

# El gasto público

en servicios sociales básicos en El Salvador:

## INICIATIVA 20/20

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

NOVIEMBRE 2002/N°01



Ministerio de Relaciones Exteriores



# El gasto público

en servicios sociales básicos en El Salvador:  
**INICIATIVA 20/20**

“Nos comprometemos, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional”.

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social,  
Copenhague, 1995.



Ministerio de Relaciones Exteriores



## Créditos

### Publicado por

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

© PNUD

### Fotografía de Portada

Alvaro López

### Fotografía de Portadilla

PNUD

### Concepto y Diseño Gráfico

Paola Lorenzana

Celina Hernández

### Impresión:

Algier's Impresores S.A. de C.V.

**336.39**

**P964g** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El gasto público en servicios sociales básicos en El Salvador:  
slv iniciativa 20/20 / Programa de las Naciones Unidas para  
el Desarrollo. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : PNUD, 2002.  
60 p. ; 25 cm.

**ISBN 99923-801-7-9**

**1. Gasto público. I. Título.**

**BINA/ jmh**

	Págs.
NOTA EDITORIAL	5
PRESENTACIÓN	7
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	11
1. La cumbre de desarrollo social y la iniciativa 20/20	13
1.1 La Cumbre de Desarrollo Social	13
1.2 La Iniciativa 20/20	13
2. Los vínculos entre la política fiscal y el desarrollo	17
3. Finanzas públicas y desarrollo humano en El Salvador en el periodo 1990-2001	19
3.1 Reformas económicas de los noventa y desarrollo humano.	19
3.2 Política fiscal y desarrollo humano en los años noventa.	21
3.2.1 La reforma fiscal de los noventa.	21
4. El gasto público en servicios sociales básicos en El Salvador	24
4.1 Análisis del Gasto Social	24
4.1.1 Gasto Social Total	24
4.1.2 Gasto en Educación	25
4.1.3 Gasto en Salud y Nutrición	27
4.1.4 Gasto en Infraestructura Social Básica	29
4.1.5 Gasto en Agua y Saneamiento	30
4.2 Gasto Social en Servicios Básicos	31
4.2.1 Gasto en Educación Básica	31
4.2.2 Gasto en Salud y Nutrición Básica	31
4.2.3 Gasto en Agua y Saneamiento Básico	32
4.2.4 Gasto Social Básico del Gobierno de El Salvador	32
4.3 Gasto Social Básico de la Cooperación Externa	34
5. Opciones para el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa 20/20 en El Salvador.	35
5.1 Sobre los recursos requeridos para alcanzar los objetivos de la Iniciativa 20/20 en El Salvador.	35
5.2 Posibilidades de aumentar la recaudación tributaria.	36
5.3 Posibilidades de reestructuración intrasectorial del gasto.	37
5.4 Posibilidades de reestructuración intersectorial del gasto.	39
6. CONCLUSIONES	43



	Págs.
NOTAS	45
BIBLIOGRAFIA	47
ANEXOS	49
Cuadros	
1.1	14
3.1	20
3.2	23
4.1	29
5.1	35
5.2	37
5.3	38
5.4	38
5.5	41
Gráficos	
1.1	15
1.2	16
3.1	20
3.2	21
3.3	23
3.4	23
4.1	24
4.2	25
4.3	27
4.4	30
4.5	33
4.6	33
4.7	34
5.1	37
5.2	39
5.3	40
5.4	41
Recuadros	
4.1	26
4.2	28

Esta publicación es la primera de una serie denominada *Cuadernos sobre Desarrollo Humano* en la que se presentarán los resultados de diversas investigaciones realizadas a partir del paradigma de desarrollo humano.

Los objetivos que se persiguen con este esfuerzo son diversos: articular capacidades de investigación en torno a la aplicación del paradigma del desarrollo humano para el análisis de diversos aspectos de la realidad nacional; contribuir a posicionar ciertos temas, retos y desafíos dentro de la agenda nacional de desarrollo; contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas; dar seguimiento a los esfuerzos que realizan las entidades gubernamentales, de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor del desarrollo humano; y evaluar sistemáticamente el cumplimiento de las metas fijadas y los compromisos adquiridos por el país en las principales cumbres mundiales y conferencias internacionales.

Esta colección es un esfuerzo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de El Salvador, que esperamos pueda convertirse en un espacio para la reflexión y el diálogo sobre los problemas del desarrollo humano en el país. Especial atención se dará en esta publicación a los trabajos de investigación que se desarrollen en las áreas de prevención de violencia, gobernabilidad democrática, equidad de género, uso sostenible de los recursos naturales, descentralización y desarrollo local, gestión de riesgos y combate a la pobreza, debido a que es en ellas en donde está concentrado actualmente el trabajo de esta Oficina.

Por los temas abordados y la calidad de los contenidos, esperamos que los *Cuadernos sobre Desarrollo Humano* despierten el interés de personas vinculadas a la academia, al análisis e investigación, a la formulación y evaluación de políticas públicas y, en general, de todas aquellas interesadas en la construcción en El Salvador de una sociedad más productiva, más justa y más humana.

## Presentación

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas, celebrada en Copenhague, Dinamarca en 1995 y la sesión de la Asamblea General que le dio seguimiento a sus avances, conocida como Ginebra 2000, han sido encuentros que han aportado mucho al conocimiento de la situación social en el mundo y a la determinación de compromisos que contribuyen a una mayor y mejor integración de los aspectos sociales en las estrategias y políticas de desarrollo.

El Salvador, es uno de los 118 Estados, que por medio de sus mandatarios se comprometieron en esas reuniones a la lucha contra la pobreza, el logro del pleno empleo y la promoción de una mayor inclusión social.

A fin de contribuir al objetivo de lucha contra la pobreza, uno de los principales compromisos que se adquirieron en la Cumbre Social fue la "Iniciativa 20/20". Esta iniciativa, adquirida de manera conjunta entre países desarrollados y en desarrollo, compromete a los primeros a destinar al menos el 20% de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y a los segundos, el 20% del gasto público a servicios sociales básicos.

Para el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, que tiene entre sus funciones el seguimiento y promoción de la aplicación de los compromisos adquiridos internacionalmente, es motivo de mucha satisfacción dar a conocer los resultados de esta investigación en la que se evalúa el estado de avance de la "Iniciativa 20/20" en El Salvador.

A partir de su lectura podremos respondernos importantes preguntas, tales como: ¿cuánto hemos avanzado en los compromisos adquiridos?, ¿en qué áreas hemos avanzado más y en cuáles hemos tenido mayores dificultades?, ¿qué obstáculos están impidiendo el logro de mayores avances? ¿cuáles son los principales desafíos pendientes?.

En correspondencia con los principales hallazgos, el trabajo de investigación también presenta algunas recomendaciones orientadas a facilitar el cumplimiento de los compromisos incluidos en la "Iniciativa 20/20" y a hacer realidad en nuestro país el acceso a servicios sociales básicos de parte de toda la población.

El Gobierno de El Salvador está trabajando con todo su empeño, conjuntamente con el sector privado y la comunidad internacional en el desarrollo de acciones que permitan erradicar la pobreza. Prueba de ello, es el fuerte aumento en el gasto social, el cual pasó de representar el 24.5%, del presupuesto general de la nación y el 4% del PIB en 1994, al 36% del presupuesto y el 5.6% del PIB en el año 2000. Además, la población que vive en situación de pobreza (ingresos inferiores al costo de la canasta básica de consumo) se redujo más de una cuarta parte en los años noventa, al pasar de 66%, en 1991, a 45%, en 2000, aunque con mayor velocidad en el área urbana que en la rural. Entre ambos años, en el área urbana la pobreza se redujo de casi 60% a 35%, y en el área rural, de 71% a casi 60%.

Pese a los avances logrados, la magnitud de los desafíos es todavía considerable, en términos de personas sin acceso a servicios sociales básicos ó que continúan viviendo por debajo de la línea de pobreza. De ahí la necesidad de continuar trabajando en la liberación de recursos, en el fortalecimiento de ciertos programas y en la puesta en marcha de nuevas políticas que contribuyan a hacer realidad en nuestro país los objetivos de la "Iniciativa 20/20". Este estudio nos revela que aunque ese compromiso todavía no lo hemos cumplido, estamos avanzando en la dirección apropiada.

Para terminar, únicamente me resta expresar mis agradecimientos a todas aquellas personas de las entidades gubernamentales que apoyaron la realización de esta investigación, así como a UNICEF y PNUD, por su contribución técnica y financiera en este valioso esfuerzo conjunto.



**María Eugenia Brizuela de Avila**  
Ministra de Relaciones Exteriores

Durante los últimos tres decenios del siglo XX, hubo logros importantes a nivel mundial en términos de desarrollo humano. Los niños que nacen hoy tienen una esperanza de vida 8 años mayor que los que nacieron 30 años atrás. La tasa de alfabetización de adultos aumentó de 47% en 1970 a 73% en 1999. El ingreso medio, en términos reales, de los países en desarrollo se duplicó en los últimos 25 años. Más de 100 países en desarrollo o en transición, entre los cuales se encuentra El Salvador, pusieron fin a gobiernos militares o unipartidistas y abrieron las opciones políticas. La proporción de familias rurales con acceso a agua potable se quintuplicó en los últimos 30 años.

Lamentablemente los ritmos de avance de los diferentes países y regiones han sido muy diferentes. La tasa de alfabetización en Asia Meridional se mantiene en el 55% y en el África subsahariana en 60%. La esperanza de vida al nacer en el África subsahariana sigue siendo de apenas 48,8 años. La proporción de población que vive con menos de 1 dólar al día asciende a 46% en el África subsahariana y al 40% en Asia meridional, contra 15% en Asia oriental y el Pacífico y América Latina. El crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue de 6% en los países de Asia oriental y el Pacífico, más de 2% en Asia meridional, 8% en China, 3,2% en la India, 2% en los países de la OCDE, 1% en países árabes y buena parte de América Latina y -1% en el África subsahariana. En más de 20 países del África subsahariana la esperanza de vida ha disminuido más de 3 años de 1985 a la fecha a causa del VIH/SIDA.

Producto de lo anterior, los desafíos mundiales en desarrollo humano continúan siendo enormes: 24 mil millones de personas no tienen acceso a servicios de saneamiento básico, 2,2 millones de personas mueren anualmente por problemas de contaminación al interior de sus casas y lugares

de trabajo, 36 millones de personas viven con VIH/SIDA, 854 millones de personas adultas son analfabetas, 325 millones de niños y niñas no van a la escuela, 1,200 millones de personas viven con menos de un dólar al día y 2,800 con menos de 2 dólares diarios, además de que existen 163 millones de niños y niñas menores de 5 años con peso insuficiente.

Ante esta realidad los gobiernos de las naciones industrializadas y de los países en desarrollo han promovido y apoyado varias cumbres mundiales y conferencias internacionales con el propósito de concertar y aplicar políticas y estrategias nacionales para reducir la pobreza y asegurar el acceso universal a servicios sociales básicos. Una de ellas es la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague 1995.

En dicha Cumbre Mundial los gobiernos participantes aprobaron la "Iniciativa 20/20" que compromete, por un lado, a los países en desarrollo, a mantener un presupuesto promedio equivalente al 20% del PIB y a destinar un 20% de éste a servicios sociales básicos; y por el otro, a las naciones industrializadas, a aumentar la asistencia oficial para el desarrollo a un equivalente del 0,7% de su PIB y también a dedicar el 20% de ésta a servicios sociales básicos. Con el cumplimiento de tales compromisos, los promotores de la "Iniciativa 20/20" estimaban que se obtendrían recursos suficientes para lograr la meta de asegurar un acceso universal a servicios sociales básicos.

Para asegurar el debido cumplimiento de la "Iniciativa 20/20", los participantes en la Cumbre Mundial también se comprometieron a realizar evaluaciones periódicas que permitieran verificar los recursos realmente asignados y los resultados obtenidos.



El presente documento es la respuesta Para asegurar el debido cumplimiento de la "Iniciativa 20/20", los participantes en la Cumbre Mundial también se comprometieron a realizar evaluaciones periódicas que permitieran verificar los recursos realmente asignados y los resultados obtenidos. El presente documento es la respuesta de El Salvador a dicho compromiso. En el se muestran los importantes incrementos en el gasto social y los gastos en servicios sociales básicos durante los últimos años en El Salvador. Sin embargo, también advierte que los recursos asignados, tanto por el gobierno como por la cooperación internacional, continúan siendo insuficientes para hacer efectiva a nivel nacional la meta de lograr el acceso universal a servicios sociales básicos. De ahí la necesidad que se tiene de continuar dando seguimiento a la "Iniciativa 20/20" en los próximos años.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha sido objeto de mucha satisfacción poder contribuir a la elaboración de este estudio. Sobre todo porque consideramos que con el aval para su elaboración y publicación, el gobierno de El Salvador evidencia que la "Iniciativa 20/20" ha sido asumida como parte medular de sus estrategias y políticas de combate a la pobreza.



**Bruno E. Moro**

Coordinador Residente del  
Sistema Operacional de las Naciones Unidas  
y Representante Residente del  
Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo en El Salvador  
(PNUD)



**Juan Carlos Espínola**

Representante Residente del  
Fondo de las Naciones Unidas  
para la Infancia  
(UNICEF)

## Introducción

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en Copenhague (Dinamarca), 118 Jefes de Estado o de Gobierno aprobaron una Declaración y un Programa de Acción que representan un nuevo consenso sobre la necesidad de situar al ser humano en el centro del desarrollo. Por ello, se comprometieron a dar la máxima prioridad a los objetivos de la lucha contra la pobreza, el empleo y la promoción de sociedades estables, seguras y justas.

En este contexto se formula la Iniciativa 20/20, que tiene por objetivo contribuir a erradicar la pobreza mediante una acción enérgica de los países en desarrollo y de la cooperación internacional. La iniciativa establece como meta para el año 2000, que al menos el 20% del gasto del presupuesto que realizan los países en vías de desarrollo y al menos el 20% de la ayuda que proporcionan los países desarrollados se debe destinar a proveer directamente Servicios Sociales Básicos.

La inversión en Servicios Sociales Básicos (educación básica, salud básica y nutrición, nutrición y acceso a bajo costo de agua y saneamiento) se justifica porque proporciona las bases para un desarrollo con mayor participación, mejora la productividad, ayuda a disminuir el ritmo de crecimiento de la población y fomenta la equidad entre hombres y mujeres. Además, contribuye a disminuir la pobreza y las desigualdades socioeconómicas, que suelen constituir las causas fundamentales de la discriminación social, los conflictos y la tensión política, la violencia y la guerra.

La Iniciativa 20/20, es por lo tanto, una especie de pacto entre los países en desarrollo y las naciones industrializadas que, a partir del objetivo común de lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos, pretende crear bases sólidas para la reducción de la pobreza, un mejor equilibrio entre el crecimiento de la población y los recursos disponibles, el mejoramiento de la seguridad humana y el desarrollo humano en general.

Este trabajo realizado con el apoyo de PNUD, UNICEF y la Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores básicamente está guiado por dos

objetivos: i) dar a conocer los compromisos incluidos en la Iniciativa 20/20 y verificar su grado de cumplimiento en El Salvador, y ii) identificar posibles caminos para que el acceso universal a servicios sociales básicos sea una realidad lo más pronto posible en El Salvador.

El documento consta de 6 capítulos. En el primero se presentan las referencias contenidas en la Cumbre sobre Desarrollo Social relativas a la Iniciativa 20/20 y se hace una descripción más precisa de dicha iniciativa. El segundo contiene un análisis de los vínculos existentes entre la política fiscal y el desarrollo humano, y cómo éstos juegan un rol muy importante en la formación de círculos viciosos o virtuosos entre crecimiento y desarrollo humano. El tercero, contiene un análisis de las finanzas públicas y el desarrollo humano en El Salvador durante el período 1990-2001. En el cuarto se presenta el comportamiento del gasto público en servicios sociales básicos en El Salvador y se hace un análisis del gasto social total y en servicios sociales básicos, determinándose si nuestro país ha cumplido ó no con los compromisos adquiridos al suscribir la Iniciativa 20/20. En el quinto capítulo se presentan a título ilustrativo algunas opciones posibles que se podrían impulsar para dar cumplimiento a los objetivos de la Iniciativa 20/20 en El Salvador. Finalmente, en el sexto capítulo se presentan las principales conclusiones derivadas de los distintos aspectos abordados a lo largo del trabajo.

Para la elaboración de este documento se tomó como base un trabajo de consultoría realizado por Orlando Martínez denominado "El Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en El Salvador: Iniciativa 20/20", el cual fue editado y enriquecido por William Pleitez y Carolina Avalos Trigueros del PNUD. El documento también incorpora observaciones y comentarios que en diferentes momentos fueron presentados por Rebeca Arias y Arianna Calza Bini del PNUD, Elizabeth Cubías y Hazel Escrich del Ministerio de Relaciones Exteriores y Francisco González de UNICEF. Muy importante ha sido también para la realización de este trabajo la colaboración brindada por las instituciones públicas que ofrecieron la información de base.

En especial, el equipo de trabajo responsable de este documento desea agradecer la valiosa colaboración de Mario Leonel Villatoro de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda; Sonia Palomares de Mejía y Elmer Sánchez de la Unidad Financiera Institucional del Ministerio de Educación; Isis Soriano, de la Unidad de Evaluación y Estadísticas del Ministerio de Educación; y Carlos Briones, Asesor de la Dirección Nacional de Evaluación e Investigaciones del mismo ministerio; Verónica Simán de Betancourt, de la Secretaría Nacional de la Familia; Milagro Benavides de Lemus y Mario Nuila, de la Unidad Financiera Institucional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Nelson Cruz y Jorge Hernández de la Unidad Financiera Institucional del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; y Pedro Robles y Mario Orellana, de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

Los planteamientos expresados en este documento, sin embargo, son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, el PNUD y UNICEF.

## Introducción

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en Copenhague (Dinamarca), 118 Jefes de Estado o de Gobierno aprobaron una Declaración y un Programa de Acción que representan un nuevo consenso sobre la necesidad de situar al ser humano en el centro del desarrollo. Por ello, se comprometieron a dar la máxima prioridad a los objetivos de la lucha contra la pobreza, el empleo y la promoción de sociedades estables, seguras y justas.

En este contexto se formula la Iniciativa 20/20, que tiene por objetivo contribuir a erradicar la pobreza mediante una acción enérgica de los países en desarrollo y de la cooperación internacional. La iniciativa establece como meta para el año 2000, que al menos el 20% del gasto del presupuesto que realizan los países en vías de desarrollo y al menos el 20% de la ayuda que proporcionan los países desarrollados se debe destinar a proveer directamente Servicios Sociales Básicos.

La inversión en Servicios Sociales Básicos (educación básica, salud básica y nutrición, nutrición y acceso a bajo costo de agua y saneamiento) se justifica porque proporciona las bases para un desarrollo con mayor participación, mejora la productividad, ayuda a disminuir el ritmo de crecimiento de la población y fomenta la equidad entre hombres y mujeres. Además, contribuye a disminuir la pobreza y las desigualdades socioeconómicas, que suelen constituir las causas fundamentales de la discriminación social, los conflictos y la tensión política, la violencia y la guerra.

