

---

---

# Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado 2006: Análisis de la inversión en desarrollo social (\*\*)

---

---

## 1. Introducción

La administración Saca ha puesto al centro de su gestión la política social<sup>1</sup>. Entre las iniciativas de política más importantes se encuentra, en primer lugar, el *Plan Oportunidades*, conformado por el Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza, conocido como *Red Solidaria*; el Fondo Solidario para la Salud

(FOSALUD), cuya prioridad es ampliar la cobertura y el acceso a los servicios básicos de salud y la atención de emergencias; el programa *Conéctate* cuya finalidad es promover el uso de las tecnologías de información en el sistema educativo público; *Tu Crédito*, que busca profundizar la cobertura del microcrédito, y el programa *Juventud 2005-2015* orientado a ampliar las oportunidades económicas y sociales de los jóvenes. En

---

(\*) El autor agradece los comentarios de Pedro Argumedo y Carlos Orellana Merlos, y asume responsabilidad por cualquier error que haya quedado en el documento.

(\*\*) Una primera versión de este reporte aparece en el Sector social del Informe Trimestral de Coyuntura, correspondiente al tercer trimestre de 2005.

1 FUSADES (2005). Sector Social. *¿Cómo está nuestra economía?* 2004-2005. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Págs. 81-107.

### Contenido

1. **Introducción**
2. **La inversión pública en desarrollo social**
3. **Garantizando la sostenibilidad de la inversión en desarrollo social**

segundo lugar, el *Plan Nacional de Educación 2021* (Plan 2021), que es una propuesta de política de estado que incluye los objetivos, las líneas estratégicas y las metas educativas y financieras quinquenales del sector a conseguir para el año 2021. En tercer lugar, existe el compromiso de impulsar la *Reforma Integral del Sector Salud*, a través de la cual se espera consolidar un sistema nacional de salud bajo la función rectora del Ministerio de Salud. Y, en cuarto lugar, la *Política Nacional de Vivienda* cuyo objetivo es ampliar el acceso a una vivienda digna a la población de más bajos ingresos.

Siendo lo social de vital importancia, es pertinente examinar cuáles son las asignaciones de gasto público en esta área, según la Ley de Presupuesto General del Estado 2006. Es prudente señalar que en este informe el análisis de las asignaciones para gasto social se ha realizado al margen de los ajustes en algunas partidas del presupuesto, que son esenciales para atender las necesidades de reconstrucción y mitigación de riesgos que dejaron los dos desastres naturales<sup>2</sup> ocurridos a solo unos días de haber sido presentado el proyecto de ley de presupuesto a la Asamblea Legislativa, el 30 de septiembre de 2005. La Ley fue aprobada en diciembre de ese mismo año. Se estima que para ejecutar el plan de reconstrucción por los daños ocasionados por el huracán Stan y la atención a zonas vulnerables, se destinarán alrededor de \$106.7 millones. Es importante mencionar que las modificaciones esperadas del presupuesto, debido a la emergencia, no afectaron los fondos destinados a programas sociales estratégicos<sup>3</sup>.

A continuación se analiza cuál ha sido la evolución de la inversión pública en el área social, haciendo especial énfasis en los sectores de educación y salud. Considerando que alcanzar un nivel óptimo de desarrollo social requiere de acciones constantes en el tiempo, se concluye que ante las actuales restricciones financieras del estado es indispensable adoptar una serie de medidas de corto, mediano y largo plazo que permitan mejorar la eficiencia

y eficacia del gasto y aumentar, de manera creciente y sostenible, los esfuerzos de inversión en desarrollo social.

