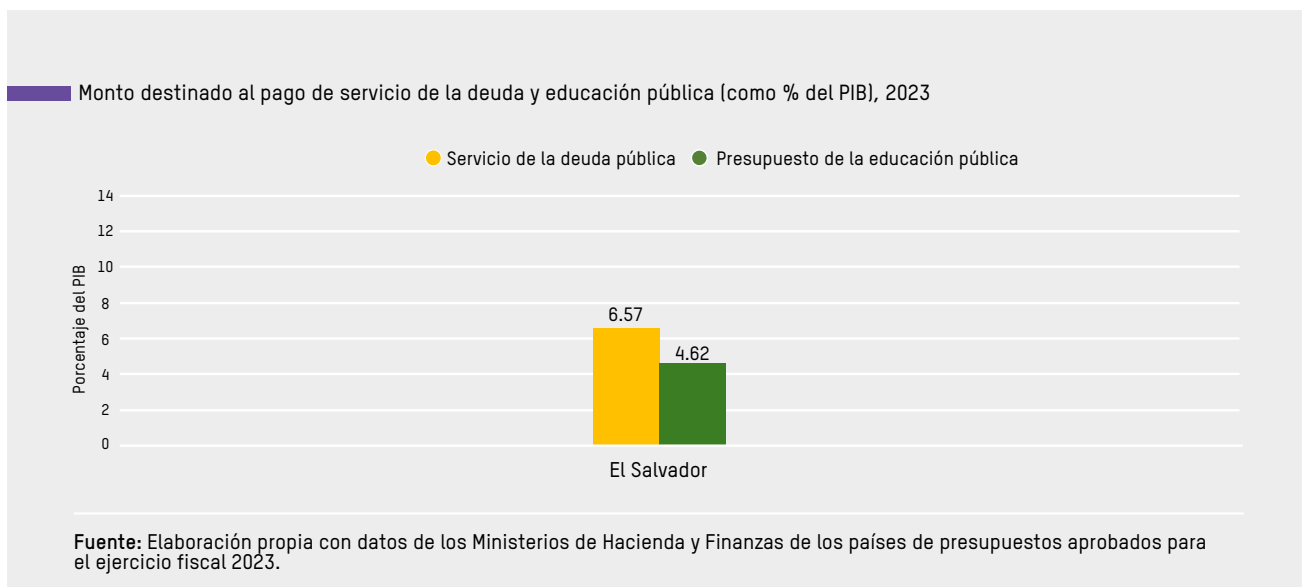
La situación de desigualdades antedicha resalta la urgencia de diseñar esquemas de financiamiento público que no solo amplíen la capacidad de los gobiernos para garantizar los derechos de la población y reducir las brechas de desigualdad, sino que también sean sostenibles y sustentables. No obstante, la deuda pública, que ha crecido significativamente en varios países durante la pandemia y debido a fenómenos climáticos extremos como los huracanes Iota y Eta, pone de manifiesto la necesidad de encontrar soluciones fiscales que no dependan únicamente de financiamiento externo.

El Salvador ha visto un alarmante incremento en su deuda, alcanzando el 87% del PIB¹⁷, el nivel más alto de la región Centroamericana. Este panorama subraya la importancia de crear estructuras fiscales que permitan a los gobiernos cumplir con sus obligaciones de derechos humanos y sociales de manera que no comprometa su estabilidad económica futura.

Mientras que el endeudamiento puede ser una herramienta útil para financiar proyectos de desarrollo que promuevan la equidad y el bienestar, su mala gestión puede llevar a

un círculo vicioso de deuda insostenible y reducción en la calidad de vida. Es crucial que los gobiernos gestionen estos recursos de manera eficiente y responsable, priorizando gastos que promuevan un modelo de desarrollo inclusivo, que potencien la reducción de la desigualdad.

En El Salvador el pago de servicio de la deuda es mayor al financiamiento a la educación pública, que en los presupuestos nacionales es uno de los principales componentes del gasto social.