La Iniciativa 20/20, es por lo tanto, una especie de pacto entre los países en desarrollo y las naciones industrializadas que, a partir del objetivo común de lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos, pretende crear bases sólidas para la reducción de la pobreza, un mejor equilibrio entre el crecimiento de la población y los recursos disponibles, el mejoramiento de la seguridad humana y el desarrollo humano en general.

Este trabajo realizado con el apoyo de PNUD, UNICEF y la Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores básicamente está guiado por dos

objetivos: i) dar a conocer los compromisos incluidos en Iniciativa 20/20 y verificar su grado de cumplimiento en El Salvador, y ii) identificar posibles caminos para que el acceso universal a servicios sociales básicos sea una realidad lo más pronto posible en El Salvador.

El documento consta de 6 capítulos. En el primero se presentan las referencias contenidas en la Cumbre sobre Desarrollo Social relativas a la Iniciativa 20/20 y se hace una descripción más precisa de dicha iniciativa. El segundo contiene un análisis de los vínculos existentes entre la política fiscal y el desarrollo humano, y cómo éstos juegan un rol muy importante en la formación de círculos viciosos o virtuosos entre crecimiento y desarrollo humano. El tercero, contiene un análisis de las finanzas públicas y el desarrollo humano en El Salvador durante el período 1990-2001. En el cuarto se presenta el comportamiento del gasto público en servicios sociales básicos en El Salvador y se hace un análisis del gasto social total y en servicios sociales básicos, determinándose si nuestro país ha cumplido ó no con los compromisos adquiridos al suscribir la Iniciativa 20/20. En el quinto capítulo se presentan a título ilustrativo algunas opciones posibles que se podrían impulsar para dar cumplimiento a los objetivos de la Iniciativa 20/20 en El Salvador. Finalmente, en el sexto capítulo se presentan las principales conclusiones derivadas de los distintos aspectos abordados a lo largo del trabajo.

Para la elaboración de este documento se tomó como base un trabajo de consultoría realizado por Orlando Martínez denominado "El Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en El Salvador: Iniciativa 20/20", el cual fue editado y enriquecido por William Pleitez y Carolina Avalos Trigueros del PNUD. El documento también incorpora observaciones y comentarios que en diferentes momentos fueron presentados por Rebeca Arias y Arianna Calza Bini del PNUD, Elizabeth Cubías y Hazel Escrich del Ministerio de Relaciones Exteriores y Francisco González de UNICEF. Muy importante ha sido también para la realización de este trabajo la colaboración brindada por las instituciones públicas que ofrecieron la información de base.



En especial, el equipo de trabajo responsable de este documento desea agradecer la valiosa colaboración de Mario Leonel Villatoro de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda; Sonia Palomares de Mejía y Elmer Sánchez de la Unidad Financiera Institucional del Ministerio de Educación; Isis Soriano, de la Unidad de Evaluación y Estadísticas del Ministerio de Educación; y Carlos Briones, Asesor de la Dirección Nacional de Evaluación e Investigaciones del mismo ministerio; Verónica Simán de Betancourt, de la Secretaría Nacional de la Familia; Milagro Benavides de Lemus y Mario Nuila, de la Unidad Financiera Institucional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Nelson Cruz y Jorge Hernández de la Unidad Financiera Institucional del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; y Pedro Robles y Mario Orellana, de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

Los planteamientos expresados en este documento, sin embargo, son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, el PNUD y UNICEF.

# 1. La cumbre de desarrollo social y la iniciativa 20-20

## 1.1 La Cumbre sobre Desarrollo Social

La eficacia de los gastos en desarrollo humano y de los gastos prioritarios en desarrollo humano para combatir la pobreza e instaurar un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano es ampliamente reconocida a nivel internacional. Prueba de ello, es que en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en Copenhague (Dinamarca), uno de los principales acuerdos logrados fue adoptar la Iniciativa 20/20 para el Desarrollo Humano como una de las principales herramientas para erradicar la pobreza en el mundo. Dicha Iniciativa había sido sugerida un año antes por el PNUD en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 como parte del programa que debería ser abordado en esa reunión cumbre.

Concretamente, el segundo compromiso asumido por los gobiernos que suscribieron la Declaración de Copenhague expresa lo siguiente:

*"Nos comprometemos, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional".*

Con ese fin, los gobiernos de los países en desarrollo, con el apoyo de la cooperación internacional, acordaron "...formular y aplicar políticas y estrategias nacionales para reducir la pobreza". Añadiendo a su vez que orientarían sus esfuerzos a "...la eliminación del hambre y la malnutrición; al suministro de educación, servicios de atención primaria de la salud, incluida la salud reproductiva; a la ampliación de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento; a mejorar las condiciones de acceso a una vivienda adecuada; y a ampliar las oportunidades de participación de sus habitantes en la vida social y cultural".

Asimismo, para asegurar la aplicación de estos acuerdos hubo al menos dos compromisos concretos en materia financiera:

Uno fue que los países desarrollados se comprometieron a esforzarse por lograr lo más pronto posible el objetivo convenido de "...canalizar el 0,7% de su Producto Nacional Bruto para la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)".

El otro fue el compromiso recíproco de los países participantes desarrollados y en desarrollo de "...asignar, en promedio, el 20% de la AOD y el 20% del presupuesto nacional, respectivamente, a programas sociales básicos (Iniciativa 20/20)".

## 1.2 La Iniciativa 20/20

La Iniciativa 20/20 fue el único punto efectivamente adoptado como parte de la agenda de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de los seis sugeridos en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994<sup>1</sup>. Su propósito era movilizar recursos adicionales para alcanzar diversas metas sociales convenidas a nivel internacional por la comunidad mundial durante el decenio de 1990<sup>2</sup>. Dichas metas eran las siguientes:

- Acceso universal a la educación primaria, tanto para las niñas como para los niños.
- Reducción a la mitad de las tasas de analfabetismo de adultos, haciendo hincapié en la reducción de la desigualdad entre las tasas de alfabetización de hombres y mujeres.
- Atención primaria de la salud para todas las personas, haciendo especial hincapié en la inmunización de las personas menores de edad.
- Eliminación de la desnutrición grave, y reducción a la mitad de la desnutrición moderada, en niños y niñas menores de cinco años.
- Acceso universal a servicios de agua potable y saneamiento básico para todas las personas.
- Salud reproductiva y servicios de planificación familiar.

Para lograr dichas metas era imprescindible que tanto los gobiernos de los países en desarrollo (PED), como las naciones industrializadas a través de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se comprometieran a asignar más recursos a servicios sociales básicos y a utilizarlos de forma más eficiente y equitativa.

Con la focalización del gasto en favor de los servicios sociales básicos la Iniciativa 20/20 pretendía contribuir a reducir la pobreza mediante una distribución más equitativa de la riqueza y un aumento de las capacidades de los pobres.

En suma, buscaba disminuir las desigualdades socioeconómicas, ampliar las opciones y oportunidades de la gente, incentivar el crecimiento económico y romper el círculo de la pobreza.

El monto necesario para proveer los servicios sociales básicos a todas las personas fue calculado, a precios de

1995, en alrededor de US\$ 206 a US\$ 216 billones por año<sup>3</sup>. Asimismo, se estimó que para ese año el gasto en dichos rubros fue de unos US\$ 136 billones. De ello se dedujo un déficit anual de aproximadamente US\$ 70 – US\$ 80 billones; es decir, más de un 50% de lo que hasta entonces se asignaba a dichos rubros. (Ver Cuadro No 1.1)

### Cuadro N° 1.1

Costo estimado para el acceso universal a salud, agua y saneamiento, y educación.  
(Cifras estimadas en 1998 en US\$billones por año\*)

Tipo de servicio	Actual (98)	Adicional	Total
Salud básica pública (incluyendo nutrición)	6	14	20
Servicios clínicos esenciales	29	26-31	55-60
Salud reproductiva y planificación familiar	10	8-10	8-20
Agua y saneamiento de bajo costo (urbano-rural)	8	15-17	23-25
Educación primaria universal	83	7-8	90-91
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>70-80</b>	<b>06-216</b>

\*Las cifras están expresadas en US dólares a precios de 1995.

Fuente: *Cómo aplicar la Iniciativa 20/20: Alcanzar el acceso universal a los servicios sociales básicos*. Publicación conjunta: Banco Mundial, FNUAP, OMS, PNUD, UNESCO y UNICEF: 1998.

De acuerdo a la Iniciativa 20/20 ese déficit de US\$ 70 a US\$ 80 billones podría eliminarse si se reestructuraran las prioridades presupuestarias, en el caso de los PED asignando el 20% de sus presupuestos a asegurar un nivel mínimo de servicios sociales básicos, y las naciones industrializadas invirtiendo en ellos un 20% de su AOD<sup>4</sup>.

Para demostrar la factibilidad del compromiso, los promotores de la Iniciativa calculaban que para entonces, los PED sólo destinaban a dichos rubros un promedio del 13% de sus presupuestos (unos US\$ 130 billones a precios de 1995). Además, agregaban que en varios PED todavía había muchas empresas privatizables que operaban a pérdida o se continuaban ejecutando proyectos dispendiosos de bajo impacto en desarrollo humano. Un aumento de las asignaciones a servicios sociales básicos hasta un 20% de los presupuestos, por consiguiente, permitiría incrementar los recursos destinados a esos servicios en alrededor de US\$ 70 billones.

En el caso de las naciones industrializadas, también se partía de que disponían de un amplio margen para cambiar las prioridades de sus asignaciones presupuestarias en AOD.

Prueba de ello, es que para esos años, los donantes bilaterales asignaban menos del 10% de su ayuda a áreas de prioridad humana. De ahí que si sus inversiones en tales áreas aumentaran a un 20% de su AOD podrían obtenerse recursos adicionales de más de US\$ 10 billones.

De acuerdo a la Iniciativa 20/20, para asegurar los recursos requeridos para poder brindar a todas las personas acceso a servicios sociales básicos de buena calidad en el año 2005, eran también necesario: a) que los presupuestos de los PED continuaran representando, como promedio, una quinta parte de su PNB; y b) que los países industrializados cumplieran con el compromiso de incrementar la AOD hasta que represente el 0.7% de sus PNB.

En el caso de los países más pobres, se advertía sin embargo, que por razones diversas tal vez no estarían en condiciones de liberar el 20% del presupuesto para atender las áreas de prioridad humana; mientras que en otros la pobreza y las privaciones eran tan severas que sus gobiernos necesitaban destinar más del 20% del gasto público a los gastos prioritarios en desarrollo humano.

Una asignación de la ayuda acorde a los niveles de necesidades insatisfechas y privaciones existentes en cada país podría en esos casos servir para cubrir esas diferencias, sin sacrificar los objetivos globales perseguidos.

Finalmente, para asegurar el debido cumplimiento de la Iniciativa 20/20, todos los países participantes en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social también se comprometieron a adoptar las medidas siguientes:

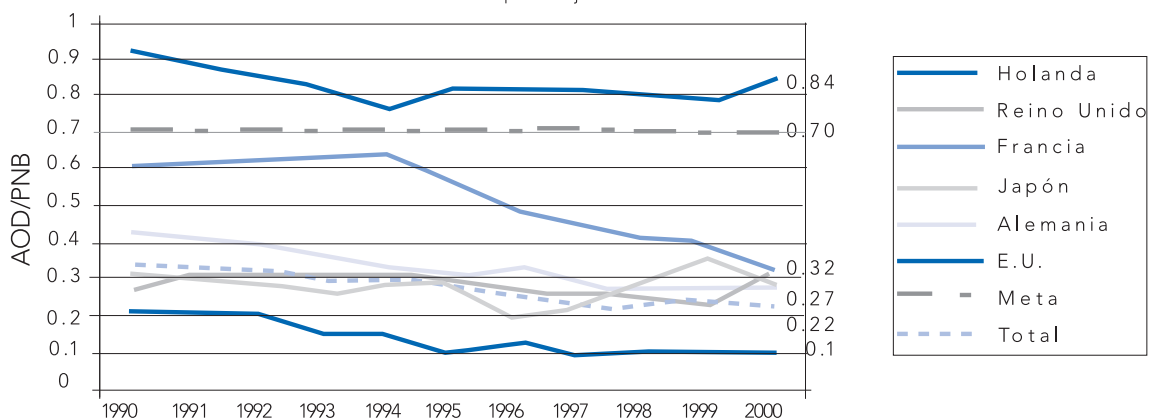
1. Elaborar reseñas nacionales de desarrollo humano donde figuren todos los datos básicos y los elementos de referencia para la medición de los adelantos.
2. Fijar prioridades de desarrollo humano nacional mediante un diálogo nacional con participación de todos los elementos de la sociedad civil y formular estrategias para alcanzar dichas prioridades.
3. Participar en exámenes anuales de la Iniciativa 20/20 que se realizarían en reuniones conjuntas de donantes y receptores en cada país, así como exámenes anuales en el Consejo Económico y Social.

El nivel actual y la tendencia mostrada en los últimos años por la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), lamentablemente no están en armonía con los compromisos adquiridos en la Cumbre sobre Desarrollo Social. Prueba de ello es que en el año 2000, los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) ofrecieron en promedio AOD equivalente al 0.22% de su PNB (y no el 0.7% del compromiso), con el agravante de que entre 1990 y 1999 su tendencia fue decreciente, con excepción de los casos del Reino Unido y Holanda que mostraron una tendencia más bien ascendente, éste último incluso asignando un 0.84% de su PNB, es decir más que el compromiso adquirido (Ver Gráfico 1.1).

Otro dato importante, es que tal como se muestra en el (Gráfico 1.2), en el año 1998-99 el grueso de la AOD estuvo concentrada en los sectores de: infraestructura económica (18%), educación, salud y población (15%), y otras infraestructuras sociales (14%).

**Gráfico 1.1**

Tendencias de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).  
AOD como porcentaje del PNB. Años 1990-2000.

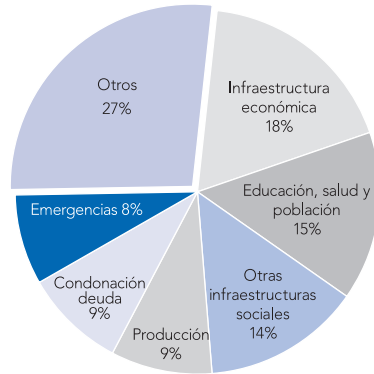


Fuente: Global Development Finance 2001.  
(Fuentes de la Organization for Economic Co-operation and Development -OECD)



## Gráfico 1.2

Asistencia Oficial bilateral bruta por sectores de actividad  
CAD. Año 1998-99.



Fuente: Comité de Asistencia al Desarrollo-CAD, Organization for Economic Cooperation and Development-OECD.

## 2. Los vínculos entre la política fiscal y el desarrollo humano

La política fiscal, y las finanzas públicas en general, juegan un rol muy importante en la formación de círculos viciosos o virtuosos entre crecimiento y desarrollo humano.

El crecimiento económico, medido por el nivel y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), es un instrumento poderoso para alcanzar el desarrollo humano. Al haber crecimiento económico y aumentar la riqueza de un país, es normal que también se amplíen las opciones de la población que habita en él. En general, se ha observado que los países con ingresos per cápita más altos, por lo general, son también los que reportan mejores indicadores económicos y sociales (esperanza de vida superior, menores tasas de mortalidad infantil, mayores tasas de escolaridad y alfabetización y, en suma, un Índice de Desarrollo Humano (IDH) mayor (PNUD, 2001).

Sin embargo, es más decisivo el uso que haga un país de la riqueza que la riqueza misma. A eso se debe que hay algunos países que pese a gozar de un ingreso per cápita relativamente elevado (i.e. Sudáfrica, Botswana, Gabón, Guinea Ecuatorial) reportan un IDH más bajo que otros que tienen un ingreso per cápita más modesto (i.e. Armenia, Georgia, Sri Lanka). Es decir que el impacto del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población de un país depende básicamente de la forma en que se distribuyan sus frutos y más específicamente de cuánto se dirige en favor de los más pobres, a través, por ejemplo, de atención primaria de salud, educación básica, abastecimiento de agua potable, saneamiento ambiental, y de la eficiencia con que se ejecuten esas asignaciones.

El uso de la riqueza en la generación o no de desarrollo humano, por su parte, depende de manera crítica de la política fiscal. En primer término, la transformación de desarrollo humano en crecimiento depende de la manera en la que el ingreso es distribuida entre los diferentes agentes económicos (especialmente las familias, las empresas y el gobierno), siendo la política fiscal el instrumento privilegiado en las economías de mercado para incidir en tal distribución. Concretamente, entre más altos son los coeficientes de tributación ( $t$ ) y de gasto público ( $g$ ) con relación al PIB, mayor será también la capacidad del gobierno para incidir en la distribución del ingreso y en la transformación de crecimiento en desarrollo humano.

Pero, aunque los coeficientes de tributación y de gasto público sean relativamente elevados, no hay garantía que el crecimiento se va transformar en desarrollo humano, pues es posible que los recursos intermediados a través del Estado sean destinados de manera preponderante hacia áreas que no tienen nada que ver con el desarrollo humano (i.e. gasto militar, servicio de deuda pública). Por esa razón, es necesario determinar el coeficiente de gasto público en desarrollo humano ( $gdh$ ), que incluye los gastos en rubros tales como nutrición, salud, educación, agua potable y saneamiento y vivienda.

Sin embargo, aún si el  $gdh$  fuera alto, tampoco eso es garantía de que los recursos se están destinando a ampliar las oportunidades de los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad. Para ello, es necesario calcular el coeficiente de gasto prioritario en desarrollo humano ( $gpdh$ ), que incluye los gastos destinados a servicios sociales básicos, es decir a: asistencia alimentaria, educación básica, servicios básicos en salud, ampliación del acceso a agua potable y servicios de saneamiento, planificación familiar, etc.

Por último, si el problema de recursos se encuentra resuelto con valores apropiados para todos estos coeficientes, todavía quedaría pendiente el desafío de asegurar que el uso de los recursos sea efectivo y eficiente, de manera que se garantice que los servicios prestados son de calidad y se encuentran focalizados hacia quienes más los necesitan. La efectividad y eficiencia dependen mucho de la calidad de la administración pública, del nivel de desarrollo de la ciudadanía y de la confianza y desarrollo alcanzado por las instituciones.

En relación a la eficiencia del gasto público, el Banco Mundial (World Bank, 2000), afirma que: "las distorsiones de política, la corrupción, el mal gobierno, las fallas del mercado, y las externalidades pueden poner a los países en un paso de acumulación de activos distorsionada y desbalanceada; además de llevar a una baja productividad total de los factores y a una sub inversión en capital humano, al favorecer áreas como las militares y la construcción de grandes obras de infraestructura y conducir a la vez a una reasignación regresiva del gasto público."

Los coeficientes antes mencionados son afectados también por los avances en la descentralización, ya que los gobiernos locales son más proclives a destinar sus recursos a gasto en desarrollo humano y gasto prioritario en desarrollo humano.<sup>5</sup>

Una mayor y mejor asignación del ingreso en gastos en desarrollo humano y gastos prioritarios en desarrollo humano también ayuda a mejorar el nivel y la tasa de crecimiento del PIB per cápita.