## 2. La inversión pública en desarrollo social

Si bien es cierto que la inversión en desarrollo social<sup>4</sup> es una prioridad del actual gobierno, el peso de la deuda pública y el pago a pensiones continúan siendo la principal limitación para incrementar las asignaciones hacia dicha área de gestión. De acuerdo con el cuadro 1, a partir de 1999, la inversión en desarrollo social se mantiene en alrededor de un tercio del presupuesto, aun cuando su participación porcentual ha tendido a disminuir en los últimos tres años. El porcentaje asignado a la deuda pública, en cambio, aumentó de 15.8% a 19.6% de 1999 a 2005 y se espera que en 2006 alcance el 23.4% del total presupuestado. El pago a pensiones, por su parte, llegaría a representar el 12% del presupuesto en 2006. Al revisar los cambios en la composición del presupuesto por áreas de gestión, en millones de dólares, se advierte que es el aumento en los fondos destinados al pago de la deuda pública el que explica, en mayor medida, el incremento del presupuesto total de US\$2,992.0 millones en 2005 a US\$3,338.0 millones en 2006. Consecuentemente, a medida que el peso relativo de la deuda pública aumenta, el peso del gasto en desarrollo social sin pensiones tiende a reducirse.

Desde otra perspectiva, el presupuesto del área social, como porcentaje del gasto público total y el Producto Interno Bruto (PIB), aún no muestra una tendencia clara hacia el crecimiento. Como se advierte en la gráfica 1, el gasto social como porcentaje del gasto público total en 2006 se estima en 32.8% y es 3.4 puntos porcentuales

<sup>2</sup> La erupción del volcán Ilamatepec y las lluvias provocadas por el huracán Stan.

<sup>3</sup> Ver: “No se pospondrá ningún plan estratégico por emergencias” (2005, octubre 7). *La Prensa Gráfica*, pág. 11. “Prevención el compromiso del gobierno” (2005, octubre 13). *La Prensa Gráfica* (en línea). Recuperado el 13/10/2005. <http://www.laprensa.com.sv>; e “Inversión pública con énfasis social” (2006, febrero 9). *La Prensa Gráfica*, pág. 2.

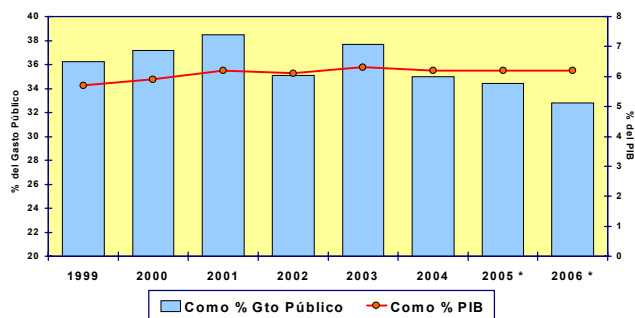
<sup>4</sup> La inversión en desarrollo social incluye las transferencias corrientes y de capital a los ramos de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Trabajo y Previsión Social, Vivienda y Desarrollo Urbano, los gobiernos municipales, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), y el gasto social de la Presidencia de la República (incluyendo a la Secretaría Nacional de la Familia) y los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda. También, a partir de 2005, se han incluido las transferencias a la red de protección social del programa Red Solidaria.

**Cuadro 1**  
**Composición del presupuesto por áreas de gestión (porcentajes)**

Área de gestión	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Conducción administrativa	13.2	12.6	11.2	9.5	9.4	8.6	9.1	10.1
Administración de justicia y seguridad ciudadana	16.8	15.3	14.8	13.9	13.5	12.4	12.7	12.1
Desarrollo social sin pensiones	36.2	37.2	38.5	35.1	37.7	35.0	34.4	32.8
Apoyo al desarrollo económico	10.9	11.5	10.2	9.5	10.0	10.2	8.3	7.2
Deuda pública	15.8	16.4	15.1	18.5	17.9	19.9	19.6	23.4
Obligaciones generales del Estado	7.0	7.0	7.5	6.9	3.6	3.1	4.1	2.5
Pensiones			2.6	6.4	8.0	10.8	11.8	12.0
Monto total (millones de US dólares)	1,951.9	2,082.8	2,216.3	2,504.1	2,486.7	2,793.9	2,992.0	3,338.0