Para garantizar que los recursos públicos se utilicen efectivamente y mejorar los sistemas que garantizan derechos, es fundamental que las decisiones sobre la asignación y ejecución de fondos se basen en principios de democracia, transparencia fiscal y en una participación ciudadana amplia y diversa. La participación ciudadana no solo actúa como un mecanismo de control social y rendición de cuentas, sino que también empodera a las comunidades para influir activamente en las políticas públicas, asegurando que estas reflejen las necesidades y aspiraciones de toda la población, y no solo de las élites económicas.

LA CRISIS CLIMÁTICA: CATALIZADOR DE LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES

Las condiciones de vida de las poblaciones de la región estarán condicionadas en los próximos años por los impactos de la crisis climática, que en la región expresan una doble asimetría: nuestros países contribuyen poco al cambio climático,

pero sufren de manera desproporcionada sus efectos negativos. A pesar de emitir tan solo 0.3% de los gases de efecto invernadero del mundo ¹⁸, el Corredor Seco centroamericano es una de las regiones más vulnerables a los fenómenos meteorológicos, con patrones de lluvia cada vez más irregulares y un alto riesgo de sequías. Ya en 2014, la mayoría de los países de la región —Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador— figuraban entre los más afectados por el cambio climático a nivel global. Esta vulnerabilidad se hizo aún más evidente en noviembre de 2020, en plena pandemia, con el impacto devastador de los huracanes “Eta”.

En una región marcada por la pobreza, las desigualdades y la inseguridad, la crisis climática ya está profundizando estas condiciones mediante sus efectos en el acceso a alimentos y a una dieta saludable. De acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, a octubre de 2021, el número de personas en situación de inseguridad alimentaria en El Salvador, Guatemala y Honduras se triplicó hasta alcanzar los 6,4 millones, frente a los 2,2 millones de personas en 2019 ¹⁹; y actualmente el SICA estima que, a agosto 2023, más de 7.6 millones de personas en estos tres países viven en una situación de crisis o emergencia de inseguridad alimentaria aguda ²⁰.

Las mujeres son afectadas por los impactos del cambio climático de manera desproporcionada. A nivel mundial, las mujeres y niñas rurales, campesinas y afrodescendientes son quienes cargan con el trabajo de cuidados no remunerado al momento de sostener la vida en sus hogares y comunidades frente a los efectos de la crisis climática, y además tienen un rol protagónico en los procesos de resistencia y defensa del agua, los territorios y los recursos naturales. En El Salvador, las mujeres son las principales responsables de recolectar el agua

para sus hogares en contextos de escasez hídrica, y están al frente de la lucha por el derecho humano al agua.

A medida que el cambio climático amenaza con agravar los fenómenos climáticos extremos, la explotación de recursos naturales ²¹ y los extractivismos son factores contribuyentes a este problema. La deforestación, el agotamiento de recursos hídricos y las emisiones asociadas con estas prácticas influyen negativamente en la capacidad de los países para adaptarse a los impactos del cambio climático y aumentan las posibilidades de que la crisis climática profundice la pobreza y precarice aún más las condiciones de vida de grandes segmentos de la población.

UN MODELO DE DESARROLLO FALLIDO QUE EXPULSA A LA POBLACIÓN Y MINA LAS DEMOCRACIAS

La concentración de la riqueza en manos de pequeños grupos de poder económico en contraste con los crecientes niveles de pobreza y desigualdad, son consecuencia de un modelo de desarrollo fallido que no ha logrado garantizar derechos ni bienestar para la gran mayoría de la población, condenándola a vivir en condiciones de pobreza o a migrar para perseguir oportunidades económicas en otros países y mejorar la vida de sus familias en los países de origen.