La evidencia empírica muestra que: (i) el gasto en salud, educación primaria, secundaria y nutrición eleva la productividad laboral; (ii) la educación secundaria, incluyendo la vocacional, facilita la adquisición de habilidades y capacidad administrativa y de adaptación de la mano de obra; (iii) la educación terciaria, apoya el desarrollo de ciencia básica, selección de tecnología importada y adaptación y desarrollo de tecnología; (iv) la educación secundaria y terciaria, facilita el desarrollo de las instituciones claves, como el buen gobierno, las leyes y el sistema financiero. A su vez, el desarrollo humano de las personas contribuye a mejorar la organización de la producción, la Investigación y Desarrollo y el proceso de selección y adaptación de tecnologías (Grossman y Helpman, 1991).

De ahí que se considere que mediante la inversión en desarrollo humano un país puede llegar a cambiar la dotación factorial de su economía y por tanto sus patrones de comercio internacional y su capacidad de inserción en la globalización. Esto es así, porque hoy en día el éxito de un país para insertarse adecuadamente en la economía mundial depende de manera crítica de su capacidad para atraer inversión extranjera, la cual, normalmente demanda mano de obra educada y saludable y reglas del juego claras basadas en instituciones de calidad.

A lo anterior habría que agregar que gran parte del ingreso de los hogares pobres depende del ingreso laboral, el cual, a su vez, depende del grado de educación de los trabajadores. Por tanto un incremento en el gasto de educación ayudará a una mejor distribución del ingreso, lo que a su vez facilitará el proceso de crecimiento económico. Es decir, que el gasto en desarrollo humano, al contribuir positivamente sobre una mejor distribución del ingreso, contribuye adicionalmente al crecimiento económico.

### 3. Finanzas Públicas y Desarrollo Humano en El Salvador en el período de 1990-2001

Durante los años ochenta, las finanzas públicas en El Salvador experimentaron un nivel de deterioro tal, que de no ser por los préstamos concesionales y las donaciones recibidas, el país hubiese registrado una hiperinflación similar a la experimentada en esa época por otros países de América Latina.

La política tributaria practicada hasta entonces se caracterizó por carecer de orientación en términos de eficiencia, neutralidad y equidad. El sistema tributario era visualizado básicamente como una herramienta de recaudación que privilegiaba la imposición de gravámenes en aquellos sectores y actividades que ofrecían menor dificultad para alcanzar las metas fiscales trazadas. Prueba de ello, es que los ingresos tributarios básicamente provenían de los impuestos al comercio exterior (35% del total); del impuesto de timbres (cerca del 20% del total); del impuesto sobre la renta (un poco más del 20% del total); de los impuestos específicos aplicados a los combustibles, bebidas gaseosas, cigarrillos, cerveza y otras bebidas alcohólicas (alrededor del 15% del total); y del impuesto al patrimonio (cerca del 7% del total). El 3% restante provenía de una diversidad de impuestos a actividades específicas de difícil control y fiscalización, cuyo rendimiento, en algunos casos, era inferior a los costos de administrar su recaudación. Además de su falta de orientación, la política tributaria en El Salvador en los años ochenta también se caracterizaba por su baja eficacia en términos de recaudación. Así lo confirma el hecho que los ingresos tributarios con relación al PIB equivalían al 11%, siendo una de las cargas tributarias más bajas de América Latina.

La política de gasto público, por su parte, estuvo profundamente marcada por el estallido del conflicto armado y la consecuente militarización del presupuesto. Producto de ello, los gastos en salud y educación que en los años setenta representaban alrededor del 35% del gasto público total, vieron reducida su participación a 23% en los años ochenta; mientras que, por el contrario, los gastos en defensa y seguridad aumentaron su participación entre ambos decenios del 9% al 30%. De la misma manera, los gastos destinados a atender los servicios de la deuda pública aumentaron su participación entre ambas décadas de 5% a 17% respectivamente.

La dramática reducción de los recursos del presupuesto destinados al gasto social se hubiese traducido en un profundo deterioro de los indicadores sociales básicos, de no haber sido por el contrapeso ejercido por los crecientes recursos recibidos para atender estas áreas de las fuentes de cooperación externa. Estimaciones conservadoras indican que durante los años ochenta la cooperación internacional (préstamos, donaciones y cooperación técnica directa) contribuyó con más del 30% del total de recursos utilizados para financiar los gastos en salud y educación. Además, debido a que la inmensa mayoría de recursos del presupuesto ordinario eran absorbidos por gastos de funcionamiento, se estima que más del 90% de los gastos de inversión en estas dos áreas fueron financiados con recursos externos.

#### 3.1 Reformas económicas de los noventa y desarrollo humano

Durante la década de los noventa El Salvador impulsó un agresivo proceso de reformas económicas y sociales orientadas a fortalecer la estabilidad macroeconómica, reactivar el crecimiento y disminuir la pobreza. El programa se basó en la liberalización y apertura externa de la economía y en la aplicación de políticas sociales compensatorias enfocadas hacia los grupos de menores ingresos. Como resultado, en la primera mitad de la década, hasta 1995, se redujo la pobreza, aumentó la cobertura de servicios sociales básicos, se lograron altas tasas de crecimiento, se fortaleció la estabilidad macroeconómica y disminuyeron los flujos migratorios de población. Los soportes principales de estas mejoras fueron la fuerte expansión de las exportaciones de maquila, los crecientes volúmenes de remesas familiares y el aprovechamiento del denominado "dividendo de la paz" resultante de la finalización del conflicto armado. Sin embargo, en sectores que albergan altos porcentajes de la población, como la pequeña y mediana empresa, el informal y el agropecuario, no se vieron favorecidos con ese crecimiento. Los salarios mínimos reales tampoco mejoraron con el crecimiento, pese al fuerte retroceso que habían experimentado en la década de los ochenta (PNUD, 2001).

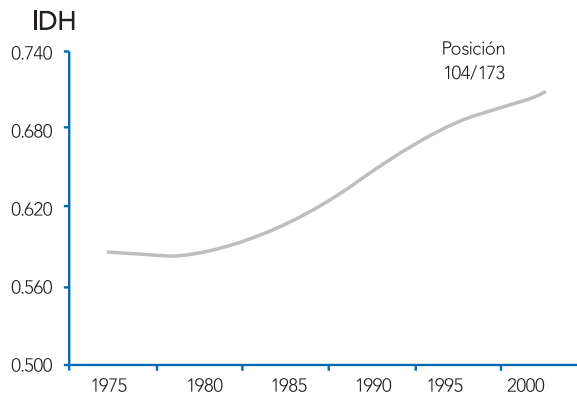
Entre 1996 y 2000, la pobreza continuó disminuyendo y la cobertura de servicios sociales básicos siguió aumentando. Pero, al mismo tiempo, el crecimiento entró en una fase de desaceleración, la estabilidad macroeconómica se volvió más frágil, el subempleo se mantuvo alto, los salarios mínimos reales se redujeron, los flujos migratorios se acentuaron y el país se volvió menos competitivo.



Como consecuencia del efecto combinado de todos estos factores, en la década de los noventa, El Salvador pudo mejorar más de diez posiciones en la clasificación de 173 países que publica anualmente el PNUD, de acuerdo con el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en cada Estado (ver Gráfico N° 3.2).

### Gráfico N° 3.2

Tendencia del desarrollo humano en El Salvador. Años 1975-2000.



Nota: \*La clasificación de El Salvador según el IDH es de la posición 104 entre 173 países.  
Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. PNUD.

## 3.2 Política fiscal y desarrollo humano en los años noventa

### 3.2.1 La reforma fiscal de los noventa

Una parte medular del programa de reformas económicas iniciado en 1989 fue la reforma fiscal. Con esta reforma se pretendía reducir los desequilibrios del sector público, a través de la eficiencia en la recolección de ingresos y la racionalización del gasto. Con esta orientación se propuso un incremento en los ingresos, principalmente a través de una reforma tributaria que promovía los impuestos de base amplia, menos distorsionantes y de fácil administración, así como la disminución gradual de la evasión fiscal como una meta de mediano plazo.

Entre las principales medidas incluidas en esta reforma se encuentran las siguientes:

- La simplificación de la estructura del impuesto sobre la renta de personas naturales reduciendo el número de tramos y estableciendo una tasa marginal máxima de 30% acotada a una tasa media efectiva de 25%.
- La aplicación de una tasa única de 25% a las personas

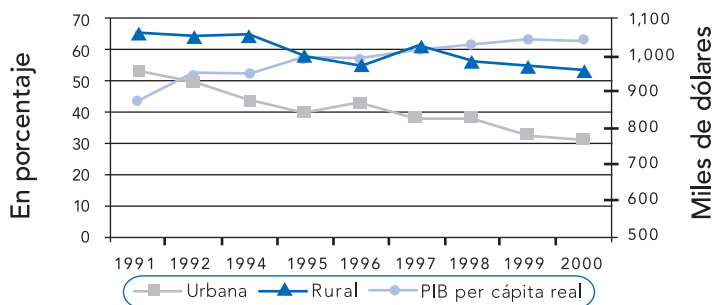
jurídicas sobre el exceso de 8,571 dólares anuales de renta afecta.

- El establecimiento de un sistema de pago a cuenta correspondiente al impuesto sobre la renta de personas naturales y jurídicas, así como para los productores de café.
- La derogación del impuesto al patrimonio.
- La sustitución del impuesto de timbres y papel sellado por un IVA de tasa única establecido originalmente en 10% y luego elevada a 13%.
- El establecimiento de una tasa cero de IVA para las exportaciones y de un mecanismo de devolución de los créditos fiscales acumulados.
- La reducción gradual de la dispersión arancelaria que ha permitido pasar de un rango de 0% a 290% a otro de 0% a 15%.
- La eliminación del impuesto a las exportaciones de café, azúcar y camarón.
- La eliminación de la mayoría de exenciones del impuesto sobre la renta y del IVA.

Es importante resaltar la fuerte vinculación existente entre pobreza y las contracciones/expansiones económicas. De acuerdo a estimaciones realizadas por el Banco Mundial, con crecimiento económico, la pobreza de ingreso disminuye; y con contracción económica la pobreza de ingreso aumenta<sup>6</sup>. (Ver Gráfico 3.1)

**Gráfico 3.1**

Incidencia de la pobreza urbana y rural y PIB per cápita en El Salvador. Años 1991-2000.



Fuente: Elaboración propia con base a información de la Dirección General de Estadísticas y Censos y el Banco Central de Reserva de El Salvador.

Por otra parte, aunque los niveles de cobertura de los servicios sociales básicos aumentaron sustancialmente, el déficit continúa siendo significativo, especialmente en cuanto a acceso a agua por cañería, servicios sanitarios y servicios de alumbrado. De acuerdo a la información

contenida en el Cuadro N° 3.1 los déficits de cobertura en tales servicios afectan principalmente a los hogares ubicados en el área rural y a los que además viven en condiciones de pobreza extrema y relativa (ver además Anexo A-3.2).

**Cuadro N° 3.1**

Acceso de los hogares a servicios básicos según área de residencia y condición de pobreza. Año 2000. (En porcentaje)

Área/Condición de pobreza	Agua potable	Alumbrado	Sanitario
<b>Rural</b>	<b>43.3</b>	<b>65.2</b>	<b>79.9</b>
No pobres	47.9	79.0	87.1
Pobreza extrema	36.6	45.2	69.6
Pobreza relativa	42.3	62.4	78.1
Total hogares pobres	39.4	53.6	73.7
<b>Urbano</b>	<b>90.1</b>	<b>96.1</b>	<b>96.9</b>
No pobres	93.7	98.6	98.4
Pobreza extrema	75.4	83.9	89.0
Pobreza relativa	84.7	93.6	95.6
Total hogares pobres	81.8	90.6	93.6
<b>Total país</b>	<b>72.6</b>	<b>84.5</b>	<b>90.5</b>
No pobres	80.8	93.0	95.2
Pobreza extrema	50.7	59.3	76.6
Pobreza relativa	66.6	80.2	88.1
Total Hogares pobres	80.0	71.5	83.4

Nota: El acceso a agua potable incluye agua por cañería y pila/chorro público; alumbrado incluye electricidad y conexión eléctrica con vecino; servicios sanitarios incluye inodoro alcantarillado/fosa séptica, letrina, inodoro alcantarillado/fosa séptica común y letrina común.

Fuente: Elaboración propia con base a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000. DIGESTYC, Ministerio de Economía. El Salvador.

· La eliminación de la mayoría de impuestos específicos y modificación de los aplicados a la cerveza y otras bebidas alcohólicas, cigarrillos, bebidas gaseosas y combustible.

Como parte de la reforma fiscal, también se llevaron a cabo reformas administrativas en el manejo de impuestos, se otorgaron facilidades de pagos a los morosos y se realizaron mejoras a la supervisión y administración tributaria. Posteriormente se realizaron reformas al Código Penal para sancionar el delito fiscal.

Siempre con el propósito de incrementar los ingresos, se modificaron las tarifas de los servicios básicos prestados por el Estado, de manera que las instituciones que los proporcionaban se volvieran autofinanciables y se generaran incentivos para optimizar el uso de tales servicios.

También fue realizado un proceso de reducción del Estado y de racionalización del gasto. En esta línea, en 1990 se congelaron las asignaciones presupuestarias y se establecieron prioridades en favor del gasto social; además, se creó un programa de compensación económica por retiro voluntario a través del cual se logró reducir el peso de las remuneraciones en el sector público en los años subsiguientes. En general, estas medidas se orientaron a reducir los gastos corrientes, a fin de generar un mayor ahorro corriente del sector público.

Dentro del mismo proceso, con el fin de restituir la credibilidad del Estado como sujeto de crédito, se implementaron medidas para el saneamiento de las finanzas públicas. En 1990, se llevó a cabo la consolidación de la deuda interna, unificando las obligaciones existentes en dos emisiones, con plazos más amplios y pagando tasas de interés reales positivas.

En cuanto a la deuda externa, se realizó la reprogramación de obligaciones y se consiguió la condonación de US\$ 464 millones en 1992, dentro del marco de la Iniciativa para las Américas. Estas acciones restituyeron la condición de sujeto de crédito del Estado, con lo cual éste ha podido recurrir desde 1994 a la emisión de LETES (Letras del Tesoro), tanto en moneda nacional como extranjera.

Dentro del proceso de modernización del Estado, se procedió a la privatización de empresas públicas, habiéndose vendido los bancos, ingenios azucareros, hoteles, distribuidoras de energía eléctrica, la administración del sistema de pensiones y las telecomunicaciones.

En síntesis, puede afirmarse que, como consecuencia de las reformas fiscales realizadas, El Salvador cuenta actualmente con un sistema tributario que al depender de un número reducido de impuestos aplicados sobre bases amplias y con pocas excepciones, facilita el cruce de información, permitiendo hacer más efectiva la labor de las autoridades fiscalizadoras. La reforma tributaria también ha permitido eliminar las discriminaciones que existían contra el sector exportador tradicional, así como contra aquellas actividades que por valoraciones de distinta índole no eran beneficiadas de la gran cantidad de excepciones que se otorgaban.

Se estima, sin embargo, que uno de los problemas de la reforma fiscal impulsada, es que concentró su atención en la eficacia y eficiencia de los impuestos, asignando muy poca atención a la necesidad de aumentar la carga tributaria y de lograr una mejor justicia distributiva.

Los resultados de la reforma fiscal, al igual que los de la reforma económica en su conjunto, presentan una clara diferenciación entre la primera y la segunda mitad de la década de los noventa.

Entre 1990 y 1995, el déficit fiscal se redujo, llegando casi a eliminarse en 1995, como consecuencia de un aumento de la carga tributaria (ver Gráfico N° 3.3) y una disminución de la relación Gasto/PIB. Hubo, además, mayores niveles de ahorro primario (1.3% del PIB en 1990 y 4.9% en 1995) y corriente (-0.4% del PIB en 1990 y 3.2% en 1995); así como una sensible recuperación de la inversión pública (6.2% del PIB en 1992).

De 1996 en adelante, sin embargo, la situación es diferente. El déficit fiscal ha vuelto a resurgir, con el agravante de que la tendencia para los próximos años es a que aumente todavía más, debido a las transferencias extraordinarias que tendrá que hacer el gobierno al sistema de pensiones y a los gastos asociados a la reconstrucción de los daños ocasionados por los terremotos de 2001. El valor promedio de la carga tributaria (menos de 11% del PIB), por su parte, es menor al promedio registrado en la década de los ochenta. De ahí que si no se realiza un ajuste, el déficit fiscal podría alcanzar niveles cercanos al 7% del PIB el año 2004 (ver Gráfico N° 3.4). Esta situación, combinada con el bajo nivel de crecimiento de la economía también estaría provocando un rápido crecimiento de la deuda pública que amenaza la sostenibilidad de la política fiscal (Acevedo, 2001).

### Cuadro No. 3.2

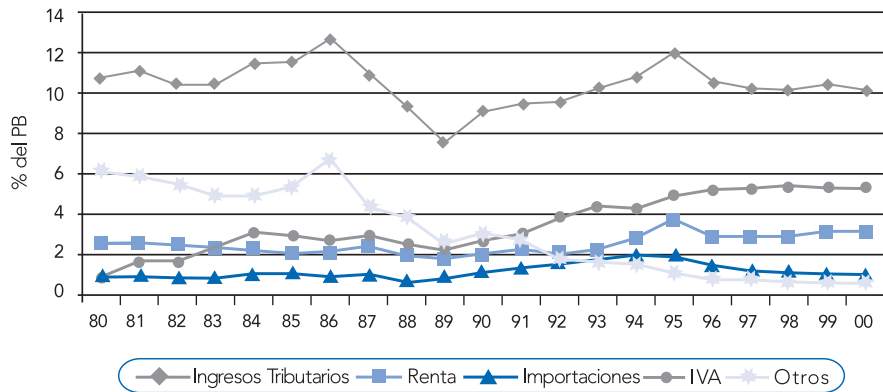
Evolución de la deuda externa e interna del Gobierno Central  
1998-2002 (millones de US\$)

Deuda	1998	1999	2000	2001	2002 (May)
<b>Interna</b>	815	895	1,245	1,643	1,689
<b>Externa</b>	2,005	2,251	2,317	2,633	2,939
<b>Total</b>	2,820	3,146	3,562	4,276	4,628

Fuente: Banco Central de Reserva

### Gráfico N° 3.3

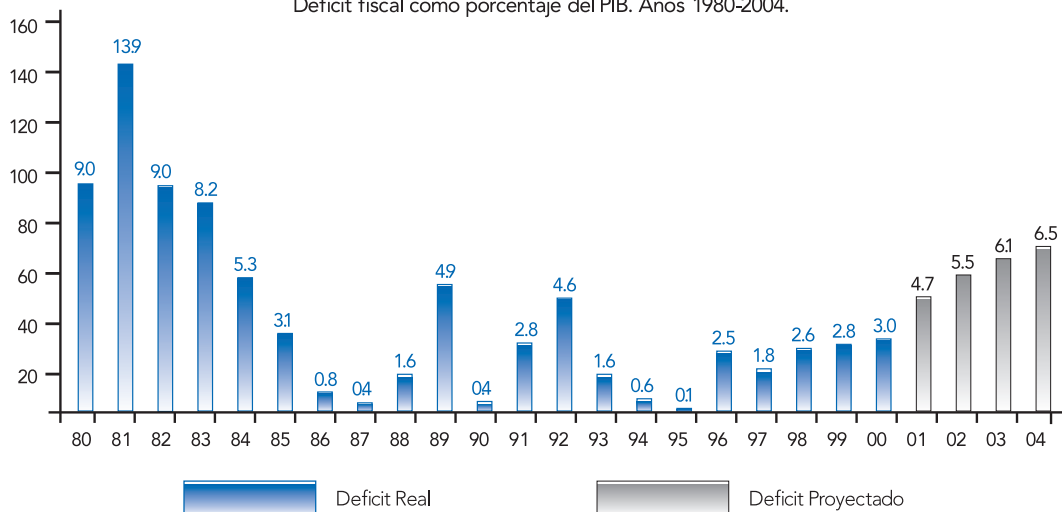
El Salvador: Ingresos tributarios como % del PIB. Años 1980-2000.



Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a cifras del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

### Gráfico No 3.4

Déficit fiscal como porcentaje del PIB. Años 1980-2004.



Fuente: Ministerio de Hacienda y proyecciones hechas por Acevedo (2001).

## 4. El gasto público en servicios sociales básicos en El Salvador

### 4.1 Análisis del gasto social

Las experiencias recientes en Latinoamérica, han demostrado claramente que el gran desafío que enfrentan muchos de los países de la región consiste en encontrar un marco de políticas capaz de activar aquellas relaciones que crean sinergias entre los distintos sectores de la sociedad y principalmente que fortalezcan los vínculos entre crecimiento y desarrollo humano.

Como se aprecia en el segundo apartado del presente documento, el crecimiento económico por sí solo no puede transformarse en desarrollo humano. Existen varios aspectos determinantes dentro del marco de políticas económicas y sociales que hay que considerar seriamente para el logro de mayores niveles de desarrollo humano. Dentro de este contexto, están por un lado los ingresos percibidos vía impuestos (aspecto abordado en el capítulo anterior; y por otro lado, está la proporción del gasto público total que se destina a gasto en desarrollo humano y la proporción del gasto en desarrollo humano que se destina a gasto prioritario en desarrollo humano. Un último aspecto, igual de importante, es la efectividad y eficiencia en la asignación y utilización de estos recursos por parte de la administración pública. (IDHES 2001)

Este acápite, por tanto, se centrará en detallar comportamiento del gasto social total y de sus diferentes componentes durante el período comprendido de 1994 a 2001. El gasto social entendido como el gasto del Gobierno Central que corresponde al Área de Gestión de Desarrollo Social (7), según definición del Ministerio de Hacienda.

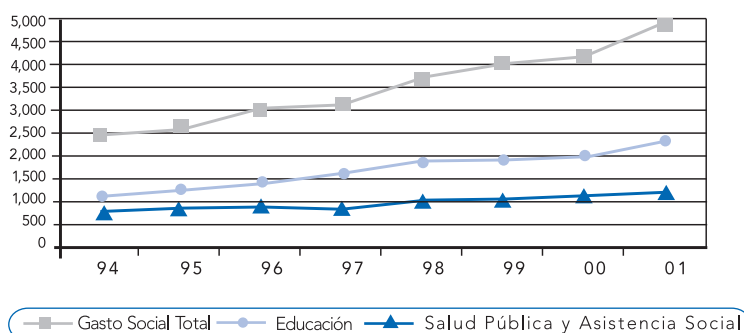
#### 4.1.1 Gasto social total.

El gasto social total incluye las transferencias corrientes y de capital que el Gobierno Central realiza a las unidades adscritas a los ramos de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Trabajo y Previsión Social, y Vivienda y Desarrollo Urbano; pero no incluye los presupuestos con recursos propios de las unidades adscritas. Además comprende el gasto social de la Presidencia de la República (que incluye la Secretaria Nacional de la Familia) y los ramos del Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda.

El gasto social total aumentó de 4.0% del PIB en 1994 a 5.6% en 2000 y se estima que ascendió a más de 6% en 2001. Durante el período 1994-2000, el Gasto Social Total creció en términos reales a una tasa promedio anual de 9.7%, debido principalmente al crecimiento del ramo Educación de 9.9% anual y al crecimiento del ramo de Salud Pública y Asistencia Social de 7.6% anual (Ver Gráfica No 4.1 y Anexo No A-4.1).

### Gráfico 4.1

Gasto Social total a precios constantes de 1990.  
Años 1994-2001\*



\*Para los años 1994-2000 corresponde a gasto ejecutado y 2001 gasto presupuestado.  
Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a información del Ministerio de Hacienda.

#### 4.1.2 Gasto en educación.

El gasto del Ramo Educación aumentó significativamente de 1.9% del PIB en 1994 a alrededor de 3% en 2001. Este comportamiento ha sido resultado principalmente de la puesta en marcha de una serie de acciones enmarcadas dentro del Plan Decenal de Reforma Educativa en Marcha presentada en 1995; basado en los siguientes cuatro ejes: la ampliación de la cobertura educativa, el mejoramiento de la calidad, la formación de valores y la modernización institucional.

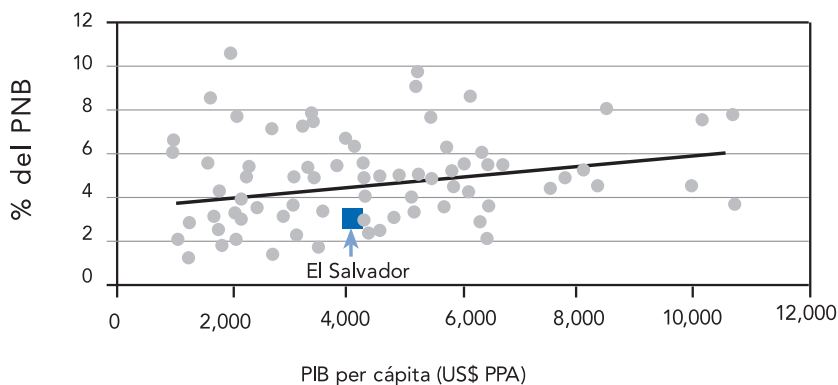
El actual Gobierno a partir de 1999, le ha dado continuidad a este proceso de reforma, profundizando los cambios. Para ello, el Ministerio de Educación ha establecido como objetivos prioritarios: i) mejorar la calidad de los servicios educativos mediante el fortalecimiento del desempeño de directores y docentes, la introducción de tecnologías educativas y la transferencia de recursos financieros a los centros educativos para atender necesidades del aula; ii) Fortalecer la participación de la comunidad educativa en los Consejos Directivos Escolares (CDE), las Asociaciones Comunes para la Educación (ACE) y los Consejos Educativos Católicos (CECE); y del resto de actores locales para mejorar la calidad y equidad de la educación; iii) Facilitar

el acceso a la educación introduciendo nuevas modalidades de atención, educación inicial, educación acelerada, educación a distancia y programas compensatorios; y, iv) Profundizar la formación en valores, la creación de espacios culturales y de desarrollo personal; impulsar una política cultural integral que fortalezca la identidad nacional y fomente la participación de la familia en la formación de valores. (MINED, 2000)

A pesar de la mejora observada en los noventa, los niveles actuales del gasto en educación como porcentaje del PIB, aún no superan los niveles de más del 3.5% observados a finales de los setentas. Producto de ello, El Salvador continúa siendo parte del grupo de países que gastan menos en educación de lo que correspondería a su nivel de ingreso per cápita (Ver Gráfico 4.2). De hecho, los países con ingresos per cápita similares a El Salvador gastan en educación un 4.2% del PIB, en promedio, es decir, 40% más de lo que actualmente está dedicando el país a este rubro. Asimismo, estimaciones realizadas por el Ministerio de Educación, señalan la necesidad de aumentar este coeficiente a un 4% del PIB para poder lograr acceso universal en educación básica y recursos necesarios que les permita desarrollar adecuadamente el proceso de aprendizaje. (MINED, 2000)

#### Gráfica No 4.2

Gasto público en educación como porcentaje del producto total y per cápita.



Nota: Para efectos de comparación se considera el Producto Nacional Bruto y el PIB per cápita del total de la población, ajustado en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). El PPA permite determinar el número de unidades de la moneda de un país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar norteamericano adquiriría en Estados Unidos. Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano, 2000. Nueva York, 2000.

Asimismo, para el 2000 el gasto en educación llegó a representar un 17.3% del gasto público total, aumentando casi 6 puntos porcentuales durante el periodo 1994-2000. Durante ese mismo período el gasto en educación ha aumentado a una tasa promedio anual real de un 99%, lo cual refleja la importancia creciente del ramo de educación

dentro de la asignación presupuestaria. Otro coeficiente que permite visualizar esta importancia es el gasto en educación real per cápita, el cual aumentó pasando de US\$23 a US\$36, para el mismo periodo.



Cabe destacar que el comportamiento positivo observado y los logros alcanzados dentro del ramo de la educación se deben a una conjugación de políticas que se han enfocado en incrementar la cobertura y mejorar la calidad educativa. Para ello, se han desarrollado un número importante de iniciativas y programas que han permitido avanzar con mayor rapidez hacia los objetivos planteados. (Ver Recuadro 4.1)

A principios de los años noventa los esfuerzos tendientes a aumentar la calidad de la educación básica por medio de capacitación docente, mejoramiento de programas de estudios y dotación de programas educativos fueron desarrollados principalmente con recursos de USAID, canalizados a través del Programa de Solidificación del Alcance Básico de Educación (SABE). Además, a través del Programa de Reestructuración de los Sectores Sociales I del Banco Mundial y con recursos de UNICEF se apoyó financieramente el Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). Por otra parte, para acelerar la rehabilitación y construcción de nuevas escuelas, el Ministerio de Educación transfirió esta responsabilidad al Fondo de Inversión Social que se creó con fondos del gobierno central y un préstamo del BID.

La reforma integral del sistema educativo, se puso en marcha, a partir de 1995, como parte de un proceso amplio

de consulta con el personal docente, padres de familia, empresa privada, partidos políticos y de negociación con el gremio de maestros. Los objetivos propuestos por el plan decenal 1995-2005 fueron: i) mejorar la calidad de la educación; ii) aumentar la eficiencia, eficacia y equidad del sistema educativo; iii) crear nuevas modalidades de provisión del servicio; y iv) fortalecer la formación de valores.

Dentro del proceso de modernización institucional y descentralización se ha fomentado la administración escolar local a través de la creación de los Consejos Directivos Escolares en todas las escuelas públicas. Además desde 1997, el Ministerio transfiere anualmente el bono de la calidad educativa para que sea administrado por los centros escolares públicos, parroquiales y secciones EDUCO. También se entrega un bono de ruralidad para incentivar al personal docente de las escuelas rurales.

Los principales proyectos educativos de la segunda mitad de los 90 fueron: Rehabilitación de los Sectores Sociales II del Banco Mundial; Modernización de la Educación Básica del Banco Mundial y BID; Infraestructura Educativa del BID y Reforma de Educación Media del Banco Mundial que en su conjunto representaron más de US\$ 300 millones para el sector Educación.

## Recuadro No 4.1

### Principales Iniciativas y programas en el área de educación

Educación inicial y parvularia. Las principales acciones comprenden el Implementar un proyecto de Educación Inicial en el marco de EDUCO; y proporcionar atención educativa a los niños y niñas de 4 a 6 años, a fin de generar mayores oportunidades educativas a nivel básico.

El Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) nació en 1991 como un modelo de gestión y administración de servicios educativos con participación de la comunidad para áreas rurales de difícil acceso, con énfasis en aumentar la cobertura de la educación parvularia y primer ciclo de educación básica (niños y niñas de 4 a 15 años).

Para 1999, EDUCO había beneficiado a más de 236 mil niños y niñas a través de 7403 secciones administradas por Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) compuestas por padres y madres de familia<sup>8</sup>. La ampliación de EDUCO a otros niveles de educación y regiones del país, ha sido de tal envergadura que para 1998 los estudiantes bajo esta modalidad representaban el 174% de la matrícula de educación parvularia y básica del sector público; y los maestros contratados por las ACE equivalían al 16.3% de los docentes del sector público. (Ver Anexo No A-4.2)

El Programa de Alfabetización y la Educación Básica de Adultos (PAEBA) ha contribuido a que aumentara la cobertura de la educación no formal en adultos. También se encuentran programas específicos de educación a distancia y formación ocupacional.

Entre los principales programas de calidad se pueden mencionar los siguientes:

- Desarrollo profesional de las personas educadoras.
- Formación inicial de docentes.
- Tecnologías en educación parvularia, básica y media.
- Infraestructura y mantenimiento escolar.
- Reforma de la educación media.

Fuente: *Desafíos de la Educación en el Nuevo Milenio. Reforma Educativa en Marcha (2000-2005)*. Ministerio de Educación. El Salvador.

### 4.1.3 Gasto en Salud y Nutrición.

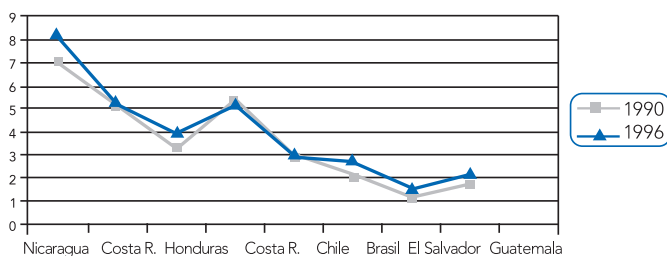
El gasto en salud pasó de un valor equivalente al 1.2% del PIB en 1994 a 1.6% en 2000, resultante de una tasa de crecimiento promedio anual real de 7.6% durante dicho período.

En el Gráfico 4.3, se observa que en el periodo 1990-1998 no hubo cambios significativos en el porcentaje del gasto público destinado al sector salud para los países seleccionados de América Latina. La mayoría de países aumentaron la proporción de su riqueza destinada al sector salud, incluyendo Nicaragua que era el de PIB per cápita más bajo de los 7 países considerados.

En el caso de El Salvador, llama la atención que pese a la alta tasa de crecimiento real registrada, para 1998 continuaba siendo de los que menos parte de su riqueza destinaba a gastos en salud. De hecho, entre los 7 países latinoamericanos examinados en el Gráfico 4.3 El Salvador era el que en términos relativos asignaba menos a salud, tanto a principio como a fines de los años noventa.

**Gráfico 4.3**

Gasto público en salud como porcentaje del PIB para El Salvador y países seleccionados de América Latina. Años 1990 y 1998.



Nota: Los datos para el caso de El Salvador se calcularon a partir de información del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva de El Salvador, correspondientes a los años 1994 y 1998.

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2001. PNUD.

Asimismo, se puede observar que para el período 1994-2000, el gasto social en salud pública y asistencia social como porcentaje del gasto público total aumentó en 2.3 puntos porcentuales, pasando de 7.6% a 9.9%.

El otro coeficiente importante que permite ver este comportamiento en el sector de salud es el gasto en salud real per cápita, el cual se aumentó en un 40% pasando de US\$15 a US\$21, para el mismo periodo 1994-2000.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social también inició una reforma a principios de los 90 cuyos objetivos eran: i) focalizar el gasto en el mejoramiento y ampliación de la cobertura de los servicios primarios de salud, atención integral al grupo materno-infantil, y en disminuir las deficiencias nutricionales de la población; ii) modernizar la administración de los servicios de salud a través de la

descentralización del presupuesto y la toma de decisiones técnico-administrativas a nivel regional (Distritos de Salud), mejorar el funcionamiento administrativo y operativo de hospitales, implementar mecanismos de recuperación de costos en los establecimientos de salud y estructurar el Sistema Nacional de Salud; y focalizar la ayuda en alimentos que no se comercializan hacia la población en extrema pobreza.

Para cumplir estos objetivos se incrementó la participación presupuestaria del nivel primario de salud, se reabrieron 19 establecimientos primarios y se construyeron otros 15 nuevos a través del FIS, se ejecutaron múltiples campañas de vacunación; y se fortalecieron los programas de desparasitación, rehidratación oral, construcción de acueductos y letrinas en las zonas rurales y de planificación familiar.

La reforma institucional también comprendió el traslado del Programa de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR) del MSPAS a ANDA; y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las diferentes instituciones públicas y privadas vinculadas a la prestación del servicio de agua y saneamiento.

Los recursos adicionales al sector salud fueron proporcionados principalmente por el Programa Apoyo a los Sistemas de Salud (APSSA) del USAID y el Programa de Reestructuración de los Sectores Sociales I del Banco Mundial; y el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud.

En la segunda mitad de los 90 el MSPAS desarrolló y fortaleció cuatro programas sociales: Escuela Saludable, Salud en la Comunidad, Mercados Saludables y Atención al Adulto Mayor. (Ver Recuadro 4.2)

Recientemente se ha puesto en marcha un nuevo modelo de prestación de servicios, denominado Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI), cuyos componentes fundamentales son: atención integral en salud, gestión descentralizada, provisión de servicios de salud, financiamiento bajo nuevos criterios de asignación y participación social real y efectiva.

### Recuadro 4.2

Principales iniciativas y programas que se desarrollan en el sector salud.

Escuelas saludables. Se trata de un esfuerzo iniciado en 1995 y liderado por la Secretaría Nacional de la Familia (SNF), además cuenta con el apoyo del Ministerio de Salud Pública (MSPAS), la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), y el Ministerio de Educación. El programa considera 5 líneas de acción: i) investigación; ii) mejorar las condiciones de salud mediante la atención médica, odontológica, suministro de vitaminas, antiparasitarios, dotación de lentes, aparatos auditivos, sillas de ruedas, etc.; iii) mejorar la calidad de los servicios educativos por medio de capacitaciones docentes y dotación de recursos didácticos; iv) alimentación escolar; y v) infraestructura física y provisión de servicios básicos (caminos, acueductos y letrinas). (Ver Anexo A-4.3)

El Programa de Salud en Comunidad ha llevado a más de 350 comunidades de difícil acceso, tanto rurales como urbano-marginales, 2,7 millones de consultas médicas, odontológicas, vacunación, pruebas de cáncer y controles a madres, niños y niñas. También hay una participación activa de las comunidades en las campañas de limpieza y de saneamiento ambiental básico.

El Programa de Mercados Saludables ha beneficiado a más de 80,000 adjudicatarias en 44 mercados municipales con acciones preventivas integrales. Al aumentar la higiene de los mercados se está garantizando a los consumidores que obtendrán productos de calidad en condiciones ambientales agradables y limpias, evitando las enfermedades por el consumo de alimentos.

El Programa de Atención al Adulto mayor ha beneficiado a 15,000 adultos mayores de 60 años contribuyendo a mejorar su calidad de vida.

El Ministerio de Salud también ha realizado atenciones preventivas a los reos a través del Programa Centros Penales Saludables; y atenciones preventivas y curativas integrales a las mujeres como toma de citologías, exámenes de mama, vacunación, consulta médica y odontológica a través del Programa Atención Integral de la Mujer.

A través de los Programas de Atención al Medio Ambiente se han instalado 27,000 letrinas en el área rural beneficiando a más de 100,000 personas; 70 aparatos purificadores de agua en las comunidades rurales beneficiando a 700,000 personas con acceso al agua para consumo humano; se ha aumentado la producción de vacuna antirrábica humana a 357,000 dosis y la canina a 1,400,000 dosis. En los 58 Centros Rurales de Salud y Nutrición, madres de familia de las comunidades más pobres reciben capacitación y participan en la atención de niños y niñas.