Fuente: Ley de Presupuesto General del Estado 1999-2006. Ministerio de Hacienda

**Gráfica 1**  
**Presupuesto asignado al área de desarrollo social, como porcentaje del gasto público total y PIB**



(\*) Basado en las proyecciones del PIB del Ministerio de Hacienda. Nota: No se incluyen las transferencias para el pago de pensiones. Fuente: Presupuesto General del Estado 1999-2006. Ministerio de Hacienda

inferior que el esfuerzo fiscal reportado en 1999. Por su parte, el esfuerzo nacional en desarrollo social, que es igual al gasto social como porcentaje del PIB, tendería a mantenerse constante en 6%<sup>5</sup>. A pesar de que en 2005 la política fiscal se caracterizó por mantener el equilibrio en las finanzas públicas<sup>6</sup>, esto no asegura que exista la solvencia financiera necesaria para mantener en el tiempo niveles crecientes de gasto público en el área social.

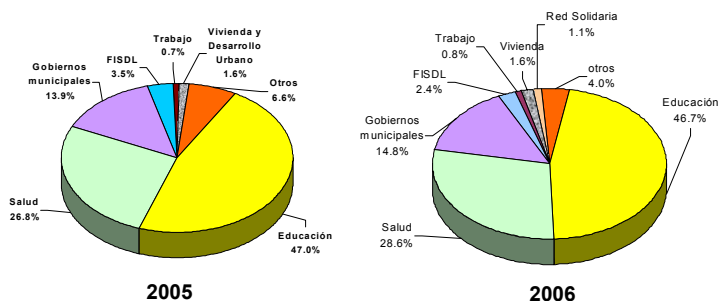
<sup>5</sup> El valor del PIB a 2005 y 2006 ha sido estimado a partir de las proyecciones de crecimiento del Ministerio de Hacienda. En 2005, el PIB se calculó considerando una tasa de inflación de 2.5% y una tasa de crecimiento real de 3%. En 2006, se considera una tasa de inflación de 2.5% y una tasa de crecimiento real entre 3 y 4%.

<sup>6</sup> FUSADES (2005). Sector fiscal. *Informe Trimestral de Coyuntura*. Departamento de Estudios Económicos y Sociales, octubre-diciembre, págs. 25-29.

Cumplir con las transferencias para el pago de pensiones y mantener la sostenibilidad de la deuda requiere de una sólida disciplina fiscal que permita aumentar la recaudación tributaria y el uso más eficiente de los recursos públicos. Asimismo, los esfuerzos por mejorar la recaudación tributaria y la voluntad de asignar más fondos para desarrollo social, están sujetos a las restricciones fiscales existentes y las perspectivas de crecimiento de la economía.

En consonancia con las prioridades de política social del gobierno, los mayores fondos de inversión siguen concentrándose en educación y salud. Al analizar la composición del presupuesto en desarrollo social de 2005 y 2006 en la gráfica 2, se observa que la cartera con mayor asignación de fondos sigue siendo la de Educación, la cual representaría el 46.7% del total del presupuesto en 2006 (US\$1,094.4 millones), seguida por la del

**Gráfica 2**  
**Composición del gasto en el área de desarrollo social, 2005 y 2006**



Nota: El presupuesto destinado al área social en 2005 fue de US\$1,029.5 millones y en 2006 se proyecta que será de US\$1,094.4 millones. Fuente: Presupuesto General del Estado 2005 y 2006. Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) con 28.6% y las transferencias a los gobiernos municipales con 14.8%. El resto de los fondos se distribuye en las siguientes carteras: el FISDL (2.4%); Trabajo (0.8%), Vivienda (1.6%), la Red de Protección Social (1.1%) y otros (4%).

