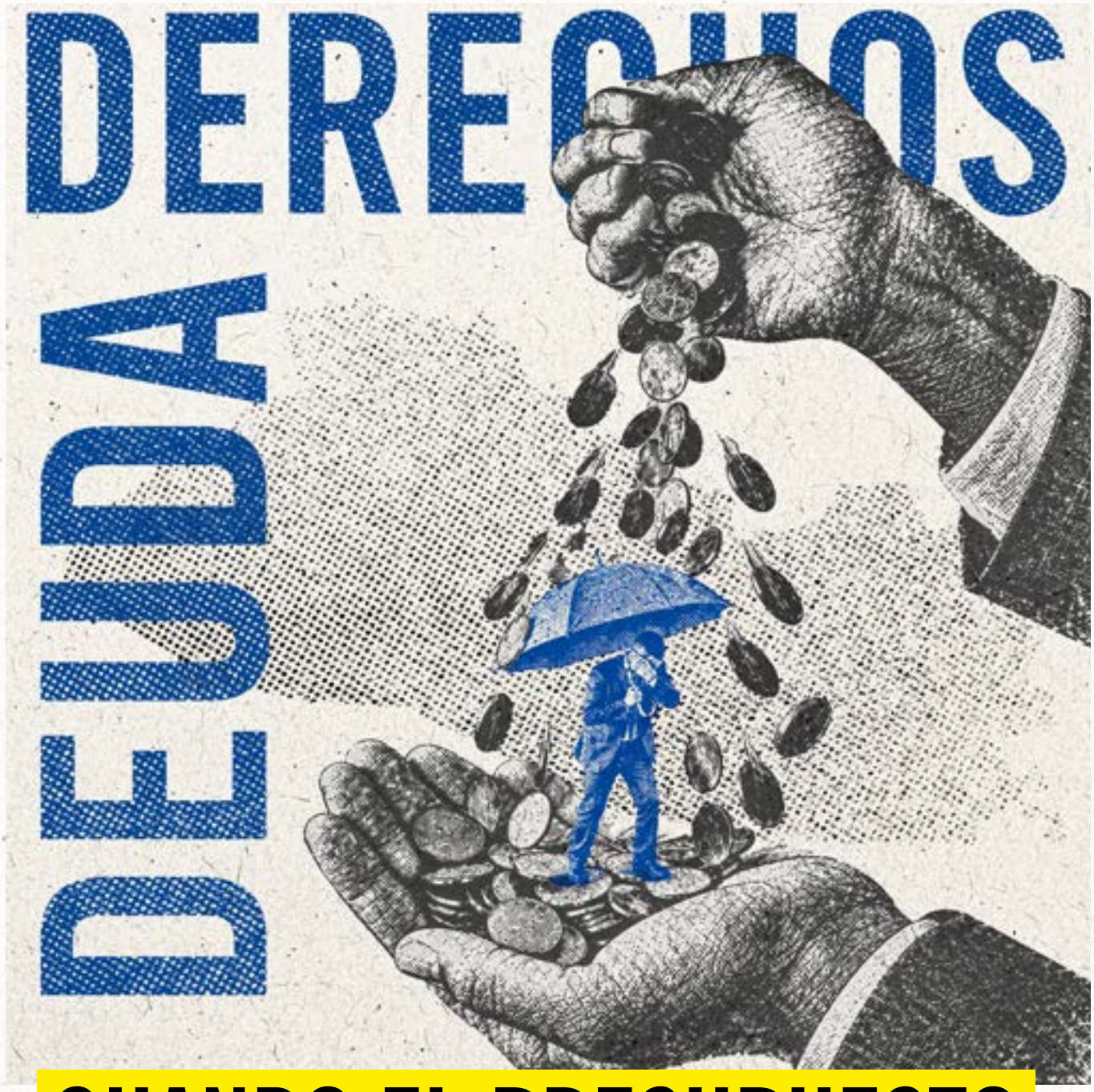


CUANDO EL PRESUPUESTO NO GARANTIZA DERECHOS

"DEUDA, OPACIDAD Y DERECHOS SOCIALES EN EL SALVADOR"

AMNISTÍA INTERNACIONAL

Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos. Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.

© Amnistía Internacional 2026
Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es

Para más información, visiten la página Permisos de nuestro sitio web:

https://www.amnesty.org/es/permissions/.

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está protegido por la licencia Creative Commons.

Índice: AMR 29/1687/2026
Idioma original: SPANISH

Publicado noviembre 2026.
por Amnesty International Ltd.
Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, Reino Unido

Portada, diseño y diagramación
Eric Javier Muñoz Pérez

amnesty.org

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 1

2. METODOLOGÍA Y DATOS 13

2.1 ANÁLISIS PRESUPUESTAL Y FINANCIERO 13

2.2 FUENTES SECUNDARIAS 16

2.3 INSTRUMENTOS CUALITATIVOS 17

3. MARCO NORMATIVO 19

3.1 MARCO INTERNACIONAL 19

3.2 PRINCIPIOS REGIONALES EN MATERIA DE POLÍTICA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS 19

3.3 PRÁCTICAS AUTORITARIAS 22

3.4 DERECHO A LA SALUD, LA EDUCACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL 23

4. PANORAMA GENERAL PRESUPUESTARIO 25

4.1 PANORAMA GENERAL MACROECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO 25

4.2 EVOLUCIÓN Y RECOMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2015-2025 29

4.3 DEUDA INSOSTENIBLE: POSTERGANDO EL AJUSTE 36

4.4 EL DESTINO DE LA DEUDA: INVERSIÓN EN DESARROLLO Y RESULTADOS EN MATERIA DE DESIGUALDAD Y ACCESO A DERECHOS 41

5. CONCLUSIONES 61

6. RECOMENDACIONES 62

A LAS AUTORIDADES DE EL SALVADOR 62

A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES, INCLUYENDO EL FONDO MONTEARIO INTERNACIONAL 63

GLOSARIO

Amortización:

En términos de deuda pública, la amortización corresponde al pago parcial o total del principal de una deuda, es decir, el capital original prestado o emitido. Este pago es distinto al pago de intereses, que son el costo financiero asociado a la deuda.[1]

Balance primario:

Es la diferencia entre los ingresos del gobierno y sus gastos, excluyendo de estos últimos el pago de intereses de la deuda pública. Un superávit primario indica que los ingresos son suficientes para cubrir los gastos no asociados con el costo de la deuda. Por lo tanto, cuando existe un déficit, esto indica que el gobierno necesita financiarse con deuda antes del pago de intereses.[2]

Balance fiscal:

Es la diferencia entre ingresos y gastos totales del sector público no financiero, que comprende no sólo al gobierno central sino a sus empresas estatales. A diferencia del balance primario, se incluyen el pago de intereses de la deuda del gobierno y sus empresas.[3]

Balanza comercial:

Es la diferencia entre el valor de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios de un país. Un déficit comercial ocurre cuando las importaciones son mayores a las exportaciones. En el caso de El Salvador, la balanza comercial reportada es únicamente de mercancías.[4]

Bonos soberanos:

Son instrumentos de deuda emitidos por un gobierno para financiarse. Al emitirlos, el Estado se compromete con los inversionistas a pagar el valor del principal o capital en un tiempo determinado, junto con los intereses correspondientes. Estos bonos pueden emitirse en moneda nacional o extranjera, y ser adquiridos por inversionistas dentro o fuera del país. A diferencia de los préstamos, los bonos son valores negociables que se pueden comerciar en los mercados de capital.[5]

Calificación crediticia:

Es una evaluación que generalmente realiza una agencia calificadora sobre la capacidad de pago de un gobierno, empresa (pública o privada) o entidad financiera, para poder cumplir con sus obligaciones financieras. Para la deuda pública, se califica directamente al emisor de la deuda, en este caso el Estado, o en algunos casos, también se evalúa individualmente un instrumento o bono.[6]

Canasta básica alimentaria:

Para El Salvador, la Canasta Básica Alimentaria (CBA) es el costo mensual de adquirir un conjunto de alimentos para cubrir un requerimiento mínimo calórico. El valor de la canasta es distinto para zonas rurales y urbanas.[7]

[1] Portal de Transparencia Fiscal, Glosario, *https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Glosario.html* (consultado el 1 de julio de 2026)

[2] IMF, Guidelines for Fiscal Adjustment, *https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49con.htm* (consultado el 1 de julio de 2026)

[3] IMF, Guidelines for Fiscal Adjustment, *https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49con.htm* (consultado el 1 de julio de 2026)

[4] Banco Central de Reserva de El Salvador, Balanza Comercial de Mercancías, *https://estadisticas.bcr.gob.sv/serie/balanza-comercial* (consultado el 1 de julio de 2026)

[5] IMF, Bonds and Yields, 2025, *https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2025/03/back-to-basics-bonds-and-yields-s-aliabbas*

[6] S&P Global, S&P Global Ratings Definitions, *https://www.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/190705-s-p-global-ratings-definitions-s504352?* (consultado el 1 de julio de 2026)

[7] Oficina Nacional de Estadística y Censos, Canasta Básica Alimentaria, *https://onec.bcr.gob.sv/canasta-basica/* (consultado el 2 de agosto de 2026)

Cuenta corriente:

Es la diferencia entre las transacciones de un país con el exterior por concepto de comercio exterior, remesas, pago de intereses y ganancias ya sea enviadas al exterior o recibidas dentro del país. [8] Si un país tiene déficit en cuenta corriente, significa que están saliendo más recursos de los que están entrando.

Deflactar:

Proceso cuando se transforma una cantidad monetaria expresada en valores corrientes a precios constantes o reales, para eliminar el efecto de la inflación al realizar análisis económicos. Para hacerlo, los valores monetarios se ajustan con un índice de precios y un año base, de manera que los cambios observados no se deban a las fluctuaciones en los precios.[9] En el caso de El Salvador, se toma el índice implícito de precios del deflactor del PIB para los cálculos presupuestarios.

Deuda pública:

Son las obligaciones financieras de un gobierno y sus empresas estatales y organismos descentralizados, excluyendo acciones y participaciones de capital y derivados financieros. En el caso de El Salvador, se incluyen las obligaciones del gobierno central y la deuda provisional de las pensiones- Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, Certificados de Obligaciones Previsionales y Certificados de Financiamiento de Transición.[10] La deuda pública interna es aquella en donde los acreedores son residentes del país al que se le otorga el préstamo, y la externa donde los mismos no son residentes.

Efecto de desplazamiento:

También llamado en la literatura económica como "crowding out". Efecto en el que el aumento del gasto público vía endeudamiento desplaza la inversión del sector privado. Esto sucede porque el financiamiento disponible en un país se utiliza para financiar al gobierno y puede elevar la tasa de interés, quedando menos recursos disponibles para la inversión productiva y el crédito disponible para empresas y hogares.[11]

Espacio fiscal:

El margen o capacidad que tiene un Estado para implementar políticas fiscales relativas a nuevas necesidades de gasto sin poner en riesgo el acceso al mercado de crédito y la sostenibilidad de la deuda. El espacio fiscal se reduce cuando aumenta la deuda pública, cuando existen restricciones al financiamiento o existen barreras o rigideces presupuestarias.[12]

Formación bruta de capital fijo:

Medida de la inversión en activos fijos que se utilizan para producir bienes o servicios durante más de un año. Por ejemplo: maquinaria, equipo, infraestructura, edificios, entre otras.[13]

Gasto presupuestario:

En los presupuestos públicos, existen diferentes definiciones del gasto que varían de acuerdo con el ciclo del presupuesto y las políticas públicas. El gasto programado es el gasto previsto en un periodo de tiempo, de acuerdo con el presupuesto aprobado. En contraste, el gasto devengado es aquel que se da cuando se contratan bienes o servicios y refleja la ejecución presupuestada realizada.[14]

Gasto de bolsillo:

Es el pago directo por servicios de salud que realizan los hogares. Generalmente financia medicinas, consultas, estudios de laboratorio, hospitalizaciones, etc. No contempla los pagos de seguros de salud.[15]

[8] IMF, Balance of Payments and International Investment Position Manual, 2009, IMF, Washington D.C.

[9] IMF, Finance and Development: Back to Basics Compilation, https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/14_gdp.html (consultado el 1 de julio de 2026)

[10] Banco Central de Reserva de El Salvador, Deuda Pública Total Mensual, *https://estadisticas.bcr.gob.sv/serie/deuda-publica-total-mensual-serie-desde-enero-2020?* (consultado el 1 de julio de 2026)

[11] IMF, Guidelines for Fiscal Adjustment, *https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49con.htm (consultado el 1 de julio de 2026)*

[12] IMF, Assessing Fiscal Space: An Update and Stocktaking, 2018, *https://www.imf.org/en/publications/policy-papers/issues/2018/06/15/pp041118assessing-fiscal-space?*

[13] Banco Mundial, Metadata Glosary: Gross capital formation (% of GDP), *https://databank.worldbank.org/metadataglossary/jobs/series/NE.GDI.TOTL.ZS?* (consultado el 1 de julio de 2026)

[14] Portal de Transparencia Presupuestaria, Glosario: D y P, *https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Glosario.html* (consultado el 1 de julio de 2026).

[15] WHO, Out-of-pocket expenditure as percentage of current health expenditure (CHE) (%):Indicator Metadata, *https://www.who.int/data/gho/indicator-metadata-registry/imr-details/4965?* (consultado el 1 de julio de 2026)

Impuestos (tipología):

De acuerdo con la clasificación de la OCDE, los impuestos directos son los que se cobran directamente sobre ingreso, riqueza o patrimonio de empresas o personas. En contraste, los indirectos se cobran sobre el consumo, la producción o la venta de bienes y servicios.[16] Los impuestos progresivos son aquellos donde aquellas personas o empresas que ganan más, pagan un porcentaje mayor de impuestos, mientras que serán regresivos si aquellos que ganan menos pagan una proporción mayor de sus ingresos.

Índice de Palma: Medida de desigualdad que se compone como la razón entre la participación en el ingreso nacional del 10% más rico de la población sobre el 40% más pobre. Entre mayor sea el índice, mayor la concentración del ingreso en el estrato económico más alto.[17]

Inversión extranjera directa:

Son las inversiones realizadas por personas o empresas que residen en otro país. Se compone de tres componentes: nuevas inversiones en capital productivo, adquisiciones de empresas o fusiones, reinversión de utilidades, y financiamiento entre empresas.[18]

Política fiscal:

Conjunto de instrumentos y leyes del gobierno que determinan cómo gastar, cómo cobrar impuestos y cómo financiarse con deuda. La política fiscal tiene como grandes objetivos el proveer recursos para el Estado y redistribuir los ingresos de un país.[19]

Política fiscal anticíclica:

Es el uso del gasto público, los impuestos y otras herramientas fiscales para reducir la volatilidad en los ciclos económicos. En periodos de crisis económica y recesión, dicha política se centra en aumentar el gasto público o reducir impuestos.[20]

Pobreza multidimensional:

Situación donde un hogar enfrenta un conjunto de privaciones en sus condiciones de vida al mismo tiempo. Contrasta con la pobreza monetaria por tomar otras dimensiones además del ingreso. Las dimensiones son educación, condiciones de vida, trabajo y seguridad social, salud y servicios básicas e inseguridad alimentaria y calidad del hábitat.[21]

Refinanciamiento de la deuda:

Estrategia fiscal donde un gobierno contrae deuda nueva para pagar o reemplazar la deuda existente en el corto plazo. Ello cambia las condiciones de pago, como la tasa de interés, la madurez, la moneda o los acreedores.[22]

Remesas:

Transferencias de dinero que envían las personas de un país que residen en el exterior a personas residentes de su país. Las remesas familiares son importantes [23] para las familias en países como El Salvador, y forman parte de la cuenta corriente.

Servicio de la deuda pública:

Son los pagos que realiza el Estado para cumplir con sus obligaciones financieras en un periodo determinado. Contemplan dos tipos de pagos: la amortización y los intereses de la deuda.[23]

Subejercicio presupuestario:

Para el presente análisis, la subejecución o subejercicio es el porcentaje de los recursos programados en algún rubro o categoría del gasto que fue de hecho devengado.

[16] OCDE, Revenue Statistics 2025, *https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2025_3a264267-en/full-report/the-oecd-classification-of-taxes-and-interpretative-guide_c852c459.html?* (consultado el 1 de julio de 2026)

[17] Center for Global Development, Is It All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality, Working Paper 343, septiembre 2013

[18] IMF, Balance of Payments and International Investment Position Manual, 2009, IMF, Washington D.C.

[19] IMF, Fiscal Policy: Taking and Giving Away, *https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/series/back-to-basics/fiscal-policy?* (consultado el 1 de julio de 2026)

[20] OECD, Counter-cyclical Economic Policy, 2010, h*ttps://www.oecd.org/en/publications/counter-cyclical-economic-policy_5kmfw36tj97h-en.html?*

[21] UNICEF, Medición Multidimensional de la pobreza en El Salvador, 2015, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, San Salvador.

[22] IMF, Debt Management Objectives and Coordination,2015, *https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781498330664/ch04.xml?*

[23] Portal de Transparencia Fiscal, Glosario, *https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Glosario.html?* (consultado el 1 de julio de 2026)

RESUMEN EJECUTIVO

Desde 2019, El Salvador ha experimentado una transformación política, institucional y fiscal. Desde marzo de 2022, el país permanece bajo un régimen de excepción prorrogado de forma continua, acompañado por reformas legales e institucionales que han modificado el funcionamiento del sistema de justicia penal y erosionado el debido proceso. Como se señala en el informe "Seguridad sin derechos,"[24] una de las características principales de la crisis de derechos humanos en El Salvador es el esquema de concentración total del poder político en el Ejecutivo, en donde se debilitan los órganos de control y supervisión

La concentración del poder político en el Ejecutivo, el debilitamiento de los contrapesos legislativos y judiciales y el cierre del espacio cívico no sólo afectan los derechos políticos y civiles, sino los derechos económicos y sociales, que son interdependientes y se vinculan a través de la política fiscal. La reducción de la independencia de los órganos de rendición de cuentas, las restricciones al acceso a la información y la estigmatización de organizaciones de la sociedad civil y medios independientes disminuyen las posibilidades de monitorear efectivamente y conocer a detalle el ejercicio del presupuesto y las contrataciones públicas. Al mismo tiempo, decretos y regímenes especiales han suspendido o flexibilizado procedimientos ordinarios de compras, ampliando el margen para adjudicaciones directas y decisiones discrecionales.

En este informe, Amnistía Internacional documenta el efecto de algunas de las prácticas autoritarias que se están implementando en El Salvador en el diseño e instrumentación de la política fiscal en materia de deuda y gasto público su efecto en sus obligaciones de garantizar y financiar de los derechos económicos y sociales. Los resultados de la investigación encuentran que el gasto es público es menos transparente, más discrecional, y con una menor rendición de cuentas, lo cual ha tenido como consecuencia una reducción en la habilidad de movilización del máximo de recursos disponibles.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece el compromiso de los Estados Parte de adoptar medidas económicas y técnicas hasta el máximo de recursos disponibles para asegurar progresivamente el cumplimiento de los derechos.[25]

De acuerdo con los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, la realización de los derechos humanos suele verse afectada por la escasez de recursos; en consecuencia, la política de gasto público, de ingresos tributarios y el manejo de la deuda, están estrechamente vinculadas al respeto de estos derechos.[26] En la misma línea, los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos señalan que el aumento de la deuda en países en vías de desarrollo puede limitar su capacidad para financiar derechos, particularmente la carga excesiva del servicio de deuda suele limitar las inversiones en los servicios públicos y su acceso.[27]

La Resolución No. 2/26 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece principios generales para

[24] Amnistía Internacional, *El Salvador: seguridad sin derechos* (Index: AMR 29/0967/2026), 2026

[25] Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 2. (El Salvador es estado parte desde 1979)

[26] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos.

[27] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23

armonizar las políticas fiscales de los Estados con un enfoque de derechos humanos: garantizar transparencia y acceso a la información fiscal; un gasto público transparente y oportuno; coordinación fiscal territorial; gestión de la deuda para proteger mínimos esenciales, y ampliación y justificación del espacio fiscal.[28]

La metodología de Amnistía Internacional aplicada para esta investigación incluyó en un análisis presupuestal del presupuesto público con datos del Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda. Se generaron categorías funcionales del presupuesto para estudiar los cambios en la asignación de recursos con un enfoque de derechos económicos y sociales. Se analiza el presupuesto programado de 2015 a 2025 y el presupuesto ejercido de 2019 a 2025. Adicionalmente, se utilizan fuentes secundarias de datos de otras instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Nacional de Reserva de El Salvador, la Organización Mundial de la Salud, entre otras. Este análisis se complementa con entrevistas con personas expertas en temas de finanzas públicas, economía e infraestructura, además de los resultados de tres visitas de campo para verificar el estado de diversos proyectos de infraestructura social.

Amnistía Internacional analizó la evolución del presupuesto público salvadoreño entre 2015 y 2025 para evaluar si el aumento del gasto se ha traducido en avances verificables en la garantía de los derechos económicos y sociales. A partir de este análisis, se observó que la composición del presupuesto se ha transformado de manera sustancial. En 2025, el presupuesto programado del gobierno central ampliado[29] ascendió a aproximadamente USD$13,102 millones, un incremento de casi 70% durante el periodo analizado. Más de la mitad se concentró en sólo tres rubros: servicio de la deuda, salud, e infraestructura y obras públicas. Sin embargo, el servicio de la deuda se convirtió en el principal componente del presupuesto: dos de cada diez dólares se destinaron al pago del servicio de la deuda pública, una cantidad superior al gasto en salud y también al gasto conjunto en educación, protección social y derechos, y pensiones. En dicho periodo, el servicio de la deuda se triplicó en términos reales.

El crecimiento de la deuda tiene implicaciones en términos de las obligaciones internacionales en derechos humanos para financiar derechos, ya que ha reducido el espacio fiscal disponible para movilizar recursos y ha elevado el riesgo de ajustes fiscales futuros, donde generalmente existen recortes a servicios públicos que pueden afectar el acceso a derechos económicos y sociales de los grupos más vulnerables. El componente que aumentó con mayor rapidez fue el servicio de la deuda interna, creciendo a una tasa anualizada real de 18% y multiplicándose casi en siete. Los intereses de la deuda externa, por su parte, continuaron creciendo. En 2025, cerca de seis de cada diez dólares destinados al servicio de la deuda correspondían a obligaciones externas. Al mismo tiempo, el crecimiento económico promedio de la última década fue de sólo 2.5%, inferior al interés de la deuda. Por lo tanto, el crecimiento acelerado del endeudamiento amenaza la capacidad futura del Estado para movilizar el máximo de recursos disponibles para el cumplimiento de derechos.

Al mismo tiempo, aunque la inversión en infraestructura creció de manera acelerada en la última década, se registran un alto nivel de subejercicios, retrasos y criterios de priorización que no son públicos, lo que contraviene los principios generales establecidos por la CIDH en materia de gasto público transparente y oportuno. Esta arquitectura fiscal e institucional de gasto en infraestructura ha favorecido una gestión centralizada y poco transparente a nivel local. La sustitución del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) por la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM)[30] concentró en el Ejecutivo la selección y ejecución de proyectos de infraestructura municipal, sin criterios públicos, claros y transparentes en la asignación de recursos, sin mecanismos de consulta municipal ni información detallada sobre costos, proveedores y resultados. La opacidad no es, por tanto, una falla administrativa aislada: es una consecuencia fiscal de la erosión de controles, participación y rendición de cuentas.

En conjunto, los hallazgos muestran que gastar más no ha significado garantizar más derechos económicos y sociales. El gasto programado en infraestructura creció a una tasa anualizada real de 19% durante la administración de Nayib Bukele, sin que ello produjera un aumento proporcional del crecimiento económico; adicionalmente, la evidencia recabada por Amnistía Internacional muestra proyectos con sobrecostos, retrasos, falta de articulación territorial y beneficios sociales limitados. En el caso de educación, los resultados de programas como Mi Nueva Escuela muestra un atraso en las metas para la construcción de escuelas, donde hasta 2024 sólo el 10% de las escuelas prometidas han sido construidas.

En materia de salud, el aumento de recursos público no se tradujo proporcionalmente en mayor disponibilidad o accesibilidad. De 2018 a 2025, el personal médico por cada 10 mil habitantes disminuyó de 29.6 a 16.2, mientras que el gasto de bolsillo[31] anual por persona aumentó en términos ajustados por paridad de poder de compra, de USD$117

[28] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas

[29] Gobierno central ampliado comprende el gobierno central / nacional, más empresas paraestatales y otros organismos autónomos o descentralizados.

[30] Antes de 2022, el FODES era el vehículo financiero para distribuir los recursos presupuestales directamente a las municipalidades, con reglas claras que definían el tipo de infraestructura y los criterios de distribución. Después de 2022, los fondos fueron concentrados en el Ejecutivo nacional por medio de la DOM.

[31] Es el pago directo por servicios de salud que realizan los hogares. Generalmente financia medicinas, consultas, estudios de laboratorio, hospitalizaciones, etc. No contempla los pagos de seguros de salud

a USD$163. Finalmente, los resultados en materia de pobreza indican que la expansión del gasto no ha beneficiado suficientemente a quienes enfrentan mayores privaciones. La pobreza extrema se incrementó durante la pandemia de la COVID-19, alcanzando un 8.6% 2n 2020; mientras, en 2025 permanecía en niveles por encima de 2019 (7.7%). Esto implica que la expansión del gasto no está suficientemente alineada al principio de la CIDH sobre orientación del gasto público para la garantía de derechos, ya que el uso de los recursos no se ha trasladado a una mejora proporcional en la ampliación de derechos, de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

CINCO DATOS CLAVE PARA ENTENDER LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIAMIENTO A LOS DERECHOS HUMANOS

- Deuda que desplaza derechos. En 2025, dos de cada diez dólares del presupuesto se destinaron al servicio de la deuda: más que el gasto en salud y más que el gasto conjunto en educación, protección social y derechos, y pensiones.
- Más gasto en infraestructura, menos resultados. Durante la administración de Nayib Bukele, el presupuesto programado para infraestructura creció a una tasa anualizada real de 19%, mientras la economía creció en promedio apenas 2.5% en el mismo periodo. Sin contar el presupuesto de la DOM, el porcentaje de subejercicio promedio en infraestructura de 2019 a 2025 fue de 60%.
- Promesas educativas incumplidas. Mi Nueva Escuela prometió remodelar 5,150 centros escolares en cinco años a partir de 2021, pero hasta 2024 sólo había intervenido menos del 10% de la meta. En 2023 y 2024, el gobierno invirtió más de USD$150 millones en este programa.
- Más gasto en salud, pero mayor costo para las personas. A pesar de que el presupuesto en salud es la segunda categoría más grande del presupuesto, de 2015 a 2023 (el último año disponible), el gasto de bolsillo por persona aumentó de USD$117 a USD$163, ajustado por paridad de poder de compra.
- Protección insuficiente frente a la pobreza. La pobreza extrema sigue por encima de su nivel anterior a la COVID-19; entre 2019 y 2025, el gasto público de los programas destinados a erradicar la pobreza[32] se redujo a una tasa anualizada real de 12%.

En conclusión, Amnistía Internacional encuentra cuatro elementos clave que explican el impacto negativo de la política fiscal en el ejercicio de los derechos económicos y sociales. Primero, la falta de transparencia afecta la rendición de cuentas y la capacidad para poder evaluar la calidad y resultados del gasto público. Segundo, el crecimiento del servicio de la deuda ha reducido la capacidad del Estado para financiar derechos de manera sostenible al haber un menor espacio fiscal. Tercero, la centralización en el Ejecutivo del gasto en infraestructura a nivel local debilita la participación de las comunidades, aumenta la discrecionalidad y carece de mecanismos de control. Cuarto, el incremento en el gasto en rubros asociados a derechos económicos y sociales como salud, educación y combate a la pobreza, no se ha traducido en mejoras proporcionales en términos de resultados.

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO DE EL SALVADOR

Garantizar la transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas en todas las etapas del ciclo presupuestario

Poner a disposición del público información presupuestaria de todo el sector público no financiero completa, actualizada, accesible y suficientemente desagregada, publicando las modificaciones y justificación de las modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal. Garantizar la independencia y capacidad efectiva de las instituciones de control, particularmente la Corte de Cuentas y el Instituto de Acceso a la Información Pública, absteniéndose de adoptar medidas que obstaculicen el proceso de monitoreo realizado por organizaciones de la sociedad civil, periodistas, comunidades y personas defensoras de derechos humanos.

Además, realizar las reformas legales y procedimientos administrativos necesarios para incorporar mayores limitaciones en el uso de regímenes excepcionales fuera de la Ley de Compras, incluyendo procedimientos simplificados y contrataciones directas. Hacer pública la información desagregada sobre compras y contrataciones públicas de bienes y servicios, incluyendo información sobre el procedimiento de adjudicación, el tipo de contrato, los montos, plazos de ejecución, datos de los proveedores y beneficiarios finales.