De acuerdo con OIM, para 2022 la tasa de migración neta del país se estimó en -6.29 por cada 1,000 habitantes ²². Estos crecientes flujos migratorios de la región a Estados Unidos han tenido como contraparte un flujo constante y creciente de ingresos en concepto

de remesas que representan más del 24% del PIB en El Salvador ; y cumplen un rol esencial en la cobertura de necesidades básicas de consumo, educación y salud para los hogares salvadoreños²⁴, subsanando la ausencia del Estado en la garantía de derechos económicos y sociales para la población.

Pese a ser un sostén importante para la economía de los hogares, las remesas no han sido garantía de movilidad social, dados los persistentes niveles de pobreza de la población receptora en particular²⁵. Estas son más bien un síntoma de la migración crónica que tiene como base la persistencia de carencias y desigualdades crónicas en la región. Así, el vínculo pobreza-migración-remesas constituye un círculo vicioso en El Salvador, donde los factores que empujan a las personas a migrar y enviar remesas no han logrado ser mitigados por décadas, generando, en consecuencia, mayores flujos de migración, mayores flujos de remesas y carencias cada vez más profundas que no son atendidas por los Estados de la región. En esta dinámica se vuelve urgente que los gobiernos de los países centroamericanos y la comunidad internacional fortalezcan sus esfuerzos por aliviar los impactos de la migración en la sociedad.

Esta conjunción de factores ha provocado una desafección de la población hacia la democracia, la cual se refleja en el ascenso de regímenes autoritarios y antidemocráticos, y narrativas anti-derechos. El Informe Latinobarómetro (2021), señala que el apoyo a la democracia como sistema de gobierno ha bajado del 63% (2010) al 49% (2020) en toda América Latina²⁶.

La percepción de injusticia y desigualdad son un factor importante del descontento con la democracia: en El Salvador el 60% de la población cree que la "distribución de la riqueza

en su país es injusta", y que hay un acceso inequitativo a la salud (60%) y a la educación (67%), entre otros²⁷. Un informe de Oxfam expone esta correlación al mostrar que, a un mayor nivel de desigualdad socioeconómica y concentración del poder político, se corresponde un menor apoyo a la democracia²⁸.

La captura del Estado y la exclusión política de las mayorías sociales desvirtúan la democracia como una forma de gobierno basada en la igualdad, la pluralidad y los derechos humanos; socavan la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones y generan condiciones para el ejercicio de formas autoritarias de gobierno. En este sentido, un enfoque integrado de política fiscal con perspectiva de derechos humanos permite reorientar los recursos públicos bajo principios de justicia distributiva



SECCIÓN 3:

HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA

EL SALVADOR QUE SOÑAMOS CONSTRUIR

El Salvador, como parte de una región rica en diversidad cultural y natural, enfrenta desafíos significativos en términos de desigualdad, especialmente en el acceso a servicios básicos como el agua, y en la garantía de derechos fundamentales como la alimentación, la salud y la educación. Además, se requiere un mayor reconocimiento e inclusión de esta diversidad para construir espacios que prioricen los cuidados y aseguren la sostenibilidad de la vida.

Para abordar estas brechas y construir una sociedad más justa y equitativa, es necesario reconocer la necesidad que el Estado trabaje, de manera prioritaria estos desafíos. En primer momento, estableciendo una ruta clara para el sistema económico salvadoreño, que tenga como objetivo la inclusión en todas las personas y sostenibilidad de la vida, dejando atrás la estructura actual, diseñada para profundizar desigualdades y concentrar poder económico y político.

DESDE ESTOS RETOS SE PLANTEAN SEIS ELEMENTOS CLAVE PARA ESTA BÚSQUDA DE UN NUEVO MODELO ECONÓMICO:

01 SOBERANÍA ALIMENTARIA: Nutriendo Cuerpos y Comunidades

La soberanía alimentaria es esencial para asegurar que todos tengan acceso a alimentos de calidad. La democratización del acceso a la tierra es fundamental, así como proporcionar créditos diferenciados para mujeres rurales y la inversión de capital semilla para productores y productoras. Fomentar la producción sostenible, como la agroecología, y promover el acceso a

una alimentación sana mediante el etiquetado de alimentos son pasos importantes. Fortalecer las cadenas de comercialización cortas y promover ferias campesinas institucionalizadas y el comercio justo contribuirá al empoderamiento de pequeños agricultores y agricultoras, generando autonomía en la producción y desarrollo local.