Al analizar los incrementos porcentuales para cada partida dentro del presupuesto asignado a gasto social en el período 2005-2006 (cuadro 2), se observa que las áreas que experimentarían los mayores incrementos presupuestarios corresponden a: educación, salud, gobiernos municipales y el Programa Red Solidaria. Éste último vería incrementado su presupuesto de US\$1 millón a US\$12 millones del fondo general; lo cual es consistente con la política de atención a las familias en extrema pobreza, que es una de las principales iniciativas del gobierno en el área social<sup>7</sup>. Cabe mencionar, que la asignación a este programa no incluye los recursos de apoyo provenientes de los Ministerios de Educación (MINED) y Salud los cuales se estimarían en US\$16 millones en 2006; ni los US\$78 millones provenientes de préstamos externos que están siendo gestionados con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>8</sup>.

**Cuadro 2**  
**Presupuesto para desarrollo social por**  
**área de gestión (Millones de US\$)**

Área de gestión	2005	2006	Var. 05-06
Educación	483.4	510.7	27.3
Salud	275.5	313.1	37.6
Gobiernos municipales	143.3	161.5	18.2
FISDL	36.0	26.8	-9.2
Trabajo	7.0	8.6	1.6
Vivienda	16.3	17.7	1.4
Red Solidaria	1.0	12.1	11.1
Otros	67.0	43.9	-23.1
Monto total	1,029.5	1,094.4	64.9

Fuente: Ley de Presupuesto General 2005 y 2006, Ministerio de Hacienda.

<sup>7</sup> FUSADES (2005). Sector Social. Red Solidaria: Programa de atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador. *Informe Trimestral de Coyuntura*. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Enero-marzo. Págs. 43-51.

<sup>8</sup> “\$12.1 millones para la Red Solidaria” (2005, septiembre 30). *La Prensa Gráfica* (En línea). Recuperado el 12/10/2005. <http://www.laprensa.com.sv>. En otra nota de prensa, se afirma

## 2.1 El financiamiento público de la educación

Aunque la participación de educación dentro del presupuesto asignado a desarrollo social se ve reducido en 1% de 2005 a 2006 (gráfica 2), el compromiso con la educación se refleja en el aumento del gasto proyectado para este sector. Según el cuadro 3, el monto asignado a educación crecería de US\$483.4 a US\$510.7 millones de 2005 a 2006 debido a una inyección de US\$47.4 millones provenientes del fondo general del estado. Paralelamente se observa una reducción significativa en los fondos financiados con préstamos externos<sup>9</sup> y donaciones que, a corto y mediano plazo, podría afectar el cumplimiento de las metas de inversión especificadas en el Plan 2021. En concordancia con los requerimientos de inversión del nuevo plan educativo, el gobierno actual se ha comprometido a aumentar el gasto público en educación, como porcentaje del gasto público total (esfuerzo fiscal) y del PIB (esfuerzo nacional) de 16% a 23% y de 2.9% a 4.2% de 2005 a 2009. Tras incrementos graduales en la inversión, la meta es lograr que en dieciséis años, el esfuerzo fiscal y el esfuerzo nacional en la educación lleguen a representar el 34.85% y el 6.29%, respectivamente<sup>10</sup>.

Bajo un escenario de lento crecimiento de la economía, para alcanzar un esfuerzo nacional en educación de 4.2% del PIB y un esfuerzo fiscal de 23.3% en 2009, el valor nominal del presupuesto tendría que incrementarse a una tasa promedio anual de 13.8%. Pero de acuerdo con las asignaciones del presupuesto de educación para 2006, éste apenas crecería a una tasa de 5.6%, sin tomar en cuenta el aporte de nuevo financiamiento externo y el refuerzo presupuestario de \$5 millones que el Ministerio

que el BID ya ha aprobado la concesión de un préstamo por US\$57 millones para respaldar el programa de atención a la pobreza extrema. “El Salvador recibe préstamo del BID” (2005, octubre 13). *El Diario de Hoy*. Pág. 43.