Detener la estigmatización, hostigamiento y criminalización de personas y organizaciones de la academia, los medios, y la sociedad civil, que hacen evaluación, contraloría y análisis en materia del seguimiento de los proyectos gubernamentales. Revisar en este contexto, la Ley de Agentes Extranjeros, para derogarla, de tal manera que no sea persecutoria, ni discrecional o disuasoria.

Garantizar el ejercicio eficaz y oportuno de la inversión pública para financiar derechos y reducir las brechas territoriales

Realizar las reformas legales y procedimientos administrativos necesarios para reformar la Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM) y su reglamento para establecer criterios públicos, claros,

[32] Se toman en cuenta los rubros presupuestarios señalados en el presupuesto como Programas de Erradicación

y verificables de selección de proyectos y montos para los municipios. Adicionalmente, establecer mecanismos obligatorios para la DOM de consulta y participación de los gobiernos municipales, comunidades y personas usuarias durante la identificación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de infraestructura.

Adoptar un sistema de planeación, evaluación, y monitoreo de la inversión pública basado en criterios técnicos producto de la experiencia internacional en la materia, para determinar el impacto de los proyectos en los derechos humanos y los retornos sociales de las inversiones. Establecer los procesos administrativos para publicar el avance físico y financiero de todos los proyectos, reducir sobrecostos y finalizar aquellos proyectos de inversión pública inconclusos o con retrasos sustanciales incluidos los proyectos en materia de agua y saneamiento, centros educativos y clínicas de salud.

Adoptar una estrategia fiscal y de endeudamiento compatible con las obligaciones de derechos humanos

Establecer las reformas legales necesarias para crear un organismo independiente y con autonomía técnica - un consejo fiscal- para evaluar los impactos redistributivos y las afectaciones en derechos humanos de aquellos cambios en materia de gasto público. Garantizar que las medidas de consolidación fiscal en la reducción del déficit presupuestario protejan, al menos, los niveles mínimos esenciales de los derechos a la salud, educación, seguridad social, agua y alimentación.

Ampliar el espacio fiscal mediante la adopción de políticas tributarias progresivas, entre ellas una mayor tributación directa sobre ingresos, patrimonio y ganancias de capital, la revisión de beneficios fiscales otorgados para incentivar la inversión, y el combate efectivo contra la evasión, elusión y corrupción, evitando incrementar desproporcionadamente la carga sobre los hogares de menores ingresos. Establecer medidas de carácter fiscal y macroprudenciales públicas, transparentes y claras para reducir los riesgos derivados del incremento en el servicio de la deuda pública, estableciendo mecanismos efectivos de participación ciudadana.

Incrementar el presupuesto y fortalecer del diseño de los programas dirigidos a reducir la pobreza extrema, subsidios para limitar el alza de precios de bienes de la canasta básica, la inseguridad alimentaria y el gasto de bolsillo en salud.

RECOMENDACIONES A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

Establecer en los procesos de operaciones financieras, recomendaciones y líneas de crédito para países, evaluaciones de potenciales impactos en derechos humanos

Establecer en sus procesos acciones de debida diligencia en materia de derechos humanos, para considerar potenciales impactos antes de la aprobación de créditos o el establecimiento de recomendaciones en materia de reforma económica. Requerir que, en los acuerdos de financiamiento sujetos a algún tipo de condicionalidad, las metas y las políticas económicas y de ajuste estructural propuestas—incluidos recortes, reformas tributarias, pensionales o de subsidios— sean aquellas que menos limitan el ejercicio de los derechos, cumplan con las obligaciones mínimas y esenciales, y sean las propuestas que menos limitan la capacidad del Estado para garantizar derechos humanos.

En el caso del Fondo Monetario Internacional, establecer para aquellos países con Servicio Ampliado del Fondo, indicadores desagregados para monitorear los efectos regresivos o discriminatorios en materia de derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los impactos diferenciados por género, edad, nivel de ingreso o ámbito de ruralidad. Revisar y modificar oportunamente las condiciones, metas fiscales o reformas económicas propuestas, cuando la evidencia muestre que están produciendo efectos negativos sobre los derechos humanos o impidiendo que el Estado movilice el máximo de recursos disponibles.

Garantizar que los programas, recomendaciones, y operaciones de financiamiento fortalezcan la transparencia, participación pública y contribuyan con el respeto y garantía de los derechos humanos.

Fortalecer y reforzar las condiciones para el financiamiento de proyectos y líneas de crédito al cumplimiento de estándares internacionales verificables de transparencia, incluyendo la publicación de contratos, adjudicaciones directas a proveedores y beneficiarios finales, costos, plazos y avances físicos y financieros.

Establecer procesos, durante la fase de evaluación y aprobación de créditos, para requerir que todos los proyectos específicos de inversión e infraestructura pública cuenten con criterios claros y públicos de selección, evaluaciones sociales y ambientales, consultas efectivas con las comunidades afectadas o mecanismos de debida diligencia en materia de derechos humanos.

1. INTRODUCCIÓN

Desde 2019, El Salvador ha experimentado una profunda transformación política, institucional y fiscal. La administración del presidente Nayib Bukele ha colocado la política de seguridad en el centro de la acción gubernamental, bajo el argumento de que la reducción de la violencia homicida permitiría generar condiciones favorables para la inversión, el empleo y el desarrollo económico. [33] Desde marzo de 2022, el país permanece bajo un régimen de excepción prorrogado de forma continua, acompañado por reformas legales e institucionales que han modificado el funcionamiento del sistema de justicia penal y erosionado el debido proceso.

Las prácticas autoritarias son un conjunto de estrategias políticas, medidas y narrativas utilizadas por gobierno para restringir las libertades, reescribir normas, socavar instituciones, eludir la rendición de cuentas y concentrar el poder. En específico, se retoman algunos elementos desarrollados previamente por Amnistía Internacional sobre las prácticas autoritarias, que tienen pertinencia debido a su relación con la política económica y fiscal en El Salvador:

Concentración del poder y eliminación de contrapesos institucionales: como se desarrolla en el informe "Seguridad sin derechos", bajo el argumento de fortalecimiento de gobernabilidad y mayor eficacia estatal, el gobierno de Nayib Bukele ha debilitado los órganos de control y ha socavado la independencia de los otros poderes del Estado (Legislativo y Judicial). La falta de controles tiene como riesgo una menor rendición de cuentas y mayor discrecionalidad en las decisiones del gobierno, no sólo en materia de decisiones judiciales sino en otras áreas de la administración pública, como el manejo del presupuesto y la deuda, políticas públicas en donde normalmente existe un control regular del poder Legislativo para que las decisiones de finanzas públicas se ciñan a leyes y criterios de responsabilidad hacendaria.[34]

Restricción de derechos humanos provocada por el cierre de espacio cívico: como se menciona en el informe "Detrás del velo de la popularidad", el cierre de espacio cívico implica mayores obstáculos para la participación en los asuntos públicos y el acceso a la información, además, en el caso de El Salvador, se registra la estigmatización, criminalización injusta y hostigamiento de integrantes de la sociedad civil, del periodismo independiente, y el control estatal excesivo de medios de comunicación y organizaciones de derechos humanos, lo anterior ha aumentado "la adopción de patrones de autocensura y autoexilio", lo cual genera un entorno donde existen menos fuentes de información, monitoreo y evaluación de las decisiones públicas, incluidas aquellas en materia presupuestaria y de compras y adquisiciones públicas.[35]

Como se desarrollará en el siguiente apartado, estos dos elementos contribuyen a generar riesgos estructurales que otorgan a la política fiscal un carácter poco transparente y altamente discrecional.

Amnistía Internacional ha documentado graves violaciones de derechos humanos derivadas de esta política, incluyendo detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, muertes bajo custodia estatal y vulneraciones a los derechos de las personas privadas de libertad.[36] Los hallazgos de la organización indican que estas violaciones no responden a hechos aislados, sino a patrones generalizados y sistemáticos que podrían constituir crímenes de lesa humanidad conforme al derecho internacional.[37] Al mismo tiempo, persisten importantes retos en materia de derechos económicos y sociales. Aunque el gasto público ha aumentado durante la última década, una parte considerable de la población continúa enfrentando barreras para acceder a servicios de salud oportunos, educación de calidad, protección social suficiente y condiciones materiales de vida digna.[38]

[33] The Wolrd Bank, *El Salvador: Overview*, https://www.worldbank.org/en/country/elsalvador/overview#2 (consultado el 18 de enero de 2026)

[34] Amnistía Internacional, *El Salvador: seguridad sin derechos* (Index: AMR 29/0967/2026), 2026, página 17

[35] Amnistía Internacional, *Detrás del velo de la popularidad* (Index: AMR 29/7423/2023), 2023, página 6

[36] Amnistía Internacional, *El Salvador: Recomendaciones para el gobierno de El Salvador en el marco del examen periódico universal 2025* (Index: AMR 29/8364/2024), 2024.

[37] Amnistía Internacional, *El Salvador: seguridad sin derechos* (Index: AMR 29/0967/2026), 2026

[38] Uveli Alemán, CEPAL: El Salvador tiene una de las mayores incidencias de pobreza multidimensional en América Latina, El Mundo, 30 de noviembre de 2025, https://diario.elmundo.sv/economia/cepal-el-salvador-tiene-una-de-las-mayores-incidencia-de-pobreza-multidimensional-en-america-latina

Como señala la organización en el informe "Seguridad sin derechos", una de las características principales de la crisis de derechos humanos en El Salvador es el esquema de concentración total del poder político en la figura de Nayib Bukele, en donde se debilitan los órganos de control y supervisión.[39] El efecto de estas prácticas autoritarias no sólo restringe derechos políticos y civiles, sino que tiene efectos en las decisiones presupuestales y fiscales, donde los organismos de control del poder Legislativo y Judicial han sido ocupados por personas afines al gobierno y a su partido, generando un esquema de incentivos perversos donde los procesos para asegurar transparencia y rendición de cuentas en la distribución y ejecución de recursos públicos ha sido debilitados.

Un ejemplo de ello son las modificaciones a través de decretos del Ejecutivo que suspenden los procesos de la Ley de Compras Públicas y el establecimiento de regímenes especiales que permiten contratar servicios o adquirir bienes de forma directa, con un margen de discrecionalidad y opacidad.[40] Con el argumento del régimen de excepción para enfrentar a las pandillas en El Salvador, se han erosionado los controles que generalmente existen para asegurar la eficacia, eficiencia y transparencia en el gasto público.

Esta situación ocurre en un contexto macroeconómico y fiscal con retos significativos para la economía salvadoreña. El servicio de la deuda pública se ha convertido en el principal rubro del presupuesto nacional y absorbe una proporción creciente de los recursos disponibles. Paralelamente, se ha acelerado el gasto en infraestructura y obras públicas mediante mecanismos altamente centralizados, mientras algunos sectores sociales han perdido peso relativo dentro del presupuesto. En diciembre de 2024, las autoridades salvadoreñas alcanzaron un acuerdo técnico con el Fondo Monetario Internacional para implementar un programa de ajuste y reformas económicas, a través del Servicio Ampliado del Fondo (SAF),[41] aprobado formalmente en febrero de 2025.[42]

En este informe, Amnistía Internacional documenta el efecto de algunas de las prácticas autoritarias en El Salvador implementadas en el diseño e instrumentación de la política fiscal en materia de deuda y gasto público, generando menor transparencia, mayor discrecionalidad y falta de rendición de cuentas entre los poderes del Estado, lo cual ha tenido como consecuencia una reducción en la capacidad de movilización del máximo de recursos disponibles, y en los resultados en materia de financiamiento a los derechos económicos y sociales.

En particular, Amnistía Internacional analiza cómo las decisiones fiscales y presupuestarias adoptadas entre 2015 y 2025, y particularmente durante la administración de Nayib Bukele, han modificado la estructura del gasto público y la capacidad de las autoridades de El Salvador para garantizar derechos económicos y sociales. El informe encuentra que la expansión del gasto público a través del aumento de la deuda no se ha traducido proporcionalmente en mejoras sostenidas en el ejercicio y goce de derechos. El creciente peso del servicio de la deuda reduce el espacio fiscal; la centralización y opacidad en la ejecución y reporte de la inversión pública dificulta la rendición de cuentas; y las mejoras presupuestarias observadas en algunos sectores coexisten con brechas persistentes de acceso, disponibilidad y calidad en salud, educación y protección social.

[39] Amnistía Internacional, *El Salvador: seguridad sin derechos* (Index: AMR 29/0967/2026), 2026, páginas 17-20

[40] Susana Peñate, Opacidad en compras acompaña los tres años del régimen de excepción, El Salvador.com, 30 de marzo de 2025.

[41] O EFF en sus siglas en inglés, que es un programa que implica préstamos a países para atender desbalances financieros serios y estructurales y que dura aproximadamente entre tres y cuatro años, y está condicionado a cumplir ciertas metas de indicadores macroeconómicos y la implementación de reformas económicas. Para más información: FMI, *The Extended Fund Facility*, https://www.imf.org/en/about/factsheets/sheets/2023/extended-fund-facility-eff

[42] Fondo Monetario Internacional (FMI), El FMI llega a un acuerdo técnico con El Salvador sobre un Servicio Ampliado del Fondo, 18 de diciembre de 2024, https://www.imf.org/es/news/articles/2024/12/18/pr-24485-el-salvador-imf-reaches-staff-level-agreement-on-an-eff-arrangement

2. METODOLOGÍA Y DATOS

2.1. ANÁLISIS PRESUPUESTAL Y FINANCIERO

El análisis financiero utiliza la información publicada por el Ministerio de Hacienda en el Portal de Transparencia Fiscal de El Salvador, que reúne los datos oficiales sobre la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto nacional.[43] Este portal constituye la principal fuente pública de información presupuestaria del país y permite rastrear alguna información sobre la evolución del gasto en todas las instituciones del Estado.

El Portal, de acuerdo con la información oficial publicada, persigue objetivos estratégicos orientados a fortalecer la transparencia fiscal y su operación se encuentra regulada por el Acuerdo Ministerial 850, que establece los lineamientos para la publicación de contenido en el Portal de Transparencia Fiscal.[44] Para este análisis se utilizaron las bases de datos tituladas "Ejecución del gasto por clasificación presupuestaria" correspondientes a los años 2015 a 2025, disponibles en la sección de Datos Abiertos del portal. Estas bases contienen los registros mensuales de todas las entidades del gobierno central y empresas públicas no financieras, ministerios, organismos autónomos y descentralizados, fondos, programas especiales y direcciones creadas en los últimos años, ofreciendo una visión general de cómo se distribuyen y ejecutan los recursos públicos. Como el presupuesto no contempla el nivel municipal, no es estrictamente el presupuesto del sector público financiero. Para simplificar el análisis y los conceptos, en secciones posteriores se le llamará a este universo el presupuesto público del "gobierno central ampliado" para hacer referencia a paraestatales y otros organismos autónomos o descentralizados. En conjunto, los diez archivos suman alrededor de 70.000 observaciones, cada una refiere a una línea presupuestaria (aproximadamente 7,000 por año), lo que permite construir una serie continua de una década completa.

Cada registro incluye información detallada sobre el año y mes del gasto, el nombre de la institución, la rama presupuestal, la unidad presupuestaria y la línea de trabajo asociada. También incorpora datos sobre la fuente de financiamiento y el origen de los recursos, así como los distintos montos programados, modificados y devengados en cada rubro del presupuesto. Aunque en su formato original se cuenta con información sobre ramos y áreas de gestión, Amnistía internacional realizó una restructuración de los datos de manera que se pudiera realizar un análisis por la función sustantiva del gasto y su relación con derechos económicos y sociales. Es decir, no existía una clasificación que permitiera distinguir de manera clara cuánto se destinaba a sectores como salud, educación o seguridad social. Cada registro aparecía identificado solo con el nombre de la institución o programa responsable del gasto, lo que hacía difícil interpretar el destino final de los recursos.

Esta nueva estructura de categorías analíticas permite reagrupar los distintos programas, unidades y fondos según la función principal que cumple el gasto dentro del Estado, independientemente

[43] Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[44] Ministerio de Hacienda, Acuerdo Ministerial 850: Aprobación de normas para poner a disposición del ciudadano información sobre Finanzas Públicas, 21 de julio de 2010, San Salvador.

de su naturaleza económica (gasto corriente o de capital).[45] Esta reclasificación permitió transformar una base administrativa dividida por ramos e instituciones en un instrumento de análisis más claro, capaz de reflejar las prioridades del gasto público y los cambios en la orientación de la política fiscal a lo largo del tiempo en relación con el financiamiento a derechos. En particular, este enfoque permite distinguir entre inversiones en infraestructura de uso general y el gasto corriente directamente asociado a la provisión de servicios sociales, como educación o salud.

El presupuesto fue reorganizado en once grandes categorías funcionales, que reflejan los principales ámbitos de acción de El Salvador:

(1) **Seguridad y defensa:** agrupa el gasto público destinado a proteger a la población y al Estado, mantener el orden interno y fortalecer las capacidades de las instituciones civiles y militares responsables de la seguridad. Incluye gastos de funcionamiento (personal, servicios y operación), así como inversión en equipamiento, infraestructura, formación y capacitación, tecnología y comunicaciones, programas de prevención del delito y la violencia, sistema penitenciario, protección civil, control migratorio y mecanismos específicos de financiamiento para la seguridad. Se excluyen de esta categoría la infraestructura para obras de seguridad.

(1) **Salud:** agrupa el gasto público destinado a proteger y mejorar la salud de la población mediante la provisión y regulación de servicios sanitarios. Incluye el funcionamiento de hospitales y establecimientos de salud, la compra de medicamentos e insumos, programas de prevención y promoción, la atención de emergencias y riesgos sanitarios, así como las inversiones en infraestructura y equipamiento sanitario cuando su finalidad principal es la prestación de servicios de salud. También incorpora el fortalecimiento institucional del sistema de salud. Se excluyen de esta categoría las obras de infraestructura general que no están directamente vinculadas a la provisión de servicios sanitarios.

(1) **Educación:** agrupa el gasto público destinado a garantizar el acceso, la permanencia y la calidad del sistema educativo a lo largo del ciclo de vida, desde la primera infancia hasta la educación media y superior. El gasto se concentra principalmente en la provisión regular del servicio educativo, incluyendo el funcionamiento de centros educativos y el personal docente, y se complementa con recursos para educación media y universitaria, apoyos escolares como uniformes y útiles, y —en años recientes— programas de reforma. Esta categoría incluye las inversiones en infraestructura educativa, equipamiento y tecnología cuando están directamente orientadas a la prestación del servicio educativo, así como iniciativas de innovación pedagógica y desarrollo de la primera infancia.

(1) **Protección social y derechos:** agrupa el gasto público orientado a la atención de grupos vulnerables, garantizar derechos sociales, y brindar protección a poblaciones en situación de riesgo a lo largo del ciclo de vida. Incluye transferencias y subsidios, programas de erradicación de la pobreza, atención a la niñez, adolescencia, personas adultas mayores y personas con discapacidad, así como acciones de igualdad de género, prevención de la violencia, acceso a la justicia, derechos humanos, seguridad alimentaria y reparación a víctimas, además del fortalecimiento institucional de las entidades responsables de estas políticas.

(1) **Pensiones:** agrupa el gasto público destinado a cumplir y administrar los compromisos previsionales del Estado y de los regímenes de seguridad social. Incluye principalmente el pago de pensiones y jubilaciones, el financiamiento estatal a regímenes previsionales, la gestión administrativa y financiera de las entidades encargadas, y los mecanismos financieros asociados al sistema, como fideicomisos, amortización de obligaciones previsionales y fondos de longevidad.[46]

(1) **Deuda pública:** agrupa el gasto destinado al servicio de la deuda del Estado, tanto externa como interna, incluyendo el pago de intereses y la amortización de capital. Este gasto se concentra principalmente en el Ramo de Hacienda, pero también

[45] Por gasto corriente se entiende el gasto que se realiza de manera regular para cubrir gastos como sueldos, subsidios o transferencias; en oposición, el gasto de capital son aquellas nuevas inversiones que suelen realizarse de manera temporal.

[46] Esta categoría se agrega por separado a temas de protección social ya que se consideran los compromisos previsionales del Estado de acuerdo con la reforma al sistema de pensiones de 2022

incorpora obligaciones de entidades públicas descentralizadas y operaciones asociadas a la gestión financiera de la deuda.

(1) **Infraestructura y obras públicas:** agrupa el gasto público destinado a construir, rehabilitar y mantener infraestructura física de uso general o multisectorial que soporta el desarrollo económico y la provisión de servicios públicos, pero que no está asociada de manera directa a un sector social específico mencionado anteriormente. Incluye inversión en obras viales y transporte, proyectos y programas municipales, vivienda y desarrollo urbano, infraestructura urbana y territorial, y edificaciones institucionales de uso administrativo. Se excluyen de esta categoría las inversiones en infraestructura educativa y sanitaria, que se clasifican respectivamente en educación y salud según su función principal. También se identifican aquí obras vinculadas a seguridad y al sistema penitenciario, que se distinguen por su finalidad específica dentro del sector seguridad.

(1) **Gobernanza y administración pública:** agrupa el gasto destinado al funcionamiento general del Estado y a la gestión de sus instituciones. Incluye recursos para la dirección superior, la administración financiera y presupuestaria, la planificación, la supervisión, el apoyo institucional y la operación administrativa de ministerios, instituciones autónomas y órganos del Estado. Se trata de gastos necesarios para que el aparato público pueda coordinar, regular y ejecutar políticas, pero que no corresponden directamente a la provisión de bienes o servicios finales a la población.

(1) **Finanzas públicas:** agrupa el gasto público vinculado a la gestión de los ingresos, el manejo financiero del Estado y las transferencias fiscales. Incluye la administración tributaria y aduanera, la gestión del tesoro, la contabilidad gubernamental y el sistema de administración financiera, así como devoluciones y compensaciones fiscales, transferencias a municipalidades y la operación de entidades que generan o administran recursos públicos.

(1) **Fortalecimiento económico y productivo:** agrupa el gasto público orientado a promover la actividad económica, mejorar la competitividad y apoyar sectores productivos estratégicos. Incluye programas de desarrollo local, turismo, innovación y transformación digital, fortalecimiento de capacidades productivas y empresariales —en particular para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), empleabilidad y formación laboral—, así como acciones de apoyo al sector agropecuario. También incorpora instituciones y fondos orientados a inversión, promoción de exportaciones e inversiones y mejora del clima de negocios.

(1) **Ambiente, agua y saneamiento:** agrupa el gasto público destinado a proteger los recursos naturales, reducir riesgos ambientales y asegurar servicios básicos de agua potable y saneamiento. Incluye la operación del sistema de agua y alcantarillado (producción, distribución, comercialización, control de calidad y tratamiento de aguas residuales), así como funciones de gestión ambiental más amplia, como conservación de ecosistemas y biodiversidad, evaluación y cumplimiento ambiental, seguridad hídrica, gestión territorial, prevención y mitigación de desastres, resiliencia climática, manejo de desechos sólidos y fortalecimiento institucional de las entidades ambientales. Aunque incorpora inversiones en infraestructura hídrica y sanitaria, estas se clasifican aquí debido a su finalidad ambiental y de servicio básico, y no como infraestructura general.

Se verificó doble contabilidad para evitar que una línea presupuestaria fuera contabilizada en distintas funciones, de manera tal que la suma de las funciones presupuestarias fuera igual al presupuesto total. Los detalles sobre las categorías se encuentran en el Anexo Metodológico del informe.

A partir de esta nueva clasificación, se analizaron las tendencias generales del gasto entre 2015 y 2025, prestando especial atención al periodo 2019–2025 correspondiente a la administración de Nayib Bukele. Esta estructura también permite comparar cambios antes y después de la administración actual. El enfoque adoptado combina un análisis presupuestario que permite identificar los sectores que ganan o pierden peso dentro del presupuesto, con una interpretación institucional que relaciona estas tendencias con las transformaciones políticas recientes. Para la mayor parte del análisis, se utilizan los montos programados en el presupuesto, utilizando en

algunos casos específicos también los montos devengados. La decisión de tomar los montos programados y no los devengados se basa en la posibilidad de rastrear con mayor facilidad algunas instituciones que presentan montos programados mas no los devengados.

Es importante mencionar que se encontraron dificultades metodológicas de trazabilidad entre lo programado y devengado por áreas de gestión y líneas de trabajo específicas para la Dirección Nacional de Obras Municipales y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ya que en el primer caso no se reportan montos devengados en la base y en el caso del segundo sólo se reporta el 20% de todos los recursos programados, que son sólo aquellos relacionados con pensiones. Si bien dichas instituciones tienen estados financieros, dichos documentos reportan gastos agregados- es decir, sólo grandes rubros del gasto como personal, bienes de consumo, servicios, etc- y no por categorías similares a las utilizadas en el resto del presupuesto analizado.

Para analizar la ejecución presupuestaria, el informe compara los montos devengados con los recursos programados en cada ejercicio fiscal, en los casos en que se reportan los gastos devengados. El indicador se calcula como el cociente entre el gasto devengado y el presupuesto programado, expresado como porcentaje. Esta medida permite identificar diferencias entre las asignaciones presupuestarias y la ejecución registrada en las bases oficiales.

Para asegurar la comparabilidad a lo largo del tiempo, la mayoría de los análisis multianuales se realizan con los montos deflactados por año tomando como año base el 2015, utilizando como referencia el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de El Salvador, publicado por el Banco Mundial con base en información oficial del país.[47]

El objetivo central de la metodología es analizar en qué se gastan los recursos públicos, con qué propósito y cómo ha cambiado su composición a lo largo del tiempo. El análisis permite examinar la relación entre las transformaciones presupuestarias, los cambios institucionales y programáticos de la inversión pública y la disponibilidad de recursos para garantizar derechos económicos y sociales.

El software utilizado para el análisis de datos fue Stata 18 SE y Microsoft Excel.

2.2. FUENTES SECUNDARIAS

Además del análisis presupuestario, se retoma información de otras fuentes secundarias para complementar el análisis cuantitativo. La principal fuente secundaria de datos es el Fondo Monetario Internacional; en particular, se retoma información macroeconómica proveniente del World Economic Outlook database[48] de abril de 2026- fecha más actualizada para el presente informe- y del reporte del Artículo IV del 15 de julio de 2025.[49]

Otras fuentes internacionales de datos utilizadas son la base de datos de ingresos tributarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),[50] la base de datos de estadísticas económicas y sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe,[51] y las bases de datos de gastos en salud[52] y del observatorio global de salud[53] de la Organización Mundial de la Salud.

A nivel nacional, además de la información presupuestaria del Portal de Transparencia Fiscal, se utiliza información del Banco Central de Reserva de El Salvador para obtener datos sobre la

[47] Banco Mundial, *Inflación: precios al consumidor- El Salvador*, https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=SV (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[48] Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, https://data.imf.org/en/datasets/IMF.RES:WEO

[49] Fondo Monetario Internacional, *El Salvador: Consulta del Artículo IV de 2025*, https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2025/07/15/el-salvador-2025-article-iv-consultation-first-review-under-the-extended-fund-facility-and-568621

[50] OECD Data Explorer: *Global Revenue Statistics- comparative tax rev*enues, https://data-explorer.oecd.org/

[51] CEPAL, CEPALSTAT: Portal de Datos y Publicaciones Estadísticas, https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es

[52] WHO, *Global Health Expenditure Database*, https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en

[53] WHO, The Global Health Observatory, https://www.who.int/data/gho/data/indicators

canasta básica,[54] la incidencia de pobreza monetaria[55] y la composición detallada de la deuda pública.[56]

2.3. INSTRUMENTOS CUALITATIVOS

Con el propósito de complementar y contextualizar la información financiera del presupuesto, se realizaron 10 entrevistas semi estructuradas con personas expertas en política pública y periodistas especializados en finanzas públicas, desarrollo económico, educación, salud y obras públicas.

La investigación busca analizar las obligaciones de El Salvador en materia de derechos humanos desde su deber de **garantizarlos** desde sus causas estructurales y a través de sus políticas públicas, por tanto, no se analizan en profundidad numerosos casos específicos (ya sea de individuos o comunidades). Además, se tomaron en cuenta consideraciones en materia de seguridad de personas y comunidades, dado los riesgos que presenta el actual entorno salvadoreño respecto al ejercicio de la libertad de expresión sin temor a represalias.

Por temas de seguridad, como se explicó previamente, y para proteger la identidad y datos personales de las personas entrevistadas, se usan seudónimos y se omiten datos sobre su afiliación o profesión específica. En un contexto altamente restrictivo para el ejercicio público de la libertad de opinar sin temor a sufrir castigos o censura, Amnistía Internacional agradece la participación activa de las personas entrevistadas, quienes, además de aportar elementos fundamentales para el análisis cualitativo, sugirieron y acompañaron la redacción del presente informe.