02 SALUD GRATUITA Y UNIVERSAL: Derecho a una Vida Saludable

El acceso a una atención médica gratuita y universal es un derecho fundamental de la población. Esto requiere la facilitación del acceso a la salud, el desarrollo de infraestructura de salud y garantizar el suministro de medicamentos. La lucha contra la privatización de la salud es crucial, y promover un enfoque de salud preventiva en lugar de uno basado en la curación. La implementación de estrategias efectivas para reducir la mora en atención especializada y una atención integral de salud sexual y reproductiva son componentes esenciales de esta prioridad.

03 CUIDADOS Y PROTECCIÓN SOCIAL: Un Compromiso con la Vida

Reconocer el valor de los cuidados y la protección social es esencial. Generar evidencia sobre su contribución a la economía y promover políticas nacionales y municipales de cuidados con enfoque de corresponsabilidad son medidas clave. Investigar el estado de seguridad y protección social para mujeres y personas LGBTI+ es crucial para garantizar la igualdad. La creación de plataformas para promover la corresponsabilidad de los cuidados, la mejora de las condiciones laborales de las trabajadoras

del hogar remuneradas y sistemas de cuidados integrales para todos los grupos etarios son pasos esenciales. Reformar y universalizar el sistema de seguridad social y pensiones, así como ampliar las coberturas para incluir a personas en sectores laborales precarios, es fundamental.

04 EDUCACIÓN: El Camino hacia el Conocimiento y la Igualdad

La educación es el cimiento de cualquier sociedad. Para avanzar hacia una educación de calidad y equitativa, es esencial garantizar la cobertura total de la educación. Esto implica proporcionar condiciones dignas para el personal docente y una infraestructura escolar adecuada. Además, promover una educación laica y no sexista es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades. Un financiamiento real y sustancial a la calidad de la educación básica y prebásica, así como la inclusión de educación sexual en el currículo, son medidas clave para el futuro de la región.

05 ORGULLO CON EQUIDAD: Inclusión de Todas las Voces

Son necesarios mecanismos institucionalizados para trabajar de manera articulada entre las instituciones del Estado y la sociedad civil para la deliberación y formulación de política pública. Impulsar la inclusión de las comunidades, particularmente de mujeres rurales, organizaciones campesinas, pueblos indígenas y afrodescendientes en los procesos de gobernanza de la tierra, para fortalecer sus capacidades y su seguridad jurídica. Promover la equidad y la diversidad es esencial para una sociedad justa. Es necesario conectar las demandas de las poblaciones LGBTI+ con otras luchas sociales y fomentar la incidencia en

la academia y el sector público para generar estadísticas desagregadas, que permitan una planificación de política pública apropiada.

La política fiscal es una de las herramientas más poderosas que tienen los gobiernos para incidir en las condiciones de vida de las personas, garantizar derechos y proteger a las poblaciones más vulnerables en momentos de crisis como los que enfrentan la región y el mundo actualmente. Sin embargo, en El Salvador, los sistemas tributarios regresivos, el gasto público insuficiente en áreas clave como salud y educación, y los altos niveles de deuda pública que reducen el espacio fiscal han operado en conjunto para reproducir las desigualdades preexistentes. A esto se suma la captura del Estado y de la política fiscal en particular por parte de élites económicas, cuya riqueza y poder político creciente les ha permitido influir en la política económica en favor de sus intereses.