<sup>9</sup> Dos de los tres préstamos aún vigentes fueron adquiridos con el BM y están orientados a aumentar el acceso y mejorar la calidad de la educación básica y media; el otro fue otorgado por el BID para apoyar la introducción de tecnologías educativas en las escuelas.

<sup>10</sup> MINED (2005). *Plan Nacional de Educación 2021. Metas y políticas para construir el país que queremos*. Gobierno de El Salvador, San Salvador. Pág. 32.

**Cuadro 3**  
**Presupuesto del Ministerio de Educación por destino del gasto y**  
**fFuente de financiamiento (Millones de US\$)**

	2005				2006		
	Fondo general	Préstamos externos	Donaciones	Total	Fondo general	Préstamos externos	Total
Administración	17.6	-	-	17.6	17.9	-	17.9
Educación parvularia	37.9	-	-	37.9	40.3	-	40.3
Educación básica	276.0	-	-	276.0	309.0	-	309.0
Educación media	29.6	-	-	29.6	32.5	-	32.5
Educación no formal	4.0	-	-	4.0	1.5	-	1.5
Apoyo a instituciones	48.0	-	-	48.0	61.5	-	61.5
Programas de inversión en competitividad, equidad e innovación	9.5	33.9	4.2	47.6	7.6	17.9	25.5
Fortalecimiento de acceso, calidad y equidad	9.6	-	-	9.6	9.0	-	9.0
Apoyo a cultura	12.6	-	0.0	12.6	13.1	-	13.1
Bienestar Magisterial	0.6	-	-	0.6	0.5	-	0.5
<b>Total presupuesto</b>	<b>445.4</b>	<b>33.9</b>	<b>4.2</b>	<b>483.4</b>	<b>492.8</b>	<b>17.9</b>	<b>510.7</b>

Fuente: Ley de Presupuesto General del Estado 2005 y 2006. Ministerio de Hacienda.

de Hacienda autorizó al MINED para atender la sobredemanda que generó el programa Red Solidaria, una vez comenzaron a otorgarse transferencias monetarias condicionadas a que las familias envíen a la escuela a sus hijos<sup>11</sup>.

Es importante mencionar que el MINED anunció la necesidad de gestionar nuevos préstamos y donaciones para reforzar la ejecución del Plan 2021 meses atrás, pero éstos no se incorporaron en la Ley General de presupuesto de 2006, porque al momento de su aprobación aún no habían sido sometidos a discusión en la Asamblea Legislativa. Los préstamos serían otorgados por el Banco Mundial (US\$85 millones), el Banco Interamericano de Desarrollo (US\$85 millones) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (US\$15 millones) y el financiamiento de la cooperación se estaría tramitando con países como Luxemburgo, Estados Unidos, Japón y España, país que ha prometido condonar hasta US\$68 millones de deuda a cambio de invertir en educación<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> “Refuerzan el MINED con \$5 millones” (2006, marzo 2). *La Prensa Gráfica*. (En línea). Recuperado el 02/03/2006. <http://www.laprensagrafica.com>

<sup>12</sup> “Educación gestiona fondos para el 2021” (2005, julio 14). *El Diario de Hoy* (En línea). Recuperado el 18/07/2005. <http://www.elsalvador.com>. “Condonación canje de deuda por educación” (2005, junio 22). *El Diario de Hoy* (En línea). Recuperado el 22/06/2005. <http://www.elsalvador.com>

Si bien es cierto el gobierno ha demostrado su compromiso con la educación incrementando la asignación presupuestaria al sector, es un hecho que en el corto plazo, contar con los fondos externos es una necesidad a fin de cumplir las metas financieras propuestas en el nuevo plan de reforma educativa. De igual forma, es imperativo avanzar en la definición de una estrategia de financiamiento de la educación para el mediano-largo plazo que evite una potencial dependencia de los préstamos externos<sup>13</sup>. La estrategia de financiamiento de la educación debe ser integral, en tanto es capaz de articular los distintos recursos públicos y privados de la educación hacia el cumplimiento de los objetivos del Plan 2021: formar integralmente a las personas, alcanzar once años de escolaridad promedio, fortalecer la educación técnica y tecnológica, y desarrollar la ciencia y la tecnología para el bienestar de la sociedad. Por el lado del sector público, es necesario articular la política educativa con una política fiscal que respalde su financiamiento, así como mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público en educación. Los recursos de las empresas, las familias, los Organismos No Gubernamentales (ONG) y otras organizaciones privadas que invierten en educación, por su parte, pueden no solo