La División de Asistencia Alimentaria (DAA) de la Secretaría Nacional de la Familia (SNF) canaliza los productos alimenticios donados por países y agencias internacionales. Para ello cuenta con tres programas: i) Refrigerio Escolar; ii) Cuidados de Salud Preventiva con Apoyo de la Comunidad; y iii) Alimentos por Trabajo (Ver Cuadro No 4.1). El refrigerio escolar se entrega en todas las escuelas beneficiarias del programa en dos modalidades diferentes: alimento en crudo, donado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (AID), distribuido a través de la DDA/SNF a ocho departamentos, y bono alimentario (fondos provenientes de la Privatización de ANTEL FANTELE y fondos GOES/MINED), transferido a centros escolares de seis departamentos para que ellos administren y compren los alimentos.

## Cuadro N° 4.1

Apoyo a programas de Asistencia Alimentaria, 1996-2000  
(Millones de US\$)

Programas	1996	1997	1998	1999	2000
Refrigerio Escolar	1.1	0.8	1.3	0.8	0.9
Cuidados de Salud Preventiva	0.2	0.3	0.4	0.7	0.3
Alimentos por Trabajo	0.3	0.03	0.06	0.3	0.1
<b>Total</b>	<b>1.6</b>	<b>1.13</b>	<b>1.76</b>	<b>1.8</b>	<b>1.3</b>

Fuente: División de Asistencia Alimentaria de la Secretaría Nacional de la Familia.

El Programa de Refrigerio Escolar distribuye una ración diaria de alimentos a niños y niñas que asisten a Centros de Educación Parvularia, Primero y Segundo Ciclos de Educación Básica. Este programa ha ampliado la cobertura al 100% de los casi 635 mil beneficiarios de las 3,674 Escuelas Saludables (año 2000).<sup>9</sup>

El Programa de Cuidados de Salud Preventiva distribuye una ración mensual a mujeres embarazadas y en período de lactancia, consejeras, madres cuidadores y promotoras voluntarias de nutrición; y una ración diaria a niños y niñas de 6 meses a menores de 5 años que reciben cuidados preventivos de salud en establecimientos de salud (hospitales, centros, unidades, puestos y bodegas comunitarias), centros rurales de nutrición, centros de desarrollo integral y centros de bienestar infantil con el objetivo de incrementar la cobertura y el acceso de éstos servicios a las familias que viven en extrema pobreza, en las áreas rurales y urbano-marginales de municipios de alto riesgo.<sup>10</sup>

El Programa de Alimentos por Trabajo consiste en la entrega de raciones familiares de acuerdo a la cantidad de obras y actividades realizadas para mejorar la condición de familias y comunidades rurales.<sup>11</sup> El proyecto es ejecutado por ONG's, bajo la modalidad de colaboración mutua y tiene 5 componentes: i) rehabilitación productiva; ii) mejoramiento del entorno ambiental; iii) rehabilitación de infraestructura social; iv) capacitación; y v) atención social focalizada. Los beneficiarios incluyen las familias afectadas por la tormenta tropical "Mitch" y familias afectadas por los terremotos del año 2001.

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001. PNUD, El Salvador.

### 4.1.4 Gasto en Infraestructura Social Básica

En 1990 se constituyó el Fondo de Inversión Social, como parte de la política social compensatoria, a fin de disminuir los efectos del ajuste económico sobre la población en situación de pobreza. La estrategia del FIS fue captar recursos internacionales y ejecutarlos a través de mecanismos expeditos que permitieron incrementar la capacidad de intervención del Estado en el combate a la pobreza. Por ello se creó como una entidad de derecho público con personería jurídica propia, descentralizada, con autonomía en la administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones.

La focalización de los recursos del FIS fue en proyectos cuyos beneficiarios serían los grupos más vulnerables (niñez y mujeres); y los municipios con mayor incidencia de pobreza. Esto llevó a estructurar 30 tipos de proyectos en 3 grandes áreas: i) necesidades sociales básicas: infraestructura y equipamiento educativo, letrización, cocinas mejoradas, proyectos de agua potable y nutrición, etc.; ii) gestión productiva; calles, puentes y caminos, mejoramiento ambiental, etc.; y iii) promoción humana: infraestructura

comunal, centros de capacitación, etc. Estos proyectos tenían un monto mínimo de US\$1,143 y uno máximo de US\$183 mil.

Entre noviembre 1990 y mayo 1993 fueron aprobados cerca de 2,800 proyectos por un monto de \$48 millones. El 83% de los proyectos fueron reparaciones, construcciones y equipamiento de aulas (36%), letrización (25%) y cocinas mejoradas (21%), los cuales absorbieron el 74% de los recursos. En este período se aprobaron recursos por un monto de US\$143 millones de los cuales 76% provenían de organismos internacionales (BID, CEE, Japón, PNUD, UNICEF y USAID) y el restante 24% de las contrapartidas del gobierno como de los beneficiarios de los proyectos.

Durante el período 1994-1999 se aprobaron 10,300 proyectos de los cuales 36% estaban relacionados con la infraestructura educativa. Se atendieron menos proyectos de letrización y construcción de cocinas, para atender demandas relacionadas con la construcción de vías de acceso (30%), electrificación (10%), capacitación comunitaria (5%), agua potable (4%) y salud (4%). Estos proyectos representaron el 88% de la inversión aprobada en el período.

En 1996 se modificó la Ley de Creación del FIS, para ampliar y promover el desarrollo local a través de una amplia y efectiva participación de la población y los gobiernos municipales. A partir de septiembre de 1996 se convirtió en el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

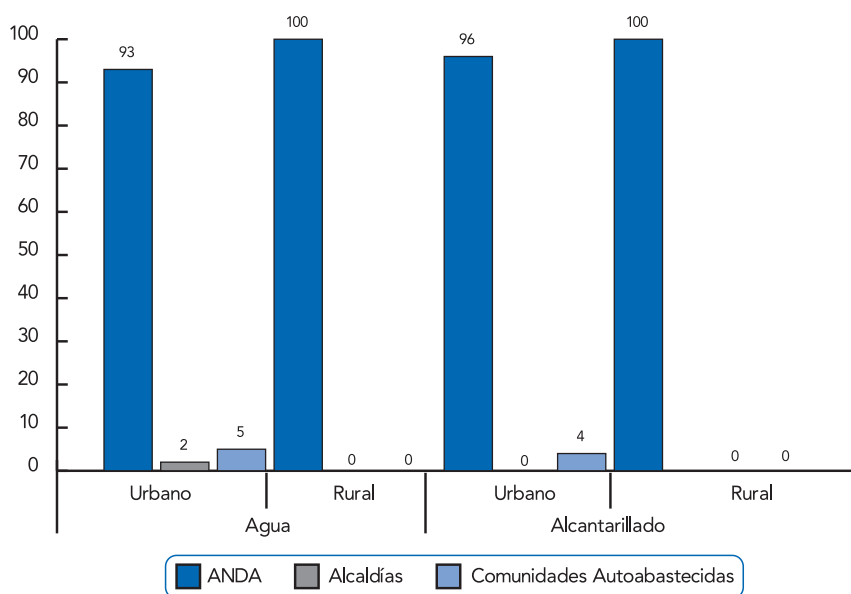
En 1998 el FISDL comenzó a ejecutar proyectos financiados con recursos del FODES establecido por el Ministerio de Hacienda para transferir fondos a las municipalidades; le aprobaron un préstamo por US\$ 40 millones con el BCIE y otro por US\$ 34 millones con el BID para el Programa de Desarrollo Local (PDL)<sup>12</sup>; y administra el Fondo de Inversión en Electrificación y Telefonía Rural (FINET) de US\$34 millones.

#### 4.1.5 Gasto en Agua y Saneamiento

La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) es la institución encargada de administrar la red pública de acueducto y alcantarillado del país. En el área urbana también participan algunas alcaldías y las mismas comunidades en la administración de la red de acueductos y alcantarillado, mientras que en el área rural el cien por ciento de los servicios de agua y saneamiento son proveídos por ANDA (Ver Gráfico No 44).

**Gráfico No 4.4**

Servicio de Agua y Alcantarillado según Proveedor. Año 2000 (Porcentajes)



Nota: Agua potable incluye conexión domiciliar y fácil acceso (incluye habitantes beneficiados a través de camareras); y alcantarillado incluye descarga domiciliar para el área urbana y letrinas para ambas áreas.

Fuente: Martínez, 2000. Con base a información del Boletín Estadístico No. 22 de ANDA, 2000. Dirección de Planificación, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado

En 2000, el 69.5% de los municipios del país contaban con un sistema de acueducto atendido por ANDA, el 26.7% administrado por las municipalidades y el 3.8% de los municipios no contaban con un sistema de acueducto. En este mismo año, ANDA atendió con sistema de alcantarillado el 31.3% de los municipios, el resto no contaba con una red pública.

Durante el período 1990-2000 se instalaron 181,000 sistemas de alcantarillado superando los resultados de las últimas dos décadas. Sin embargo, la cobertura de los servicios de agua y saneamiento todavía es baja. A nivel nacional la cobertura de agua potable aumentó de 51.3% de la población total en 1980 a 58.1% en 2000, mientras que la cobertura de saneamiento pasó de 49.4% de la población a 68.2% durante el mismo período (ver Anexo No A-44).

En 2000, el 82% de la población urbana era servida con agua potable a través de una conexión domiciliar y el 65% evacuaba las aguas servidas y excretas a través de la red pública de alcantarillado. Mientras que en el área rural, únicamente un 18% de la población recibía agua potable a través de la red pública y no hay cobertura de saneamiento a través de una red pública de alcantarillado.

Durante la década de los 90, ANDA ha realizado importantes inversiones para rehabilitar la red pública de acueducto y alcantarillado, así como también de provisión de agua y saneamiento rural. En esta última área destaca el Programa de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural I que se viene desarrollando desde 1995 cuando el MSPAS transfirió a ANDA el Programa de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR); y un programa de agua potable en comunidades rurales de El Salvador con recursos propios.

Con el apoyo económico y en coordinación con el FISDL se concluyeron 42 proyectos de introducción y ampliación del servicio de agua potable; y proyectos de introducción de alcantarillados sanitarios en comunidades urbano-marginales y rurales a nivel nacional, beneficiando directamente a 32,232 habitantes.

## 4.2 Gasto Social en Servicios Básicos

Las estimaciones del Gasto Social en Servicios Básicos de El Salvador corresponden al período 1996-2001. Se utilizó la ejecución presupuestaria para las estimaciones entre 1996 y 2000; y la asignación presupuestaria para la estimación del 2001. No se realizaron estimaciones para el período 1990-1995, porque a partir de 1996 cambia el esquema

contable del presupuesto a áreas de gestión y el utilizar las cifras del antiguo esquema no permitiría establecer una serie compatible durante el período 1990-2001.

### 4.2.1 Gasto en Educación Básica

Según las Naciones Unidas, la Educación Básica comprende tres componentes: i) Enseñanza primaria y otros programas, ii) Desarrollo en la primera infancia; y iii) Educación básica para jóvenes y adultos.

El gasto en Educación Básica de El Salvador posee dos componentes:

- i) El gasto ejecutado por el ramo de Educación de las unidades presupuestarias 02 Educación Parvularia, 03 Educación Básica (1° y 2° Ciclo), 06 Educación No Formal, 09 Infraestructura Educativa (para Educación Parvularia, 1° y 2° Ciclo de Educación Básica) y 11 Modernización de la Educación.
- ii) El monto de los proyectos de educación aprobados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local con recursos ordinarios y con recursos provenientes de la privatización de ANTEL a partir del 2001.

El gasto en 1° y 2° Ciclo de Educación Básica se obtuvo prorrateando el gasto efectivo de la unidad presupuestaria 03 Educación Media en base a la proporción de la matrícula en 1° y 2° Ciclo del Sector Público con respecto a la matrícula total de Educación Básica del Sector Público.

Los resultados obtenidos indican que el gasto en Educación Básica aumentó de 1.5% del PIB en 1996 a 1.8% en 2000. Esto significa que el gasto en Educación Básica creció en términos reales a una tasa promedio anual de 8.3% entre 1996-2000. El gasto en Educación Básica incrementó 5 puntos porcentuales con respecto a 1996, llegando a representar el 71% del gasto Social Básico total. (Ver Gráfico No 4.5 y 4.6, y Anexo No A-4.5).

### 4.2.2 Gasto en Salud y Nutrición Básica

El gasto en Salud Básica contiene tres componentes: i) Atención Primaria en Salud; ii) Salud Genésica y Población; y iii) Nutrición.

La Atención Primaria en Salud comprende las siguientes actividades: i) lucha contra enfermedades, ii) salud materno-infantil, iii) servicios curativos básicos; iv) formación de personal sanitario; v) hospitales de distrito y gestión de



servicios de salud; vi) fortalecimiento de los servicios de salud en zonas rurales y urbanas; y vii) educación en materia de salud.

Mientras que la Salud Genésica y Población comprende:

i) servicios de salud genésica (asesoría en planificación familiar, educación y servicios de atención prenatal, partos higiénicos y atención postnatal, lactancia materna, el tratamiento de enfermedades por contacto sexual, educación sexual y paternidad responsable); ii) planificación familiar; iii) prevención del VIH-SIDA; y iv) datos-políticas-análisis.

El gasto en Salud Básica de El Salvador posee tres componentes:

- i) El gasto ejecutado por el ramo de Salud Pública y Asistencia Social de las unidades presupuestarias 02 Atención Preventiva de Salud, 02 Promoción y Fomento de la Salud, 03 Recuperación de la Salud, 04 Saneamiento Ambiental, y 06 Desarrollo de la Infraestructura para atención primaria.
- ii) El monto de los proyectos de salud y nutrición aprobados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
- iii) El valor de los programas refrigerios escolares, cuidados de salud preventiva con apoyo de la comunidad y alimentos por trabajo ejecutados y/o coordinados por la División de Asistencia Alimentaria de la Secretaría Nacional de la Familia

Los resultados indican que el gasto en Salud Básica osciló alrededor del 0.5% del PIB entre 1996 y 2000. En términos reales, sin embargo, el gasto en Salud Básica mostró una reducción promedio anual del -0.5% durante el período 1996-2000. Asimismo, se observó para 2000 una disminución de 6 puntos porcentuales en el gasto en Salud Básica, con respecto a 1996; pasando de un 26% a un 20% del gasto social básico total. (Ver Gráfico No 4.5 y 4.6, y Anexo No A-4.5).

#### 4.2.3 Gasto en Agua y Saneamiento Básico

Según las Naciones Unidas, el gasto en agua y saneamiento básico contiene tres componentes: i) Tecnología de bajo costo para el abastecimiento de agua; ii) Tecnología de bajo costo para saneamiento (letrinas); y iii) la Educación y capacitación en materia de higiene.

El gasto en agua y saneamiento básico de El Salvador posee dos componentes:

- i) El gasto ejecutado por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) de la unidad presupuestaria 06 Inversión. Esta incluye estudios de pre-inversión, ejecución de proyectos de acueductos en pequeños municipios, y programas específicos como Rehabilitación del Sistema Primario del PRN, de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural I, y Abastecimiento de Agua Potable en Comunidades Rurales de El Salvador.
- ii) El monto de los proyectos de agua potable y saneamiento aprobados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

El gasto en Agua y Saneamiento Básico se mantuvo constante en alrededor del 0.2% del PIB entre 1996 y 2000, pese a que en términos reales dicho gasto creció a una tasa promedio anual del 10.1%. Durante el mismo período, se observó un incremento marginal (1 punto porcentual) de la razón gasto en Agua y Saneamiento Básico y gasto Social Básico total. (Ver Gráfico No 4.5 y 4.6, y Anexo No A-4.5).

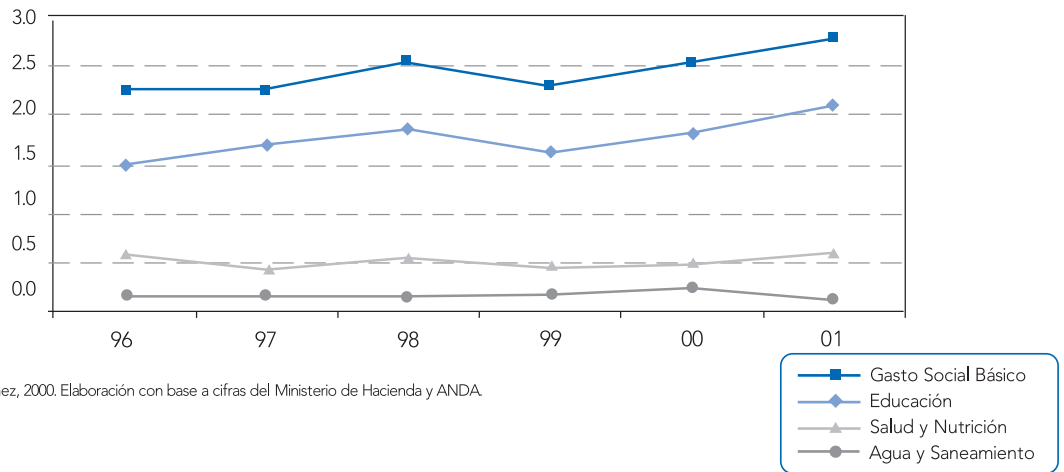
#### 4.2.4 Gasto Social Básico del Gobierno de El Salvador

El gasto social en servicios básicos realizado por el Gobierno de El Salvador se obtuvo como la suma del gasto en educación básica; en salud y nutrición básica; y en agua y saneamiento básico. Los resultados obtenidos indican que el gasto aumentó de 2.3% del PIB en 1996 a 2.5% en 2000, creciendo en términos reales a una tasa promedio anual de 6.1%. En términos per cápita, el gasto social básico aumentó de US\$ 40.1 en 1996 a US\$ 53.2 en el 2000. Para determinar el grado de cumplimiento de El Salvador con la Iniciativa 20/20 de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, se estimó el presupuesto de referencia como la suma de la ejecución presupuestaria del gasto del Gobierno Central más la ejecución presupuestaria de ANDA que es una empresa pública no financiera.

Con base a las consideraciones anteriores, se puede afirmar que el gasto social en servicios básicos de El Salvador aumentó del 14.1% del presupuesto de referencia en 1996 a 15.2% en 2000. Esto significa que pese a los esfuerzos realizados, El Salvador todavía no ha podido cumplir con la meta contenida en la Iniciativa 20/20 consistente en asignar al menos el 20% del presupuesto a servicios sociales básicos. (Ver Gráfico No 4.5 y 4.6, y Anexo No A-4.5).

### Gráfico 4.5

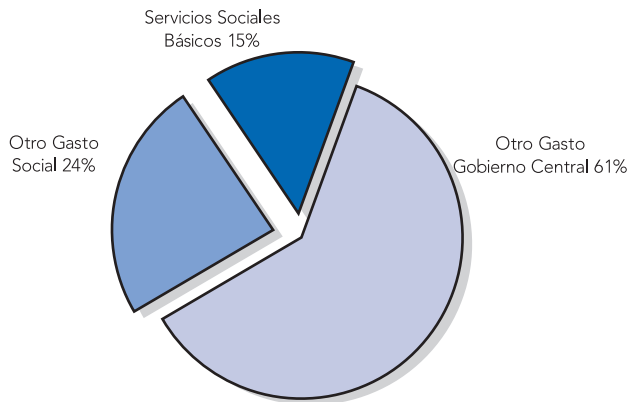
Gasto Social Básico, años 1996 - 2001



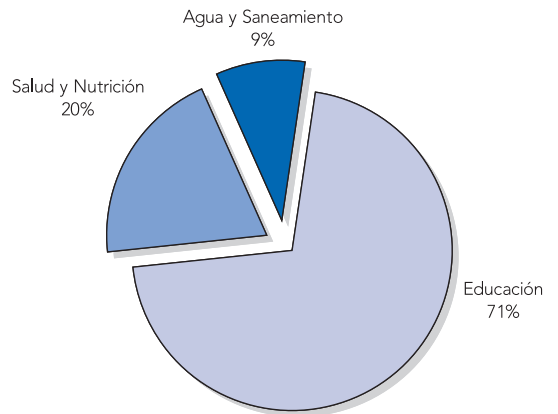
Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a cifras del Ministerio de Hacienda y ANDA.