La agudización de la pobreza y las desigualdades en el contexto de múltiples crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de dirigir de manera decidida más fondos públicos para la erradicación de la pobreza, la garantía de derechos como la salud y la educación, la seguridad alimentaria, la provisión de servicios de cuidados y la adaptación al cambio climático. Estos esfuerzos requieren indudablemente de la ampliación del espacio fiscal y esto, a su vez, implica un cambio radical de paradigma en materia fiscal, hacia un enfoque de derechos, progresividad, sostenibilidad, equidad y justicia.

06 MITIGACIÓN, ADAPTACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS BIENES COMUNES

Dada la vulnerabilidad de la región, es crucial dirigir recursos hacia la protección y restauración de ecosistemas esenciales como bosques, humedales y arrecifes de coral,

los cuales funcionan como sumideros de carbono y contribuyen a mitigar los efectos del cambio climático. También es fundamental promover la inversión en campañas de educación pública que sensibilicen a la población sobre el cambio climático y la importancia de la acción tanto individual como colectiva.

Otro aspecto clave es el desarrollo de infraestructura resiliente, como diques y sistemas de drenaje, capaces de soportar fenómenos climáticos extremos. Además, es necesario impulsar la agricultura sostenible mediante la adopción de prácticas que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero. Establecer metas gubernamentales específicas para la reducción de emisiones y garantizar políticas equitativas que consideren a las comunidades vulnerables debe ser también una prioridad.

Asimismo, es esencial fomentar la eficiencia energética en edificios, transporte y procesos industriales, así como mejorar la gestión de residuos tanto en áreas rurales como urbanas. Finalmente, es necesario crear mecanismos de inversión en investigación y desarrollo de tecnologías limpias, y recopilar datos climáticos para una toma de decisiones informada. La colaboración entre los países centroamericanos es fundamental para abordar el cambio climático de manera integral y efectiva.

UNA POLÍTICA FISCAL PARA GARANTIZAR DERECHOS

El Salvador no debe quedarse atrás en las discusiones de importancia regional, sobre todo considerando los retos que enfrenta en materia fiscal, en pobreza, en vulnerabilidad ambiental y en la garantía de derechos económicos y sociales. Se necesita ocupar su lugar de manera más decidida en

la mesa de discusiones en el marco de la Plataforma Tributaria de LAC, planteando las particularidades, las necesidades, los retos y los espacios de oportunidad propios de la región. Pero eso implica hacer un trabajo intra e interregional para impulsar y amplificar estas discusiones a nivel social y con las autoridades gubernamentales, locales y fiscales.

UN CAMBIO DE PARADIGMA FISCAL IMPLICA LOGRAR ACUERDOS EN CUATRO FRENTES:

- Avanzar en reformas que incrementen la progresividad de los sistemas tributarios, gravando en mayor proporción la riqueza y minimizando los privilegios fiscales a grandes corporaciones.
- Ampliar el espacio fiscal para promover inversiones sociales clave para la garantía de derechos, la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y la protección de los grupos poblacionales más vulnerables en momentos de crisis.
- Mejorar la institucionalidad y la transparencia en el uso de fondos públicos y la tributación.
- Garantizar procesos de toma de decisión democráticos respaldados por un amplio diálogo social.

Para ello es clave la presión de las organizaciones sociales, académicas, comunitarias para cambiar los términos de la discusión que ha sido cooptada por un paradigma que alimenta las brechas de desigualdades y beneficia a las élites económicas y políticas de los países de la región.

Esta participación no puede limitarse a ser meramente formal o consultiva, sino que debe ser efectiva y transformadora, capaz de incidir en las decisiones que afectan al bienestar colectivo y al cuidado de los bienes comunes. Para ello, se requiere de una ciudadanía informada, formada y organizada, que ejerza sus derechos y deberes fiscales con responsabilidad y solidaridad, y que exija que el Estado cumpla sus obligaciones fiscales con transparencia y rendición de cuentas.