La herramienta utilizada fue un cuestionario guía que incluye diferentes temas. El rango de duración de las entrevistas fue de entre 60 y 120 minutos. Los temas analizados en la guía incluyen:

- Problemáticas actuales en materia económica y social en la última década.
- Cambios en la política fiscal en los últimos seis años, particularmente en la política de manejo de deuda.
- Evolución de la infraestructura en El Salvador en los últimos diez años.
- Política de gasto en obras de infraestructura.
- Instrumentos de transparencia y rendición de cuentas en materia de compras y adquisiciones.
- Principales fuentes públicas para que la población conozca los detalles del gasto público a nivel nacional.
- Cambios principales en la asignación de presupuesto para obras de infraestructura municipal.
- Principales cambios en el gasto en materia de educación, salud, y programas sociales.
- Principales resultados e indicadores de éxito en materia de educación, salud, y programas sociales.
- Avances y retos en materia de crecimiento y desarrollo económico.

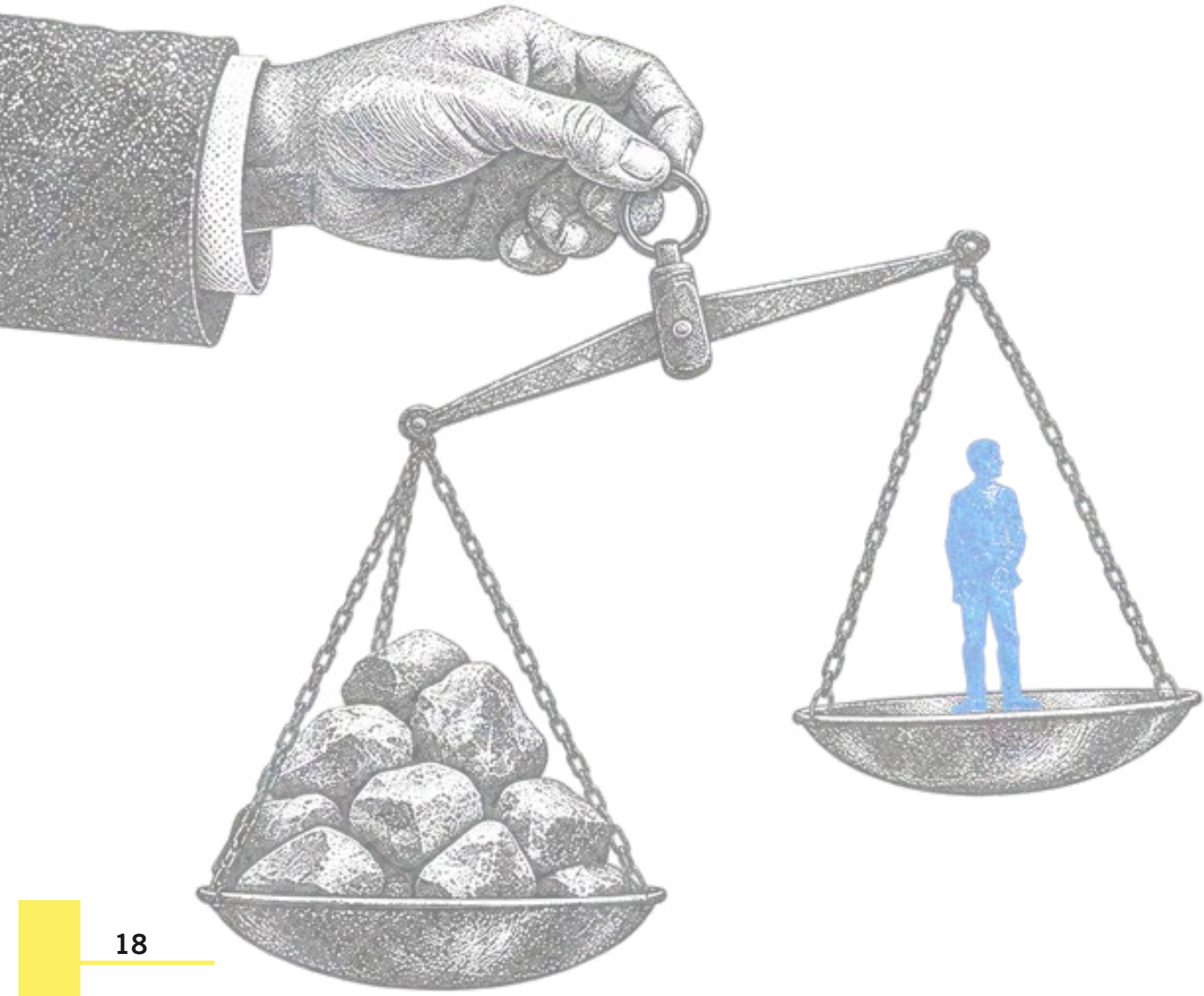
[54] Banco Central de Reserva de El Salvador, *Índice de Precios al Consumidor (IPC): Canasta Básica Alimentaria*, https://onec.bcr.gob.sv/ipc_consulta/

[55] Banco Central de Reserva de El Salvador, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)*, https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/

[56] Banco Central de Reserva de El Salvador, *Deuda Pública Total (Serie desde 1991 -2025)*, https://estadisticas.bcr.gob.sv/serie/deuda-publica-total-anual

Las entrevistas se realizaron en el mes de abril de 2026 de manera virtual. Para proteger la identidad de las personas entrevistadas, se señala e identifican las citas de cada persona entrevistada con una letra de la A a la J. Todas las entrevistas se realizaron con el consentimiento informado de las personas y protegiendo su identidad y datos personales. Dichas entrevistas no buscan producir afirmaciones representativas de una muestra sino identificar con precisión algunos mecanismos, dar contexto a los resultados, contrastar interpretaciones y permitir comprender de mejor manera los hallazgos de la investigación.

Además de las entrevistas a personas expertas, se recolectó información de tres visitas de campo a diversos proyectos de infraestructura. Se eligieron proyectos distintos sobre tres categorías vinculadas con derechos económicos y sociales: una obra de salud, una escuela, y una obra de infraestructura social distinta a las dos anteriores (en este caso, de agua y saneamiento). Los datos recogidos incluyeron información de referencia de lugareños y usuarios, asimismo, se tomó material fotográfico para documentar los avances de dichas obras.



3. MARCO NORMATIVO

3.1. MARCO INTERNACIONAL

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece el compromiso de los Estados Parte en adoptar medidas económicas y técnicas hasta el máximo de recursos disponibles para asegurar progresivamente el cumplimiento de los derechos. Entre las diversas herramientas para asegurar que se canalicen recursos a financiar derechos, la política económica- incluida en ella la fiscal- y financiera de los Estados es de suma relevancia en términos de canalizar recursos y traducirlos en políticas específicas.

De acuerdo con los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, "La realización de los derechos humanos suele verse afectada por la escasez de recursos. Por lo tanto, las políticas de reforma económica que afectan la disponibilidad de recursos pueden afectar de manera negativa y profunda a todos los derechos humanos."[57] En consecuencia, la política de gasto público, de ingresos tributarios y el manejo de la deuda, están estrechamente vinculadas al respeto de estos derechos. De acuerdo con los Principios 2 y 3:

"Los Estados están obligados a gestionar sus asuntos fiscales y adoptar políticas económicas para asegurarse de que respetan, protegen y hacen efectivos todos los derechos humanos. Las decisiones económicas adoptadas por los Estados, ya sea por sí solos o como miembros de instituciones financieras internacionales, deben cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos."

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, Principio 2.

"Los Estados y otros acreedores, incluidas las instituciones financieras internacionales, deberían demostrar que las medidas de reforma económica que proponen servirán para cumplir, no para socavar, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos."

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, Principio 3.

Además, el Principio 9 del mismo grupo de principios señala que, para la realización progresiva de los derechos económicos y sociales, y para lograr movilizar el máximo de recursos disponibles, los Estados tienen que aplicar políticas fiscales, tributarias y de deuda necesarias para alcanzar este fin, y que, en la elección de dichas políticas, los Estados busquen aquellas opciones acordes a estos fines o, en caso de medidas de ajuste, que sean aquellas que menos limiten el disfrute de estos derechos.[58]

[57] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, párrafo 5.

[58] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, párrafo 9.1.

Dentro de las principales políticas recomendadas por los Principios se encuentran la cooperación internacional para aquellos países que no puedan movilizar recursos propios, la tributación progresiva, el combate a la evasión y elusión, la coordinación y cooperación internacional en materia tributaria, y la reorganización del gasto.[59] Sobre la deuda pública, se menciona que los Estados pueden no sólo movilizar recursos existentes, sino generar recursos potenciales de manera sostenible.[60]

Para efectos del tema sobre el que versa el presente informe, existen seis principios guía sobre articulación y coherencia de políticas aplicables:[61]

- *Recursos suficientes* para la política social, asegurando los derechos de las personas y atendiendo los efectos de las recesiones económicas.
- *Política fiscal anticíclica*, que iguale oportunidades, y que maximice la realización de derechos.
- *Política monetaria* alineada con otras políticas económicas para la realización de derechos.
- *Regulación efectiva* del sector financiero que atienda los riesgos que la inestabilidad financiera genera en los derechos humanos
- *Política de deuda* coherente con el desarrollo sostenible y la realización de derechos.
- *Medidas individuales y colectivas de los Estados* para garantizar la protección al medio ambiente y su coherencia con los derechos humanos.

Finalmente, en el tema de deuda pública, el Principio 12 señala que los análisis de sostenibilidad de la deuda deben de tomar en cuenta el impacto en derechos humanos, ya que la "sostenibilidad" de la misma puede implicar el incumplimiento del Estado en sus obligaciones en materia de derechos humanos.[62]

En la misma línea, los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos señalan que el aumento de la deuda en países en vías de desarrollo puede limitar su capacidad para crear las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, particularmente en que "la carga excesiva del servicio de deuda y las condiciones adversas relacionados con los préstamos y el alivio de deuda suelen redundar en una limitación de las inversiones en los servicios públicos y el acceso a estos."[63]

"Hay abundantes pruebas de que cuando se destinan al servicio de la deuda los escasos recursos nacionales para servicios públicos fundamentales, como la educación, la salud, el abastecimiento de agua, el saneamiento, la vivienda y las infraestructuras, se reduce considerablemente la capacidad de los países deudores, en particular los países pobres, para crear las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales."

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos.

Bajo esa línea, los principios fundamentales para el manejo y adquisición de deuda externa, que se derivan de los principios rectores sobre la deuda externa, se resumen en:

[59] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, párrafo 9.3.

[60] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, párrafo 9.2.

[61] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, Principio 11 incisos a-f.

[62] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, Principio 12 incisos 12.1-12.6.

[63] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23, párrafo 3.

- **Garantizar la primacía de los derechos humanos:** los Estados deberán de aplicar todas las acciones para que su estrategia de deuda externa no afecte ni obstaculice el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. Este principio también aplica a instituciones financieras internacionales y actores privados como bancos, que tienen la obligación de abstenerse de adoptar programas de pago y condiciones que pudieran afectar estos derechos.[64]

- **Igualdad y no discriminación:** las políticas y programas de los Estados en materia de deuda externa y estabilidad macroeconómica deben de respetar el principio de igualdad no discriminación, en particular potenciales efectos en materia de pobreza, desigualdad económica y de género, y atención a grupos vulnerables a efectos negativos de programas de ajuste.[65]

- **Realización progresiva de los derechos:** los Estados deben asegurarse de que la política en materia de deuda externa no obstaculice la realización gradual y progresiva de los derechos económicos sociales y culturales.[66]

- **Obligaciones mínimas:** los Estados deben asegurarse de que las medidas en materia de deuda externa, incluyendo las medidas de ajuste estructural y pago del servicio de deuda, no generen un incumplimiento en los mínimos esenciales de cada derecho económico, social y cultural.[67]

- **No regresión:** los Estados deben tomar todas las acciones necesarias para evitar de que dichas medidas en materia de deuda tengan como efecto una obstaculización o pérdida den materia de derechos.[68]

- **Cooperación internacional entre Estados:** los Estados tienen la obligación de utilizar los mecanismos de cooperación y asistencia internacional para asegurarse de que las medidas en materia de deuda externa, que incluyen acciones por parte de gobierno o sector privado, no socaven el goce de los derechos humanos.[69]

- **Responsabilidad compartida de acreedores y deudores:** en caso de deuda insostenible o con alto riesgo, los acreedores deben abstenerse de prestar cuando sean conscientes "de que los fondos se utilizarán con fines no públicos o en proyectos que no sean viables."[70] Ello lleva implícita la obligación de los Estados deudores de utilizar dichos recursos "de forma que redunden en el interés público, y de reembolsar la deuda puntualmente."

- **Puesta en marcha de un proceso nacional de desarrollo independiente:** la política de deuda externa y los pagos del servicio de deuda deben de estar alineados con el principio de soberanía y el derecho de todo Estado de determinar su modelo de desarrollo de manera independiente de presiones externas y con un proceso de consulta transparente, participativo, responsable y flexible.[71]

- **Transparencia, participación y rendición de cuentas:** estos tres principios deben de ser considerados en todos los aspectos relativos a la política de deuda externa: negociación y ejecución de acuerdos, utilización de fondos, pagos del servicio, renegociación y reestructuración de ella. Cumplir estos principios requiere declaración y acceso a toda la información sobre las condiciones de préstamos y su gasto, consulta con la ciudadanía sobre dichas políticas.

[64] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23 párrafos 6-9.

[65] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23, párrafos 10-14.

[66] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23 párrafos 15-16.

[67] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23, párrafos 17-18.

[68] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23, párrafos 19-20.

[69] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23, párrafos 21-22.

[70] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23 párrafos 23-24.

[71] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, A/HRC/20/23 párrafos 25-27.

3.2. PRINCIPIOS REGIONALES EN MATERIA DE POLÍTICA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS

Por otro lado, la Resolución No. 2/26 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece principios generales para armonizar las políticas fiscales de los Estados con un enfoque de derechos humanos. Para el caso del presente informe, es relevante tener en cuenta, de manera particular mas no limitativa los siguientes principios:

- **Compatibilidad de reglas fiscales:** asegurar que dichas reglas sean compatibles en su diseño e implementación con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.[72]
- **Movilización del máximo de recursos disponibles:** movilizar, utilizar y asignar el máximo de recursos disponibles para la garantía de derechos humanos, que comprende utilizar y distribuir adecuadamente los recursos existentes y ampliar el espacio fiscal.[73]
- **Ampliación y justificación del espacio fiscal:** adoptar medidas orientadas a ampliar el espacio fiscal de manera compatible con los derechos humanos, lo cual incluye fortalecer la capacidad recaudatoria, tributación directa progresiva, reducción de beneficios fiscales, combatir la corrupción, entre otras medidas.[74]
- **Transparencia, acceso a la información y producción de datos:** producir, sistematizar y publicar información fiscal clara, oportuna, accesible y suficientemente desagregada para facilitar el escrutinio público y evaluación de los impactos de las políticas fiscales en los derechos humanos.[75]
- **Orientación del gasto público hacia la garantía de derechos:** que la asignación, ejecución y evaluación del gasto público esté orientado hacia la garantía de derechos y que se cuenten con los recursos adecuados para financiar las políticas, programas y servicios públicos esenciales. En concordancia con el principio anterior, el presupuesto público debe de orientarse atendiendo a principios de eficiencia, eficacia, calidad, transparencia y sostenibilidad del gasto público.[76]
- **Ejecución, integridad y transparencia del gasto público:** que el ejercicio de los recursos sea integral, oportuno y transparente. Prevenir subejecuciones que puedan afectar el acceso a servicios esenciales, y contar con mecanismos adecuados de integridad, control, auditoría independiente y acceso a la información.[77]
- **Coordinación fiscal territorial y asignación equitativa de recursos:** asegurar mecanismos entre niveles de gobierno y sistemas de transferencias gubernamentales que atiendan necesidades territoriales y reduzcan las brechas de infraestructura, vivienda, salud, educación, cuidados y otros servicios esenciales, rigiéndose por criterios económicos, sociales y demográficos como los niveles de pobreza, población, ruralidad, entre otros.[78]
- **Sostenibilidad de la deuda y derechos humanos:** evaluar la sostenibilidad de la deuda para hacerla compatible con derechos humanos y evaluar las decisiones de endeudamiento tomando

[72] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 1.1.

[73] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 1.8.

[74] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 1.9.

[75] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 1.12.

[76] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 3.2.

[77] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 3.9.

[78] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 3.11.

en cuenta 1) preservar la capacidad estatal para financiar políticas, programas y servicios esenciales, 2) evitar agravar desigualdades estructurales, 3) evitar trasladar cargas injustas a generaciones futuras, y 4) prevenir efectos regresivos o discriminatorios.[79]

- **Gestión de la deuda y protección de niveles mínimos esenciales:** asegurar que, cuando el servicio de la deuda comprometa la capacidad de los Estados para garantizar niveles mínimos esenciales, se adopten medidas de gestión de la deuda orientadas a prevenir dicha situación.[80]

3.3. DERECHO A LA SALUD, LA EDUCACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

El presente acápite presenta, de manera sucinta, algunos elementos del marco internacional de derechos humanos aplicables a las obligaciones estatales sobre el de financiamiento de diversos derechos económicos y sociales. Para efectos del presente análisis, se retoman tres Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) para analizar las dimensiones en su cumplimiento: la Observación General 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, la Observación General 13 sobre el derecho a la educación, y la Observación General 19 sobre el derecho a la seguridad social.

Sobre el derecho a la salud, la Observación General 14 señala un conjunto de dimensiones que se incorporan en el análisis para poder evaluar los avances de El Salvador en materia de su política de salud pública, financiada a través del presupuesto. En concreto, se evalúan dos dimensiones:

- **Disponibilidad:** contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos, cuya naturaleza específica dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo. Además, se incluye la disponibilidad de los determinantes básicos de la salud (agua potable, condiciones sanitarias adecuadas, personal médico capacitado y bien remunerado, etc.).[81]

- **Accesibilidad:** que todas las personas tengan acceso a los bienes y servicios en materia de salud sin discriminación, al alcance geográfico de las personas, y con costos justos que cumplan con el principio de equidad.[82]

Sobre el derecho a la educación, se retoma de la Observación General 13 algunos elementos sobre las dimensiones generales relacionadas con el cumplimiento del derecho, en específico:

- **Disponibilidad:** instituciones y programas de enseñanza suficientes, en particular instalaciones y edificios con los servicios públicos básicos, docentes calificados, servicios de informática, entre otros.[83]

- **Accesibilidad material y económica,** con instalaciones accesibles geográficamente, con el uso de tecnología moderna (educación a distancia), y accesibilidad económica donde se garantice el alcance de esta para todos, especialmente para los grupos más vulnerables.[84]

- **Aceptabilidad:** en términos de programa de estudio y pedagógicos que garanticen una buena calidad para los estudiantes.[85]

Finalmente, sobre el derecho a la protección social, se retoman los principios de la Observación General 19 para evaluar los programas para reducir la pobreza, con los siguientes elementos:

[79] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 4.2.

[80] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 4.5.

[81] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 14: el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, párrafo 12, inciso a).

[82] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 14: el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, párrafo 12, inciso b).

[83] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 13: el derecho a la educación*, párrafo 6, inciso a).

[84] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 13: el derecho a la educación*, párrafo 6, inciso b).

[85] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 13: el derecho a la educación*, párrafo 6, inciso c).

- El carácter redistributivo de la protección social, para reducir y mitigar la pobreza.[86]
- La movilización del máximo de recursos disponibles para implementar un mínimo en el disfrute del derecho, en particular planes no contributivos y de asistencia social para las personas más vulnerables.[87]
- La obligación jurídica específica de hacer efectivo el derecho a la seguridad social en casos de personas que no están en condiciones de ejercer este derecho en el sistema de seguridad contributiva y la protección a grupos desfavorecidos o vulnerables.[88]

En suma, el marco internacional de los derechos humanos a nivel regional e internacional señalan la necesidad de hacer compatibles los diferentes componentes de la política fiscal (impuestos, deuda y gasto público) con las obligaciones en materia de derechos humanos, particularmente en el financiamiento de los derechos económicos y sociales. Estos estándares establecen obligaciones claras sobre la relación entre las finanzas públicas y su compatibilidad con los derechos humanos, entre ellas la necesidad de movilizar el máximo de recursos disponibles, ampliar el espacio fiscal para invertir en derechos, la transparencia y rendición de cuentas en el gasto público, la sostenibilidad de la deuda para que no ponga en entredicho el financiamiento a derechos, entre otras. Este marco normativo servirá para evaluar el análisis presupuestario y la evidencia recabada por Amnistia Internacional.



[86] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 19: el derecho a la seguridad social*, párrafo 3.

[87] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 19: el derecho a la seguridad social*, párrafo 4.

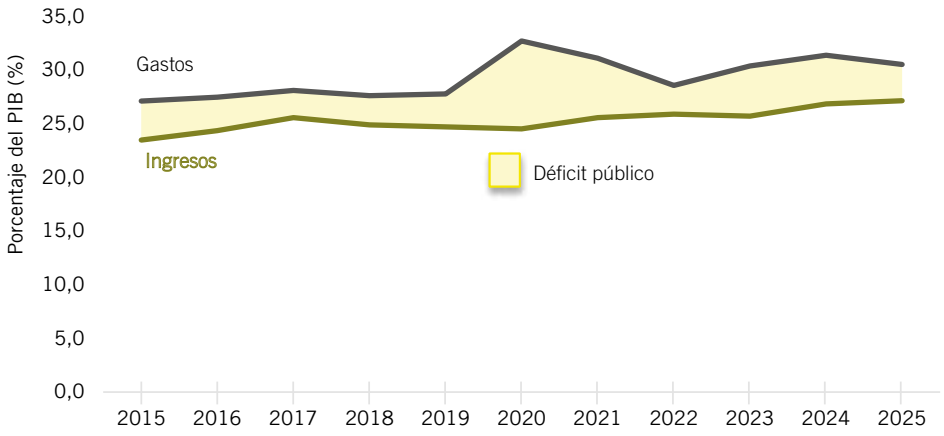
[88] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 19: el derecho a la seguridad social*, párrafos 49-51.

4. PANORAMA GENERAL PRESUPUESTARIO

4.1. PANORAMA GENERAL MACROECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

PRESUPUESTARIO

Gráfica 1. Ingresos y gastos presupuestarios del gobierno general de El Salvador 2015-2025



Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: FMI, World Economic Outlook Database

El Salvador es un país cuyos ingresos públicos se encuentran por arriba del promedio de la región, similar a países de ingresos per cápita mayores, como Colombia o Uruguay.[89] De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), se estima que el país recaudó en 2025 alrededor del 27% de su PIB.[90] Sin embargo, el país cuenta con una de las deudas públicas más altas de la región. Se calcula que para 2025, la deuda bruta[91] alcanzó el 88% del PIB, un porcentaje del tamaño de la economía incluso mayor que el de Argentina (73%), un país que ha

[89] Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: FMI, *World Economic Outlook Database*, https://www.imf.org/en/publications/weo/weo-database/2025/april (consultado el 26 de enero de 2026)

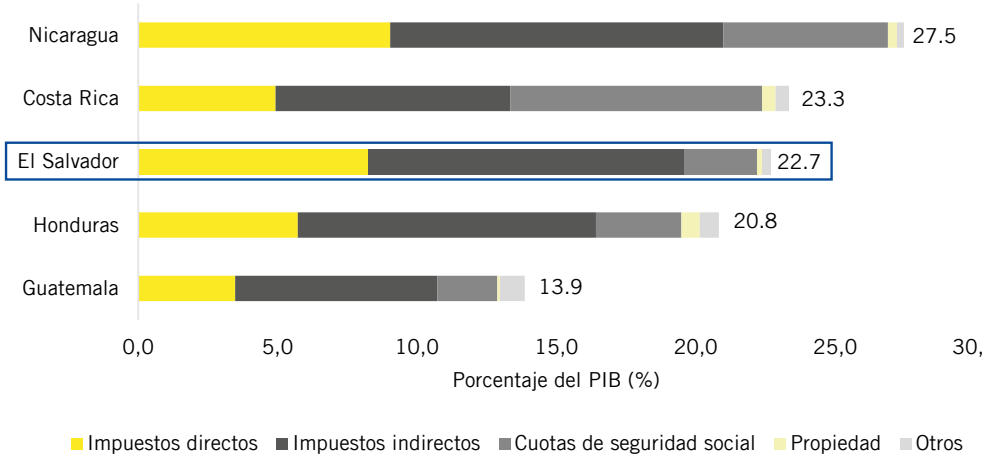
[90] Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: FMI, *World Economic Outlook Database*, https://www.imf.org/en/publications/weo/weo-database/2025/april (consultado el 26 de enero de 2026)

[91] La deuda bruta son todas las obligaciones del gobierno, que comprenden préstamos, bonos, certificados, etc. La deuda neta deduce de la deuda bruta aquellos activos financieros líquidos del gobierno que podrían usarse para pagar la deuda. En general, las comparaciones internacionales tienen disponible la deuda bruta.

tenido problemas macroeconómicos significativos por su endeudamiento crónico.[92] Ello se debe a que, durante los últimos diez años, los ingresos tributarios han sido consistentemente menores que el gasto público, con un balance primario[93] deficitario en todos los años y cuyo promedio anual es de cerca de cuatro puntos porcentuales del PIB en el periodo (ver Gráfica 1).[94] Aunque la crisis económica derivada de la COVID-19 tuvo un efecto importante en la deuda de todos los países de la región, en el caso de El Salvador existe un crecimiento sostenido de la deuda anterior a la pandemia, que continua después de 2020.

En materia tributaria, de acuerdo con las estimaciones del Portal de Transparencia Fiscal, los ingresos tributarios representaron en 2025 alrededor del 80%[95] de todos los ingresos del gobierno central,[96] cerca del 23% del PIB. De acuerdo con la información más reciente de la OCDE, en 2023 se recaudó un monto de impuestos aproximado del 22.8% del PIB, del cual 11.3% provino de impuestos indirectos a bienes y servicios, 8.3% de impuestos directos a personas físicas y corporaciones, 2.6% en contribuciones de seguridad social, y sólo 0.2% de impuestos a la propiedad. Como muchos países en América Latina, la mayoría de lo recaudado en impuestos provienen de impuestos al consumo, que suelen ser regresivos. En contraste, la recaudación a través de impuestos altamente progresivos como el impuesto a la propiedad suele ser marginal (alrededor del 0.2% del PIB) (ver Gráfica 2).[97] A su vez, dentro de los países de Centroamérica, El Salvador es de los que menos recauda por cuotas de seguridad social, al tener altos índices de informalidad laboral.

Gráfica 2 Ingresos tributarios por tipo de impuesto, 2023/2024



Nota: Se toman las cifras más recientes reportadas. Todos los países reportan como último año 2023, excepto Costa Rica, que presenta información de 2024. No se incluyen países de la región de Centroamérica con cifras más desactualizadas.

Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: OECD Data Explorer: Global Revenue Statistics- comparative tax revenues, https://data-explorer.oecd.org/ (consultado el 4 de marzo de 2026)

[92] Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: FMI, *World Economic Outlook Database*, https://www.imf.org/en/publications/weo/weo-database/2025/april (consultado el 26 de enero de 2026)

[93] El balance primario es la diferencia entre los ingresos y los gastos totales- excepto el pago de intereses- del gobierno. Un balance deficitario es cuando los ingresos son menores que los gastos y superavitario en caso contrario.

[94] Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: FMI, *World Economic Outlook Database*, https://www.imf.org/en/publications/weo/weo-database/2025/april (consultado el 26 de enero de 2026)

[95] Los ingresos no tributarios constituyen aquellos ingresos provenientes de la venta directa de bienes y servicios, cargos especiales, y los ingresos de empresas públicas.