### Gráfico 4.6

Gasto Público destinado a Servicios Sociales Básicos  
Año 2000



Gasto Público destinado a Servicios Sociales Básicos  
Año 2000



Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

### 4.3 Gasto Social Básico de la Cooperación Externa

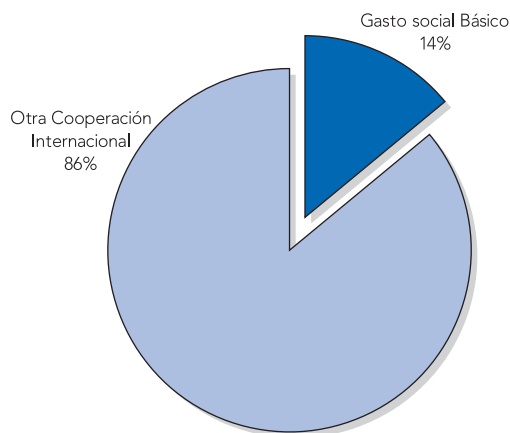
Para estimar la proporción del Gasto Social en Servicios Básicos de la cooperación externa se utilizaron las cifras del "Informe sobre la Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, según Información Proporcionada por los Donantes (1993-1998)" preparado por la oficina del Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo en El Salvador. Estas cifras incluyen la asistencia proporcionada por la comunidad internacional tanto bilateral, como multilateral y algunos organismos no gubernamentales internacionales durante el período 1993-1998. Tal como se puede observar en el Gráfico 4.7, la cooperación internacional destinada a Servicios Sociales Básicos fue del 14% del total de la cooperación (año 1998).

Los resultados obtenidos indican que el gasto en Servicios Sociales Básicos de la Cooperación Externa a El Salvador ha disminuido en un 33.8%, de US\$ 63.3 millones en 1993 a US\$ 41.9 millones en 1998 (Ver Anexo No A-4.6).

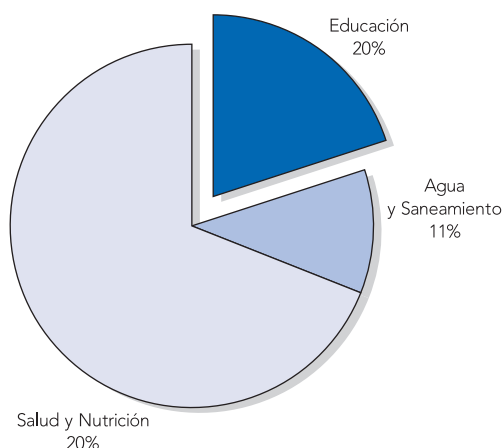
Los organismos no gubernamentales internacionales son los que muestran un menor grado de cumplimiento de la meta de la Iniciativa 20/20 en 1998 (6.9%); los organismos multilaterales tampoco la han cumplido (11.3%); mientras que los gobiernos extranjeros (bilateral) la sobrepasaron con creces (44.4%). Es importante aclarar que el cumplimiento de la meta de los gobiernos extranjeros se debe principalmente a la cooperación del gobierno de Estados Unidos de América.

Gráfico 4.7

Cooperación Internacional destinada a Servicios Sociales Básicos. Año 1998



Distribución del Gasto Básico



Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base en información del Ministerio de Hacienda y del Informe sobre la Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, según información proporcionada por los donantes (1993-1998), PNUD.

## 5. Opciones para el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa 20/20 en El Salvador

La Iniciativa 20/20 no constituye un fin en sí misma, sino un instrumento internacionalmente acordado con el propósito de asegurar los recursos necesarios para que las personas de todos los países del mundo puedan tener acceso a servicios sociales básicos de buena calidad en el año 2005. Los servicios sociales básicos incluyen: salud básica (incluyendo nutrición), servicios clínicos esenciales, salud reproductiva y planificación familiar, agua y saneamiento de bajo costo, y educación primaria universal.

La evaluación realizada en los capítulos anteriores indica que durante los años noventa, y especialmente después de la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, El Salvador, pudo aumentar de manera significativa los gastos en desarrollo humano (educación, salud y nutrición, infraestructura social básica y agua y saneamiento) y los gastos prioritarios en desarrollo humano ó servicios sociales básicos (educación básica, salud y nutrición básica y agua y saneamiento básico). Producto de ello, a lo largo de la década la tasa de analfabetismo se redujo de 30% a 17%, la escolaridad promedio aumentó en más de un año, la tasa de mortalidad infantil se redujo de 41 por mil nacidos vivos a 35 y la cobertura de agua potable aumentó de 54.1% a 66%.<sup>13</sup>

Pero, pese a los avances experimentados, los desafíos pendientes tanto en términos de esfuerzo presupuestario requerido, como de déficit de cobertura en servicios sociales básicos, siguen siendo considerables.

### 5.1 Sobre los recursos requeridos para alcanzar los objetivos de la Iniciativa 20/20 en El Salvador

A nivel mundial, se determinó que se necesitaban alrededor de US\$ 206 a US\$ 216 billones por año (a precios de 1995) para proveer los servicios sociales básicos a todas las personas. Para alcanzar dicha cifra, lo internacionalmente acordado es que los países en desarrollo mantengan sus presupuestos en un promedio equivalente al 20% de su PIB y asignen la quinta parte a servicios sociales básicos, y que las naciones industrializadas aumenten su asistencia oficial para el desarrollo a 0.7% de su PIB y también asignen un 20% de la misma a servicios sociales básicos.

A nivel nacional, sin embargo, cada país debe de determinar cuánto es lo que necesita para asegurar la cobertura universal de servicios sociales básicos y la estrategia a seguir para lograr ese objetivo, partiendo de los compromisos adquiridos en la Iniciativa 20/20.

En el caso de El Salvador, ya se determinó que pese a los esfuerzos realizados ni el gobierno, ni la cooperación internacional pudieron cumplir con el compromiso de asignar al menos el 20% de sus respectivos presupuesto a servicios sociales básicos. Concretamente, para cumplir con los compromisos de la Iniciativa 20/20, el gobierno debió haber asignado en el año 2000 recursos adicionales a esos rubros por US\$ 1064 millones, equivalentes al 4.8% del Presupuesto Ordinario y de ANDA, y la cooperación internacional otros US\$ 2.7 millones, equivalentes al 6.5% su presupuesto (ver Cuadro N° 5.1).

**Cuadro 5.1**

Gasto Social en Servicios Básicos del Gobierno de El Salvador y la Cooperación Externa. Años 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Gobierno de El Salvador</b>						
Millones de US\$	232.3	253.0	305.1	282.4	334.1	389.9
Per cápita en US\$	40.1	42.8	50.6	45.9	53.2	60.9
% del Presupuesto						
Gasto Efectivo	14.1	14.6	15.2	13.8	15.2	16.6
Recursos Adicionales	5.9	5.4	4.8	6.2	4.8	3.4
<b>Cooperación Externa</b>						
Millones de US\$	46.3	52.3	41.9	n.d.	n.d.	n.d.
Per cápita en US\$	8.0	8.9	7.0	n.d.	n.d.	n.d.
% del Presupuesto						
Gasto Efectivo	9.1	10.6	13.5	n.d.	n.d.	n.d.
Recursos Adicionales	10.9	9.4	6.5	n.d.	n.d.	n.d.

Nota: 1/Durante el período 1996-2000 es Gasto Efectivo y en 2001 es Asignación Presupuestaria. n.d. = no disponible

Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base en información del Ministerio de Hacienda y del Informe sobre la Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, según información proporcionada por los donantes (1993-1998), PNUD.

Por otra parte, es crítico calcular el costo de asegurar el acceso universal a servicios sociales básicos, para poder compararlo con la asignación actual más el aporte de la cooperación internacional y reflejar así el déficit real de recursos. Lo anterior, requiere de un trabajo bastante riguroso que sobrepasa los objetivos del presente documento.

Para cubrir ese déficit, básicamente hay tres opciones: aumentar los ingresos por recaudación tributaria, realizar una redistribución intrasectorial del gasto público o realizar una redistribución intersectorial del gasto público.

## 5.2. Posibilidades de aumentar la recaudación tributaria

Ya se señaló que uno de los requisitos internacionalmente reconocidos para el cumplimiento de las metas de la iniciativa 20/20 es que los países en desarrollo mantengan sus presupuestos en un promedio equivalente al 20% del PIB. Para ello, dentro de una lógica de presupuesto equilibrado, la carga tributaria debería tener un valor bastante similar.

En El Salvador, sin embargo, tal como se señaló en el Capítulo 3, la carga tributaria promedio en los últimos 10 años es de menos del 11% del PIB y, por consiguiente, insuficiente para atender las necesidades sociales insatisfechas de la población. El Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001 es muy enfático al respecto al afirmar que: *“Con la actual carga tributaria y el uso deficiente que se hace de los recursos fiscales es virtualmente imposible que el Estado pueda cumplir eficazmente las funciones administrativas y reguladoras que le corresponden, ni con sus metas de gasto en desarrollo humano, ni con compromisos como la Iniciativa 20/20”,* añadiendo a la vez que uno de los principales retos del país consiste precisamente en emprender un pacto de responsabilidad fiscal que, entre otras cosas, permita lograr acuerdos sociales sobre la carga tributaria requerida para poder contar con una política fiscal anticíclica y los porcentajes del presupuesto que se destinarán a gasto en desarrollo humano y a gasto prioritario en desarrollo humano.<sup>14</sup>

También UNICEF en 1994 señalaba que para colocar a El Salvador en la lista de países en desarrollo que gastan más en amortizar la deuda social con sus niños y adolescentes era necesario aumentar la carga tributaria a 15% del PIB y las asignaciones en los ramos de educación y salud a valores equivalentes al 45% de su presupuesto.<sup>15</sup>

Por otra parte, para cumplir la meta de asignar el 20% del Presupuesto a Gasto Social Básico se requieren US\$ 80.1 millones adicionales en el 2001, que equivalen a 0.57% del PIB. No cabe duda, por lo tanto, que para cumplir la meta de asegurar el acceso universal de servicios sociales básicos a todas las personas en El Salvador una parte importante de los recursos tendrá que venir del aumento de la carga tributaria. Sólo para efectos ilustrativos, Martínez simula el impacto fiscal anual que ocasionarían algunas medidas que permitirían aumentar la carga tributaria:<sup>16</sup>

- Promulgación de un Código Tributario que permita uniformizar las leyes vigentes cerrando algunos espacios para la elusión del pago de impuestos (US\$ 114 millones).
- Mejoramiento de la capacidad de auditoría y fiscalización tributaria (US\$ 171 millones).
- Aprobación del Régimen Simplificado del IVA (US\$ 69 millones).
- Aumento del arancel aplicado a las importaciones provenientes de fuera de Centroamérica y no incluidas dentro del régimen de zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo de su nivel promedio actual de 5.9% a 15% (US\$ 227.3 millones).
- Aumento de 1 punto de la tasa del IVA (US\$ 53.7 millones).
- Derogación de las exenciones al IVA aplicables a los productos de la imprenta, alquiler de viviendas y educación que implican (US\$ 571).
- Eliminación del régimen de depreciación acelerada (US\$ 22.9 millones).
- Eliminación de deducciones al impuesto sobre la renta por donaciones (US\$ 22.9 millones).
- Eliminación de deducciones al impuesto sobre la renta por gastos en salud y educación (US\$ 8.6 millones).
- Eliminación de exenciones del impuesto sobre la renta devengada en concepto de intereses (US\$ 114 millones).

Otras medidas no incluidas en el estudio citado de Martínez tales como el establecimiento de un impuesto predial o de un impuesto al cambio de uso de la tierra también podrían contribuir a elevar la carga tributaria y a liberar mayores recursos en favor del gasto social básico.

### 5.3. Posibilidades de reestructuración intrasectorial del gasto

Otra forma de obtener recursos adicionales para asegurar el acceso universal a servicios sociales básicos, sería reasignar recursos al interior de los ramos de Educación y Salud, así como de ANDA y FISDL de los niveles de atención superiores a los primarios. En este análisis no se incluye a la SNF porque su presupuesto es bajo (alrededor de US\$ 2.93 millones, de los cuales el 42% se destina al apoyo de programas alimentarios).

El ramo de Educación es el que mayor proporción de sus recursos destinaba el año 2000 a gasto social básico con 56.96%, el segundo lugar lo ocupaba el FISDL con 41.0%, Salud el tercer lugar con 31.8% y ANDA en último lugar con 20.3% (Ver Cuadro N° 5.2). Esto significa que, en principio, serían el Ministerio de Salud y ANDA quienes tendrían mayores posibilidades de reasignar recursos de los niveles de atención superior a gasto social básico.

**Cuadro 5.2**

Porcentaje del Gasto Social Básico ejecutado por cada Unidad Primaria. Años 1996-2000

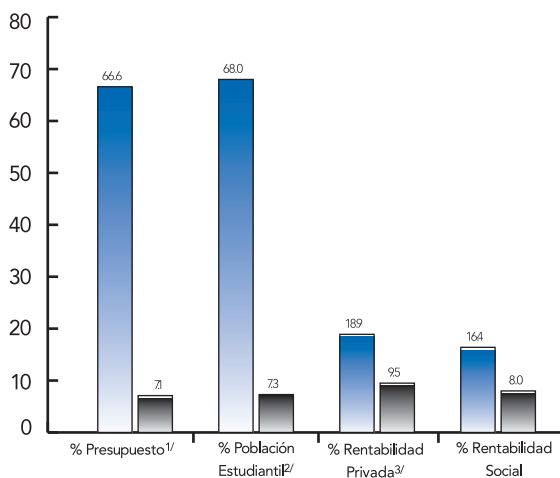
	1996	1997	1998	1999	2000
Ministerio de Educación	57.6	63.7	65.2	61.0	56.9
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	41.0	32.3	34.0	31.9	31.8
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	23.7	16.6	16.4	19.4	20.3
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	86.5	52.8	86.9	98	41.0
Presupuesto Total (Gobierno Central y ANDA)	14.1	14.8	15.2	13.8	15.2

Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a información del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Departamento de Presupuesto de ANDA y Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local- FISDL

En educación, alrededor del 66% del gasto social básico se destina a proyectos de educación primaria que absorben el 68% de la población estudiantil y son los más rentables (16.5% social y 18.9% privada). En el otro extremo, a la educación superior que aglutina el 7.3% de la población estudiantil y rinde una menor rentabilidad (8.0% social

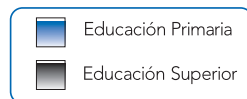
y 9.5% privada) se asigna alrededor del 7% de los recursos (Ver Gráfico N° 5.1).

Es obvio, por lo tanto, que aunque todavía es posible realizar esfuerzos por mejorar la eficiencia, las posibilidades de reasignar recursos en el ramo de Educación son muy limitadas.



**Gráfico 5.1**

Tasas de rentabilidad de la Inversión en educación primaria versus inversión en educación superior



Nota: 1/ Se refiere a la distribución porcentual del presupuesto 2001, 2/ Se refiere a la distribución porcentual de estudiantes con base a la estructura de 1996. 3/ Las tasas de rentabilidad privada y social son estimaciones utilizando el Método Completo del último año de escolaridad de Psacharopoulos.

Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a información del Ministerio de Educación.



Diferente es el caso del sector salud, en donde lo que se destina a atención preventiva de salud apenas asciende a alrededor de 30% del presupuesto del ramo, contra casi un 60% que se destina a la atención curativa a través de la red de hospitales públicos (Ver Cuadro N° 5.3). Esto significa que los escasos recursos del MSPAS se

destinan en una mayor proporción a soluciones de salud de alto costo (resulta más barato prevenir que curar) y poco eficaces (las principales enfermedades de la población son las enfermedades respiratorias, diarrea, neumonía, parasitismo intestinal y desnutrición).

### Cuadro 5.3

Asignación de Recursos en Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.  
Año 2001

Tipo de Salud	Distribución % del Presupuesto Ministerio de Salud 2001
Atención Preventiva <sup>1/</sup>	35.5
Atención Curativa en red hospitalaria	59.6
Otro <sup>2/</sup>	4.9
Total Millones de US\$	230.3

<sup>1/</sup> Incluye Promoción y Fomento de Salud, Saneamiento Ambiental y Desarrollo de la Infraestructura con recursos ordinarios y extraordinarios de FANTEL.

<sup>2/</sup> Incluye Dirección, Administración Institucional y Asistencia Social.

Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Adicionalmente, la asignación de casi el 60% del presupuesto de salud a la atención curativa es regresiva. Prueba de ello, es que el 47% de los enfermos de todo el país y el 55% del área urbana que acudieron a los

hospitales del MSPAS en 2000 no eran pobres. Sólo el 23% de los enfermos de todo el país y el 17% que acudieron a los hospitales de MSPAS se encontraban en una situación de pobreza extrema (Ver Cuadro No 54).

### Cuadro N° 5.4

Enfermos que Acudieron a Establecimientos del MSPAS por Nivel de Pobreza.  
Año 2000. (Porcentajes)

Área	Establecimientos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social			Total
	Hospital	Unidad de Salud	Dispensario o Casa de Salud	
<b>Rural</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Pobre	60.9	64.6	77.0	64.4
Pobre extremo	31.3	36.4	42.1	35.4
Pobre relativo	29.6	28.2	34.9	29.0
No pobre	39.1	35.4	23.0	35.6
<b>Urbano</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Pobre	45.1	50.0	14.6	48.0
Pobre extremo	17.4	14.6	14.6	15.6
Pobre relativo	27.7	35.4	-	32.4
No pobre	54.9	50.0	85.4	52.0
<b>Total país</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Pobre	51.2	57.1	69.4	55.6
Pobre extremo	22.7	25.2	38.8	24.9
Pobre relativo	28.4	31.9	30.6	30.8
No pobre	48.8	42.9	30.6	44.4

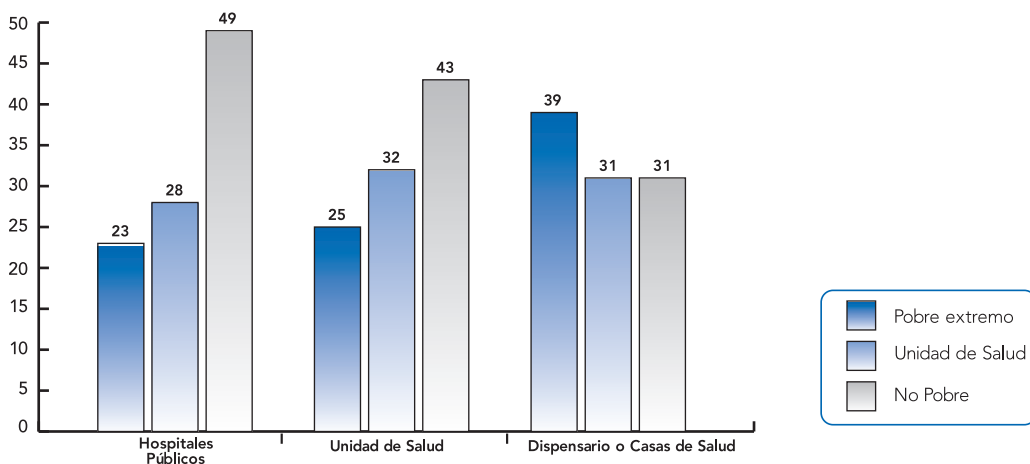
Fuente: Fuente: Martínez, 2000. Con base a información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000. DIGESTYC, Ministerio de Economía. El Salvador

Otra paradoja, es que entre menor es el ingreso de las personas enfermas, menor es también lo que el Estado normalmente invierte en ellas y más eficiente es también la inversión realizada. Prueba de ello es que de los enfermos pobres extremos atendidos en instituciones públicas el 38.8% son atendidos en dispensarios y puestos de salud, el 25.2% en unidades de salud y el 22.7% en hospitales; mientras que de los enfermos no pobres que acuden a instituciones públicas sólo el 30.6% utilizan los dispensarios y puestos de salud, el 42.9% las unidades de salud y el 48.8% los hospitales. (Ver Gráfico N° 5.2).