Retomando las recomendaciones de la Sociedad Civil realizadas en el marco de la Cumbre LAC por una tributación global incluyente, sostenible y equitativa y las recomendaciones y prioridades particulares planteadas desde organizaciones de la sociedad civil, se plantean las siguientes acciones para El Salvador:

A. PROMOVER LA EQUIDAD Y PROGRESIVIDAD FISCAL MEDIANTE REFORMAS TRIBUTARIAS QUE REVISEN Y CONSIDEREN AL MENOS 4 MEDIDAS CLAVE ²⁹

01 Adoptar un impuesto a la riqueza de millonarios y milmillonarios,

siendo de un mínimo de 2.5% o hasta el 5% sobre el patrimonio neto a las fortunas arriba de US\$5 millones. Esto permitiría la recaudación de entre \$222.5 millones (equivalente al 0.83% del PIB) o hasta \$445 millones (equivalentes al 1.66% del PIB).

02 Revisar los beneficios tributarios al sector empresarial y reducir el gasto tributario, disminuyendo a la mitad los créditos fiscales y las exenciones de renta empresarial.

Esto permitiría ampliar los ingresos tributarios en 0.75 % del PIB, equivalente a \$220.88 millones. Esta medida es equivalente al financiamiento necesario para impulsar sistemas de atención a la dependencia, definido por “la suma del costo total de la atención en residencias, cuidado domiciliario, centros de día y teleasistencia, según los diferentes paquetes de servicios y la cobertura establecida para cada escenario” para personas mayores de 65 años³⁰. Para El Salvador esto permitiría una cobertura del 100% de este sistema de atención.

03 Combatir la evasión fiscal.

De reducir en 50% la evasión fiscal del IVA e impuesto a la renta sería posible recaudar al menos 3.15% del PIB en El Salvador, equivalente a \$927.71 millones. Esta medida permitiría el financiamiento de una renta básica para la erradicación de la pobreza extrema por 9 años para El Salvador.³¹

04 Incorporarse en los mecanismos de discusión y aplicación del Impuesto Global a Multinacionales,

y actuar en bloque regional por una tributación basada en reglas que promueva una distribución más justa entre los países involucrados, ampliando la tasa efectiva de tributación a 25% - según la metodología de la Minimum Effective Tax Rate (METR), promovida por miembros de la Tax Justice Network. Esta medida podría recaudar \$121.19 millones, equivalentes al 0.41% del PIB.