<sup>13</sup> FUSADES (2005). Sector Social. Plan Nacional de Educación 2021: una oportunidad para el desarrollo. Informe Trimestral de Coyuntura. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Abril-junio. Págs. 41-50.

complementar los fondos públicos sino también ser orientados en función de las prioridades del plan.

Al examinar el destino del gasto en educación, presentado en el cuadro 3, se observa que la prioridad de inversión sigue siendo en la educación básica, al concentrar cerca del 60% del presupuesto de 2006. Por otro lado, para ese mismo año, tanto la educación parvularia como la educación media solamente reportan alrededor de US\$3 millones más que lo presupuestado en 2005. La inversión en ambos niveles educativos se complementaría con los nuevos préstamos externos que aún no han sido ratificados por la Asamblea Legislativa. Mientras el del BM serviría para financiar el programa *Excelencia e Innovación en la Educación Secundaria* (proyecto EXITO)<sup>14</sup>; los fondos provenientes del BID estarían orientados a ampliar la cobertura en parvularia y el primer ciclo de educación básica (primero a sexto grado) en los cien municipios más pobres del área rural y en 150 escuelas ubicadas en áreas marginales urbanas<sup>15</sup>.

## 2.2 El presupuesto del Ministerio de Salud

En el ramo de salud, el incremento de US\$275.7 millones en 2005 a US\$313.1 millones en 2006, es producto de los fondos provenientes de préstamos externos y especialmente de un mayor esfuerzo fiscal (cuadro 4). En 2006, se ha presupuestado un monto de US\$38.8 millones en préstamos externos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para inversión en infraestructura, equipamiento de la red hospitalaria y modernización del sector salud.

El aumento del financiamiento proveniente del fondo general en 2006, se explica en mayor medida por el alza de 11.5% en las transferencias a hospitales nacionales y la asignación de US\$20 millones para FOSALUD. El incremento en las transferencias a hospitales responde a la tendencia a profundizar en la descentralización de los servicios mediante el establecimiento de los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI)<sup>16</sup>. El monto asignado

<sup>14</sup> World Bank (2005). *Excellence and Innovation in Secondary Education (EXITO) Project. Project appraisal document*. Human Development Sector Management Unit, Central America Country Management Unit, Latin American and the Caribbean Region. Washington DC.

<sup>15</sup> Inter-American Development Bank (2005). *El Salvador. Basic Education for All*. Loan Proposal. Washington DC.

<sup>16</sup> El MSPAS se ha organizado en 28 SIBASI, que es la estructura operativa del sistema de salud fundamentada en la atención primaria por medio de la coordinación entre proveedores de estos servicios y los hospitales generales dentro de un área geográfica y población delimitada. Los fondos del SIBASI se transfieren a través de los presupuestos de los hospitales generales. Ver: MSPAS (2001). *Sistemas Básicos de Salud Integral: Marco Conceptual y Operativo*. San Salvador, El Salvador.