[96] Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: Ingresos y deuda del Estado, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Ingresos.html (consultado el 3 de marzo de 2026)

[97] OECD Data Explorer: Global Revenue Statistics- comparative tax revenues, https://data-explorer.oecd.org/ (consultado el 4 de marzo de 2026)

Desde 2022, en sus observaciones del Sexto informe periódico de El Salvador, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que "(…) el sistema tributario continúa siendo regresivo y excesivamente dependiente de impuestos indirectos (…) preocupa al Comité la creciente deuda pública en relación con el producto interno bruto y la adopción de instrumentos financieros altamente volátiles y especulativos como moneda de curso legal, como el bitcoin."[98]

En el contexto del Programa de reforma del Servicio Ampliado del Fondo (SAF) del FMI, además de la implementación de recortes al gasto público, el equipo técnico del Fondo ha sugerido a las autoridades salvadoreñas considerar ampliar la base tributaria mediante el incremento o creación de tarifas especiales, impuestos especiales al consumo de ciertos bienes, impuestos a ganancias de capital y hacer más eficiente la recaudación al impuesto a la propiedad.[99] Aunado a ello, otra preocupación presentada en el reporte del FMI sobre El Salvador es la regulación fiscal en materia de organizaciones de la sociedad civil (Ley de Agentes Extranjeros, aprobada en 2025),[100] que impone un impuesto del 30% a las transacciones realizadas por las mismas sin espacio a deducción, la cual, en palabras del equipo técnico del Fondo, requiere de una aplicación consistente y equitativa, que evite que se reduzca el financiamiento internacional al desarrollo. Amnistía Internacional considera que la Ley de Agentes Extranjeros es una medida que no resuelve los problemas de recaudación del país y, en cambio, impone restricciones arbitrarias a la libertad de expresión, asociación y trabajo legítimo, que carece de una definición clara de "agente extranjero" y que institucionaliza la persecución contra organizaciones de la sociedad civil crítica.[101] La falta de claridad en la redacción de esta Ley que impone una mayor carga tributaria, implica que organizaciones de la sociedad civil domésticas que gestionan financiamiento internacional para el desarrollo sean consideradas como controladas por agentes extranjeros, llamado "agentes extranjeros" y considerados una amenaza para la estabilidad del país.[102]

Esto es consistente con la opinión de expertos en diversas entrevistas. Aunque El Salvador ha incrementado la recaudación, la mayoría de esta recaudación recae en los pequeños contribuyentes:

"El gobierno ha aumentado enormemente la recaudación. No todo este gasto sale de préstamo. El Gobierno de El Salvador ha llevado del 19% de recaudación al 23% del PIB. No hay casi ningún gobierno de Centroamérica que tenga mayor recaudación con respecto al PIB. Pero es, a la vez, el gobierno que más gasta. Los datos de recaudación fiscal sí nos permiten ver la contribución realizada por tamaño del contribuyente. Entonces la participación en la carga fiscal de los grandes contribuyentes ha bajado, y la que ha aumentado es la de los otros, que son los pequeños y micro contribuyentes."

Persona experta A, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 9 de abril de 2026

Estas declaraciones se confirman con la base de datos de ingresos por impuestos del Portal de Transparencia, donde la participación de los contribuyentes más pequeños en la recaudación total ha ido creciendo. Mientras que en 2022 este grupo contribuía con el 19.6% de todos los ingresos, en el 2025 contribuyó con el 26.6%,[103] lo cual indica una distribución de la carga fiscal hacia las empresas y hogares de menores ingresos.

Otro tema de relevancia es que, generalmente, los incrementos en el déficit público suelen incrementar el déficit en cuenta corriente, es decir, para mantener las necesidades de gasto e inversión de un país, se requiere de financiamiento del exterior. Este financiamiento puede venir de deuda, inversión extranjera directa, inversión de cartera, o reservas internacionales. En el caso de El Salvador otra fuente que compensa estos déficits en la cuenta corriente son las

[98] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de El Salvador, E/C.12/SLV/CO/6, 9 de noviembre de 2022.

[99] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pág 12.

[100] Asamblea Legislativa de El Salvador, Ley de Agentes Extranjeros busca transparentar uso de fondos provenientes del exterior, 21 de mayo de 2025, https://www.asamblea.gob.sv/node/13572

[101] Amnistía Internacional, El Salvador profundiza asedio a la sociedad civil, 23 de mayo de 2025, https://www.amnesty.org/es/latest/news/2025/05/el-salvador-profundiza-el-asedio-a-la-sociedad-civil/

[102] Amnistía Internacional, *Rompiendo el Tejido Social* (Index: AMR 01/0792/2026), 2026, página 32 y 35

[103] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de mayo de 2026)

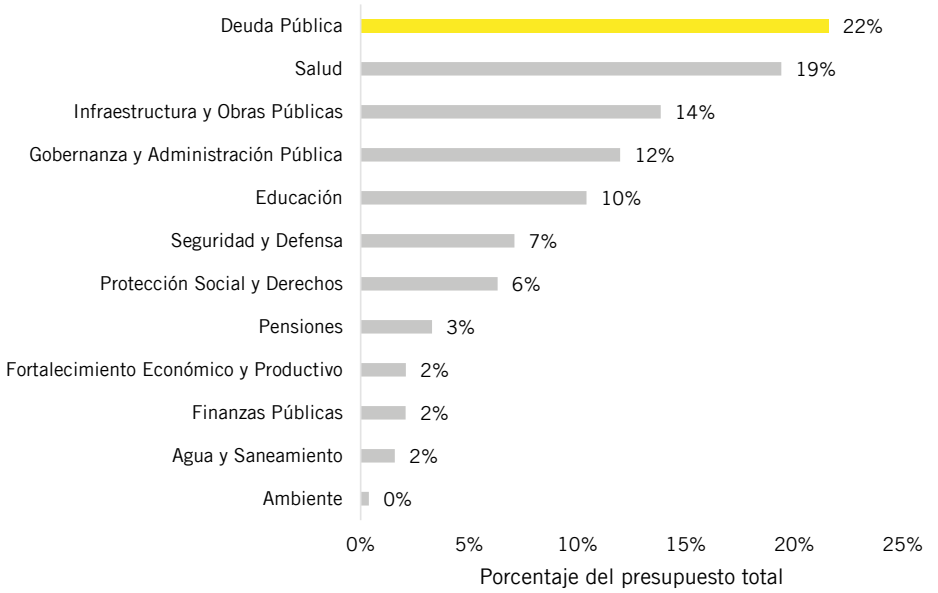
remesas de los salvadoreños que viven en el extranjero- especialmente en Estados Unidos.[104]

En El Salvador, la cuenta corriente ha presentado déficits continuos de 2015 a la fecha- un promedio de 2.2% del PIB. Aunque dicho déficit se ha reducido en 2025 (0.8% del PIB), el FMI calcula que dicho déficit se incrementará de nuevo a 1.8% del PIB en 2026. Según el FMI, ello se debe principalmente a tres factores 1) la necesidad de incrementar la inversión extranjera directa, 2) la baja formación de reservas internacionales, y 3) los riesgos que enfrentan las remesas y las exportaciones por la política migratoria de la actual administración de los Estados Unidos, que puede reducir las transferencias provenientes del exterior, y el complejo panorama económico de reducción de los flujos de comercio internacional.[105]

En palabras del Fondo, la balanza comercial, que es el indicador que mide el saldo neto entre las importaciones y exportaciones, se mantuvo deficitaria "a pesar los flujos de remesas se incrementaron 18% reflejando una transferencia anticipada dados los cambios en la política migratoria de EUA y el alto riesgo de deportación, consistente con un patrón generalizado en la región de Centroamérica. La posición de El Salvador permanece débil (a pesar de sus fundamentales macroeconómicos y políticas a implementar) debido a sus reservas insuficientes (…)."[106]

En materia del gasto público, en 2025, el gasto programado total del presupuesto del gobierno central ampliado de El Salvador ascendió a aproximadamente USD$13,102 millones, reflejando una estructura presupuestaria fuertemente concentrada en pocos rubros. Tres categorías funcionales principales concentran más de la mitad del presupuesto nacional: deuda pública (USD$2,826.6 millones), salud (USD$2,541.3 millones), e infraestructura y obras públicas (USD$1,812.5 millones) (ver Gráfica 3).[107] Esta distribución revela una estructura del gasto muy concentrada en un conjunto reducido de funciones que domina la asignación de recursos; en consecuencia, el resto de categorías funcionales compiten por un espacio fiscal considerablemente menor. Asimismo, la magnitud de estas tres partidas opaca en tamaño a la mayoría de los demás rubros, que quedan relegados a participaciones mucho más acotadas dentro del total. Esta concentración ha sido consistente en los últimos cinco ejercicios fiscales, configurando un patrón recurrente en la composición del gasto público.

Gráfica 3. Composición del presupuesto programado del gobierno central ampliado por categoría funcional, 2025



Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[104] En el caso de las remesas, dado que El Salvador es una economía dolarizada (i.e. el tipo de cambio no ajusta los desequilibrios entre cuentas), depende fundamentalmente de entradas de dólares para financiar sus déficits de cuenta corriente.

[105] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pág 15.

[106] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pág 6.

[107] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

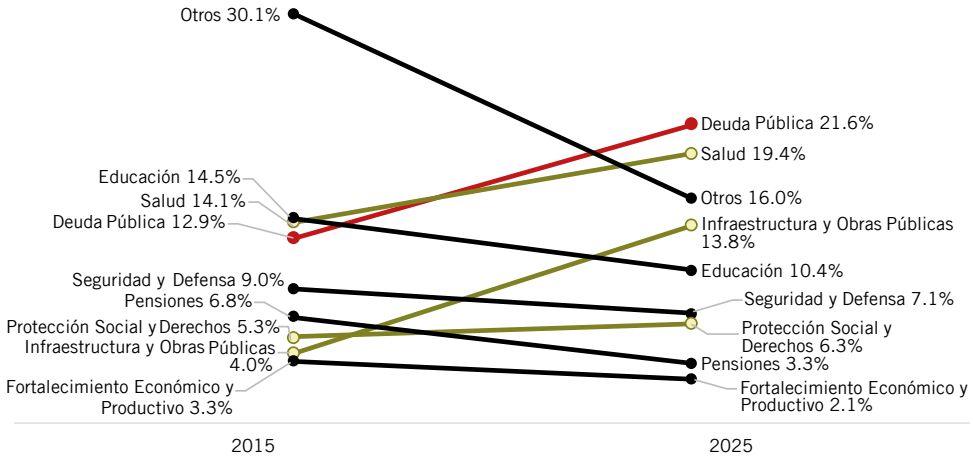
Amnistía Internacional, además, analizó el presupuesto para 2025 por rubros y encontró una carga fiscal significativa del servicio de deuda,[108] ya que dos de cada diez dólares de presupuesto se destinan a este concepto; este monto es mayor al gasto en salud y mayor al gasto conjunto en educación, protección social y derechos, y pensiones (ver Gráfica 3).[109]

De acuerdo con propios datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, El Salvador es uno de los países que destinan un porcentaje relativamente alto (más del 10%) de su presupuesto en deuda y por ende desplazan recursos tributarios domésticos para invertir en su desarrollo y por debajo del crecimiento de sus ingresos.[110]

En síntesis, el panorama fiscal de 2025 muestra un Estado cuyo gasto se orienta principalmente al cumplimiento de obligaciones financieras y el presupuesto de infraestructura de obras, mientras los sectores sociales y ambientales permanecen rezagados. Aunque- como se muestra en la siguiente sección- el gasto programado en salud ha crecido y es una de las categorías más importantes del presupuesto, esta configuración, como se verá más adelante, no solo no asegura una mejora en la calidad y acceso a este derecho, sino, además, plantea desafíos importantes para la equidad en la asignación de recursos, la sostenibilidad fiscal y la garantía de derechos sociales en el mediano plazo. En particular, este panorama muestra evidencia que cuestiona, de acuerdo con el marco internacional de los derechos humanos, la primacía en las prioridades presupuestarias de algunos derechos económicos como la protección social, la sostenibilidad de la deuda, y la progresividad del financiamiento de dicho gasto, ya que la subida del gasto y de la deuda va acompañada de una subida en la carga tributaria a contribuyentes de menores ingresos. Adicionalmente, la opacidad en la información pública y la falta de trazabilidad de algunos segmentos del presupuesto, agregan preocupaciones en el marco de las obligaciones internacionales de derechos humanos.

4.2. EVOLUCIÓN Y RECOMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2015-2025

Gráfica 4. Cambios en la composición del presupuesto programado del gobierno central ampliado por categoría funcional, 2015 - 2025 (Partcipación en el total del presupuesto)



Nota: En el rubro de "otros" se encuentran las categorías funcionales de 1) gobernanza y administración pública, 2) finanzas públicas, 3) agua y saneamiento, y 4) medio ambiente.

Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[108] Incluye pago de intereses y amortizaciones

[109] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

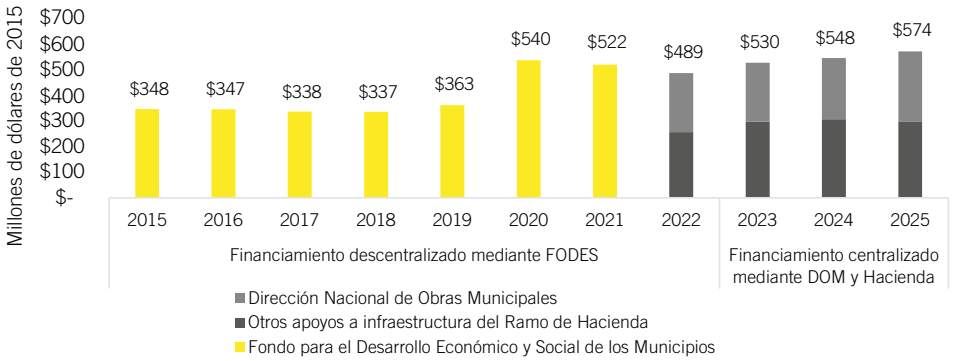
[110] Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Debt Dashboard: Regional Stories (Latin America and the Caribbean)*, https://unctad.org/publication/world-of-debt/regional-stories#section5 (consultado el 3 de febrero de 2026)

Entre 2015 y 2025, los cambios en la asignación de recursos reflejan tanto dinámicas fiscales y económicas como transformaciones políticas más amplias, que han redefinido el papel del Estado y la forma en que se distribuyen los fondos públicos. El siguiente análisis presenta patrones de continuidad y ruptura, así como una comparación de las categorías funcionales del presupuesto programado que han ganado o perdido prominencia en términos absolutos (a lo largo del tiempo) como relativos (en su participación total en el mismo).

La Gráfica 4 muestra los cambios en la composición de las categorías presupuestales principales de acuerdo con su presupuesto programado. A lo largo de la década, el gasto público programado ha atravesado un proceso de reconfiguración estructural, marcado por el creciente peso del servicio de la deuda pública, y por una mayor asignación a infraestructura y salud, y una reducción relativa del peso de las categorías de educación, pensiones, y fortalecimiento económico y productivo. Si bien el movilizar recursos y canalizarlos para la inversión en derechos es una obligación de los Estados, como se mostrará en las siguientes secciones, este incremento en salud no necesariamente se traduce en una mejora del servicio y de otras dimensiones de dicho derecho.

A nivel más detallado de los proyectos y rubros del presupuesto, se observa un cambio en la gestión de los recursos a nivel territorial. En el 2015 el tercer y cuarto rubros más importantes del presupuesto programado fueron transferencias a los municipios[111] aproximadamente de USD$695 millones, con el propósito de promover la asistencia técnica y capacitación y tener fondos para promover el desarrollo económico y social a través de infraestructura.[112] En 2025, la mayoría de estos proyectos pasaron a ser gestionados por el órgano ejecutivo a través de la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM) y del financiamiento para obras municipales del Ramo de Hacienda, con un monto cercano a los USD$722 millones.[113] Este cambio en la composición del gasto sugiere una recentralización fiscal, es decir, se revierte la política de descentralización que asignaba recursos presupuestarios a las autoridades locales con base a criterios claros, acompañada de un fortalecimiento del Ejecutivo en la asignación y ejecución de los recursos públicos. Además, en términos reales, la sustitución del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) por el nuevo financiamiento a través de la DOM no incrementó de manera significativa los recursos destinados a la infraestructura municipal, ya que el cambio de 2021 a 2025 fue menor al 10% (ver Gráfica 5).

Gráfica 5. Sustitución del FODES por un esquema centralizado de financiamiento de infraestructura municipal, 2015-2025



Nota: No se incluyen obras de financiamiento específico de otras categorías funcionales como educación y salud. Sólo se incluyen gastos de capital de las transferencias del FODES. Se excluyen financiamiento de gastos corrientes o capacitación.

Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[111] Primero, transferencias al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal por concepto de "Gestión Financiera, Capacitación y Asistencia Técnica a Municipalidades" y, segundo, el "Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios-Gastos de Capital" perteneciente al Ramo de Hacienda

[112] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[113] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

En contraste, en la Ley aprobada en noviembre de 2021, muchas de las facultades en materia de selección de proyectos, evaluación y asignación de los recursos se concentran en la DOM que, aunque se reconoce como autónoma, su junta directiva está formada solamente por diferentes instituciones del Poder Ejecutivo.[114] Además. en su Reglamento no se encuentran criterios claros, como en la ley anterior, de participación ciudadana y consulta con los concejos municipales. Tampoco se encuentran criterios técnicos y claros sobre la asignación presupuestal a los municipios, ni tampoco para la selección de proyectos.[115]

Este cambio en la gestión de recursos de infraestructura para municipios se dio en 2021 con la creación de la Ley de la Dirección de Obras Municipales (DOM) que sustituyó al Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), bajo el argumento de mejorar la eficiencia del gasto y combatir la corrupción.[116] Sin embargo, existen diferencias marcadas entre el diseño legal del FODES frente a los proyectos de la DOM.

El FODES tenía una Ley que establecía de manera clara la asignación de recursos y el proceso de selección de proyectos, como, por ejemplo, que la aprobación de proyectos se llevaba a cabo en sesiones de concejo municipal con asistencia del público, con la obligación de publicar el proceso de licitación y de evaluar los impactos de dichos proyectos. Además, los criterios de asignación a cada municipio contaban con fórmulas claras que determinaban el monto a asignar basados en la población, los índices de pobreza y la extensión territorial de los mismos.[117]

Aunque los argumentos[118] para la reforma estaban relacionados con el combate a la corrupción y la Fiscalía ha investigado casos de presuntos desvíos de fondos municipales de infraestructura entre 2012 y 2018,[119] la evidencia disponible sugiere que las denuncias de corrupción no desaparecieron con el nuevo esquema, sino que adoptaron formas distintas. Investigaciones periodísticas documentan que proyectos adjudicados bajo la DOM habrían beneficiado a empresas cuyos dueños están relacionados o son personas afiliadas al partido gobernante, que se habrían utilizado procesos de "licitación limitada", que restringen la competencia y el escrutinio público y que obras de alta complejidad técnica habrían sido asignadas a empresas que no cuentan con la experiencia o requerimientos técnicos para realizarlas.[120]

De las entrevistas realizadas por Amnistía Internacional las personas expertas describen la creación de la DOM como una transformación institucional que centraliza el gasto en infraestructura a nivel territorial. El marco normativo del FODES establecía fórmulas públicas de asignación, mecanismos de participación municipal y procedimientos de selección de proyectos. En contraste, las personas entrevistadas señalaron que actualmente no existen criterios públicos equivalentes para conocer cómo la DOM prioriza territorios, sectores u obras específicas. Las personas consultadas reconocen que la DOM ha ejecutado obras visibles y atendido algunas necesidades reales, pero cuestionan si la selección de proyectos responde sistemáticamente a déficits territoriales verificables y señalan la inexistencia de mecanismos adecuados para conocer costos, proveedores y resultados.

La concentración de atribuciones no se limita a proyectos municipales. También comprende infraestructura sectorial, incluida la sanitaria:

[114] Asamblea Legislativa de El Salvador, *Decreto 210: Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales*, 2021

[115] Diario Oficial de la República de El Salvador en la América Central, *Decreto 25: Reglamento de la Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales*, 7 de septiembre de 2022.

[116] Asamblea Legislativa de El Salvador*, Aprueban ley para crear Dirección de Obras Municipales que eliminará la corrupción e ineficiencia en las alcaldías*, 18 de noviembre de 2021, https://www.asamblea.gob.sv/node/11767#:~:text=Aprueban%20ley%20para%20crear%20Direcci%C3%B3n,Asamblea%20Legislativa%20de%20El%20Salvador

[117] Asamblea Legislativa de El Salvador, *Decreto 74: Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios*, 1998

[118] Ministerio de Seguridad Pública y Justicia*, Gustavo Villatoro: "Operación Monarca devela todo el entramado que está detrás de un acto de corrupción"*, 27 de abril de 2021, https://www.seguridad.gob.sv/gustavo-villatoro-operacion-monarca-devela-todo-el-entramado-que-esta-detras-de-un-acto-de-corrupcion/

[119] Jose Cerón, *Exfuncionarios municipales enfrentarán juicio por presunta malversación tras investigación de la fiscalía salvadoreña*, 16 de febrero de 2026, https://www.infobae.com/el-salvador/2026/02/06/exfuncionarios-municipales-enfrentaran-juicio-por-presunta-malversacion-tras-investigacion-de-la-fiscalia-salvadorena/

[120] Andrés Dimas y Jaime Quintanilla, Los ganadores de las obras municipales de Bukele: funcionarios, afiliados a Nuevas Ideas, empresas sin experiencia y sancionadas, 28 de septiembre de 2023, https://www.divergentes.com/los-grandes-ganadores-de-las-obras-municipales-de-bukele/

"Buena parte de los recursos ahora, a pesar de seguirse dirigiendo a infraestructura, pasan primero por casa presidencial. Me refiero, por ejemplo, a lo del FODES, que era infraestructura para municipios, pero ya no van directamente a las alcaldías, sino que pasa por casa presidencial para que luego sea designado a la DOM. Entonces, numéricamente, parecería que la inversión es la misma, que no ha cambiado, pero ese paso ahí me parece que también es grave […] Ya para este 2026, el presupuesto del Hospital Rosales, el principal hospital aquí de San Salvador, ya no está bajo la jurisdicción del Ministerio de Salud, sino que ahora ha pasado para la red nacional de hospitales desde casa presidencial."

Persona experta B, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 10 de abril de 2026

Una de las personas entrevistadas aportó una lectura adicional sobre las motivaciones detrás del cambio institucional. Señaló que, más allá de los argumentos oficiales sobre eficiencia y combate a la corrupción, el FODES no sólo constituía una fuente de financiamiento para obras municipales, sino representaba también un instrumento relevante de presencia territorial de liderazgos pertenecientes a diferentes partidos políticos. Desde su perspectiva, la suspensión de las transferencias y la posterior sustitución del esquema tuvieron un efecto-y posiblemente objetivo- político, de reducir la capacidad de influencia de otros actores distintos al partido gobernante:

"El primer golpe al FODES fue que [El Presidente] congeló las transferencias. Y ahí se dio cuenta [Bukele], primero, de la gran cantidad de dinero que involucraba el FODES y, segundo, del poder político que había también al transferir dinero a las municipalidades. […] La primera intención era política: era desfinanciar el potencial político que tenían las municipalidades."

Persona experta C, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 10 de abril de 2026

Amnistía Internacional revisó la legislación nacional referente a la DOM, en particular el Decreto 210 sobre la Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales y sus respectivas reformas, así como el Decreto 2015 de la Ley Simplificada de Adquisiciones para Obras Municipales, no encontrando criterios claros que dirijan y prioricen el gasto. Tampoco encontró manuales públicos ni reglamentos que profundicen o den claridad en esta materia.[121]

Al dividir en dos periodos el presupuesto programado del sector público del periodo analizado (antes y después de la entrada a la presidencia de Nayib Bukele) existen continuidades y cambios en la manera de priorizar y gestionar los recursos (ver Tabla 1). Esta evolución se analiza en términos reales deflactando los montos y usando como año base el 2015. En materia de deuda pública, en ambos periodos el gasto programado en el servicio de la deuda siguió creciendo, aunque a un ritmo menor a partir de 2020. Por otro lado, el crecimiento del presupuesto programado en salud y obras públicas aumentó significativamente, mientras que los rubros de educación, pensiones y fortalecimiento económico y productivo tuvieron caídas.

Tabla 1. Tasa de crecimiento real anualizada[122] del presupuesto, 2015-2025

	2015-2019	2020-2025
Infraestructura y obras públicas	8.1%	19.7%
Deuda pública	17.3%	12.1%
Salud	1.8%	7.5%
Protección social y derechos	2.4%	0.3%
Seguridad y defensa	4.1%	-1.6%
Otros	-2.5%	-1.9%

[121] De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en su análisis del Capítulo IV, los reportes fiscales a nivel municipal siguen siendo incompletos y existe una brecha con los estándares internacionales de reporte fiscales.

[122] La tasa calculada utiliza el crecimiento compuesto o CAGR por sus siglas en ingles determinado por la fórmula , donde Xo es el valor al inicio del periodo, Xf el valor al final, y n el número de periodos. Este método es superior a la media aritmética al medir series de tiempo con volatilidad o cambios bruscos entre periodos.

Tabla 1. Tasa de crecimiento real anualizada[122] del presupuesto, 2015-2025		
Educación	1.2%	-2.3%
Pensiones	9.4%	-13.2%
Fortalecimiento económico y productivo	23.5%	-18.2%

Nota: Tasas de crecimiento estimadas con montos deflactados a precios constantes de 2015

Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

Durante la administración del presidente Bukele, el servicio de la deuda se consolida como el componente dominante del presupuesto, transformándose en un ancla fiscal que condiciona la capacidad del Estado para expandir el gasto social o sostener niveles elevados de inversión territorial. Paralelamente, el gasto en infraestructura experimenta una aceleración significativa, convirtiéndose en un instrumento clave de centralización y control del gasto público a nivel territorial. En contraste, las políticas sociales crecen de forma más fragmentada y compensatoria. Por un lado, el gasto público programado en salud crece, pero por el otro, rubros como el de pensiones y educación se redujeron durante los mandatos del presidente Nayib Bukele.

El resultado es un modelo fiscal que, hacia 2025, luce más centralizado, donde la sostenibilidad de la deuda y la priorización de sectores estratégicos plantean desafíos crecientes para la equidad, la transparencia y la garantía de derechos sociales en el mediano plazo. Las siguientes secciones profundizan en estos hallazgos, examinando la evolución de cada una de las principales categorías del gasto, para entender cómo, a través de dinámicas distintivas, cada sector ha contribuido a la transformación estructural del presupuesto nacional.

Uno de los elementos a resaltar del análisis presupuestal es la caída de recursos asignados en el presupuesto a pensiones. Una de las condiciones más importantes requeridas por el FMI en el SAF es realizar una reforma al sistema de pensiones. A pesar de que desde 1998 el sistema de pensiones es privado, el gobierno salvadoreño es responsable de asignar presupuesto para cubrir el tiempo en que algunos trabajadores todavía cotizaban en el sistema público, más otros gastos como un monto de pensión mínima para trabajadores que hayan quedado sin recursos de sus cuentas de ahorro individuales. De acuerdo con un análisis de la organización salvadoreña Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), los cambios legales realizados al sistema de pensiones en 2022 elevan la carga fiscal a largo plazo si no se realiza una reforma profunda para elevar la edad de jubilación y/o las tasas de cotización.[123] Hasta la fecha, el gobierno salvadoreño no ha realizado dicha reforma[124] y los datos presupuestarios analizados sugieren una des priorización del presupuesto de pensiones.

El análisis aportado por las entrevistas realizadas por Amnistía Internacional con personas expertas en la materia y la revisión del reporte de FUNDE indican que la caída significativa en el presupuesto programado para pensiones observada en la Tabla 1 no implicará en el futuro necesariamente una disminución estructural de las obligaciones previsionales del Estado. Las personas expertas consultadas por Amnistía Internacional sugieren que una parte relevante del ajuste responde al aplazamiento temporal de transferencias al fondo de pensiones de acuerdo con la reforma de 2022:

"Había una línea presupuestaria que son transferencias al fondo de pensiones que a partir de 2023 está en cero. Normalmente tenía que andar por los 500 a 600 millones, pero eso iba en aumento. [...] A partir de 2023, el gobierno ya no pagó ni 600 ni 700 millones, sino que pagó cero en 2023, en 2024, 2025 y 2026: cuatro años de gracia que se dio él mismo en la ley. Y tiene que reanudar el pago en 2027."

Persona experta A, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 9 de abril de 2026.

Esto implica que los pasivos generados por las eventuales transferencias al fondo de pensiones

[123] Fundación Nacional para el Desarrollo, *Reforma del sistema de pensiones 2022*, marzo 2023, https://repo.funde.org/1940/1/Pensio-23.pdf

[124] Expediente público, El Salvador, bajo presión para reformar el sistema de pensiones, 16 de marzo de 2026, https://www.expedientepublico.org/el-salvador-bajo-presion-para-reformar-sistema-de-pensiones/

en 2027 significarán aún menos espacio fiscal en el presupuesto y una carga que tendrá que ser absorbida por el gobierno para poder garantizar el derecho a una pensión digna.

Además del presupuesto programado, se analiza el monto devengado de 2019 a 2025 para ver si existen diferencias entre la programación y la ejecución real del gasto. En dicho periodo, se observa que, en la mayoría de los años, rubros como deuda pública y gobernanza y administración pública alcanzan un gasto mayor al presupuesto programado, mientras que las categorías de educación, salud, pensiones y protección social y derechos tienen un gasto menor. Esto implica que, en la práctica, el presupuesto realmente devengado aumenta en ciertas áreas cuyos gastos corrientes sugieren que, por su naturaleza, son difíciles de ajustar (véase el pago del servicio de la deuda o gobernanza y administración pública). Mientras, ciertos sectores vinculados con derechos presentan brechas persistentes entre programación y devengo. Esta diferencia plantea interrogantes sobre las prioridades efectivas de ejecución y sobre la capacidad institucional para planear correcta y oportunamente el gasto social programado. La Tabla 2 muestra el porcentaje del ejercicio del gasto.