ANEXO 1: LISTA FORBES DE MILLONARIOS EN CENTROAMÉRICA

País	Nombre	Accionista en	Activos totales (mdd)	Ingresos totales (mdd)	Inversiones recientes (mdd)
Costa Rica	Carlos Cerdas Arraya	Constructora Meco	ND	720 (A diciembre de 2019, Fitch Ratings)	ND
El Salvador	Roberto Kriete	Grupo Kriete, Avianca Holdings (presidente de la Junta Directiva y posee el 22% de las acciones), Volaris (accionista mayoritario) y Aeromancias (presidente de la Junta Directiva)	7,273 (Avianca Holdings al cierre de 2019)	4,890 (Avianca Holdings al cierre de 2019)	ND
	Ricardo Poma y Familia	Grupo Poma (Excel Automotriz, Grupo Roble, Real Hotel & Resorts, Grupo Solaire y Autofácil)	ND	ND	75
	Roberto Murray y Familia	Grupo Agrisal (Agrisal Inmobiliario, Agrisal Hoteles y Agrisal Automotores)	ND	ND	160
Guatemala	Mario López Estrada	Tigo Guatemala y Honduras	2,145 (Tigo GT y HN al cierre de 2019)	2,028 (Ingresos Tigo GT y HN al cierre de 2019)	ND
	Carlos Enrique Mata y Luis Castillo	The Central America Bottling Corporation (CBC)	1,704 (Al cierre de 2019, Fitch Ratings)	ND	30
	Luis Von Ahn	Duolingo	700 (Valor de la empresa)	90 (2019)	ND
	Julio Herrera	Grupo Pantaleón (Pantaleón y Spectrum)	ND	386 (Estimado de producción de azúcar de Pantaleón para 2019)	192
Nicaragua	Carlos Pellas	Grupo Pellas (Flor de Caña, Corporación del Sur, Aeropuerto Costa Esmeralda, Corporación GBM, Hospital Metropolitano Vivian Pellas, Grupo Avanz, Pellas Development Group e Ingenio San Antonio)	237 (Avanz al cierre de 2018)	72,8 (Avanz al cierre de 2018)	530
	Ramiro Ortiz Mayorga	Grupo Promérica (Banco Promérica, Provalores, Almexsa)	1,931 (Al cierre de 2018)	ND	ND
	José Antonio Baltodano	Grupo Mercon (Mercon, Mercapital, The Coffee Cherry, Cisa Exportadora, Transplanta)	ND	668,8 (2018, Reporte de Sostenibilidad 2017-2018)	8,6
Panamá	Stanley Motta	Motta Internacional, Copa Holdings, Grupo Assa, Inversiones Bahía, TVM Media, Banco Intercontinental de Panamá	4,347 (Copa Holdings al cierre de 2019)	2,607 (Copa Holdings al cierre de 2019)	ND
	Sandro Salsano	Grupo Salsano	1,200 (2018)	ND	ND
	Moisés Cohen	Capital Assets, Capital Bank	1,567 (Capital Bank al cierre de 2019)	ND	ND
	Alfredo Alemán	Grupo Los Pueblos, Periódico Metro Libre	ND	ND	1,900
	Arturo Donald Melo	Grupo Melo (melo, Comasa, Copama, Pío, Distribuidora Melo, Multiáminas, Panizzi, Altos de Cerro Azul)	383,8 (Al cierre de 2019)	434,8 (Al cierre de 2019)	ND
	Richard Toledano y Familia	Productos Toledano	170,8 (Al cierre de septiembre 2019)	118,8 (Al cierre de septiembre 2019)	ND

Fuente: elaboración propia con datos de Forbes Staff. (2020). Ellos son los millonarios de Centroamérica y República Dominicana. Forbes Centroamérica.

Nota: De acuerdo con la metodología de Forbes "El presente listado se elaboró a partir de informes financieros reportados en las Bolsas de Valores al 4T de 2019, informes de calificación de riesgo de firmas como Fitch Centroamérica, Feller Rate Dominicana y Moody's Local, además de medios impresos, digitales y electrónicos. Los países indican las sedes de sus principales inversiones en CA.