**Cuadro 4**  
**Presupuesto del Ministerio de Salud por destino del gasto y fuentes de financiamiento (Millones de US\$)**

	2005				2006			
	Fondo general	Préstamos externos	Donaciones	Total	Fondo general	Préstamos externos	Donaciones	Total
Administración	28.6	-	-	28.6	19.7	-	-	19.7
Inversión	4.6	35.1	1.2	40.9	4.8	38.8	-	43.6
Transferencias	206.1	-	0.2	206.2	249.8	-	-	249.8
Hospitales nacionales	196.7	-	-	196.7	219.9	-	-	219.9
Otras instituciones	9.4	-	-	9.4	9.9	-	-	9.9
FOSALUD	-	-	-	-	20.0	-	-	20.0
Total presupuesto	239.2	35.1	1.4	275.7	274.3	38.8	-	313.1

Fuente: Ley de Presupuesto General del Estado 2005 y 2006. Ministerio de Hacienda

al FOSALUD es igual a los ingresos provenientes de los impuestos específicos a los productos del tabaco, bebidas alcohólicas, armas de fuego y municiones. Y, de acuerdo con la ley del FOSALUD, este monto no puede ser menor al valor calculado por el Ministerio de Hacienda en 2005, el cual fue de US\$20 millones. Considerando que el FOSALUD representa un monto no despreciable para atender las necesidades de atención primaria en salud de la población, el garantizar su financiamiento mínimo en 2006 es un paso importante. No obstante, este esfuerzo no reemplaza el reto de impulsar la Reforma Integral de Salud y profundizar las acciones encaminadas a aumentar la carga tributaria para poder destinar más fondos al sector<sup>17</sup>.

En el pasado, los intentos de llevar a cabo una reforma del sector no han sido exitosos debido a la falta de consenso entre distintos actores sociales sobre cómo organizar la provisión de los servicios de salud. Con el Plan *País Seguro* del actual gobierno, existe el compromiso de impulsar, en forma concertada, dicha reforma. De acuerdo con el plan de gobierno, entre los objetivos que deberían ser contemplados por la reforma de salud se destacan: 1) la modernización del sistema por medio de la descentralización de los servicios a través de los SIBASI; 2) la ampliación de la cobertura a las áreas rurales a través de programas de extensión de servicios comunitarios; 3) disminución de la mortalidad infantil y materna; 4) mejoramiento de la calidad en todos los establecimientos de salud; 5) ampliación del Programa Nacional de Inmunizaciones; 6) Integración en una misma instalación de los servicios del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Ministerio de Salud, mediante la firma de convenios de gestión entre ambas instituciones; y, 7) expansión de la cobertura de los servicios del ISSS hacia nuevos sectores de la población. En el proceso de creación del plan de reforma de salud, hace falta lograr acuerdos en la definición del modelo de provisión de servicios, así como establecer los indicadores de seguimiento del plan. A lo anterior debe sumarse la necesidad de determinar los requerimientos financieros

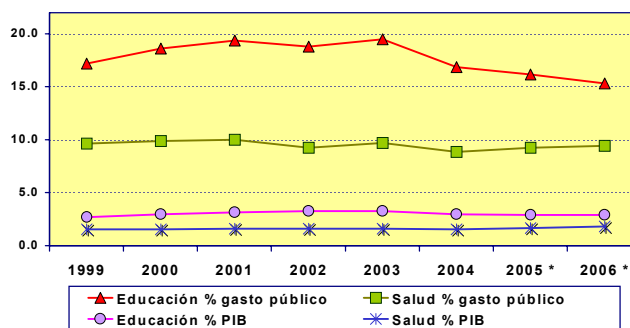
<sup>17</sup> FUSADES (2004). Sector Social. El FOSALUD en el contexto del sector público de salud. *Informe Trimestral de Coyuntura*. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Octubre-diciembre. Págs. 43-50.

que permitirían alcanzar metas concretas en el mediano y largo plazo, los cuales deberían orientar las decisiones en torno a las asignaciones presupuestarias anuales para el MSPAS.