Tabla 2. Porcentaje de recursos devengados con respecto a lo programado, 2019-2025

Categorías	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Deuda Pública	100%	88%	106%	136%	106%	181%	100%
Salud	96%	80%	92%	87%	89%	64%	66%
Infraestructura y Obras Públicas	40%	54%	84%	26%	44%	47%	64%
Gobernanza y Administración Pública	104%	92%	106%	109%	102%	108%	106%
Educación	101%	74%	98%	91%	83%	94%	95%
Seguridad y Defensa	100%	78%	100%	109%	123%	117%	118%
Protección Social y Derechos	109%	55%	90%	94%	99%	79%	94%
Pensiones	93%	86%	111%	105%	53%	83%	86%
Fortalecimiento Económico y Productivo	99%	91%	89%	87%	83%	91%	195%
Finanzas Públicas	93%	85%	45%	44%	100%	118%	111%
Agua y Saneamiento	101%	90%	73%	83%	80%	95%	91%
Ambiente	77%	5118%	2699%	760%	469%	377%	75%
Total	97%	87%	98%	94%	87%	100%	91%

Nota: El indicador compara los recursos devengados con los montos programados originalmente. Los porcentajes superiores a 100% reflejan que el gasto devengado superó la asignación programada y pueden estar asociados con ampliaciones o reasignaciones realizadas durante el ejercicio fiscal. Los porcentajes extraordinarios observados en la categoría "ambiente" se explican por asignaciones iniciales reducidas y ampliaciones posteriores durante el ejercicio; por ello, deben interpretarse con cautela.

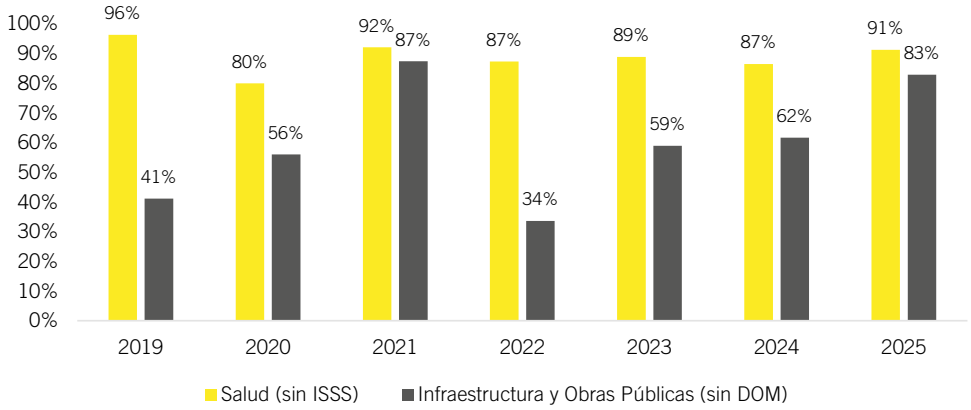
Las cifras en amarillo reportan una razón devengado-programado en los rangos entre el 90% y el 110%, indicando una consistencia entre lo presupuestado y el gasto real; aquellas en amarillo claro reportan ejecuciones menores al 90% y mayores al 50%, lo cual indica un grado de ejecución bajo de recursos; aquellas en negro reportan ejecuciones menores al 50%, lo cual indica un grado muy bajo de ejecución; finalmente, aquellas con razones mayores al 110% están en ocre, y reportan un gasto significativamente mayor al presupuestado.

Fuente: Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 2 mayo de 2026)

Es importante resaltar dos elementos a considerar en el análisis. Primero, que en 2024 y 2025 se observan caídas significativas en el gasto devengado con respecto al programado en las categorías de salud, y a partir de 2022 en infraestructura. Ello se debe a que dichas

instituciones reportan el gasto de manera separada en sus informes financieros y con un nivel menor de desagregación. En la base del Portal de Transparencia, la Dirección Nacional de Obras Municipales reporta el monto devengado en ceros en el presupuesto por líneas de trabajo, mientras que el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS) sólo reporta alrededor del 20% de su presupuesto. Ello dificulta la trazabilidad del gasto para dicho ejercicio y es un elemento que reduce la transparencia para poder monitorear el ejercicio de los recursos.

Gráfica 6. Porcentaje de recursos devengados con respecto a lo programado en salud e infraestructura, 2019-2025
Excluyendo al ISSS y a la DOM



Fuente: Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 2 mayo de 2026)

La Gráfica 6 muestra el porcentaje de ejecución sin tomar en cuenta estas dos instituciones. En el caso de Salud, este subconjunto representó el 55% del gasto total programado en 2025, y en el caso de infraestructura el 77% para el mismo periodo.[125] En el caso de salud, se observa que el ejercicio presupuestal se mantiene con niveles de gasto relativamente altos. Sin embargo, en la mayoría del periodo observado el gasto en infraestructura reporta subejercicios considerables incluso sin tomar en cuenta la DOM. Ello sugiere que, aunque pareciera ser que en lo programático la inversión en infraestructura ha crecido, en la realidad el gasto público en inversión pública para mejorar el acceso a los servicios públicos y apuntalar el crecimiento económico ha permanecido por debajo de las metas de la actual administración.

A partir de la evolución del presupuesto, su ejercicio y los principales cambios en su arquitectura, Amnistía Internacional encuentra que los recientes cambios en materia presupuestaria- particularmente el crecimiento del pago al servicio de la deuda y su participación en el presupuesto- han reducido el espacio fiscal para poder continuar incrementando los recursos presupuestales en derechos económicos y sociales, lo cual genera preocupaciones en materia de cumplimiento de las obligaciones de El Salvador de acuerdo a lo consignado en el ámbito de coordinación territorial de los principios generales aplicables a las políticas fiscales de la CIDH[126] en términos de movilización del máximo de los recursos disponibles, y en materia de sostenibilidad de la deuda. Además, la evolución del gasto programado y devengado y la falta de trazabilidad no garantiza el principio de ejecución, integridad y transparencia en el gasto público,[127] toda vez que la falta de trazabilidad en rubros importantes del gasto, la falta de reglas claras y discrecionalidad de fondos del DOM, y el subejercicio en algunas categorías funcionales implican un gasto poco transparente, sin claridad jurídica, y con limitado acceso a la información.

[125] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 2 de mayo de 2026)

[126] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 3.11.

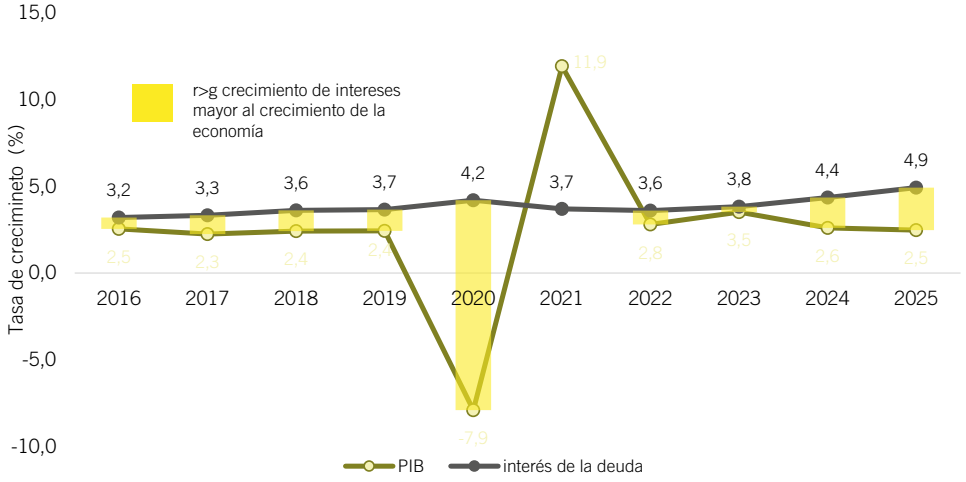
[127] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 3.9.

4.3. DEUDA INSOSTENIBLE: POSTERGANDO EL AJUSTE

Como se mencionó en la sección pasada, el pago del servicio de la deuda es el rubro más importante del presupuesto y el que ha crecido más en términos absolutos. Entre 2015 y 2025, esta categoría más que se triplica en términos reales,[128] pasando de cerca de USD$815 millones a más de USD$2.8 mil millones,[129] impulsado tanto por el aumento de los intereses como de las amortizaciones.[130] Este comportamiento se identifica al desagregar el rubro de deuda en sus componentes, lo que permite observar cómo cada parte contribuye a la expansión del gasto total.

Durante la última década, el servicio de la deuda pública en El Salvador ha experimentado un crecimiento acelerado y sostenido, reflejo tanto del aumento en el volumen de endeudamiento como del encarecimiento de las condiciones de financiamiento. El salto más pronunciado ocurre a partir de 2019, cuando el servicio de la deuda casi se duplica, y vuelve a intensificarse después de 2022, coincidiendo con mayores presiones de liquidez y vencimientos de bonos globales.[131] Esta expansión responde a una combinación de endeudamiento externo más caro y un uso creciente de financiamiento interno, especialmente a través de bonos del Tesoro y operaciones con el Banco Central.

Gráfica 7. Evolución del crecimiento de los intereses de la deuda y crecimiento económico, 2016-2025



Nota: Debido a que diferentes instrumentos de deuda presentan tasas distintas, se calcula el interés total como la razón del pago de intereses en un periodo entre el acervo total de la deuda en el periodo anterior.

Fuente: Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: 1) FMI, World Economic Outlook Database, https://www.imf.org/en/publications/weo/weo-database/2025/april 2) Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales riesgos para países de ingreso medio en desarrollo es la sostenibilidad de la deuda y el uso responsable de los recursos, que es responsabilidad compartida de acreedores y deudores. Utilizando los últimos datos del Fondo Monetario Internacional, Amnistía Internacional revisó los principales indicadores de la evolución de la deuda en los últimos diez años. Uno de los indicadores más relevantes es el balance fiscal

[128] Es decir, considerando la inflación

[129] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[130] Los pagos de la deuda se componen en términos generales de dos componentes: la amortización, donde se paga el monto del capital prestado originalmente, y los intereses, que es el costo adicional por contraer la deuda.

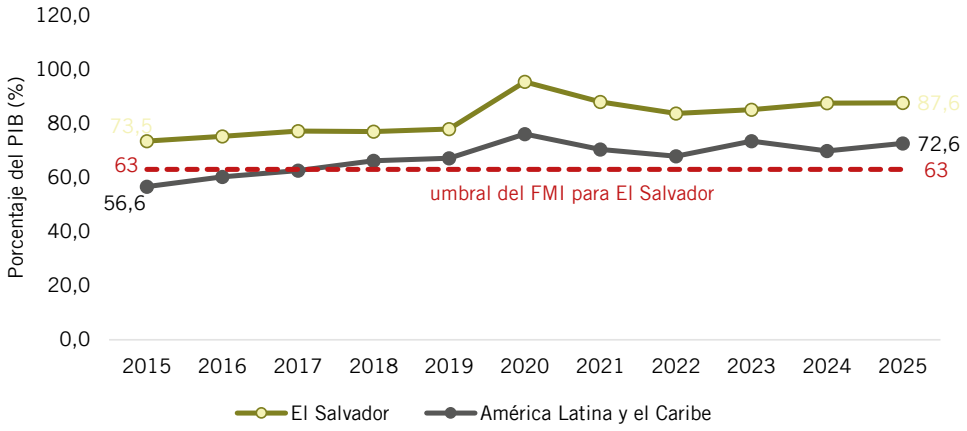
[131] Bolsa de Valores El Salvador, Mayor riesgo país eleva intereses de bonos emitidos por El Salvador, 23 de junio de 2017.

estructural de la deuda,[132] que mide la capacidad de pago de mediano y largo plazo de un país. En este periodo, el balance ha sido en todos los años deficitario con un déficit promedio de 3.5 puntos porcentuales del PIB potencial.[133]

En algunas ocasiones, los países pueden mantener estos déficits sin problemas de sustentabilidad, ya que, si su economía crece más que la tasa de interés real de la deuda, es señal que el país tiene una economía suficientemente grande para pagarla, es decir, que la razón entre deuda y PIB se mantiene o incluso decrece. Sin embargo, para el caso de El Salvador, Amnistía Internacional calculó la tasa de interés real implícita sobre el acervo total de la deuda y la comparó con el crecimiento de la economía. Los datos muestran que, a pesar de que el pago del servicio de deuda se triplicó y el presupuesto en infraestructura creció casi al 20% anual en términos reales durante la actual administración de Bukele, la economía sigue creciendo por debajo del crecimiento de los intereses implícitos de la deuda,[134] lo que sugiere que la política fiscal y de deuda pública de El Salvador generan una reducción del espacio fiscal, fundamental para garantizar derechos y evitar ajustes estructurales que podrían tener efectos regresivos en los derechos económicos y sociales, y potencialmente también tendrá efectos de largo plazo en el crecimiento económico,[135] afectando de esta manera el potencial del gobierno de movilizar el máximo de recursos disponibles (ver Gráfica 7).

El monto de las obligaciones financieras del Estado podría ser mayor si se consideran pasivos que no necesariamente aparecen reflejados en las cifras convencionales de deuda pública, como los atrasos o cuentas por pagar a proveedores.[136]

Gráfica 8. Deuda bruta del gobierno general como porcentaje del PIB, 2015 -2025



Nota: El umbral del FMI es específico para El Salvador.

Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: 1) FMI, World Economic Outlook Database, https://www.imf.org/en/publications/weo/weo-database/2025/april 2) FMI, *Article IV Consultation*: IMF Country Report 25/190, julio 2025

Como consecuencia, la deuda como porcentaje del PIB se ha venido incrementando desde

[132] Bajo esta definición, se toma en cuenta la capacidad de pago descontando fluctuaciones comunes en ciclos económicos. En este caos, ello es importante por el choque ocasionado por la COVID-19.

[133] Christian Breuer, A Three Percent Structural Deficit Rule, Review of European Economic Policy Vol 57, 2022

[134] En el caso de la crisis de la COVID-19, existe un periodo de una caída significativa de la actividad económica seguida de un repunte. Dicho choque económico no cambia la tendencia general.

[135] Yongquan, Cao y Vitor Gaspar y Adrian Peralta-Alva, Costly increases in public debt when r<g, IMF Working paper 24/10, enero 2024. https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2024/010/article-A001-en.xml

[136] Karla Molina, La deuda pública de El Salvador creció $1,428 millones en un año, La Prensa Gráfica, 1 de junio de 2026, https://www.laprensagrafica.com/economia/la-deuda-publica-de-el-salvador-crecio-1428-millones-en-un-ano-20260601-0068.html

antes de la crisis del COVID-19, pasando de 73% del PIB en 2015 a 88% en 2025.[137] La combinación de deuda interna y externa genera una presión fiscal persistente. De acuerdo con el análisis realizado por el FMI en su último reporte del Capítulo IV, la deuda total acumulada de El Salvador- medida como el porcentaje del PIB- se encuentra muy por encima del umbral calculado por el Fondo (63%) en el sentido de que, si la deuda permanece en estos altos niveles, el crecimiento económico será menor y tendrá consecuencias económicas negativas, y por ende, se limita la capacidad del Estado de movilizar y generar recursos disponibles para poder pagar la deuda y al mismo tiempo seguir canalizando presupuesto a financiar derechos económicos y sociales (ver Gráfica 8).[138]

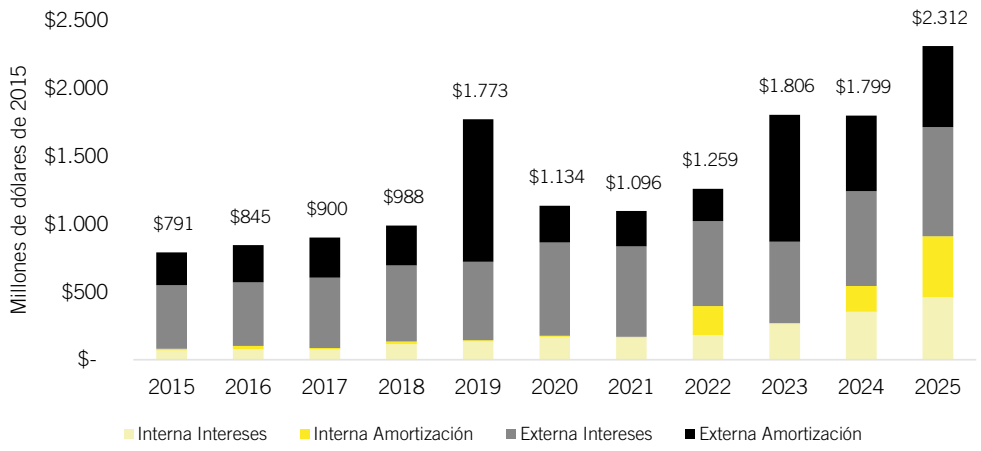
El hecho de que la deuda como porcentaje del PIB en El Salvador sea mayor a lo observado en América Latina y el Caribe es particularmente preocupante, considerando que la región, aunque sólo represente el 5% de toda la deuda mundial, es una de las regiones más caras para endeudarse, y la región en el mundo con el mayor porcentaje de deuda pública como porcentaje del PIB, lo cual levanta serias dudas sobre la capacidad de los países de la región de poder mantener su sostenibilidad en el largo plazo.[139]

Tanto el pago del servicio de la deuda externa como la interna[140] muestran incrementos recientes. En conjunto, la tendencia muestra que el servicio de la deuda se ha convertido en uno de los principales componentes del gasto público, reduciendo el espacio fiscal para inversión social y obligando al Estado a depender cada vez más de fuentes de crédito domésticas y comerciales.

En 2025, casi seis de cada diez dólares del presupuesto programado para pagar el servicio de la deuda pública eran deuda externa, es decir, aquella cuyos acreedores son no residentes[141] de El Salvador; mientras el resto de la deuda era doméstica o interna, cuyos acreedores residen en el país.

Sin embargo, el rubro que ha ido creciendo a una mayor velocidad es el servicio de la deuda interna. El presupuesto destinado al pago de sus intereses ha crecido de 2015 a 2025 a una tasa anualizada de 18% en términos reales. Esto implica que, en este periodo, el pago de intereses se multiplica por casi siete en términos reales, y que las amortizaciones pasan de montos casi marginales en 2015 (USD$12 millones) a más de USD$540 millones en 2025 (ver Gráficas 9 y 10).[142]

Gráfica 9. Presupuesto programado en pago de deuda interna y externa por tipo de acreedor, 2015-2025



[137] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: FMI, *World Economic Outlook Database*, https://www.imf.org/en/publications/weo/weo-database/2025/april (consultado el 26 de enero de 2026)

[138] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pág 27.

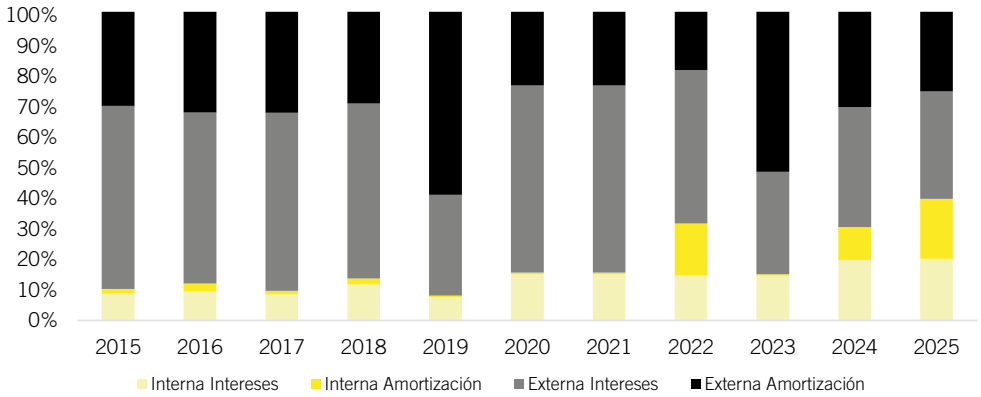
[139] UNCTAD, *A world of debt*, https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2024d1_en.pdf , página 7

[140] La primera, aquella deuda en manos de acreedores externos, y la segunda, en manos de acreedores internos.

[141] FMI, 2. The Measurement of External Debt: Definition and Core Accounting Principles, IMF Library, https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781589060609/ch002.xml#:~:text=y%20el%20MBP5%20.-,Definici%C3%B3n%20de%20deuda%20externa,econom%C3%ADa%20deben%20a%20no%20residentes%20.

[142] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

Gráfica 10. Composición del presupuesto en pago del servicio de deuda por tipo de acreedor, 2015-2025

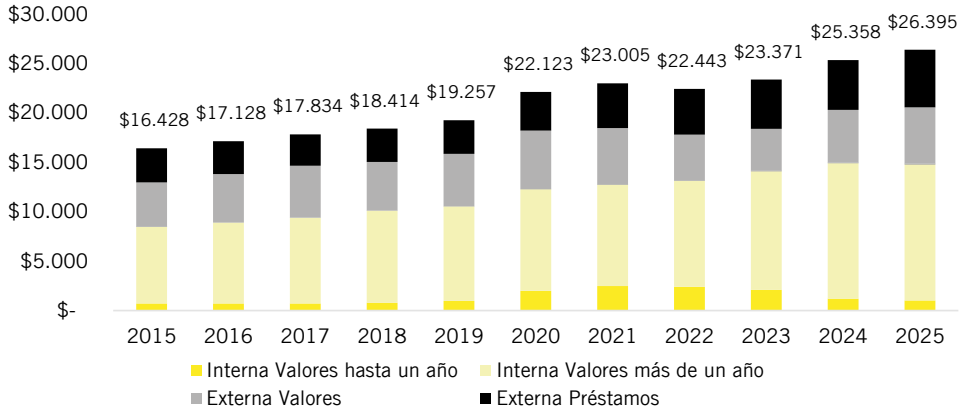


Fuente: Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

Este crecimiento en el gasto para pagar deuda interna se debe a una recomposición en el saldo general de la deuda: mientras que la deuda interna y externa era similar en 2015, en 2025 la mayor parte de la deuda es interna.

Además, refleja el uso intensivo de endeudamiento interno para compensar la pérdida de acceso a financiamiento externo, así como el mayor costo de los instrumentos emitidos localmente, en un contexto de tasas de interés al alza y restricciones fiscales. Ello se debe a que el refinanciamiento del gobierno ha reducido la deuda de corto plazo por deuda de largo plazo, pero con rendimientos mayores[143] (ver Gráfica 11). En conjunto, los datos muestran que la deuda interna se ha convertido en una fuente central pero cada vez más onerosa de financiamiento para el Estado salvadoreño, trasladando parte del ajuste fiscal hacia el sistema financiero doméstico.

Gráfica 11. Saldo de la deuda por acreedor, instrumento y madurez, 2015 -2025



Nota: Por valores se entienden aquellos instrumentos como bonos u otros títulos; por préstamos son aquellos créditos de bancos comerciales u organismos internacionales. Se excluyen deuda garantizada de empresas públicas o proyectos de inversión como Asociaciones Público-Privadas (APPs). Se excluyen los préstamos de deuda interna al tener valores marginales que no se reflejan en el gráfico en comparación con otros saldos.

Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: Banco Central de Reserva de El Salvador, Estadísticas: Deuda del Gobierno Central, https://estadisticas.bcr.gob.sv/serie/deuda-del-gobierno-central-anual-incluye-deuda-garantizada (consultado el 2 de marzo de 2026)

[143] En general, la curva de rendimientos de un país sugiere que entre mayor es la madurez de un mismo bono, los rendimientos serán mayores, ya que existe un mayor riesgo por factores como cambios en tasas de interés, inflación futura, riesgo de impago, entre otros.

Estos dos fenómenos- incremento de deuda interna con un crecimiento económico modesto- sugieren que el financiamiento doméstico también puede generar presiones sobre la disponibilidad de crédito para actividades productivas. Una de las personas expertas entrevistadas identificó indicios de un posible efecto de desplazamiento,[144] aunque señaló que su medición requeriría un análisis cuantitativo específico:

"De donde está echando mano principalmente el gobierno para financiarse es justamente del sistema financiero local, haciendo un efecto de desplazamiento de la capacidad de generación de fondos para otro tipo de iniciativas [...] Sí veo muchos indicios de que haya desplazamiento. Creo que sería necesario un estudio un poquito más cuantitativo, más definitorio."

Persona experta B, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 10 de abril de 2026

Los pagos a amortizaciones de la deuda interna han presentado una evolución al alza, pero con repuntes muy pronunciados en los últimos años. Tras mantenerse en niveles bajos y relativamente estables hasta 2021, en 2022 se observa un salto significativo, asociado a operaciones de refinanciamiento.[145] En 2025, el gasto vuelve a elevarse de forma abrupta, producto de la recompra temprana a finales de 2024 de bonos emitidos en los años previos con vencimientos del 2025 al 2029.[146] Aunque el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, llevado a cabo en 2024, ha mejorado la calificación de la deuda salvadoreña,[147] los retos sobre la deuda persisten, ya que el peso de la deuda en el presupuesto sigue creciendo. Esta dinámica indica que el gobierno ha recurrido cada vez más al mercado interno para cubrir sus necesidades de liquidez, aumentando la presión sobre las fuentes nacionales de financiamiento.

Esto es consistente con la dinámica presupuestaria de pago a las amortizaciones de la deuda externa, mostrando una alta volatilidad durante la última década, con picos muy marcados en 2019 ($USD1,080 millones) y 2023 (USD$1,106 millones).[148] En 2019, el gobierno colocó USD$1,097 millones en bonos soberanos con vencimiento en 2050 con el objetivo de amortizar cerca de USD$800 millones de deuda que vencían en diciembre de ese año, correspondientes al bono global emitido en 2009.[149] Al igual que en el caso de la deuda interna, estas operaciones permiten al gobierno cumplir en el corto plazo sus compromisos ante la falta de liquidez, aunque no resuelven el problema al contar con déficits primarios constantes y una debilidad en el ámbito fiscal y de dinamismo económico.

En paralelo, el gasto programado para intereses de la deuda externa se duplicó entre 2015 y 2025, creciendo a una tasa anualizada de 5% en términos reales, de USD$469 millones a USD$803 millones.[150] Este incremento obedece al mayor volumen de endeudamiento y al encarecimiento del crédito internacional, producto de un entorno de mayor riesgo país y del deterioro en la calificación crediticia previa al acuerdo con el FMI. A partir de 2019, el deterioro de las condiciones de acceso al financiamiento y el mayor costo del crédito en mercados internacionales obligó al país a depender más de deuda comercial con tasas más elevadas, consolidando así una trayectoria ascendente y cada vez más costosa del servicio de la deuda externa.

[144] El desplazamiento, o "crowding out" en inglés, es un fenómeno donde la adquisición de la deuda por parte del gobierno puede acaparar recursos y ahorro nacional que en otras circunstancias sería canalizado a inversión productiva.

[145] Los Angeles Times, *El Salvador ofrece comprar bonos de deuda externa que vencen entre 2025 y 2029*, 8 de abril de 2024, https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2024-04-08/el-salvador-ofrece-comprar-bonos-de-deuda-externa-que-vencen-entre-2025-y-2029#:~:text=En%20diciembre%20de%202022%2C%20El,ahorr%C3%B3%20288%20millones%20de%20d%C3%-B3lares. .

[146] EFE, El Salvador acepta recompra de bonos de deuda externa con vencimientos entre 2027 y 2052, SWI, 12 de octubre de 2024, https://www.swissinfo.ch/spa/el-salvador-acepta-recompra-de-bonos-de-deuda-externa-con-vencimientos-entre-2027-y-2052/87719050#:~:text=A%20mediados%20de%20abril%2C%20el,unos%201.749%20millones%20de%20d%C3%B3lares.

[147] Bloomberg Línea, *Los bonos de El Salvador suben, pero dudas fiscales aún nublan su repunte*, 19 de febrero de 2025, https://www.bloomberglinea.com/mercados/los-bonos-de-el-salvador-suben-pero-dudas-fiscales-aun-nublan-su-repunte/

[148] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[149] Reuters, *El Salvador coloca bonos por 1.097 mln dlr en mercado internacional*, 30 de julio de 2019, https://www.reuters.com/article/finanzas-elsalvador-deuda-idARL2N24V1JY/

[150] Ambas cifras en dólares de 2015

Amnistía Internacional concluye que, durante las administraciones de Nayib Bukele, la política de endeudamiento se ha caracterizado por un uso intensivo del financiamiento interno y una estrategia de refinanciación dependiente de instrumentos de largo plazo emitidos a tasas más elevadas. Ante el moderado crecimiento económico y la falta de medidas fiscales para fortalecer las finanzas públicas, se espera un espacio fiscal reducido.