REFERENCIAS

01. Oxfam (2024). EconoNuestra. Es tiempo de una economía para todas y todos. Oxfam en LAC.
02. Los datos disponibles sobre millonarios en El Salvador son retomados de la base de datos de Wealth-X obtenidas por Oxfam Intermón. Los datos de Wealth-X para El Salvador y Centroamérica solamente están disponibles a este nivel de desagregación y actualizados hasta 2019.
03. Forbes: Ellos son los millonarios de Centroamérica y República Dominicana. Forbes Centroamérica.
04. ONEC 2024. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2023. Banco Central de Reserva.
05. Ibid
06. COMCAVIS TRANS, ACNUR. Condiciones actuales de la población LGBTI en El Salvador durante el período 2020-2021; 2021. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/el-salvador/condiciones-actuales-de-la-poblacion-lgbti-en-el-salvador-durante-el-periodo-2020-2021#:~:text=Condiciones%20de%20desigualdad%20y%20pobreza&text=A%20nivel%20de%20resultados%20el,y%20actos%20de%20violencia%20asociados>.
07. La recaudación promedio como porcentaje del PIB mide cuánto dinero recauda un país en concepto de impuestos, en comparación con todo lo que produce su economía en un año. Por ejemplo, si un país tiene un PIB de \$100 y recauda \$20 en impuestos, su recaudación promedio es del 20% del PIB. Esto nos dice qué tan grande es la carga fiscal en relación con la economía total del país.
08. Datos obtenidos de OCDE, Estadísticas de Ingresos en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL
09. Beneke, M., & Lustig, N. (2015). El impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad y la pobreza en El Salvador. <https://doi.org/10.18235/0009618>
10. Los impuestos directos son los que gravan los ingresos o el patrimonio de las personas naturales o jurídicas, según su capacidad contributiva. Los impuestos indirectos son los que gravan el consumo o el gasto de las personas naturales o jurídicas, sin considerar su capacidad contributiva. Los impuestos directos tienen una mayor potencialidad redistributiva, ya que pueden aplicar tasas progresivas que aumenten con el nivel de ingreso o riqueza.
11. Datos obtenidos de OCDE, Estadísticas de Ingresos en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL
12. ICEFI (2018). ¿Cómo afecta al bienestar de las personas un aumento en la tasa del IVA/ISV? Ciudad de Guatemala
13. Illicit Financial Flows Vulnerability Tracker. (s/f). Recuperado de <https://iff.taxjustice.net/#/profile/CHL>
14. Datos de CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
15. OMS, Base de Datos Mundial sobre Gastos de Salud. Disponible en: <https://apps.who.int/nha/database>
16. Estimaciones de CEPAL basadas en datos de OIT.
17. FMI (2024). World Economic Outlook Databases.
18. Goodman S, Vásquez A, Martínez A. ¿Quién paga la cuenta? Centroamérica y los costos de la crisis climática | Heinrich Böll Stiftung - San Salvador | El Salvador | Costa Rica | Guatemala | Honduras | Nicaragua. Disponible en: <https://sv.boell.org/es/2022/10/31/quien-paga-la-cuenta-centroamerica-y-los-costos-de-la-crisis-climatica>
19. Central America: Meet people's needs and tackle root causes of migration, says report | World Food

- Programme. 2021. Disponible en: <https://www.wfp.org/stories/central-america-meet-peoples-core-needs-and-tackle-root-causes-migration-says-report>
20. 8.8 millones de centroamericanos se identifican en inseguridad alimentaria aguda para el período de marzo de 2022 a agosto de 2023. 2023. Disponible en: https://www.sica.int/noticias/8-8-millones-de-centroamericanos-se-identifican-en-inseguridad-alimentaria-aguda-para-el-periodo-de-marzo-de-2022-a-agosto-de-2023_1_132596.html
21. Oxfam. (2022). Los cuidados en América Latina y el Caribe. Entre las crisis y las redes comunitarias.
22. OIM (2022). Estrategia de la OIM para el salvador 2023 - 2026
23. BCIE. Remesas en Centroamérica: el rol del BCIE. Tegucigalpa, Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica; Disponible en: https://www.bcie.org/fileadmin/user_upload/Remesas_en_Centroamerica_el_rol_del_BCIE.pdf
24. Keller L, Rouse R. La población receptora de remesas en Guatemala, Honduras y El Salvador: Un análisis de sus características socioeconómicas. Fondo Multilateral de Inversiones Miembro del Grupo BID; 2016.
25. Ibid
26. Corporación Latinobarómetro. (2021). Informe Latinobarómetro 2021. Adiós a Macondo. Disponible en <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
27. Ibid
28. Cortés Sáenz Hernán. (2021). Crisis y captura: el descontento social en tiempos de pandemia en América Latina y El Caribe. Informes de Investigación de Oxfam. Disponible en <https://policy-practice.oxfam.org/resources/crisis-y-captura-el-descontento-social-en-tiempos-de-pandemia-en-america-latina-621200/>
29. La medida 1 se calcula tomando como base datos del año 2019, debido a la disponibilidad de estadísticas. El resto de medidas se calculan en base a datos del año 2021.
30. (BID, 2022, pág. 5)
31. ICEFI, 2021, pág. 22

SEPARATA PARA EL SALVADOR SOBRE
DESIGUALDAD Y FISCALIDAD.

Oxfam en El Salvador