Departamento de Estudios Económicos y Sociales **DEES**

Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

# Informe de Coyuntura Social

# 1

noviembre **2010**

Departamento de Estudios Económicos y Sociales **DEES**

Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

# Informe de Coyuntura Social

# 1

## CONTENIDO

- Resumen ejecutivo
- Dinámica Social
  - Pobreza y vulnerabilidad
  - Inversión social: salud
- Tendencias en educación
  - El financiamiento público para la educación en perspectiva
- Seguridad ciudadana y desarrollo
  - Seguridad ciudadana: condición necesaria para el desarrollo
  - Victimización de las empresas
- Medio Ambiente
  - Medio ambiente, crecimiento y financiamiento

Otra publicación del
**Departamento de Estudios Económicos y Sociales DEES**

noviembre **2010**

# Índice general


**i** **Resumen ejecutivo**

**1** **Dinámica social**

- **1** *Pobreza y vulnerabilidad*
- *7* *Inversión social: salud*

**13** **Tendencias en educación**

- **13** *El financiamiento público para la educación en perspectiva*

**25** **Seguridad ciudadana y desarrollo**

- **25** *Seguridad ciudadana: condición necesaria para el desarrollo*
- *31* *Victimización de las empresas*

**35** **Medio ambiente**

- **35** *Medio ambiente, crecimiento y financiamiento*


# Índice de cuadros


3 Hogares en situación de pobreza, 2009

8 Evolución del Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

9 Gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por fuente de financiamiento

9 Gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por unidades presupuestarias

10 Gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por clasificación económica

11 Gasto público en salud en El Salvador según instituciones, 2006-2009

16 Presupuesto del Ministerio de Educación, 1999-2011

20 Presupuesto del Ramo de Educación por destino del gasto y fuente de financiamiento

21 Presupuesto del Ramo de Educación para el apoyo a instituciones adscritas y otras entidades

22 Presupuesto del Ramo de Educación según su clasificación económica y área de gestión, 2010 y 2011

38 Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; comparación entre presupuesto votado, modificado y ejecutado, 2005-2010

38 Comparación del presupuesto votado de 2010 y el proyecto de presupuesto de 2011 por fuente de financiamiento

42 Política ambiental: Montos de programas y proyectos según área estratégica del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014
43 Tormenta Ida: distribución de fondos
47 Comparación del presupuesto votado de 2010 y el proyecto de presupuesto de 2011 por clasificación económica
48 Comparación del presupuesto votado de 2010 y el proyecto de presupuesto de 2011 por unidad presupuestaria y clasificación económica

# Índice de gráficas

2 Cambios en la tasa de pobreza de hogares en El Salvador, 1992-2009
3 Evolución de la inflación
14 Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2007
16 El presupuesto del Ministerio de Educación 1999-2011 como porcentaje del gasto público y del PIB
17 El presupuesto del Ministerio de Educación 1999-2011
18 Tasas de crecimiento real del PIB y el presupuesto de educación
26 Número de homicidios, 2004-2009
26 Tasa de variación de homicidios, 2008-2010
27 Grado de denuncia de delitos
28 Lugar considerado como el más inseguro
31 Empresas que sufrieron un hecho delincuencial en los últimos tres meses
32 Principales delitos sufridos por las empresas víctimas de la delincuencia en los tres meses anteriores
32 Delincuencia como factor negativo que afecta la actividad de las empresas
33 Principales factores que afectan la actividad de las empresas, por orden de importancia
34 Delincuencia e inseguridad como factores que influyen en la percepción desfavorable del clima de inversión
34 Principales factores que influyen en la percepción desfavorable del clima de inversión, por orden de importancia
37 ANDA: consumo de agua por sectores, 1999-2008
40 MARN: evolución del presupuesto votado y ejecutado, 1999-2011

# Índice de diagramas

1 Clasificación de riesgos atendiendo a su naturaleza y escala
5 Sistema de protección social para mitigar la vulnerabilidad
24 El financiamiento público para la educación
25 La alta criminalidad es un obstáculo para el desarrollo
29 Diez políticas públicas de seguridad ciudadana

# Resumen ejecutivo

## Dinámica social

- ***Pobreza y vulnerabilidad***

El impacto social de la crisis económica salvadoreña se manifiesta en el aumento de la pobreza. La tasa de hogares pobres en 2009 se incrementó en 7.1 puntos porcentuales con respecto a la de 2006, con base en los datos oficiales. El Salvador enfrentó una importante inflación de los alimentos en el periodo 2007-2008 y una fuerte recesión económica en 2009, lo cual conllevó a una mayor pobreza y vulnerabilidad social. Por lo tanto, uno de los grandes desafíos es cómo proteger efectiva y eficientemente a las personas más pobres y vulnerables.