El hecho que el 44.4% de los enfermos de todo el país y el 52.0% del área urbana que acudieron a establecimientos del MSPAS en 2000 no fueran pobres, justifica diseñar e implementar un mecanismo transparente y progresivo de recuperación de costos en los establecimientos del MSPAS en general. Con esta medida se podría liberar una proporción importante de los US\$122 millones que el MSPAS transfiere a los hospitales y destinarlos al fortalecimiento de dispensarios, puestos y unidades de salud donde acuden en mayor medida los enfermos en situación de pobreza (extrema y relativa).

### Gráfico N° 5.2

¿Quiénes se benefician de la atención del Ministerio de Salud? Año 2000  
(Porcentajes)



Fuente: Fuente: Martínez, 2000. Con base a información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000. DIGESTYC, Ministerio de Economía. El Salvador.

En la medida que se recupere un mayor porcentaje de los costos de la atención otorgada a los enfermos no pobres en los hospitales, tendrán más incentivos para demandar al MSPAS servicios de salud preventiva. Al mismo tiempo, el sistema público de salud podrá racionalizar su gasto, porque los tratamientos preventivos son de menor costo y mayor efectividad y se podrían liberar camas, enfermeras y médicos para atender enfermedades más complicadas.

realizar reestructuraciones del gasto público. Para ello existen dos vías: i) revisar programas que no son consistentes con los objetivos de la estrategia de desarrollo económico y social del gobierno y la Iniciativa 20/20; y ii) dar en concesión la construcción de nuevas obras de infraestructura económica y el mantenimiento que actualmente realiza el Estado.

Con respecto a la primera vía se debe evaluar a profundidad los proyectos y programas que no conviene seguir realizando debido al alto costo que implican y su bajo impacto en términos de los objetivos de desarrollo económico y social.

#### 5.4. Posibilidades de reestructuración intersectorial del gasto

La tercera posibilidad disponible para poder cumplir con las metas de la Iniciativa 20/20 en el 2001 consiste en

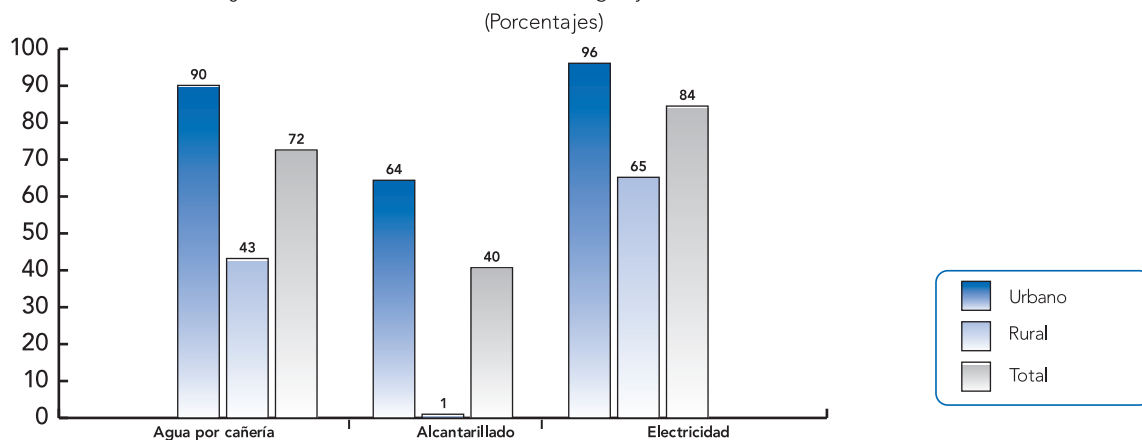
Ejemplos de posibles medidas de reestructuración intersectorial del gasto sugeridas por Martínez son las siguientes: <sup>17</sup>.

· Focalizar los subsidios al agua potable, la energía eléctrica<sup>18</sup> y el gas propano a fin de no favorecer a consumidores de medianos y altos ingresos. Esto implicaría eliminar el subsidio a los primeros 20 metros cúbicos de agua a los hogares urbanos de mediano y alto consumo, subsidiando únicamente a consumidores urbano-marginales; reducir

a menos de 200 Kwh. el consumo para tener derecho al subsidio a la energía eléctrica; y otorgar un subsidio al gas propano solamente a los hogares y no a los establecimientos comerciales. (Ver Gráfico No. 53)

### Gráfico No. 5.3

¿Quiénes se benefician del subsidio al agua y electricidad? Año 2000



Nota: 1/ Agua por cañería incluye disponibilidad por cañería dentro y fuera de la vivienda, pila pública y chorro común. 2/ Incluye inodoro privado y común alcantarillado. 3/ Incluye disponibilidad de electricidad propia y acceso a electricidad del vecino.

Fuente: Fuente: Martínez, 2000. Con base a información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000, DIGESTYC, Ministerio de Economía.

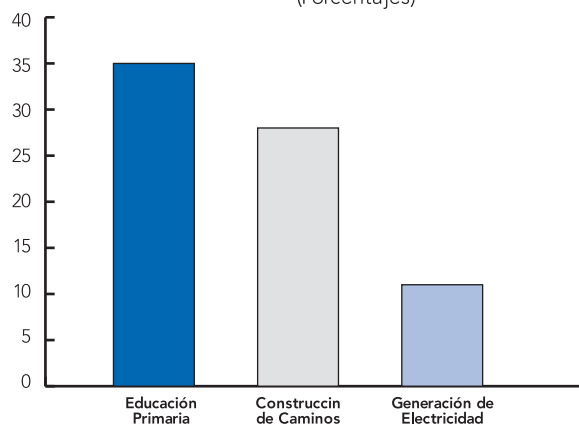
- Eliminar el subsidio de 6% sobre el valor otorgado a las exportaciones no tradicionales. Originalmente el pago de ese 6% se justificaba en concepto de devolución de los impuestos a las importaciones que los exportadores tenían que pagar por la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital requeridas para la producción de los bienes de exportación. Si embargo, dado que la actual estructura arancelaria ha eliminado los aranceles para las materias primas, bienes intermedios y de capital no producidos en Centroamérica, ya no produce el efecto de 'exportar impuestos' que se pretendía neutralizar con esta medida. Esta medida supondría una disminución de gastos de alrededor de US\$ 629 millones anuales.
- Eliminar algunas duplicidades en el sector público. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda estima que la fusión de la Unidad de Pensiones del ISSS con el INPEP produciría un ahorro de US\$ 4.6 millones anuales.

De acuerdo a Martínez,<sup>19</sup> la segunda vía, consistente en dar en concesión la construcción de nuevas obras de infraestructura económica y el mantenimiento que actualmente realiza el Estado se justifica en El Salvador por dos hechos: i) la dificultad del país para cubrir sus necesidades de infraestructura y mantenimiento sin tener

que recurrir a mayores niveles de financiamiento externo y, por ende, a importantes ajustes impositivos; y ii) por la fragilidad fiscal que ya presenta el país (ver Capítulo 3). Esta situación, combinada con la evidencia empírica, que muestra que la rentabilidad social de los proyectos de educación primaria es mayor que la rentabilidad de los proyectos de infraestructura<sup>20</sup>, permite concluir que el Estado salvadoreño debería invertir más en educación (capital humano) y ofrecer los proyectos de infraestructura al sector privado, el cual dispone de mayores recursos y estaría dispuesto a invertir en este tipo de proyectos que aunque ofrecen una rentabilidad menor todavía les resulta bastante atractiva (Ver Gráfico N° 54 y Cuadro N° 5.5). Sectores tales como la generación y transmisión de energía eléctrica; la administración y expansión de la red pública de acueductos y alcantarillados; la construcción de nuevas carreteras; los puertos y aeropuertos y el ferrocarril sostiene Martínez que serían fuertes candidatos a ser otorgados en concesión a cooperativas de trabajadores o empresas privadas nacionales y extranjeras. Añade además que con los recursos obtenidos de dichas concesiones se podría constituir un fondo cuyos intereses se utilizarían única y exclusivamente para incrementar el gasto en servicios básicos de educación, salud, agua potable y saneamiento para comunidades urbano-marginales y rurales en situación de pobreza.

### Gráfico No. 5.4

¿Qué proyectos de inversión son más rentables?  
(Porcentajes)



Fuente: Fuente: Martínez, 2000. Tomado de Canning, David and Bennathan Esra, *The Social Rate of Return on Infraestructura Investments*. Research Project "Infraestructura and Growth: A Multicountry Panel Study" (RPO 680-89). The World Bank

### Cuadro N° 5.5

Rentabilidad de la inversión en educación por nivel e ingreso del país

Tramo de Ingreso Per cápita del País	Rentabilidad Social			Rentabilidad Privada		
	Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior
Menos de US\$ 610	234	152	106	35.2	193	23.5
US\$610-US\$2449	18.2	134	114	299	18.7	189
US\$2,550-US\$7,619	14.3	10.6	95	21.3	12.7	14.8
Más de US\$7,620	n.d.	10.3	8.2	n.d.	12.8	77
Mundo	20.0	13.5	10.7	30.7	177	190

Fuente: Martínez, 2000. Tomado de Psacharopoulos, *Returns to Investment in Education a Global Update*, 1993

## 6. Conclusiones

Algunas de las principales conclusiones derivadas del contenido de este trabajo son las siguientes:

- i) Durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social realizada en Marzo de 1995 en Copenhague (Dinamarca) los países participantes se comprometieron a realizar sus mejores esfuerzos para que todas las personas del planeta pudieran tener acceso a servicios sociales básicos. En el caso de los países en desarrollo, el compromiso adquirido consistió en mantener sus presupuestos en un promedio equivalente al 20% de su PIB y en asignar la quinta parte del mismo a servicios sociales básicos. Los países industrializados, por su parte, se comprometieron a aumentar su asistencia oficial para el desarrollo a 0.7% de su PIB y a asignar también un 20% de la misma a servicios sociales básicos.
- ii) En el caso específico de El Salvador, la finalización del conflicto armado y las reformas económicas y sociales impulsadas durante los años noventa le permitieron importantes avances en cuanto a cobertura de servicios sociales básicos. La escolaridad promedio aumentó en más de un año, la tasa de escolaridad en educación parvularia aumentó de 23.7% a más de 40% y en educación básica de 84.4% a 97%, la tasa de analfabetismo adulto se redujo de 30% a 17%, la tasa de mortalidad infantil se redujo de 41 por mil nacidos vivos a 35, la cobertura de agua potable aumentó de 54.1% a 66%. Producto de ello, y en correspondencia con la visión subyacente de la Iniciativa 20/20, según la cual uno de los instrumentos más eficaces para combatir la pobreza es invirtiendo en el acceso universal a servicios sociales básicos, la pobreza de ingreso en porcentaje de personas en El Salvador también disminuyó de 65.7% en 1991 a 44.7% en 2000.
- iii) Pese a lo anterior, todavía se necesita de mayores esfuerzos para poder asegurar a toda la población salvadoreña el acceso universal a servicios sociales básicos.
- iv) Una primera tarea que tiene pendiente El Salvador en ese sentido, consiste en determinar cuánto es lo que necesita para asegurar la cobertura universal de servicios sociales básicos y la estrategia a seguir para lograr ese objetivo.
- v) Al margen de ello, en el presente estudio se ha podido demostrar que, pese a los importantes esfuerzos realizados, el gobierno salvadoreño y la cooperación internacional todavía no han podido cumplir plenamente los compromisos incluidos como parte de la Iniciativa 20/20.
- vi) En el caso del gobierno, uno de los principales obstáculos que enfrenta para liberar recursos en favor del acceso universal a servicios sociales básicos es que los coeficientes de tributación (t) y de gasto público (g) con relación al PIB son demasiado bajos, y en todo caso, bastante inferiores al requerido para mantener un presupuesto equivalente a un 20% del PIB, que es uno de los compromisos globales adquiridos por los países en desarrollo.
- vii) Por otra parte, el gasto en servicios sociales básicos aumentó de una suma equivalente al 14.1% del presupuesto nacional en 1996 a otra equivalente al 15.2% en 2000. Esto evidencia que se está evolucionando en la dirección deseada, pero que el país todavía está bastante distante del cumplimiento del compromiso adquirido por todos los países en desarrollo.
- viii) En el caso de los países industrializados, un primer problema radica en que sus niveles actuales de cooperación internacional, equivalentes a 0.22% de su PIB, son sustancialmente menores al compromiso adquirido de 0.7% del PIB adquirido en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social.
- ix) El otro problema radica en que, de la cooperación internacional dirigida hacia El Salvador, sólo el 14.1% es destinado al servicios sociales básicos, mucho menos también del 20% contemplado en el compromiso adquirido a través de la Iniciativa 20/20.
- x) Cualquier esfuerzo que se haga en El Salvador orientado a obtener los recursos necesarios para cumplir la meta de acceso universal a servicios sociales básicos debe de realizarse dentro de un marco de finanzas públicas sanas. De lo contrario, los efectos positivos derivados de otorgarle mayor prioridad al gasto en servicios sociales básicos podrían ser más que contrarrestados por los efectos negativos que sobre la inflación, el crecimiento económico y el empleo que ocasionaría una crisis de insostenibilidad fiscal.

**xi)** Para poder cumplir con las metas y compromisos de la Iniciativa 20/20, El Salvador, requiere de una importante reforma fiscal que incluiría tres componentes: medidas para aumentar la recaudación tributaria, medidas tendientes a una reestructuración intrasectorial del gasto público y medidas tendientes a una reestructuración intersectorial del gasto público.

**xii)** Las medidas específicas a incluir dentro de la reforma fiscal, sin embargo, más que de un recetario, deberían de derivarse de un ejercicio de diálogo social en el que primeramente se definan los principios que guiarían la reforma, los objetivos y metas que se desean, el plazo y los recursos requeridos para su logro, y los actores principales que participarían en el proceso. Sólo después tiene sentido entrar a la etapa de las posibles medidas. En este trabajo se han retomado sólo para fines de ilustración algunas de las posibles medidas que podrían incluirse dentro de cada uno de los tres componentes antes señalados. Con ello lo que se pretende únicamente es mostrar que opciones siempre hay, pero que corresponde a cada sociedad determinar escoger la que le parezca más conveniente.

# Notas

**1**

Dicho informe sugería también una nueva carta social mundial, la movilización de un dividendo de paz, el establecimiento de un fondo mundial de seguridad humana, un conjunto fortalecido de instituciones de las Naciones Unidas para el desarrollo humano y un Consejo de Seguridad Económica de las Naciones Unidas.

**2**

Se refieren a las metas convenidas en la Conferencia Mundial sobre Educación Básica para Todos (1990), la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres (1995) y otros foros.

**3**

US\$ 1 billón es igual a US\$ 1,000 millones

**4**

Banco Mundial, FNUAP, OMS, PNUD, UNESCO y UNICEF, "Cómo aplicar la Iniciativa 20/20", Nueva York, Septiembre de 1998.

**5**

Ver Frances Stewart and Gustav Ranis, 1994. Occasional Paper 14 - decentralization in chile  
<http://www.undp.org/hdro/papers/ocpapers/oc14.htm>

**6**

Estimaciones basadas en Chen y Ravallion, 2000. Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001 Atacando la pobreza. Banco Mundial. 2000.

**7**

De acuerdo con el Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público (1998), las instituciones públicas identificadas con el Área de Gestión del Desarrollo Social son:

- i) Ramo de Educación y sus unidades adscritas: Universidad de El Salvador, Federación Salvadoreña de Fútbol, Fondo de Garantía para el Crédito Educativo y Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación;

- ii) Ramo de Salud Pública y Asistencia Social con sus unidades adscritas: la red de Hospitales Públicos, Consejo Superior de Salud Pública, Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos, Hogar de Ancianos "Narcisa Castillo" y Cruz Roja Salvadoreña;

- iii) Ramo de Trabajo y Previsión Social y sus unidades adscritas: Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, Instituto Salvadoreño del Seguro Social y Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del Conflicto Armado; y

- iv) Ramo de Vivienda y Desarrollo Urbano y el Fondo Nacional para la Vivienda Popular.

**8**

Las ACE se encargaban de administrar los recursos financieros depositados por el Ministerio en una cuenta bancaria para pagar el sueldo de los profesores que contrataban directamente y para comprar materiales educativos.

**9**

Consta de 50 gramos de arroz, 5 gramos de aceite, 17 gramos de carne o pescado y 20 gramos de una bebida elaborada con base en maíz, soya y fortificada con vitaminas y minerales. Aportando así, el 27% de las calorías y el 60% de las proteínas a niños de 5 a 7 años; y el 22% de las calorías y el 32% de las proteínas a 7 a 15 años.

**10**

La ración mensual consta de 6 libras de arroz, 10 libras de maíz, 10 libras de frijoles y 2.67 libras de aceite, y la ración diaria consta de 15 gramos de arroz, 24 gramos de maíz, 6.5 gramos de aceite, 8.51 gramos de carne y 30 gramos de leche.

**11**

Consta de 248 libras de maíz, 248 libras de arroz, 044 libras de leguminosa, 0.33 libras de pescado y 0.33 libras de aceite.

**12**

El Programa de Desarrollo Local (PDL) surgió para descentralizar todas las actividades y responsabilidades relacionadas con el desarrollo local y la gestión de proyectos del FISDL hacia los gobiernos locales.

**13**

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001*, San Salvador, Agosto de 2001.



**14**

PNUD, IDHES,2001, pág. 17.

**15**

UNICEF; "Una agenda en favor de la infancia y la mujer en El Salvador", pág. 8; San Salvador, 1994. Es importante mencionar que para 1994 los gastos en salud y educación representaban el 24% del presupuesto.

**16**

Martínez, O. "El gasto público en servicios sociales básicos en El Salvador: Iniciativa 20/20. Informe final preparado para Ministerio de Relaciones Exteriores, PNUD y UNICEF, San Salvador, 2001.