Aunque estas medidas han permitido mantener la estabilidad en el corto plazo y solventar problemas de liquidez inmediata, también elevaron el costo total del servicio de la deuda y aumentaron la vulnerabilidad fiscal frente a cambios en las condiciones del mercado. Esta estrategia de endeudamiento se enmarca en un proceso más amplio de recentralización y expansión del gasto público.

Finalmente, como se mostrará en el siguiente capítulo, aunque el gasto se ha elevado de manera importante en la última década, los resultados en materia de financiamiento a los DESC y la mejora en indicadores clave ha sido modesta y desproporcionada con respecto al nivel de gasto producto del endeudamiento. En un contexto donde la economía crece por debajo de la tasa de interés real de la deuda, esta trayectoria es preocupante y contradice directamente el principio de gestión de deuda compatible con derechos humanos establecidos tanto por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU como por la CIDH.

4.4. EL DESTINO DE LA DEUDA: INVERSIÓN EN DESARROLLO Y RESULTADOS EN MATERIA DE DESIGUALDAD Y ACCESO A DERECHOS

En el siguiente apartado, Amnistía Internacional analiza las consecuencias, los costos y los resultados en materia del manejo del presupuesto y la deuda en El Salvador.

GASTO EN INFRAESTRUCTURA: RESULTADOS EN MATERIA DE INVERSIÓN Y CRECIMIENTO LIMITADOS

Como se mencionó en el análisis presupuestario de la Tabla 1, el rubro de presupuesto programado que creció más en la administración del presidente Bukele fue la categoría de infraestructura. Esta presenta el crecimiento más acelerado de toda la década. Con cifras deflactadas, el gasto programado pasó de USD$255 millones en 2015 a USD$1,504 millones en 2025,[151] lo que representa un aumento en términos reales de casi seis veces. Entre 2015 y 2019, el crecimiento de este rubro fue moderado, con una tasa anualizada de 8% en términos reales, y concentrado en carreteras y mantenimiento básico. A partir de 2020, sin embargo, la asignación se dispara, alcanzando su máximo histórico en 2025.

Aunque la narrativa oficial asocia este incremento con un esfuerzo de modernización y desarrollo territorial, la evidencia sugiere que la expansión: 1) fue menor a la programada por los constantes subejercicios, y 2) responde también a una arquitectura institucional de centralización del gasto y al uso intensivo del financiamiento externo para expandir el gasto, que se concentra principalmente en el financiamiento de proyectos. Este crecimiento refleja una expansión de la obra pública centrada cada vez más por instituciones que dependen directamente del Ejecutivo, en la que la inversión se orienta hacia proyectos de infraestructura urbana, vial y social. Programas ejecutados desde la Presidencia y nuevas entidades, como la DOM, canalizan buena parte de los recursos, complementados por iniciativas como Mi Nueva Escuela en el ámbito educativo.

Dentro de este panorama, además de la DOM, destacan tres componentes principales:

- **El Fondo de Conservación Vial (FOVIAL):** ha sido la columna vertebral del gasto en infraestructura salvadoreña durante la última década. Desde 2015 aparece de manera constante entre las principales líneas presupuestarias; tomando cifras deflactadas, los montos pasaron de USD$93 millones ese año a más de USD$200 millones en 2024.[152] Su función principal

[151] Ambas cantidades en dólares constantes de 2015, para tomar en cuenta la inflación.

[152] Ambas cantidades en dólares constantes de 2015, para tomar en cuenta la inflación.

—el mantenimiento y rehabilitación de la red vial nacional— ha garantizado su permanencia, independientemente del gobierno en turno. En los años previos a la administración del presidente Bukele, FOVIAL representaba un gasto estable, con incrementos moderados ligados al ciclo presupuestario y a proyectos de conservación. Bajo la actual administración, aunque se mantiene su peso, su crecimiento ha sido absorbido por el surgimiento de nuevos programas de infraestructura, reduciendo su participación relativa dentro del total.[153]

- **Ramo de Obras Públicas y Transporte:** muestra un crecimiento particularmente acelerado desde 2020. Utilizando montos deflactados, entre 2015 y 2019, los montos asignados se mantenían por debajo de USD$110 millones anuales, pero a partir de 2020 se triplicaron, alcanzando USD$164 millones ese año y más de USD$360 millones[154] en 2025.[155] No obstante, este rubro presenta poca claridad sobre su composición. A diferencia de otros programas con objetivos específicos, como FOVIAL o el financiamiento municipal, la categoría "Inversión en Infraestructura" es amplia y poco desagregada, sin información pública sobre la distribución territorial o el tipo de obras ejecutadas. La amplitud de la categoría y la limitada desagregación pública limita la trazabilidad del uso de recursos, identificar con precisión la distribución territorial y el tipo de obras financiadas. En la práctica, ello otorga un margen amplio de discrecionalidad administrativa.

- **Obras de infraestructura municipal:** como se explicó en la sección anterior, una parte significativa del endeudamiento reciente se ha canalizado hacia nuevos mecanismos de inversión pública, encabezados por la DOM y el Financiamiento para Obras Municipales del Ramo de Hacienda. Su cartera abarca una amplia gama de proyectos: desde infraestructura educativa, vialidad urbana y agua potable, hasta mercados municipales, espacios públicos y puentes. También incluye adquisiciones y servicios auxiliares, lo que confirma el papel de la DOM como operador centralizado de inversión pública más que como agencia de planificación local. Si bien muchas obras responden a necesidades reales, no hay información pública detallada sobre contratos, costos o criterios de priorización, lo que dificulta evaluar su impacto. En términos fiscales, la DOM ha permitido mantener altos niveles de inversión sin transferencias directas a los municipios, convirtiéndose en una herramienta dual que incrementa el riesgo de que la inversión municipal opere también como un instrumento de control territorial. En un contexto de alta presión por el servicio de la deuda, este modelo ha sostenido la actividad constructiva, pero al costo de una mayor concentración de recursos y decisiones en el gobierno central.

A pesar del crecimiento en el presupuesto en infraestructura, esta no se ha traducido en un crecimiento de la economía e inversión productiva que lleve a una mayor movilización de recursos disponibles para invertir en derechos económicos y sociales y a mayores ingresos para el bienestar de las personas en El Salvador. De acuerdo con el análisis del FMI, la pobre infraestructura, junto con la regulación excesiva y los bajos niveles de capital humano, es uno de los principales obstáculos al crecimiento.[156]

De las entrevistas realizadas por Amnistía Internacional, dos problemas y retos mencionados constantemente fueron: 1) que el problema no es únicamente cuánto se gasta sino la calidad del gasto, y 2) la falta de coordinación de la priorización estatal de obras territoriales verificables, con las necesidades cotidianas insatisfechas de la población. Por ejemplo, una persona experta mencionó el caso de los recientemente inaugurados puentes de Carolina y San Antonio, que, en su conjunto, de acuerdo con información oficial, costaron 24 millones de dólares:

"[Para la construcción de] Cada puente tardaron 3 años más en terminarlos. Eran para un año y se tardaron 2 y pico, más, 3 en total. Acabaron costando 46 millones en total. Con la iluminación de noche, es una maravilla, pero ¿sabes qué pasa? Las calles que comunican esos puentes son de tierra […] Hay calles que hasta pueden dejar incomunicado al municipio con el puente por una cárcava que hay. O sea, es una zona completamente desatendida si se exceptúan los 2 puentes maravillosos. Esos puentes han dado la vuelta al mundo [como] los primeros puentes colgantes de El Salvador iluminados, turismo, mejor conexión con Honduras. Puentes de oro y calles de tierra. La propaganda solo te dice de lo primero. [...] Solo hay que salir 200 metros del puente y empieza la calle de tierra."

Persona experta E, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 21 de abril de 2026

[153] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[154] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[155] Cantidades en dólares constantes de 2015, para tomar en cuenta la inflación.

[156] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pág 20.

Una investigación periodística reciente confirmó que los costos podrían haber alcanzado los 46 millones de dólares, de acuerdo con testimonios de los contratistas argentinos y mexicanos entrevistados por el diario Voz Pública.[157] De acuerdo con esta información, hubo sobrecostos y atrasos. Amnistía Internacional también confirmó, con información del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que el municipio de San Miguel- donde se construyeron los puentes- tiene niveles de pobreza multidimensional por arriba del promedio nacional, altas tasas de informalidad, y una de cada diez mujeres mayores de diez años no sabe leer ni escribir.[158] Este caso ilustra un patrón preocupante sobre la existencia de obras de infraestructura de alto costo cuyo impacto social es cuestionable, y que no se acompañan de un plan integral que garantice la mejora real de los servicios públicos para la población.

En general, los proyectos de infraestructura requieren de una evaluación social y de costo beneficio para calcular el costo de oportunidad de la obra, los retornos económicos y sociales, las externalidades positivas y negativas, así como otras variables que aseguren la factibilidad y conveniencia de dichos proyectos. Al respecto, desde 2022 el Comité DESC mencionó en su Sexto informe periódico de El Salvador que

"Preocupa al Comité la laxa aplicación de las medidas legislativas y administrativas vigentes en materia ambiental a empresas que operan bajo la jurisdicción del Estado parte(…) actividades económicas como desarrollo urbanísticos, proyectos de transporte, energía y vertederos de desechos no cuenten con evaluaciones de impacto ambiental adecuadas (…)."

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de El Salvador, 9 de noviembre de 2022

Esta falta de resultados en materia de desarrollo local se traduce también al crecimiento económico. A pesar de que el gobierno destaca un programa de actualización de infraestructura- que incluye mejoras en carreteras, aeropuertos, puertos y pasos fronterizos, y un proyecto de asociación público-privada por alrededor de USD$1,600 millones para ampliar la capacidad del puerto de Acajutla-[159] estas acciones no estuvieron acompañadas de mayor crecimiento. Mientras que el presupuesto programado creció a una tasa anualizada de 17% de 2015 a 2025 (y a una de 19% durante el gobierno de Bukele),[160] el crecimiento de la economía se ha mantenido igual: en los últimos diez años, la economía ha crecido en promedio 2.5%.[161] Esto se debe a que el gasto de infraestructura pública no ha promovido los niveles generales de inversión: la formación bruta de capital fijo[162] creció de 15% a 22% del PIB, impulsada más por la inversión privada que la pública, que se ha mantenido en alrededor del 3% del PIB.[163] Es decir, el gasto en infraestructura sigue aumentando, a diferencia del PIB y el crecimiento económico.

Parte de las razones que explican que este crecimiento del gasto no se traduzca en crecimiento y prosperidad está relacionado con factores institucionales de gobernanza y la calidad del gasto. Esto también está estrechamente relacionado a la falta de trazabilidad de ejecución de presupuestos como la DOM y los persistentes subejercicios en el gasto. En la misma línea, una de las áreas más importantes de reforma del programa del SAF del FMI es la mejora de la gobernanza y transparencia del sector público.[164] Algunas de las sugerencias del Fondo son: i) reformar las leyes en materia de finanzas públicas para que el presupuesto esté basado en resultados; ii) mejores herramientas de control del gasto; iii) la mejora en la publicación de estadísticas fiscales

[157] Javier Ramón, *Nuevos puentes en San Miguel costaron al menos $46 millones y no los $24 millones que dijo Bukele*, Voz Pública, 11 de septiembre de 2025, https://vozpublica.net/2025/09/11/puentes-san-miguel-factchecking-falso-bukele/

[158] PNUD, *Mapa Socioeconómico de El Salvador*, https://www.undp.org/es/el-salvador/mapa-socioeconomico-de-el-salvador#/ (consultado el 29 de mayo de 2026)

[159] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pág 21.

[160] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[161] FMI, *World Economic Outlook Database*, https://www.imf.org/en/publications/weo/weo-database/2025/april

[162] El valor total de la inversión en términos de sus activos fijos e inventarios, y representa el nivel total de inversión productiva de un país.

[163] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pág 19.

[164] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pág 5.

acordes con estándares internacionales de transparencia; y vi) la publicación de estadísticas públicas y transparentes en materia de adquisiciones y compras, que muestren los beneficiarios finales de los procesos de asignación de contratos y aseguren procesos competitivos.[165]

Una de las personas expertas entrevistadas por Amnistía Internacional explica la calidad de la infraestructura y su relación con el crecimiento económico de la siguiente manera:

"Creo que eso tiene que ver con el tipo de inversión en infraestructura. Es un tipo de inversión en infraestructura que no tiene un efecto multiplicador real ¿De qué tipo de infraestructura estamos hablando? Una plaza tiene un beneficio social, no lo vamos a negar. El espacio público es importante. Eso tiene que ver con derechos culturales, sociales. Pero, por ejemplo, hay grandes deficiencias en la conectividad para acceso al agua y saneamiento en las zonas rurales en El Salvador. Si la inversión en infraestructura se fuera a ese tipo de infraestructura que tiene que ver con el trabajo de cuidados, con agricultura, ahí veríamos, quizás, un efecto multiplicador un poco más notorio."

Persona experta F, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 10 de abril de 2026

VISITA DE CAMPO 1. EL CASO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE, CANTÓN LA PEÑA

Ubicación: zona oriental de El Salvador, cantón La Peña, distrito de Alegría, municipio de Usulután Norte, departamento de Usulután.

El proyecto consiste en la construcción de un sistema comunitario de agua potable para habitantes del cantón La Peña y comunidades aledañas, con el objetivo de garantizar acceso domiciliar al agua en una zona rural donde históricamente las familias han dependido de cantareras, nacimientos y largas caminatas para abastecerse. La obra dio inicio en marzo 2023. Según información oficial la obra incluye instalación de tuberías, conexiones domiciliares y obras complementarias para la distribución de agua en la comunidad. Algunos reportes periodísticos mencionan un monto de inversión aproximado de USD$1.4 millones.[166]



La visita de campo se realizo el 1 de mayo de 2026. El sistema de agua, cuya ejecución inicio hace

[165] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pp. 13-14.

[166] Maynor Lovo, DOM incumple con la entrega de proyecto de agua en Alegría, La Prensa Gráfica, 20 de abril de 2026, DOM incumple con la entrega de proyecto de agua en Alegría - La Prensa Gráfica

más de tres años según habitantes de la comunidad, se encuentra aproximadamente a ocho minutos de la calle principal y está ubicado justo al lado de la cancha comunitaria. De acuerdo con la información disponible, habitantes aseguran que, cuando el proyecto fue anunciado, se convocó a toda la comunidad y la obra fue presentada como una solución definitiva a los problemas históricos de acceso al agua. Sin embargo, con el paso del tiempo, los retrasos han generado incertidumbre y desconfianza entre la población.



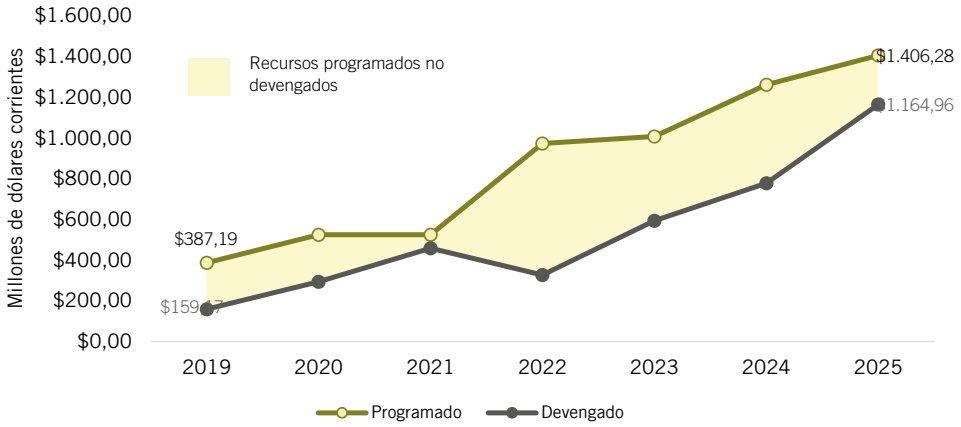
Durante el recorrido se observó infraestructura ya instalada y que varias viviendas cuentan con tuberías y conexiones domiciliares colocadas, incluyendo algunas casas aparentemente deshabitadas. Pese a eso, el sistema aún no se encuentra funcionando y la información que ha recibido Amnistía Internacional sobre el proyecto señala que se desconoce las razones exactas por las cuales la obra continúa inconclusa.

De acuerdo con las fuentes consultadas por Amnistía Internacional, los habitantes en general manifestaron no tener información clara sobre el estado actual del proyecto, los plazos de entrega o el seguimiento institucional de la obra. Mientras tanto, según se observó que las familias continúan recurriendo a cantareras, nacimientos y otras fuentes comunitarias para abastecerse de agua, en algunos casos recorriendo largas distancias o realizando pagos para acceder al recurso.

Otro problema es a falta de consistencia entre el gasto público devengado y lo programado. Durante el gobierno del presidente Bukele, persisten brechas en el ejercicio presupuestal, donde el gasto público no ha podido alcanzar a las metas en materia de infraestructura. Lo cual implica que el gasto real devengado y la inversión en estas obras ha crecido menos de lo que arrojan los datos de presupuesto programado (ver Gráfica 12). Ello significa que dichos aumentos en infraestructura en el gasto programado no han sido acompañados por una ejecución eficaz y eficiente del gasto que se materialice en un crecimiento económico o en que todos los proyectos estén concluidos.

Fuente: Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal

Gráfica 12. Presupuesto programado y ejecutado en infraestructura y obras públicas (sin DOM), 2019-2025



de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

"Un patrón que tiene este gobierno es que, en cada sesión plenaria [de la Asamblea Legislativa], o en casi todas, hay una reforma al presupuesto. Hay una redirección de recursos y se tiene que dar seguimiento a esas adendas o a esas reformas en la ley de presupuesto para ver de dónde agarraron y a dónde llevaron esos dólares. Ese ejercicio es un patrón, o sea, cómo aprueban algo y luego van moviendo. Y entonces, la ejecución del presupuesto es totalmente distinta a lo que a lo que se aprobó."

Persona experta F, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 10 de abril de 2026

De acuerdo con el reporte del Artículo IV del FMI "(…) mejorar la confianza y la inversión requiere seguir avanzando en elevar los estándares de reporte fiscal, aumentar la transparencia sobre los contratos adjudicados con recursos públicos y fortalecer la independencia judicial y el acceso a la información pública; todo ello, en línea con las mejores prácticas y los estándares internacionales, sigue siendo crucial."[167]

La información proveniente del FMI es consistente con las entrevistas realizadas con las personas expertas, quienes resaltan la falta de criterios públicos que permitan conocer cómo se prioriza la inversión en infraestructura, en particular las obras ligadas a la DOM.

"No hay ningún criterio [...] tengo compañeros y compañeras que han solicitado información sobre cuáles son los criterios y se les ha dicho que no, que no es información de acceso público."

Persona experta C, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 10 de abril de 2026

"No hay una claridad de criterios, ellos [la DOM] publican algunos de los proyectos que están realizando, pero no son claros los criterios con los cuales se dice "este proyecto sí se hace, este no" [...] o al menos no son públicos los criterios [...] Hay algunas obras que se empiezan y se dejan botadas tres meses."

Persona experta D, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 22 de abril de 2026

De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, para el 2025 El Salvador estaba considerado como uno de los países con mayor percepción de corrupción, en la posición 120 de 182 países analizados.[168] En su análisis de 2024, la misma organización menciona que las leyes de adquisición y compras de gobierno limitaron el acceso público a la información, ampliando el espacio discrecional en las compras de gobierno y

[167] FMI, *Article IV Consultation: IMF Country Report 25/190*, julio 2025, pág 26.

[168] Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2025*, https://www.transparency.org/en/cpi/2025/index/slv (consultado el 6 de marzo de 2026)

redujeron la rendición de cuentas.[169]

Uno de los ejemplos más emblemáticos de la falta de transparencia en las adquisiciones y los vacíos legales para la discrecionalidad es el caso del Fondo de Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), un fondo creado para la atención y prevención de desastres o emergencias gestionado por el Ministerio de Hacienda a petición del de Gobernación. Al ser un Fondo para emergencias, se prevén mecanismos de gestión financiera y adquisiciones más flexibles.[170] De acuerdo con un informe de la organización Cristosal de 2024, dicho Fondo ha recibido recursos que suman millones de dólares de diversas fuentes de financiamiento, y su ejercicio ha "carecido de transparencia y legalidad, ya que no se ha publicado información detallada sobre compras y contratos realizados con estos recursos."[171] Amnistía Internacional analizó el gasto devengado de 2019 a 2025 y encontró que en 2024 el gasto del Fondo alcanzó los 142 millones de dólares, de un presupuesto programado de sólo 4 millones de dólares.[172]

El aumento acelerado del gasto en infraestructura resulta particularmente significativo por su alto grado de centralización y baja desagregación en la información de acceso público. Amnistía Internacional revisó a fondo el presupuesto de El Salvador, y la presencia de partidas amplias o inespecíficas dificultó identificar proyectos específicos y su costo real. Obras de gran envergadura, incluyendo complejos penitenciarios de alta visibilidad (como, por ejemplo, el CECOT) o programas educativos emblemáticos, aparecen distribuidas en líneas genéricas cuyos montos no permiten rastrear su financiamiento completo. Esto constata los **déficits importantes de transparencia y trazabilidad en la ejecución efectiva del gasto público y refuerza la idea de que la infraestructura opera no solo como inversión física, sino también como un mecanismo de legitimación política y control territorial.**

En conjunto, la evolución del gasto en infraestructura muestra un cambio de escala y de lógica institucional: de un esquema descentralizado y sectorial hacia uno centralizado, con mayor control del Ejecutivo sobre la ejecución y priorización de proyectos con una lógica política. De acuerdo con el análisis realizado por la calificadora Moody´s, en el 2024, el mayor riesgo sigue siendo el relativo al gobierno: "En años anteriores, diversas medidas del gobierno que derivaron en cambios institucionales incrementaron el nivel de incertidumbre política, lo que socavó la calidad de la formulación de políticas y redujo la previsibilidad de las decisiones públicas, al priorizarse consideraciones políticas que afectaron negativamente el ánimo de los inversionistas."[173]

En resumen, con la evidencia presupuestaria y de diferentes fuentes secundarias disponibles, Amnistía Internacional nota que, aunque el crecimiento del gasto programado en infraestructura durante la administración de Bukele ha crecido de manera considerable desde 2019 y es de los rubros que más se han incrementado, no se ha traducido en un impacto proporcional sobre el bienestar de la población ni sobre el dinamismo del país. La política de inversión en infraestructura se ha caracterizado por subejercicios sistemáticos, falta de criterios públicos de priorización, denuncias documentadas de irregularidades en las adjudicaciones, y falta de transparencia. En consecuencia, dicha política no cumple enteramente con los principios de transparencia, orientación del gasto hacia la garantía de derechos, ejecución e integralidad en el gasto público, y coordinación fiscal territorial establecidos en los principios de la CIDH.[174] Más que un instrumento de desarrollo territorial equitativo, la infraestructura ha funcionado como un mecanismo de centralización y legitimación pública.

[169] Transparency International, *CPI 2024 for the Americas: Corruption fuels environmental crime and impunity across the region*, 11 de febrero de 2025, https://www.transparency.org/en/news/cpi-2024-americas-corruption-fuels-environmental-crime-impunity-across-region

[170] Decreto Legslativo 778, *Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres*, 31 de agosto de 2005.

[171] Cristosal Derechos Humanos, *Fondo de Prevención Civil, prevención y mitigación de desastres: La nueva Partida Secreta*, octubre 2024, https://cristosal.org/wp-content/uploads/2024/10/Informe-FOPROMID-2024.pdf

[172] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de mayo de 2026)

[173] Moodys ratings, *Moody's Ratings upgrades El Salvador's rating to B3; outlook stable*, 26 de noviembre de 2024, https://ratings.moodys.com/ratings-news/433486

[174] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas.

GASTO EN EDUCACIÓN: METAS SIN CUMPLIR Y RETOS PERSISTENTES

El gasto en educación aumentó en términos reales- es decir, con cifras deflactadas- de USD$917 millones en 2015 a USD$1,330 millones en 2025,[175] un incremento de casi 20% en términos reales. Entre 2015 y 2019, el presupuesto programado creció de forma moderada, a una tasa anualizada de 1.2% en términos reales, concentrado principalmente en educación básica y media, y con prioridad en gasto corriente como docentes, alimentación y uniformes. De 2019 a 2020 se registró un incremento significativo superior al 30% en términos reales. Sin embargo, entre 2020 y 2025, el gasto programado decreció a una tasa anualizada del 2.3%. El resultado es que, aunque el presupuesto educativo programado creció en términos absolutos a lo largo de la década, lo hizo a un ritmo menor que otros rubros, reduciendo su participación dentro del presupuesto total del 14% en 2015 al 10% en 2025,[176] lo que podría indicar una disminución en la priorización estatal de este rubro.

Desde 2022 surgen nuevas líneas presupuestarias como Mi Nueva Escuela, Crecer y Aprender Juntos, y Reducción de Brecha Digital, enfocadas en infraestructura, primera infancia y tecnología educativa. No obstante, su peso sigue siendo reducido frente a otros programas o rubros más tradicionales de enseñanza, lo que sugiere una evolución más cuantitativa que transformadora. En términos generales, el crecimiento del presupuesto educativo refleja continuidad institucional más que una reorientación de prioridades, manteniendo el foco en gasto corriente y ampliación de cobertura, en términos de las matrículas registradas en los datos públicos disponibles, antes que en innovación o calidad del aprendizaje.[177]

Desde 2023, el gasto en infraestructura se ha implementado a lo largo del territorio a nivel local a través del programa “Mi Nueva Escuela”, incluido dentro del Ramo de Educación, con un presupuesto de USD$140 millones en 2025 para obras de infraestructura y equipamiento. Aunque su magnitud es menor en comparación con la inversión vial o municipal, el programa refleja un intento por diversificar el gasto hacia áreas de alto valor simbólico y político, como la educación.

Presentado como una de las iniciativas emblemáticas del gobierno, Mi Nueva Escuela prometía remodelar 5,150 centros escolares en cinco años, pero hasta 2024 los resultados habían sido modestos. Según un informe oficial presentado por El Salvador ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en octubre de 2024,[178] solo 424 centros educativos habían sido intervenidos entre 2020 y 2024, menos del 10% de la meta original, con niveles de ejecución presupuestaria inferiores al 2% anual. Hasta la fecha de publicación del presente informe, no existían reportes públicos que detallarán el tipo o la ubicación de las obras realizadas.

De acuerdo con la información presupuestaria disponible para los años 2023, 2024 y 2025, existen dos componentes en “Mi Nueva Escuela”: uno de formación docente, innovación tecnológica y mejoramiento de centros educativos, y otro de infraestructura y equipamiento (ver Gráfica 13). Se observa que, si bien el monto total gastado ha ido creciendo en los últimos años, no se han cumplido las metas establecidas en el presupuesto en términos de ejercicio del gasto, y que el componente de infraestructura y equipamiento muestra montos gastados o devengados sustancialmente menores a lo programado. El componente de infraestructura muestra en los tres últimos años un subejercicio significativo, mientras que el de formación docente un monto gastado muy por encima de lo programado.

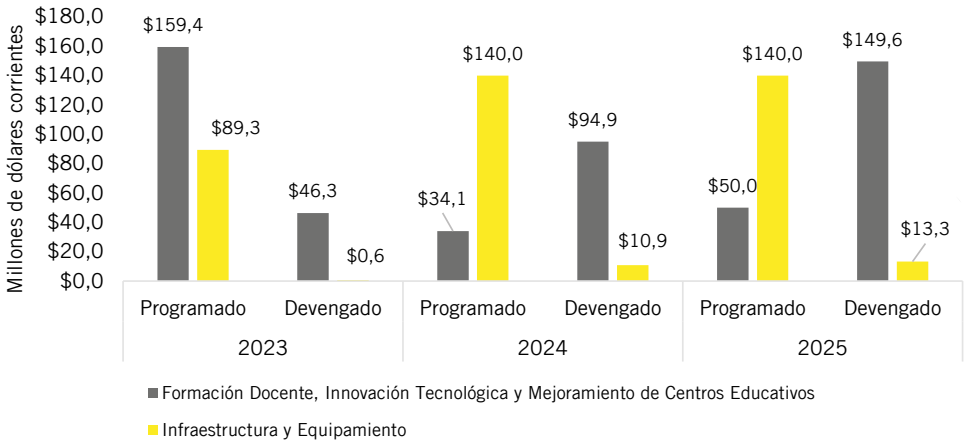
[175] Las cifras presentadas son deflactadas, esto quiere decir que están expresadas en dólares constantes de 2015, para tomar en cuenta la inflación.