## 2.3 La evolución de la inversión pública en educación y salud

A pesar de la importancia de educación y salud en la política social, tanto el esfuerzo fiscal como el esfuerzo nacional en cada una de estas áreas, sigue sin mostrar una tendencia firme hacia el crecimiento. La gráfica 3 revela que a partir de 2003, el gasto en educación como porcentaje del gasto público total (esfuerzo fiscal) disminuye año con año, hasta llegar al 16.2% en 2005 y 15.3% en 2006. En contraste, se esperaría que el gasto en educación como porcentaje del PIB (esfuerzo nacional) prevalezca en 2006 con el mismo nivel alcanzado de 1999 a 2005. De igual forma, el esfuerzo fiscal y el esfuerzo nacional en salud no mostrarían en 2006 ningún cambio notable. Sin lugar a dudas, las limitaciones fiscales combinadas con la capacidad de crecer de la economía salvadoreña, superan la facultad de decidir y ordenar el gasto público en función de las prioridades de la política social.

**Gráfica 3**  
Presupuesto asignado a educación y salud (MSPAS) como porcentaje del gasto público y del PIB



(\*) Basado en las proyecciones del PIB del Ministerio de Hacienda. Fuente: Presupuesto General del Estado 1999-2006. Ministerio de Hacienda

### 3. Garantizando la sostenibilidad de la inversión en desarrollo social

Disponer de más recursos para desarrollo social requiere acciones en el corto, mediano y largo plazo que ayuden a superar las limitaciones fiscales existentes. En el corto plazo es indispensable mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público en función de los objetivos y las metas de política social concretas. En esta faena, es imprescindible mejorar la capacidad de las instituciones para asignar los recursos y verificar el costo efectividad y costo eficiencia del gasto. Asimismo, es importante procurar una mejor coordinación de las distintas instituciones públicas involucradas en la ejecución de programas sociales comunes, como por ejemplo el programa *Red Solidaria*. También se debe aprovechar la movilización de recursos adicionales de diferentes instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales que operan a nivel local y están comprometidas con el desarrollo del país. Los recursos privados que se movilen para financiar proyectos sociales no eximen a ninguna institución estatal de su responsabilidad en esta labor, sino más bien deben sumarse estratégicamente a los planes de desarrollo gubernamentales. Además, la pronta gestión de los nuevos préstamos externos resultaría crítica para contar con el financiamiento necesario para ejecutar plenamente los programas sociales ya iniciados.

Para el mediano y largo plazo, es crucial buscar una mejor articulación entre la política económica, particularmente la política fiscal y la social. Es imperativo afinar el papel que deben desempeñar diferentes instituciones, especialmente al Ministerio de Hacienda, para lograr tal articulación. A esto debe sumarse la necesidad de profundizar la reforma fiscal y sensibilizar a diferentes actores sociales sobre su importancia, de cara a cumplir los retos de desarrollo del país. Los ajustes en la política fiscal deben permitir una mayor recaudación tributaria y una mayor capacidad financiera del estado que permita sostener planes de desarrollo de largo plazo. Lo ideal es contar con una política social en salud, educación, desarrollo local, etc., que supere el enfoque quinquenal y aspire a convertirse en el eje que guíe las acciones de los próximos gobiernos. Esto demanda la definición de las metas y las líneas de acción que se deben seguir a futuro y la creación de una autoridad permanente que cumpla la función de priorizar, asignar eficientemente los recursos y evaluar los programas que se ejecuten. Otro aspecto esencial a tomar en cuenta es el financiamiento. Difícilmente se puede garantizar la ejecución de programas sociales públicos con metas de mediano y largo plazo, como el *Plan Nacional de Educación 2021*, si no existe un compromiso para sostenerlos financieramente en el tiempo. Además, se deben apoyar los esfuerzos encaminados a lograr un mayor crecimiento económico a fin de posibilitar, en el futuro, un mayor flujo de ingresos para inversión pública en el área social. Para convertirse en política de estado, cualquier política social enfrenta el desafío de asegurar su institucionalidad y su financiamiento.

#### Departamento de Estudios Económicos y Sociales

Bulevar y Urbanización Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, El Salvador  
Teléfono: 2248-5600  
Fax: 2248-5666



*e-mail: dees@fusades.com.sv*

*www.fusades.com.sv*