**17**

Martínez, Op. Cit.

**18**

De acuerdo a Martínez, a principios del 2001 se redujo el subsidio a la electricidad a los hogares con consumos de hasta 100 KWh al mes.

**19**

Ibid.

**20**

Canning, David & Bennathan Esra, *The Social Rate of Return on Infrastructure Investments*. World Bank Research Project "Infrastructure and Growth: A Multicountry Panel Study (RPO 680-89), auspiciado por Public Economics División of the Development Research Group and Transport, Water and Urban Development Department.

# Bibliografía

**DIGESTYC**, "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples", Ministerio de Economía. Varios números.

**Grossman, Gene M. y Helpman, Elhanan**. 1991. Innovation and Growth in the Global Economy. The MIT press. pp.359.

**Martínez, Orlando**. 2000. El Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en El Salvador: Iniciativa 20/20. 2000. PNUD-UNICEF-Ministerio de Relaciones Exteriores. Mimeografiado.

**Ministerio de Educación (MINED)**. 2000. Desafíos de la educación en el nuevo milenio. Reforma educativa en marcha (2000-2005). San Salvador, enero de 2000.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001. San Salvador, 2001.

**UNICEF**, et al. Cómo implementar la Iniciativa 20/20: Alcanzar el acceso universal a los servicios sociales básicos. Septiembre 1998.

# Anexos

## Anexo No A-3.1

Hogares con acceso a servicio de agua por cañería y otros medios según condición de pobreza, departamento y área de residencia. Año 2000. En porcentajes.

Área	Establecimientos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social									
	Cañería dentro	Cañería fuera	Cañería vecino	Pila pública	Chorro común	Camión, carreta, pipa	Pozo	Río, quebrada, ojo	Otro	Total
Rural										
No pobres	4.2%	29.6%	5.2%	7.4%	1.5%	7.1%	29.5%	12.2%	3.3%	100.0%
Pobreza extrema	0.9%	23.3%	4.7%	7.2%	0.5%	6.1%	20.2%	31.9%	5.1%	100.0%
Pobreza relativa	1.3%	26.6%	4.6%	8.6%	1.2%	7.0%	26.3%	20.0%	4.4%	100.0%
TI hog. pobres	1.1%	24.9%	4.7%	7.9%	0.9%	6.6%	23.2%	26.1%	4.7%	100.0%
Total hogares	2.5%	27.0%	4.9%	7.6%	1.1%	6.8%	26.1%	19.8%	4.1%	100.0%
Urbano										
No pobres	63.9%	17.5%	2.7%	3.6%	6.7%	2.6%	3.1%	0.5%	0.2%	100.0%
Pobreza extrema	23.6%	24.3%	10.1%	10.7%	6.7%	10.3%	8.6%	3.9%	1.8%	100.0%
Pobreza relativa	33.1%	27.9%	8.0%	7.0%	8.7%	6.2%	6.4%	1.9%	0.8%	100.0%
TI hog. pobres	30.1%	26.8%	8.7%	8.1%	8.1%	7.5%	7.1%	2.5%	1.1%	100.0%
Total hogares	53.5%	20.4%	4.5%	4.5%	7.1%	4.1%	4.3%	1.1%	0.5%	100.0%
Total País										
No pobres	4.70%	20.9%	3.4%	4.2%	5.2%	3.8%	10.5%	3.8%	1.1%	100.0%
Pobreza extrema	9.1%	23.7%	6.7%	8.5%	2.8%	7.6%	16.0%	21.7%	3.9%	100.0%
Pobreza relativa	19.5%	27.3%	6.5%	7.7%	5.5%	6.6%	14.9%	9.6%	2.3%	100.0%
TI hog. pobres	15.2%	25.8%	6.6%	8.0%	4.4%	7.0%	15.4%	14.7%	3.0%	100.0%
Total País	34.4%	22.9%	4.7%	5.7%	4.9%	5.1%	12.4%	8.1%	1.8%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000.

## Anexo No A-3.2

Hogares con acceso a alumbrado según condición de pobreza, departamento y área de residencia. Año 2000. En porcentajes.

Área	Establecimientos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social					
	Electricidad	Conexión electricidad vecino	Kerosene	Candela	Otra Clase	Total
Rural						
No pobres	72.9%	6.1%	16.1%	4.3%	0.6%	100.0%
Pobreza extrema	39.2%	6.0%	50.8%	3.4%	0.6%	100.0%
Pobreza relativa	56.3%	6.1%	33.2%	3.7%	0.8%	100.0%
TI hog. pobres	47.5%	6.1%	42.2%	3.5%	0.7%	100.0%
Total hogares	59.1%	6.1%	30.3%	3.9%	0.6%	100.0%
Urbano						
No pobres	96.5%	2.1%	0.6%	0.8%	0.1%	100.0%
Pobreza extrema	75.8%	8.1%	9.4%	6.5%	0.2%	100.0%
Pobreza relativa	87.6%	5.9%	3.1%	3.3%	0.0%	100.0%
TI hog. pobres	83.9%	6.6%	5.0%	4.3%	0.1%	100.0%
Total hogares	92.6%	3.5%	1.9%	1.9%	0.1%	100.0%
Total País						
No pobres	89.8%	3.2%	5.0%	1.8%	0.2%	100.0%
Pobreza extrema	52.5%	6.8%	35.8%	4.5%	0.4%	100.0%
Pobreza relativa	74.2%	6.0%	16.6%	3.5%	0.4%	100.0%
TI hog. pobres	65.2%	6.3%	24.2%	3.9%	0.4%	100.0%
Total País	80.1%	4.4%	12.6%	2.6%	0.3%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000.

## Anexo No A-3.3

Hogares con acceso a servicio sanitario según condición de pobreza, departamento y área de residencia. Año 2000.  
En porcentajes.

Área	Establecimientos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social							Total
	Inodoro Alcantar	Inodoro Fosa Séptica	Letrina	Inodoro común/Alcant	Inodoro común/ Fosa sept.	Letrina común	No tiene	
<b>Rural</b>								
No pobres	1.7%	79%	74.0%	01%	0.3%	3.2%	129%	100.0%
Pobreza extrema	0.2%	1.2%	66.7%	01%	0.0%	14%	304%	100.0%
Pobreza relativa	04%	2.2%	729%	0.2%	0.2%	2.3%	219%	100.0%
TI hog. pobres	0.3%	1.7%	69.7%	01%	0.1%	19%	26.3%	100.0%
Total hogares	09%	4.6%	71.6%	01%	0.2%	2.5%	201%	100.0%
<b>Urbano</b>								
No pobres	69.3%	49%	161%	5.3%	0.6%	2.2%	1.6%	00.0%
Pobreza extrema	25.5%	4.7%	476%	49%	09%	54%	11.0%	100.0%
Pobreza relativa	40.5%	51%	38.7%	59%	1.0%	44%	44%	100.0%
TI hog. pobres	35.9%	5.0%	41.5%	5.6%	1.0%	4.7%	64%	100.0%
Total hogares	59.0%	49%	239%	54%	0.7%	29%	31%	100.0%
<b>Total País</b>								
No pobres	50.2%	5.8%	324%	3.8%	0.5%	24%	4.8%	00.0%
Pobreza extrema	94%	2.5%	598%	1.8%	0.3%	29%	234%	100.0%
Pobreza relativa	23.3%	39%	53.3%	34%	0.6%	3.5%	119%	100.0%
TI hog. pobres	17.5%	3.3%	56.0%	2.8%	0.5%	3.2%	16.6%	100.0%
Total País	37.3%	4.8%	41.8%	34%	0.5%	2.8%	95%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000.

## Anexo No A-4.1

Gasto Social Total, 1994,2001\*/

Ramos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Educación</b>								
Millones de Colones de 1990	1,137	1,247	1,415	1,587	1,837	1,905	1,990	2,314
% de variación anual real		97	134	121	158	37	45	163
Per cápita en US\$	277	327	399	458	533	544	570	670
% de PIB	19	2.0	2.2	24	27	27	27	31
% del presupuesto	11.6	13.6	14.6	164	16.8	172	173	194
<b>Salud pública y asistencia social</b>								
Millones de Colones de 1990	741	826	876	851	1,011	1,071	1,139	1,200
% de variación anual real		114	6.0	-29	189	59	64	54
Per cápita en US\$	181	217	247	246	293	30.6	32.6	34.7
% de PIB	1.2	1.3	14	1.3	1.5	1.5	1.6	1.6
% del presupuesto	76	90	91	8.8	92	96	99	100
<b>Trabajo y previsión social</b>								
Millones de Colones de 1990	15	22	19	24	26	43	35	37
% de variación anual real		42.3	-11.0	23.7	104	64.1	-20.0	70
Per cápita en US\$	04	0.6	0.5	0.7	0.8	1.2	1.0	1.1
% de PIB	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.06	0.05	0.05
% del presupuesto	0.2	0.2	0.02	0.2	0.2	04	0.3	0.3

Ramos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Vivienda y desarrollo urbano</b>								
Millones de Colones de 1990	22	28	25	21	24	28	57	27
% de variación anual real		23.7	9.6	-15.9	15.1	16.9	100.1	-52.1
Per cápita en US\$	0.5	0.7	0.7	0.6	0.7	0.8	1.6	0.8
% de PIB	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.03	0.05	0.02
% del presupuesto	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.5	0.2
<b>Otros ramos 1/</b>								
Millones de Colones de 1990	488	474	679	629	811	972	924	1,339
% de variación anual real		3.0	43.2	-7.3	28.9	19.9	5.0	45.0
Per cápita en US\$	119	124	191	18.2	23.5	27.8	26.5	38.8
% de PIB	0.8	0.8	1.1	1.0	1.2	1.4	1.3	1.8
% del presupuesto	5.0	5.2	7.0	6.5	7.4	8.8	8.0	11.2
<b>Gasto social total</b>								
Millones de Colones de 1990	2,404	2,597	3,014	3,112	3,710	4,019	4,145	4,918
% de variación anual real		8.0	16.1	3.2	19.2	8.3	3.1	18.7
Per cápita en US\$	58.5	68.1	85.1	89.9	107.7	114.9	118.8	142.3
% de PIB	4.0	4.1	4.8	4.8	5.4	5.7	5.6	6.5
% del presupuesto	24.5	28.2	31.2	32.1	33.9	36.2	36.0	41.1

\*/ Durante el período 1994-2000 es Gasto Efectivo y en 2001 es Asignación Presupuestaria.

1/ Incluye Secretaría Nacional de la Familia

Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a información del Ministerio de Hacienda.

## Anexo No A-4.2

Expansión de Programa EDUCO, 1991-1999.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Estudiantes	8416	32,288	41,952	74,112	113,728	168,928	193,984	206,636	236,896
ACE	236	845	871	1,334	1,341	1,700	1,705	1,640	1,702
Docentes	263	1,009	1,311	2,316	2,919	3,884	4,196	4,370	4,688
Secciones	263	1,009	1,311	2,316	3,554	5,279	6,062	6,448	7,403

Fuente: Programa EDUCO, Dirección Nacional de Educación, Ministerio de Educación

## Anexo No A-4.3

Logros del Programa Escuela Saludable 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Niños y niñas atendidos	124,351	242,642	400,000	600,000	635,000	635,000
Escuelas	124	1,457	2,242	3,593	3,593	3,593
Municipios	20	149	162	262	262	262
Atenciones curativas	21,298	148,198	280,275	313,357	200,000	180,000
Atenciones odontológicas	12,753	189,243	1,200,000	1,612,645	1,600,000	1,600,000
Suplementación						
Micronutrientes-dosis*	319,351	1,300,000	15,831,000	20,405,510	20,000,000	20,000,000
Tratamientos de						
Desparasitación	48,702	216,369	800,000	1,200,000	1,270,000	1,270,000
Atención Médica						
Especializada	680	3,361	8,547	46,165	15,000	12,000
Infraestructura (Letrinas)	144	1,051	4,059	1,919	1,200	800
Inversión Total (millones de ₡)	5.0	54.0	75.0	114.5	114.6	114.0

\* Incluye dosis de sulfato ferroso 2 v. semana al 100% de niños, dosis de ácido fólico 5 mgs. 1 vpor semana a adolescentes mujeres mayores de 10 años. Administración de yodo a zonas endémicas.

Nota: podemos destacar como un logro que la atención curativa y especializada va en descenso tomando en cuenta todas las actividades educativas orientadas a estilos de vida saludables.

La información ha sido revisada por Dra. Rina de Ortiz. Responsable del programa.

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

## Anexo No A-4.4

Cobertura de Agua y Saneamiento, 1980-2000  
(% de la Población)

Tipo de Cobertura	1980	1990	1998	1999	2000
<b>Cobertura de agua potable</b>					
A nivel nacional 1/	51.3	47.1	55.8	57.0	58.1
Conexión domiciliaria	..	..	48.5	49.5	50.4
Servida con pila pública	..	..	7.3	7.5	7.6
Área Urbana 1/	67.3	87.2	85.6	86.9	88
Conexión domiciliaria	61.5	82.8	79.5	80.9	82.1
Servida con pila pública	5.8	4.4	6.1	6	5.9
Área Rural 1/	7	11.6	25.3	26.2	27.1
Conexión domiciliaria	6.9	11.1	16.7	17.1	17.6
Servida con pila pública	0.1	0.5	8.6	9.1	9.4
<b>Cobertura de saneamiento</b>					
A nivel nacional 1/	49.4	61.1	66.7	66.6	68.2
Conexión alcantarillado	..	..	30.8	31.4	32.8
Con disposición letrinas	..	..	35.9	35.2	35.4
Área Urbana 1/	80.1	86.8	82.6	83.2	85.4
Conexión alcantarillado	48.0	59.5	60.8	61.8	64.5
Con disposición letrinas	32.1	27.2	21.8	21.4	20.9
Área Rural 1/	26.1	38.4	50.3	49.6	50.3
Con disposición letrinas	26.1	38.4	50.3	49.6	50.3

1/ Con respecto a la Población Total, Urbana y Rural, según corresponda.

Fuente: ANDA, Boletín Estadístico No 21 y Boletín Estadístico No. 22.

## Anexo No A-4.5

Gasto Público en Servicios Sociales Básicos, 1996-2001 \*/

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Educación</b>						
Millones de ¢ de 1990	937.7	1103.7	11,286.3	11,508	1,326.9	1,567.7
Per cápita en US\$	26.5	31.9	37.3	32.9	38.0	45.4
% del PIB	1.5	1.7	1.9	1.6	1.8	2.1
% del presupuesto total a/	9.3	11.0	11.2	9.9	10.8	12.4
<b>Salud y Nutrición</b>						
Millones de ¢ de 1990	375.0	282.7	360.2	336.3	364.8	448.7
Per cápita en US\$	10.6	8.2	10.5	9.6	10.5	13.0
% del PIB	0.6	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6
% del presupuesto total a/	3.7	2.8	3.1	3.0	3.0	3.5
<b>Agua y Saneamiento</b>						
Millones de ¢ de 1990	109.9	96.1	96.8	165.5	165.5	87.6
Per cápita en US\$	3.1	2.8	2.8	4.7	4.7	2.5
% del PIB	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
% del presupuesto total a/	1.1	1.0	0.8	1.0	1.4	0.7
<b>Gasto social básico total</b>						
Millones de ¢ de 1990	1,422.5	1,482.6	1,743.3	1,605.5	1,857.1	2,104.0
Per cápita en US\$	40.1	42.8	50.6	45.9	53.2	60.9
% del PIB	2.3	2.3	2.5	2.3	2.5	2.8
% del presupuesto total a/	14.1	14.6	15.2	13.8	15.2	16.6

\*/ Durante el período 1996-2000 es Gasto Efectivo y en 2001 Asignación Presupuestaria.

a/ Presupuesto del Gobierno Central y de ANDA.

Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a información del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Departamento de Presupuesto de ANDA y Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local- FISDL.

## Cuadro No A-4.6

Gasto de Cooperación Externa en Servicios Sociales Básicos, 1993-1998  
(Millones de US\$ y Participación Relativa)

Variables	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Educación</b>						
Millones de ¢ de 1990	154	8.6	16.7	24.2	211	44
Per cápita en US\$	2.8	1.5	2.9	4.2	3.6	0.7
% de la cooperación externa	2.5	1.8	3.5	4.8	4.3	14
<b>Salud y Nutrición</b>						
Millones de ¢ de 1990	33.3	12.5	134	10.6	23.8	292
Per cápita en US\$	61	2.2	24	1.8	4.0	4.8
% de la cooperación externa	5.5	2.6	2.8	2.1	4.8	91
<b>Agua y Saneamiento</b>						
Millones de ¢ de 1990	14.5	2.5	7.9	11.5	74	8.3
Per cápita en US\$	2.7	0.4	14	2.0	1.3	14
% de la cooperación externa	24	0.5	1.7	2.3	1.5	2.7
<b>Gasto social básico total</b>						
Millones de US\$	63.3	23.6	38.0	46.3	52.3	419
Per cápita en US\$	11.6	4.2	6.7	8.0	8.9	7.0
<b>% de la cooperación externa</b>	104	5.0	8.0	9.1	10.6	13.5
<b>Bilateral</b>						
Millones de US\$	36.3	11.2	17.8	26.9	24.1	214
% de Cooperación bilateral	11.1	54	8.0	21.0	31.7	444
<b>Multilateral</b>						
Millones de US\$	32.9	15.3	20.6	184	41.0	29.3
% de cooperación multilateral	12.0	6.1	84	5.0	10.0	11.3
<b>Organismos no gubernamentales</b>						
millones de US\$	2.0	0.9	0.8	0.4	0.3	0.2
% cooperación ONG	30.2	8.5	8.0	3.7	5.1	6.9

Nota: En términos per cápita, la disminución fue de US\$ 11.6 en 1993 a US\$ 7.0 en 1998. Sin embargo, aumentó como proporción de la Cooperación Externa Total, de 104% en 1993 a 13.5% en 1998, cifra que es inferior a la proporción del gasto ejecutado por el Gobierno de El Salvador en 1998 (149%).

Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base al Informe sobre la Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, según información proporcionada por los donantes, 1993-1998.

## Anexo No A-5.1

Gasto Social en Servicios Básicos del Gobierno de El Salvador y la Cooperación Externa.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Gobierno de El Salvador */</b>						
Millones de ¢ de 1990	232.3	253.0	305.1	282.4	334.1	389.9
Per cápita en US\$	40.1	42.8	50.6	45.9	53.2	60.9
% del presupuesto						
Gasto Efectivo	14.1	14.6	15.2	13.8	15.2	16.6
Recursos Adicionales	5.9	5.4	4.8	6.2	4.8	3.4
Cooperación Externa						
Millones de ¢ de 1990	46.3	52.3	41.9	n.d.	n.d.	n.d.
Per cápita en US\$	8.0	8.9	7.0	n.d.	n.d.	n.d.
% del presupuesto						
Gasto Efectivo	9.1	10.6	13.5	n.d.	n.d.	n.d.
Recursos Adicionales	10.9	9.4	6.5	n.d.	n.d.	n.d.

n.d. = no disponible

\*/Durante el período 1996-2000 es Gasto Efectivo y en 2001 es Asignación Presupuestaria.

Fuente: Martínez, 2000. Elaboración con base a información del Ministerio de Hacienda, ANDA, Banco Central de Reserva e Informe sobre la Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, según información proporcionada por los donantes, 1993-1998.