[176] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[177] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[178] Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe nacional presentado en virtud de las resoluciones 5/1 y 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: El Salvador*, A/HRC/WG.6/48/SLV/1, https://digitallibrary.un.org/record/4068153/files/A_HRC_WG.6_48_SLV_1-ES.pdf, párrafo 61.

Gráfica 13. Presupuesto programado y devengado del programa "Mi Nueva Escuela", 2023 -2025



Fuente: Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

Como lo muestran las metas señaladas anteriormente, en la práctica, el programa ha funcionado más como instrumento para comunicar metas ambiciosas que como motor real de inversión educativa. Aunque simboliza la expansión de la infraestructura en diferentes zonas del país, su ejecución continúa altamente centralizada y dependiente del Ejecutivo, en línea con la lógica vertical que caracteriza al modelo de obra pública bajo la administración Bukele. Al igual que con el caso de infraestructura, la centralización del gasto tiene como riesgo el ignorar las necesidades específicas de las comunidades, como se mostrará más adelante en la visita de campo.

Una de las personas entrevistadas por Amnistía Internacional indicó que la falta de cumplimiento de las metas para intervenir escuelas y remodelarlas tiene efectos negativos en el aprendizaje de las personas estudiantes. Sobre las acciones del gobierno cuando una escuela sigue en remodelación señaló:

"Las indicaciones es que los niños se queden en virtual (...) Por lo general son en zonas rurales, son caseríos o cantones donde no hay mucho acceso al Internet. Entonces las familias comienzan a ver cómo poder continuar con la educación, (...) Están debajo de árboles recibiendo clases, en un gallinero (...) estudiantes que están recibiendo educación en formas indignas, que no son condiciones pedagógicas. Algunos centros escolares ya tienen 4 años de que les están arreglando la escuela y nunca se las terminan."

Persona experta H, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 9 de abril de 2026

VISITA DE CAMPO 2. EL CASO DEL CENTRO ESCOLAR EL AMATILLO, SANTA ANA

Ubicación: caserío El Amatillo, cantón Los Apoyos, distrito de Santa Ana, municipio de Santa Ana Centro, departamento de Santa Ana.

La construcción de este proyecto consiste en la renovación de la infraestructura educativa, en el marco del proyecto "Dos escuelas por día" lanzado en mayo de 2025 e impulsado por el Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Educación y la Dirección de Obras Municipales (DOM).[179] La obra comprende la demolición completa de las estructuras existentes y la construcción de nuevas instalaciones. Aunque la obra aparece en el programa de "Dos escuelas por día" para 2025, información periodística señala que la construcción comenzó

[179] Ministerio de Educación, *Dos escuelas x día*, 16 de julio de 2025, Centro Escolar Caserío El Amatillo - Dos escuelas por día

desde septiembre de 2023.[180]

Según información publicada por el Ministerio de Educación, el proyecto contempla una inversión de US$1.3 millones para un área de construcción de 3,377 m², que beneficiaría a 154 estudiantes de parvularia a educación básica,[181] todos procedentes de los caseríos aledaños.



Al momento de la visita realizada el 25 de abril de 2026, la obra continuaba en ejecución, luego de aproximadamente dos años y ocho meses desde su inicio en septiembre de 2023. De acuerdo con la información disponible y actores relevantes, meses después de iniciada la construcción, los trabajos fueron suspendidos temporalmente y, posteriormente, retomados, sin que se brindara información oficial a la comunidad educativa sobre las razones de los retrasos o fechas de entrega. Según indicaron algunas personas consultadas en terreno, ni padres y madres de familia ni la dirección del centro escolar han recibido información clara sobre el avance del proyecto.

De acuerdo con la información recabada, las antiguas instalaciones fueron demolidas en su totalidad, aunque algunas fuentes señalaron que los principales problemas de la infraestructura anterior estaban relacionados únicamente con el deterioro del techo. Durante la visita, se registró información que apunta a que el proyecto iniciaría con aproximadamente 50 trabajadores, pero que el personal se ha ido reduciendo conforme avanzaba la construcción. Actualmente estarían laborando aproximadamente 20 personas.

[180] Luis Canizalez, *Dos años en el olvido: sin escuela nueva y sin escuela vieja*, Elementos, 1 de octubre de 2025, Dos años en el olvido: sin escuela nueva y sin escuela vieja - Revista Elementos

[181] Ministerio de Educación, *Dos escuelas x día*, 16 de julio de 2025, Centro Escolar Caserío El Amatillo - Dos escuelas por día



Desde el inicio de las labores de demolición, estudiantes del centro escolar reciben clases en una vivienda prestada por una habitante de la comunidad que se ubica a 5 minutos de la escuela, donde han improvisado una galera temporal. Las clases se desarrollan por grupos y horarios reducidos: cada grupo recibe entre una hora y media y dos horas diarias de clases, en jornadas de lunes a viernes, de acuerdo con la información recabada en la visita.

Amnistía Internacional tuvo conocimiento de la preocupación entre padres y madres de la comunidad por la incertidumbre respecto a las condiciones actuales de aprendizaje y el tiempo prolongado que las niñas y niños llevan sin acceso a una infraestructura escolar adecuada y horarios normales. Respecto a los plazos de ejecución, fuentes locales señalaron que la entrega de la obra estaba prevista inicialmente para marzo de 2026, luego de haber recibido una prórroga adicional; sin embargo, debido a nuevos retrasos, el plazo habría sido extendido hasta mayo de 2026. Sin embargo, durante la visita se observó que la obra aún presenta avances pendientes importantes.

A pesar de que El Salvador ha alcanzado una cobertura de más del 90% a nivel primaria,[182] diversas investigaciones arrojan una falta de consistencia en las cifras oficiales y un subejercicio de infraestructura educativa.[183] Por otro lado, los resultados en materia de educación muestran pocos avances en materia de disponibilidad y movilización de recursos. En términos del promedio de alumnos por maestro, en 2024 El Salvador reportaba un promedio de 29 alumnos en nivel preescolar, 28 en primaria, y 25 en secundaria, un nivel todavía por debajo del promedio de América Latina, donde el número promedio de alumnos fue de 23, 23, y 19, respectivamente.[184] En materia de inversión, el gasto público en educación como porcentaje al PIB se redujo en la última década, de 3.9% en 2015 a 3.2% en 2023, similar al de países como Guatemala o Nicaragua.[185] Ello sugiere que, a pesar de las inversiones en infraestructura, el gasto público ha

[182] Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, Fortaleciendo la educación básica en El Salvador para volar más alto, 9 de octubre de 2025, https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/fortaleciendo-la-educacion-basica-en-el-salvador-para-volar-mas-alto/

[183] Victoria Delgado, *Gobierno ha renovado 424 escuelas de las 5,150 que prometió*, El Faro, 13 de enero de 2025, https://elfaro.net/es/202501/el_salvador/27703/gobierno-ha-renovado-424-escuelas-de-las-5-150-que-prometio

[184] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *CEPALSTAT: Promedio de alumnos por maestro, por nivel de enseñanza*, https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es (consultado el 6 de marzo de 2026)

[185] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *CEPALSTAT: Gasto público en educación*, https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es (consultado el 6 de marzo de 2026)

sido menor con respecto al tamaño de la economía de El Salvador.

Para las personas entrevistadas por Amnistía Internacional, el gasto en educación no necesariamente se ha traducido en una transformación estructural del sistema educativo que se refleje en resultados. Diversas intervenciones se han concentrado en componentes de alta visibilidad pública —infraestructura, equipamiento tecnológico y paquetes escolares—, mientras persisten rezagos en calidad educativa, matrícula y planificación sectorial.

"Una característica general en el campo social es que este gobierno se ha caracterizado más por la forma que por el fondo (...) En educación, prácticamente las estadísticas se mantienen estáticas (...) no hay mejoras en la calidad, en las pruebas estandarizadas que hemos participado, salimos muy mal. No hay mejoras en la matrícula de educación media y educación superior, pero sí (...) hay toda una maquinaria de propaganda que entregan computadoras y uniformes (...) Entonces eso genera una especie de espejismo."

Persona experta G, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 9 de abril de 2026

Una persona experta también entrevistada cuestiona el costo de oportunidad de priorizar y canalizar los recursos en infraestructura frente al gasto en otros componentes necesarios para la disponibilidad del derecho a la educación:

"Aunque haya inversión en infraestructura, bien parece que hay un enorme desperdicio por varias razones. Una, porque no se están reconstruyendo las escuelas donde más urgía (...) los gobiernos anteriores lo que tenían era un presupuesto para mantenimiento de escuelas. La otra es que ahora ni siquiera sabemos cuál es el presupuesto para el mantenimiento (...) realmente lo que El Salvador necesitaba era mejorar el magisterio, más o menos la currícula, ¿verdad? Pero sobre todo las condiciones del magisterio y la calidad del magisterio (...) aquí tenemos un caso de una gran inversión en infraestructura, cuando la prioridad para mejorar la educación tal vez era otra cosa."

Persona experta A, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 9 de abril de 2026.

En materia de calidad, de acuerdo con los resultados de la prueba PISA 2022 de la OCDE, El Salvador es el cuarto país con los peores resultados generales en áreas como matemáticas, lectura y ciencias, de un total de 73 países que tomaron la prueba. Casi siete de cada diez estudiantes (68%) que tomaron la prueba se encuentran por debajo del nivel más básico de competencia en las tres áreas y sólo el 0.1% de ellos tuvo resultados en el nivel de alto desempeño.[186]

A pesar del aumento del presupuesto educativo en la última década y de iniciativas de alta visibilidad como Mi Nueva Escuela, la evidencia muestra que el gasto en educación ha perdido peso relativo dentro del presupuesto total y que los resultados en calidad, cobertura y condiciones de aprendizaje siguen siendo insuficientes. La inversión para renovar las escuelas ha tenido retrasos y por lo tanto ha sido contraproducente, dejando a niñas y niños recibiendo clases en condiciones inadecuadas durante años, mientras que El Salvador continúa entre los países con peores resultados en pruebas internacionales de aprendizaje. El problema no es únicamente cuánto se gasta, sino en qué se gasta: la concentración de recursos en infraestructura de alta visibilidad política ha desplazado inversiones más estructurales en calidad docente, currícula y permanencia escolar. Esto plantea preocupaciones concretas para la garantía de derechos de acuerdo con lo señalado con la CIDH,[187] y respecto al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad del derecho a la educación establecidas en la Observación General 13 del Comité DESC. [188]

GASTO EN SALUD: MÁS PRESUPUESTO, PERO SIN MEJORAS PROPORCIONALES EN ATENCIÓN

Entre 2015 y 2025, el gasto programado en salud se consolidó como una de las áreas con mayor crecimiento dentro del presupuesto nacional. Este mantuvo una tendencia ascendente a lo largo de la década, y logra duplicarse de 2015 a 2025, pasando, en términos reales, de USD$893

[186] OECD, PISA 2022 Results: The State of Learning and Equity in Education, Volume I, 2023, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/53f23881-en

[187] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas.

[188] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 13: el derecho a la educación*, párrafo 6.

millones a USD$2,109 millones.[189] De 2015 a 2019 mantuvo un crecimiento moderado, con una tasa anualizada del 1.8% en términos reales; después de 2020 y la crisis de la COVID-19, el gasto se acelera, creciendo de 2020 a 2025 a una tasa anualizada de 7.5% en términos reales.[190]

Para 2025, el presupuesto en este rubro se ubica claramente por encima del promedio histórico, reflejando un esfuerzo por mantener niveles elevados de inversión en el sector, aunque con fluctuaciones intermedias que sugieren reasignaciones dentro del gasto total. La participación de esta categoría del gasto pasa del 14% del presupuesto total en 2015 a 19% en 2025.[191] Esta expansión convierte a la salud en el segundo rubro más importante del gasto público, solo detrás del servicio de la deuda, superando incluso al presupuesto educativo.

De acuerdo con los datos públicos, el crecimiento se explica en buena medida por el incremento en las líneas para la inversión hospitalaria y de infraestructura médica, con aumentos en los presupuestos de hospitales nacionales como el Rosales, Bloom, Zacamil y San Juan de Dios, así como la incorporación de nuevos proyectos, entre ellos el Hospital Nacional El Salvador y el Proyecto de Telemedicina financiado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). Estas iniciativas apuntarían a la modernización del sistema hospitalario y al fortalecimiento de la atención de segundo y tercer nivel.[192]

Uno de los programas insignia del gobierno de El Salvador es el proyecto de Telemedicina. Durante 2024 y 2025, el gobierno gastó alrededor de USD$65 millones en este proyecto.[193] De acuerdo con las entrevistas realizadas por Amnistía Internacional, aunque el proyecto debería contribuir al diagnóstico de enfermedades y tiene potencial en zonas urbanas, su capacidad para mejorar el acceso depende de la conectividad, la disponibilidad de medicamentos, la proximidad de establecimientos y la existencia de mecanismos de referencia adecuados. El riesgo aparece cuando la herramienta digital opera como sustituto de servicios presenciales debilitados, especialmente en territorios rurales o periféricos.

Una de las personas expertas comparte sus preocupaciones sobre la estrategia del programa "Doctor SV"- financiado con el préstamo del CAF- para ampliar la cobertura, particularmente en atención primaria:

"Entonces, qué fórmula era como más accesible económicamente y que también fuera introduciendo ya las nuevas políticas que quieren hacer con el sistema de salud. Y fue que diseñaron "Doctor SV". El Doctor SV es una política de salud que han implementado desde noviembre del año pasado para lo que es atención (…) Entonces hoy tú bajas en tu teléfono una aplicación llamada Doctor SV, la cual te sirve como plataforma de telemedicina. Aparte de esto, se han cerrado espacios de atención (…) si usted le dice: 'Bueno, ya no tengo unidades de salud donde consultar; la próxima me queda a kilómetro y medio, dos kilómetros, tengo que tomar dos buses' ahí tengo Doctor SV, pues mejor voy a consultar por Doctor SV."

Persona experta I, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 22 de abril de 2026.

"Pero eso ahora se ha modernizado un poquito, o al menos lo quieren vender así. Yo espero que vaya mejor en la parte de primer nivel con Doctor SV y la introducción de la inteligencia artificial. Eso puede ayudar a eliminar ciertas consultas presenciales. El que la consulta sea por teléfono puede ayudar a que la persona no tenga que desplazarse hasta la unidad de salud por un catarro y que le puedan acercar los medicamentos. Aunque eso puede implicar utilizar farmacias privadas y pagar más. Claro, esto es bonito para la zona urbana, para la zona rural debe ser otra cosa, ¿verdad?"

[189] Ambas cantidades en dólares constantes de 2015, para tomar en cuenta la inflación.

[190] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[191] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[192] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[193] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de mayo de 2026)

Persona experta E, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 21 de abril de 2026

Hacia el final del periodo (2023–2025) se observa un giro parcial hacia la atención primaria, con mayores asignaciones a redes regionales y programas preventivos como Creciendo Saludables Juntos y Redes Integradas de Servicios de Salud (RIIS). Esto sugiere una mayor priorización de infraestructura y servicios comunitarios, aunque aún con predominio del enfoque hospitalario.[194]

Sin embargo, los resultados de esta inversión han sido mixtos ya que todo el gasto en infraestructura en atención primaria no se ha traducido necesariamente en mayor disponibilidad. En términos de disponibilidad en el acceso a la salud, de acuerdo con los datos más actualizados de la Organización Panamericana de la Salud, el número de personal médico por cada 10 mil habitantes se redujo significativamente de 2018 a 2023, de 29.6 a 16.2, por debajo del promedio de la región de las Américas (33). El número de personal de enfermería por cada 10 mil habitantes si se incrementó de 2015 a 2023 de 18 por cada 10 mil habitantes a 22.7, similar a países de la zona como Guatemala o Belice, aunque muy por debajo de la región de las Américas (89).[195]

Sobre la disponibilidad de personal médico, varias personas expertas entrevistadas por Amnistía Internacional señalan que el incremento del gasto puede coexistir con una pérdida de capacidad institucional si no se traduce en retención de personal médico y fortalecimiento de especialidades críticas. Los testimonios sugieren tensiones laborales, y despidos y renuncias de personal especializado, un fenómeno que podría contribuir a explicar la distancia entre mayor presupuesto y menor disponibilidad efectiva de servicios.

"Ese incremento presupuestario no se corresponde con la realidad del sistema de salud [...] se reportaron decenas o cientos de despidos del sistema de salud público [...] ha habido muchísimos roces entre el gremio de médicos y el gobierno por cuestiones políticas, presupuestarias, de condiciones de trabajo, de condiciones en los hospitales."

Persona experta F, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 10 de abril de 2026

"Con la salud hay un problema preocupante. Se ha salido mucho, mucho especialista. De este hospital Rosales, por ejemplo, ha habido especialidades que tenían, como patología, había cuatro patólogos y la jefa, y de repente se quedaron con una persona, [Ahora] Están buscando especialistas en Colombia, en Argentina, Venezuela."

Persona experta E, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 21 de abril de 2026

Diversos reportes corroboran lo dicho por las personas expertas. En enero de 2026, el Colegio Médico (COLMEDES) se manifestó en contra de despidos de doctores y los efectos en el acceso a la salud en el sector público.[196] Adicionalmente, la Revista Gato Encerrado documenta la relación entre el programa "Doctor SV" como un mecanismo para reducir el impacto de los más de 7 mil trabajadores que fueron despedidos hasta 2025.[197]

De acuerdo con una persona experta entrevistada por Amnistía Internacional, aunque el presupuesto muestra un giro parcial hacia la atención primaria durante los últimos años, el sistema de salud conserva un sesgo hacia la medicina curativa y hospitalaria. Desde esta perspectiva, la atención preventiva, la promoción de la salud y la rehabilitación continúan teniendo un peso insuficiente dentro del modelo de atención:

"No solamente de esta administración, sino que pudiéramos hablar de las pasadas también, existe una apuesta a la medicina curativa. De entrada, es una apuesta a la medicina curativa, es al

[194] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

[195] Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: Pan American Health Organization, *Core Indicators Portal: Dashboard*, https://opendata.paho.org/en/core-indicators/core-indicators-dashboard#country-profile (consultado el 8 de marzo de 2026)

[196] Prensa, El Salvador. Colegio Médico advierte que despidos en Salud agudizará problemas en el sistema sanitario, Kaos en la Red, 8 de enero de 2026, https://kaosenlared.net/el-salvador-colegio-medico-advierte-que-despidos-en-salud-agudizara-problemas-en-el-sistema-sanitario/

[197] Ezequiel Barrera, Bukele prioriza la IA con DoctorSV mientras el sistema de salud enfrenta fuga de especialistas y falta de medicinas, Gato Encerrado, 14 de enero de 2026, https://gatoencerrado.news/2026/01/13/bukele-prioriza-la-ia-con-doctorsv-mientras-el-sistema-de-salud-enfrenta-fuga-de-especialistas-y-falta-de-medicinas/

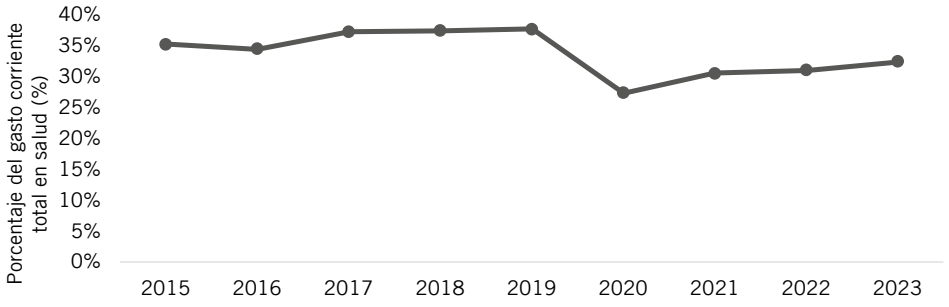
diagnóstico y al tratamiento de las enfermedades ya una vez se han desarrollado. Realmente lo que es la prevención en nuestro país continúa en pañales, prácticamente aquí de prevención solo podemos hablar de programas, pero que son programas de atención, no son de prevención siquiera, tuberculosis, VIH, enfermedades raras, verdad, como fibrosis quística, etcétera, pero que siempre se han tenido en los otros gobiernos."

Persona experta I, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 22 de abril de 2026.

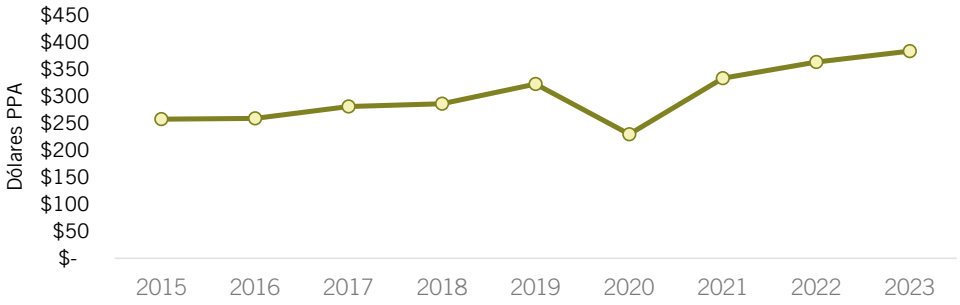
El incremento en el presupuesto programado en salud ha tenido como efecto una mayor inversión pública en salud con respecto al tamaño de la economía de El Salvador. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el gasto público en salud como porcentaje del PIB se incrementó de 2015 a 2023 de 4.8% a 5.6%, muy cerca del umbral mínimo (6%) recomendado por la OPS y la OMS para poder asegurar una cobertura universal. Sin embargo, este incremento no eliminó la carga financiera del gasto en salud sobre las familias. Los datos de la OMS muestran que, aunque el gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud cayó en el periodo analizado de 35.2% en 2015 a 32.5% en 2023 (ver Gráfica 14), el monto que los hogares pagan directamente por persona aumentó en términos absolutos. El gasto de bolsillo per cápita anual pasó de USD$117 en 2015 a USD$163 en 2023, y en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), de USDPPA$258 a USDPPA$384. Es decir, las familias pagan una proporción menor del gasto total, pero los servicios se encarecieron, por lo que el monto real que pagan las familias ha venido encareciéndose.[198]

Gráfica dual 14. Evolución del gasto de bolsillo, 2015-2025

14A. Gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud



14.B Gasto de bolsillo per cápita



Nota: para obtener el gasto por dólares internacionales de Paridad de Poder de Adquisición (PPA) se utiliza el deflactor del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional.

Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: World Health Organization, Global Health Expenditure Database, *https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en* (consultado el 8 de marzo de 2026)

[198] Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: World Health Organization, *Global Health Expenditure Database*, https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en (consultado el 8 de marzo de 2026)

En la práctica, esto implica que, a pesar de la expansión del gasto estatal y las inversiones que han realizado en infraestructura, esto no necesariamente ha implicado mejoras significativas en incrementar la disponibilidad del personal, ni abaratar el acceso, ni reducir la presión sobre los hogares. La pandemia marcó un punto de inflexión: el Estado asumió una mayor proporción de los costos sanitarios, especialmente en respuesta a la emergencia, pero una parte significativa del gasto familiar persiste, sobre todo en medicamentos, consultas privadas y servicios no cubiertos por el sistema público.

Una posible explicación de la falta de proporcionalidad entre los altos montos de gasto público en salud y los resultados observados es la calidad del gasto y la corrupción denunciada en las obras de rubro. Además de las observaciones mencionadas previamente por el FMI, existen investigaciones periodísticas que documentan, por ejemplo, las denuncias de la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) sobre el manejo de los recursos y las compras realizadas durante la emergencia sanitaria de la COVID-19 en 2021.[199] Otras que documentan también los procesos de adquisición de infraestructura como el Hospital El Salvador con procesos de adquisición poco transparentes y competitivos.[200]

VISITA DE CAMPO 3. EL CASO DEL CENTRO DE SALUD DE NEJAPA, SAN SALVADOR

Ubicación: barrio El Calvario, distrito de Nejapa, municipio de San Salvador Oeste, San Salvador.

Con el objetivo de contrastar una obra terminada e inaugurada, se realizó una visita a la Unidad de Salud de Nejapa, ubicada muy cerca de lo que será el Hospital Nejapa, exactamente a unos 10 minutos caminando.

De acuerdo con información oficial del Ministerio de Salud y publicaciones institucionales, la unidad fue inaugurada en noviembre de 2024 con una inversión superior a los US$2.5 millones. El proyecto beneficiaría a más de 36,000 habitantes mediante servicios de atención integral, con énfasis en atención materno infantil, consulta médica, vacunación y otras áreas de atención.[201]

La visita de campo se realizó el 1 de mayo de 2026, en día de asueto por el Día de los Trabajadores. La idea era comprobar si la promesa al entregar el centro de salud se había cumplido. Según algunos habitantes del lugar, se esperaba que este centro funcionara aún en días de asueto o festivos, al menos esa era la información que les habían brindado el día de la inauguración. Durante el recorrido se constató que las instalaciones permanecían cerradas, incluyendo la caseta de vigilancia, sin presencia visible de personal médico, administrativo o de seguridad.



[199] Loida Martínez, Karen Moreno, Suchit Chávez, *CICIES denunció por corrupción al círculo de Bukele*, FACTUM, 29 de enero de 2024, https://www.revistafactum.com/secretos-cicies/

[200] Andrés Dimas y Jaime Quintanilla, *Los ganadores de las obras municipales de Bukele: funcionarios, afiliados a Nuevas Ideas, empresas sin experiencia y sancionadas*, Divergentes, 28 de septiembre de 2023, https://www.divergentes.com/los-grandes-ganadores-de-las-obras-municipales-de-bukele/

[201] Ministerio de Salud, Nejapa ya cuenta con nueva Unidad de Salud para la atención integral de la población, 7 de noviembre de 2024, Nejapa ya cuenta con nueva Unidad de Salud para la atención integral de la población - Ministerio de Salud

Habitantes consultados señalaron que, a diferencia de otros establecimientos de salud de similar categoría, la unidad opera principalmente en horarios específicos de oficina de 7:30 am a 3:30 pm y no brinda atención regular durante fines de semana o días festivos. Algunas personas también manifestaron inconformidad relacionada con tiempos de espera y disponibilidad limitada de medicamentos.

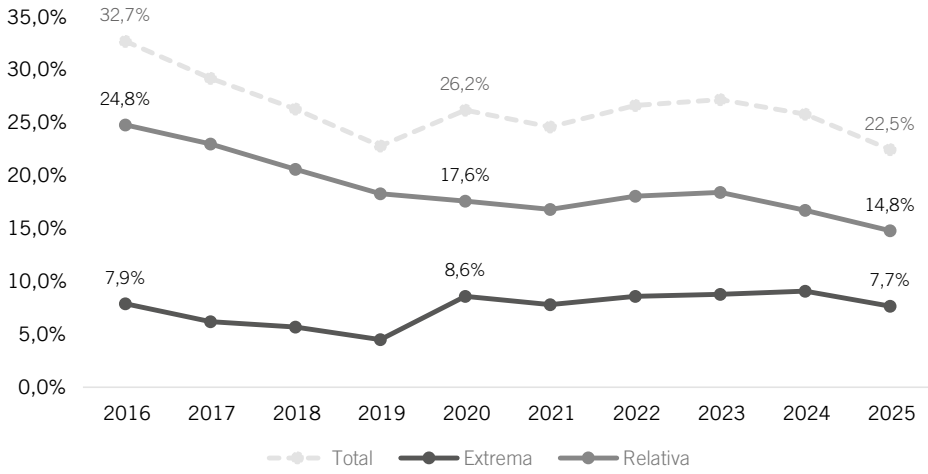
Las personas consultadas reconocen mejoras visibles en la infraestructura del establecimiento; sin embargo, consideran que las condiciones de atención continúan enfrentando limitaciones similares a las de otros centros públicos de salud, particularmente en disponibilidad de medicamentos y tiempos de respuesta. Amnistía Internacional tuvo conocimiento de la experiencia de pacientes de salud en dicho centro, donde se reportan largas horas de espera, de más de cinco horas, caída del sistema de citas entre otros problemas relacionados con la disponibilidad y accesibilidad oportuna del servicio.

La información disponible muestra que persisten brechas de atención a pesar del crecimiento del gasto en el rubro de salud. Aunque el gasto público se ha acercado a lo establecido por la OMS y OPS como porcentaje del PIB (6%), dicho gasto no se ha traducido en acceso efectivo a servicios, a través de una mejora en otros indicadores en materia de disponibilidad de recursos materiales y humanos. Esto implica que la movilización de recursos fiscales a financiar derechos es una condición necesaria, mas no suficiente para traducir el gasto en acceso. La caída en el número de doctores por habitante en la última década se suma a los despidos en el sector. Aunque existen algunas iniciativas como telemedicina que pudieran facilitar el acceso físico a la salud, el gasto de bolsillo per cápita ha crecido, y persisten necesidades de financiamiento hacia la atención primaria y preventiva. En conjunto, persisten brechas importantes en disponibilidad, accesibilidad y calidad que el Estado salvadoreño está obligado a atender para el cumplimiento de las obligaciones en la Observación General 14 del Comité DESC.[202]

RESULTADOS EN POBREZA Y DESIGUALDAD: PERSISTEN BRECHAS PARA LA POBLACIÓN MÁS POBRE

En materia de reducción de la pobreza y la desigualdad, El Salvador experimentó en 2020, como muchos otros países en la región, un alza en los niveles de pobreza derivado de la COVID-19. De acuerdo con información del Banco Central de Reserva con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, en 2025 los niveles de pobreza han regresado a niveles previos a la COVID-19 de 2019. Sin embargo, la pobreza extrema se ha mantenido por arriba de los niveles previos a la pandemia[203] (ver Gráfica 15).

Gráfica 15. Evolución de la pobreza monetaria, 2016-2025



Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: Banco Central de Reserva de El Salvador, *Resultados de EHPM*, *https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/busqueda/135* (consultado el 20 de mayo de 2026)

[202] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 14: el derecho al disfrute del más alto nivel de salud*, párrafo 12.

[203] Banco Central de Reserva de El Salvador, *Resultados de EHPM*, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/busqueda/135 (consultado el 20 de mayo de 2026)

Ello se debe, en parte, a las constantes alzas al precio la canasta básica alimentaria (CBA), ya que un hogar en pobreza extrema es aquel cuyos ingresos son menores a dicha canasta. De la misma manera, aquellas personas en pobreza relativa son aquellas cuyos ingresos del hogar son mayores al valor de la CBA, pero menores a dos veces el valor de esta. La pobreza total es la suma de los dos grupos. Durante el 2022 y 2023, la inflación en los precios de esta canasta para localidades urbanas y rurales alcanzó en algunos meses los dobles dígitos (Ver Gráfica 16).[204] Si bien el gobierno ha tomado medidas para estabilizar los precios en el último par de años, el precio de los alimentos básicos se mantiene por niveles superiores a lo que era en 2021- en marzo de 2024, alcanzó los USD$254 en áreas urbanas, 20% más que lo observado ese mes en 2021 (USD$201).[205]

Por otro lado, en materia de desigualdad de ingreso, el panorama es similar: la desigualdad apenas ha bajado durante la presente administración. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el índice de Palma descendió apenas de 11.2 en 2019 a 10.6 en 2025. Esto significa que, en el 2025, el 10% más rico concentraba aún poco más de diez veces más de los ingresos nacionales en comparación con el 40% más pobre.[206]

De acuerdo con la "Evaluación de la pobreza y la equidad en El Salvador 2024" realizada por el Banco Mundial, "los ingresos de los más pobres han disminuido desde el 2019 y aún no se han recuperado", además de señalar que "teniendo en cuenta las consideraciones sobre la capacidad fiscal existente el alivio de la pobreza también requiere establecer espacio fiscal para ampliar un programa de protección social bien focalizado y mejorar servicios claves para los pobres de las zonas rurales y urbanas (…)."[207]

De acuerdo con la última encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública, el segundo problema principal de las personas entrevistadas en el alto costo de vida y la inflación.[208] Esto es consistente con lo reportado en las entrevistas a Amnistía Internacional. De acuerdo con una persona experta entrevistada por la organización, una de las preocupaciones más importantes de los habitantes de El Salvador es el aumento en el costo de vida, y la falta de atención por medio de subsidios o transferencias:

"La pobreza [...] va un poquito vinculada al costo de la vida (...) la canasta básica se disparó (...) y no la hemos tenido de vuelta (los precios) a niveles anteriores (...) No ha habido una política concreta dirigida, mediante programas sociales (...) o algún tipo de cobertura que ataque a estas familias más vulnerables. Pueden ser niños, pueden ser mujeres en zona rural, pueden ser adultos mayores que carecen de ingresos."

Persona experta E, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 21 de abril de 2026

[204] La Gráfica 16 presenta la inflación de la canasta básica por localidades urbanas y rurales, debido a que la composición y el monto de las mismas difieren. Sin embargo, ambos índices siguen el mismo patrón a lo largo del tiempo

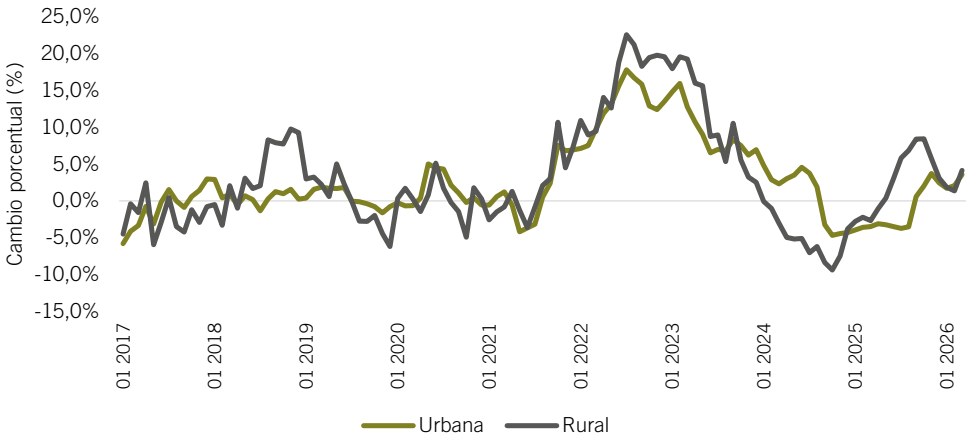
[205] Banco Central de Reserva de El Salvador, *índice de Precios al Consumidor (IPC) Canasta Básica Alimentaria*, https://onec.bcr.gob.sv/ipc_consulta/ (consultado el 20 de mayo de 2026)

[206] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *CEPALSTAT: Indicadores Demográficos y Sociales*, https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es (consultado el 20 de mayo de 2025)

[207] Banco Mundial, Mejorar vidas y medios de subsistencia: Evaluación de la pobreza y la equidad en El Salvador 2024, 2024, Grupo Banco Mundial, pág. 10.

[208] Instituto Universitario de Opinión Pública, *Encuesta de evaluación del séptimo año de gobierno de Nayib Bukele*, 2026, https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/2026/06/Boletin-EVAGOB-2026-v24jun-9AM.pdf

Gráfica 16. Variación interanual mensual de la Canasta Básica Alimentaria, 2017-2026



Fuente: Cálculos realizados por Amnistía Internacional con base en: Banco Central de Reserva de El Salvador, ***índice de Precios al Consumidor (IPC) Canasta Básica Alimentaria***, *https://onec.bcr.gob.sv/ipc_consulta/* (consultado el 20 de mayo de 2026)

De acuerdo con el Banco Mundial, existen varios factores que explican la persistencia de la pobreza en el país: la exposición de los hogares a choques económicos y climáticos, la falta de capital humano (educación, salud y nutrición), y la necesidad de mejorar los medios de vida mediante el incremento de los ingresos laborales.[209]

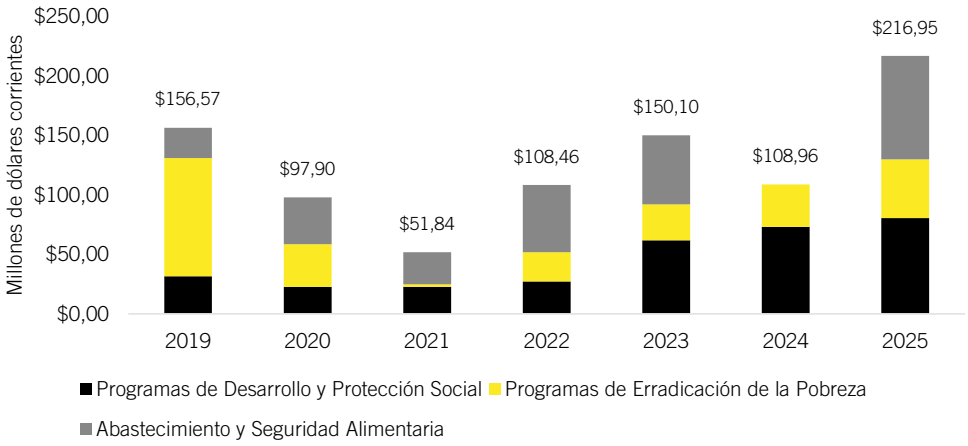
Para analizar los programas para reducir la pobreza, Amnistía Internacional revisó la información de los programas por categorías y agrupó distintos programas vinculados con la reducción de la pobreza en tres componentes. Con base en estos elementos, la Gráfica 17 muestra el presupuesto devengado de distintos programas que están relacionados con el combate a la pobreza. El primero "programas de desarrollo y protección social" son aquellos de las categorías de "educación" y "protección social y derechos" como los de dotación de uniformes, salud y alimentación escolar, vaso de leche, protección de derechos y prevención social, entre otros. El segundo, de "erradicación de la pobreza" son aquellos que contemplan no sólo el apoyo al programa de erradicación de la pobreza sino otros como apoyo a la prevención de violencia, compensación a personas por el conflicto armado interno, la pensión al adulto mayor y personas con discapacidad y las transferencias para el desarrollo económico local y productivo. Finalmente, en el tercero se incluye también el financiamiento a abastecimiento y seguridad alimentaria de la unidad de economía agrícola. Se excluyen del cálculo los programas temporales o extraordinarios relacionados a la emergencia de la COVID-19.

Se observa un incremento en el monto total agregado de los programas a partir de 2021 en todos los rubros, aunque el gasto en los diferentes componentes del programa de erradicación de la pobreza sigue siendo significativamente menores a los observados en 2019. Otro aspecto que resalta del análisis es que la mayor parte del gasto en los programas de desarrollo y protección social es en el programa de uniformes y útiles escolares que, si bien puede reducir el gasto de los hogares en educación permitiendo una mejora en las condiciones de vida, se ha reducido el gasto en otros componentes como los vinculados a nutrición y salud. En términos reales, tomando en cuenta la inflación a precios de 2015 y las tasas anualizadas, se encuentra que en total estos programas crecieron muy poco, a una tasa anualizada del 2%, aunque el componente de erradicación de la pobreza se redujo en términos reales un 12%,[210] lo cual indica que otros componentes como el de seguridad alimentaria y los programas de desarrollo y protección social fueron aquellos que crecieron.

[209] Banco Mundial, Mejorar vidas y medios de subsistencia: Evaluación de la pobreza y la equidad en El Salvador 2024, 2024, Grupo Banco Mundial

[210] Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, *Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos*, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

Gráfica 17. Presupuesto devengado de programas vinculados con la reducción de la pobreza, 2019-2025



Fuente: Estimaciones realizadas por Amnistía Internacional con base en: Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia Fiscal: datos abiertos, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (consultado el 20 de diciembre de 2025)

Dos personas entrevistadas por Amnistía Internacional hablaron específicamente sobre la insuficiencia de la política social en materia de programas contra la pobreza.

"Bueno, en general, en términos de política social y económica, creo que uno de los principales (problemas) es la pobreza extrema, que aumentó con la pandemia y luego de ese incremento de la pandemia no se volvió a reducir, no volvió a regresar a los niveles prepandemia. Es algo que ha seguido sin atenderse. De hecho, los programas de erradicación a la pobreza se han venido desfinanciando en el presupuesto y no solo se trata de pobreza monetaria, sino de las diversas dimensiones de la pobreza."

Persona experta B, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 10 de abril de 2026

Sobre el punto específico de la persistencia de la pobreza extrema:

"Para mí, (el crecimiento y persistencia de) la pobreza extrema, es más que el impacto económico de la pandemia. Digamos que, en todos los países, (la pandemia) impactó en la pobreza. Tiene que ver directamente con el desfinanciamiento de los programas sociales que atendían directamente esos tipos de pobreza que son tan particulares, es decir, son carencias tan grandes, que al final lo que se necesita es una transferencia del Estado, porque es para sobrevivencia, básicamente, y todos esos programas se han desfinanciado."

Persona experta C, entrevista realizada por Amnistía Internacional el 10 de abril de 2026

En conclusión, Amnistía Internacional encuentra que los niveles de pobreza y desigualdad persisten en niveles altos para El Salvador y que, en el caso de la primera, los niveles generales de pobreza apenas han regresado a niveles previos a la pandemia de COVID-19 después de cinco años, y que los niveles de pobreza extrema permanecen por arriba. También encontró que el presupuesto en algunos programas como aquellos de apoyo escolar ha subido, pero las transferencias especiales para erradicar la pobreza han ido disminuyendo. Esto implica que las acciones en materia presupuestaria realizadas durante la actual administración han sido insuficientes, de acuerdo con lo expresado por la Relatoría Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos sobre la centralidad de la política fiscal, y lo expresado por la CIDH en términos de cumplir con el principio en materia de progresividad, equidad y capacidad contributiva.[211] Este conjunto de evidencias muestra que el aumento del gasto público durante la administración Bukele no ha generado una mejora sostenida en las condiciones de vida de quienes más lo necesitan, lo que también plantea interrogantes directas sobre la capacidad del Estado de movilizar el máximo de recursos disponibles en beneficio de su población más vulnerable.

[211] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/26 Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, principio 2.1.

5. CONCLUSIONES

El análisis realizado por Amnistía Internacional muestra que el aumento del gasto público y su distribución presupuestal en El Salvador durante la última década- y en particular durante las administraciones de Nayib Bukele- no se ha traducido de manera clara y proporcional en mejoras sostenidas en áreas cruciales para el ejercicio de los derechos económicos y sociales, como educación, salud, combate a la pobreza, reducción de la desigualdad y mejoramiento de la infraestructura social y productiva. Aunque los recursos disponibles en el presupuesto y los ingresos tributarios han aumentado, la evidencia mostrada a lo largo del informe sugiere que el problema no radica únicamente en cuánto gasta el gobierno, sino en la composición del presupuesto, el diseño de sus programas, la sostenibilidad de su financiamiento, la calidad de la inversión y las condiciones institucionales bajo las cuales se toman y ejecutan las decisiones fiscales y de política pública.

LA FALTA DE TRANSPARENCIA LIMITA LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

La información presupuestaria disponible presenta vacíos relevantes de trazabilidad para rastrear la ejecución efectiva del gasto. En algunos casos, como la DOM y el ISSS, las bases oficiales no permiten conciliar de forma completa los montos programados y devengados al nivel de detalle necesario. A ello se suman dificultades para acceder a información desagregada sobre compras, contratos, proveedores y avance de proyectos. Estas limitaciones reducen la capacidad para evaluar, de manera clara y transparente, la calidad y los resultados del gasto público.

EL CRECIENTE PESO DEL SERVICIO DE LA DEUDA REDUCE EL ESPACIO FISCAL PARA FINANCIAR DERECHOS.

Entre 2015 y 2025, el presupuesto destinado al pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública aumentó significativamente en términos reales. El servicio de la deuda se ha convertido en el principal rubro del presupuesto nacional y compite directamente con los recursos disponibles para asegurar derechos económicos y sociales como salud, educación, protección social, pensiones, agua y saneamiento. Aunque el endeudamiento ha permitido cubrir necesidades inmediatas de financiamiento, liquidez y sostener niveles elevados de gasto, su trayectoria plantea riesgos para la sostenibilidad fiscal y aumenta la probabilidad de ajustes futuros con efectos regresivos.

LA RECENTRALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA HA DEBILITADO LOS MECANISMOS TERRITORIALES DE PARTICIPACIÓN Y CONTRALORÍA.

La sustitución del esquema de transferencias municipales del FODES por mecanismos gestionados mediante la DOM modificó sustancialmente la arquitectura institucional del gasto. La selección y ejecución de proyectos se concentra ahora en mayor medida en instituciones dependientes del Ejecutivo, sin criterios públicos equivalentes de asignación territorial, consulta ciudadana y rendición de cuentas. Esta transformación dificulta evaluar si los recursos se destinan prioritariamente a las comunidades con mayores necesidades y si las obras responden a diagnósticos verificables. También se observa una priorización de grandes proyectos de infraestructura que no necesariamente se acompañan de obras de infraestructura social complementarias necesarias para el desarrollo económico local.

LAS MEJORAS PRESUPUESTARIAS OBSERVADAS EN ALGUNOS SECTORES NO GUARDAN PROPORCIÓN CON LOS RESULTADOS ALCANZADOS.

El gasto en salud aumentó significativamente y se realizaron inversiones importantes en infraestructura y programas como el de telemedicina; sin embargo, persisten barreras relacionadas con el gasto de bolsillo de los hogares, disponibilidad de personal médico y tiempos de atención. En educación, programas emblemáticos de infraestructura escolar registran retrasos y niveles reducidos de ejecución, mientras continúan las brechas de aprendizaje y disponibilidad. En materia de pobreza, las transferencias dirigidas a los hogares con carencias más extremas permanecen por debajo de los niveles previos a la pandemia. Estos hallazgos muestran que la movilización de recursos no ha tenido como resultado un impacto sostenido y efectivo sobre indicadores clave que permiten evaluar el ejercicio de derechos económicos y sociales.

En conjunto, la política fiscal salvadoreña enfrenta un desafío central: garantizar que el aumento del gasto público y el uso del endeudamiento se traduzcan en mejoras verificables, equitativas y sostenibles en las condiciones de vida de la población. Para ello, el Estado debe fortalecer la transparencia presupuestaria, mejorar la trazabilidad del gasto, recuperar mecanismos efectivos de participación pública y rendición de cuentas, y asegurar que las decisiones fiscales movilicen el máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos humanos.

6. RECOMENDACIONES

A LAS AUTORIDADES DE EL SALVADOR

GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA, TRAZABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN TODAS LAS ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO

- Poner a disposición del público información presupuestaria de todo el sector público no financiero completa, actualizada, accesible y suficientemente desagregada que permita conciliar, para cada institución, unidad y línea presupuestaria, los montos aprobados, modificados, y devengados, incluyendo la DOM, el ISSS y los fondos especiales.

- Poner a disposición del público, en formatos digitales abiertos y accesibles, la información sobre compras y contrataciones públicas de bienes y servicios, incluyendo información sobre el procedimiento de adjudicación, el tipo de contrato, los montos, plazos de ejecución, datos de los proveedores y beneficiarios finales.

- Realizar las reformas legales y procedimientos administrativos necesarios para incorporar mayores limitaciones en el uso de regímenes excepcionales fuera de la Ley de Compras, incluyendo procedimientos simplificados y contrataciones directas.

- Garantizar la independencia y capacidad efectiva de las instituciones de control, particularmente la Corte de Cuentas y el Instituto de Acceso a la Información Pública, y abstenerse de adoptar medidas de carácter administrativo o judicial que obstaculicen el proceso de monitoreo realizado por organizaciones de la sociedad civil, periodistas, comunidades y personas defensoras de derechos humanos.

- Publicar las modificaciones realizadas al presupuesto durante el ejercicio fiscal en la página de transparencia fiscal, explicando los montos modificados y la justificación de cada reasignación.

- Detener la estigmatización, hostigamiento y criminalización de personas y organizaciones de la academia, los medios, y la sociedad civil, que hacen evaluación, contraloría y análisis en materia del seguimiento de los proyectos gubernamentales. Revisar en este contexto, la Ley de Agentes Extranjeros, para derogarla, para evitar sus efectos persecutorios, discrecionales y disuasorios.

GARANTIZAR EL EJERCICIO EFICAZ Y OPORTUNO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA FINANCIAR DERECHOS HUMANOS Y REDUCIR LAS BRECHAS TERRITORIALES

- Realizar las reformas legales y procedimientos administrativos necesarios para reformar la Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM) y su reglamento para establecer criterios públicos, claros, y verificables de selección de proyectos y montos para los municipios, que estén debidamente fundamentos en variables oportunas y relevantes como su población niveles de pobreza, calidad de los servicios públicos, entre otros.

- Establecer mecanismos obligatorios para la DOM de consulta y participación de los gobiernos municipales, comunidades y personas usuarias durante la identificación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de infraestructura.

- Adoptar un sistema de planeación, evaluación, y monitoreo de la inversión pública basado en criterios técnicos producto de la experiencia internacional en la materia: calculando los retornos sociales de las inversiones, diagnósticos de pre factibilidad y factibilidad, evaluaciones de impacto social y ambiental, análisis de costo-beneficio, sistemas de monitoreo con metas verificables y asequibles, así como la publicación pública y periódica del avance físico y financiero de todos los proyectos de infraestructura.

- Establecer los procesos administrativos para reducir sobrecostos y finalizar aquellos proyectos de inversión pública inconclusos o con retrasos sustanciales incluidos los proyectos en materia de agua y saneamiento, centros educativos y clínicas de salud.

- Realizar las reformas legales y procedimientos administrativos para prevenir la subejecución del presupuesto destinado a salud, educación, agua, saneamiento y protección social.

ADOPTAR UNA ESTRATEGIA FISCAL Y DE ENDEUDAMIENTO COMPATIBLE CON LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS

- Establecer las reformas legales necesarias para crear un organismo independiente y con autonomía técnica - un consejo fiscal- para evaluar los impactos redistributivos y las afectaciones en derechos humanos de aquellos cambios en materia de gasto público, creación de programas nuevos, y medidas de carácter tributario, para asegurar que dichas modificaciones no tengan un impacto negativo en el ejercicio de los derechos humanos o en materia de desigualdad. Permitir la participación de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales para la consulta u opinión sobre dichos temas.

- Garantizar que las medidas de consolidación fiscal en la reducción del déficit presupuestario protejan, al menos, los niveles mínimos esenciales de los derechos a la salud, educación, seguridad social, agua y alimentación, y demostrar que cualquier medida regresiva es temporal, necesaria, proporcional, no discriminatoria y adoptada después de considerar alternativas menos restrictivas.

- Ampliar el espacio fiscal mediante la adopción de políticas tributarias progresivas, entre ellas una mayor tributación directa sobre ingresos, patrimonio y ganancias de capital, la revisión de beneficios fiscales otorgados para incentivar la inversión, y el combate efectivo contra la evasión, elusión y corrupción, evitando incrementar desproporcionadamente la carga sobre los hogares de menores ingresos.

- Incrementar el presupuesto y fortalecer del diseño de los programas dirigidos a reducir la pobreza extrema, subsidios para limitar el alza de precios de bienes de la canasta básica, la inseguridad alimentaria y el gasto de bolsillo en salud, estableciendo metas de cobertura y suficiencia con el objetivo de reducir los niveles de pobreza extrema a niveles iguales o menores que los observados antes de la crisis de la COVID-19.

- Establecer medidas de carácter fiscal y macroprudenciales públicas, transparentes y claras para reducir los riesgos derivados del incremento en el servicio de la deuda pública, estableciendo mecanismos efectivos de participación ciudadana, que tenga como centro el mitigar los efectos negativos en el financiamiento futuro de aquellos rubros enfocados a financiar derechos, y distribuya equitativamente los costos del ajuste entre distintos sectores y generaciones.

A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES, INCLUYENDO EL FONDO MONTEARIO INTERNACIONAL

ESTABLECER EVALUACIONES DE POTENCIALES IMPACTOS EN DERECHOS HUMANOS EN LOS PROCESOS DE OPERACIONES FINANCIERAS, RECOMENDACIONES Y LÍNEAS DE CRÉDITO PARA PAÍSES

- Establecer en sus procesos acciones de debida diligencia en materia de derechos humanos, para considerar potenciales impactos antes de la aprobación de créditos o el establecimiento de recomendaciones en materia de reforma económica, dando prioridad a establecer medidas de mitigación obligatorias en caso de afectación a grupos vulnerables o que enfrentan desigualdades estructurales.

- Requerir que, en los acuerdos de financiamiento que estén sujetos a algún tipo de condicionalidad, las metas y las políticas económicas y de ajuste estructural propuestas—incluidos recortes, reformas tributarias, pensionales o de subsidios—sean aquellas que menos limitan el ejercicio de los derechos, cumplan con las obligaciones mínimas y esenciales, y sean las propuestas que menos limitan la capacidad del Estado para garantizar derechos humanos.

- Establecer, para aquellos países con Servicio Ampliado del Fondo, indicadores desagregados para monitorear los efectos regresivos o discriminatorios en materia de derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los impactos diferenciados por género, edad, nivel de ingreso o ámbito de ruralidad.

- Revisar y modificar oportunamente las condiciones, metas fiscales o reformas económicas propuestas, cuando la evidencia muestre que están produciendo efectos negativos sobre los derechos humanos o impidiendo que el Estado movilice el máximo de recursos disponibles.

GARANTIZAR QUE LOS PROGRAMAS, RECOMENDACIONES, Y OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO FORTALEZCAN LA TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LA OBLIGACIONES ESTATALES EN MATERIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

- Fortalecer y reforzar las condiciones para el financiamiento de proyectos y líneas de crédito al cumplimiento de estándares internacionales verificables de transparencia, incluyendo la publicación de contratos, adjudicaciones directas a proveedores y beneficiarios finales, costos, plazos y avances físicos y financieros.

- Establecer procesos, durante la fase de evaluación y aprobación de créditos, para requerir que todos los proyectos específicos de inversión e infraestructura pública cuenten con criterios claros y públicos de selección, evaluaciones sociales y ambientales, consultas efectivas con las comunidades afectadas o mecanismos de debida diligencia en materia de derechos humanos.



AMNISTÍA INTERNACIONAL ES UN MOVIMIENTO GLOBAL DE DERECHOS HUMANOS. LAS INJUSTICIAS QUE AFECTAN A UNA SOLA PERSONA NOS AFECTAN A TODAS LAS DEMÁS.

CONTÁCTANOS

info@amnesty.org

+44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN

www.facebook.com/AmnistiaAmericas

@AmnistiaOnline

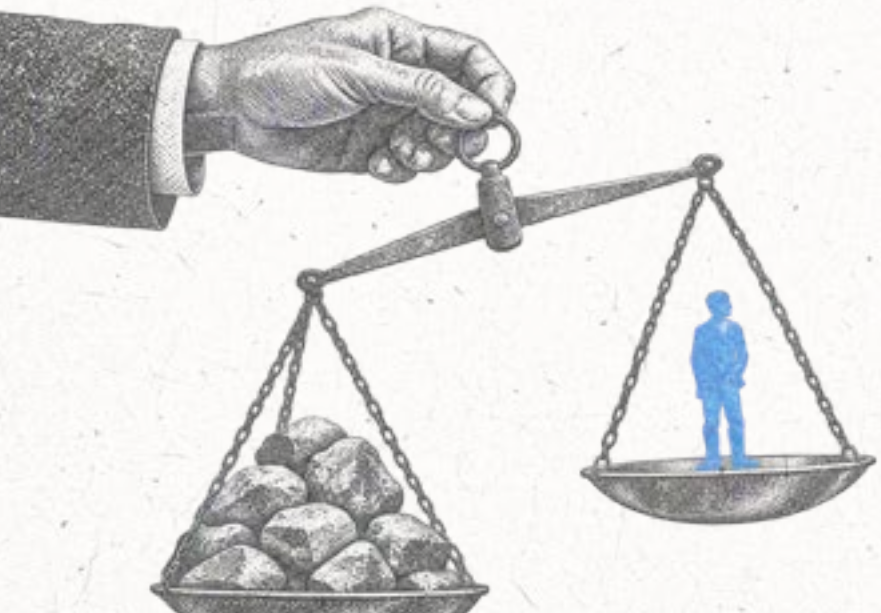
CUANDO EL PRESUPUESTO NO GARANTIZA DERECHOS

"DEUDA, OPACIDAD Y DERECHOS SOCIALES EN EL SALVADOR"

Desde 2019, El Salvador atraviesa una transformación política, institucional y fiscal marcada por la concentración del poder en el Ejecutivo, el debilitamiento de los contrapesos y el cierre del espacio cívico. Este informe documenta cómo estas prácticas han afectado la gestión de la deuda y el gasto, reduciendo la transparencia, ampliando la discrecionalidad y debilitando la rendición de cuentas.

A partir del análisis del presupuesto entre 2015 y 2025, el informe muestra que gastar más no ha significado garantizar más derechos. En 2025, dos de cada diez dólares del presupuesto se destinaron al servicio de la deuda, por encima del gasto en salud y del gasto conjunto en educación, protección social y pensiones. Mientras la inversión en infraestructura creció, persistieron subejercicios, retrasos, sobrecostos y criterios de asignación opacos. Tampoco el mayor gasto social produjo mejoras: disminuyó el personal médico, aumentó el gasto de bolsillo en salud, se incumplieron metas educativas y la pobreza extrema permaneció por encima de su nivel previo a la pandemia.

La investigación concluye que la falta de reglas claras y transparencia de la política fiscal salvadoreña está reduciendo el espacio fiscal para financiar derechos humanos.



AMNISTÍA INTERNACIONAL