Primero, es importante señalar que resguardar la estabilidad macroeconómica y recuperar el crecimiento económico es el primer paso para proteger efectivamente a los pobres. Segundo, la expansión y fortalecimiento de la red de protección social es un componente clave dentro de una respuesta integral de combate a la pobreza y vulnerabilidad. Por ello, se propone expandir el Programa Comunidades Solidarias Rurales, que tiene un impacto positivo, y construir una red de protección social contracíclica y flexible. También se recomienda expandir las microfinanzas por medio del fortalecimiento de la industria nacional de instituciones dedicadas a proveer servicios financieros a la MIPYME y a los pobres.

- ***Inversión social: salud***

La inversión social tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico; sin embargo, el país enfrenta restricciones fiscales que limitan el nivel de dicha inversión. De aquí que elevar los recursos disponibles para la inversión social requiere no solo de aumentar la asignación de fondos públicos sino también la eficiencia y la eficacia del gasto público y de lograr mayor coordinación de esfuerzos y recursos de diferentes instituciones públicas y privadas. Además, se debe priorizar el gasto en programas que tengan mayor impacto para mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales.

En el caso de salud, en septiembre de este año, el gobierno lanzó una Reforma que tiene dos grandes apuestas: fortalecer el primer nivel de atención y construir una Red Integrada de servicios de salud. Consecuentemente, el presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) muestra una tendencia al alza y lo proyectado en 2011 es US$470.2 millones, que es US$79.5 millones mayor al votado en 2010. Y en 2011 se asignarán más fondos al primer

nivel de atención de salud y a la administración, para fortalecer la capacidad rectora del MSPAS, lo cual es coherente con las prioridades contempladas en la reforma de salud; sin embargo, es importante determinar cuál será su costo total y la estrategia integral de mediano plazo para financiarla.

## Tendencias en educación

Para cumplir con las metas educativas nacionales e internacionales de mediano y largo plazo, se requiere voluntad política, un plan de educación con amplio respaldo social e invertir más recursos de una manera eficiente. Más allá de la voluntad, la capacidad que tienen los gobiernos para satisfacer los requerimientos financieros de la educación depende, en última instancia, del dinamismo de la economía y la sostenibilidad fiscal.

En El Salvador, el impacto de la crisis internacional y los factores internos que deprimen la economía generan presiones fiscales que su capacidad para aumentar el esfuerzo nacional en la educación por encima de su promedio histórico (3%). De 1999 a 2009, el presupuesto ejecutado del Ramo de Educación aumentó de US$330.33 a US$756.22 millones. Si bien es cierto que el valor nominal del presupuesto de educación ha venido creciendo, éste ha tendido a mantenerse constante al ajustarse por el efecto de la inflación. De esa manera, los aumentos en el presupuesto de educación han servido esencialmente para mantener la capacidad de compra y cubrir los costos mínimos de operación. Esta tendencia únicamente se rompió en dos años. En 2001 se recurrió a préstamos externos para reconstruir la infraestructura escolar dañada por los terremotos; y, en 2009, el marcado incremento presupuestario se debió a la ampliación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y, sobre todo, a la puesta en marcha del programa de uniformes, zapatos y útiles escolares gratuitos.

El presupuesto programado para el Ramo de Educación en 2011 es US$704.69 millones y es US$38 millones mayor que el monto aprobado por la Asamblea Legislativa en 2010. Aunque se ha programado un aumento al presupuesto de educación, los gastos de esta cartera de Estado están subestimados. El proyecto de presupuesto de educación para 2011 no incluye otros gastos programados que serán financiados con préstamos externos. Y, como sucedió en 2009 y 2010, tampoco incluye el costo total del paquete escolar gratuito. Por otra parte, el subsidio para el paquete escolar gratuito es generalizado, y quizá, no sea la medida más costo-efectiva para garantizar la permanencia en la escuela y reducir la deserción.

El análisis del financiamiento público para la educación confirma que el rumbo de la educación podría estar experimentando un *impasse*, causado por las restricciones fiscales que vuelven difícil su financiamiento y ejecución al ritmo proyectado. Este *impasse*, también es ocasionado por la poca claridad que existe sobre cómo darle continuidad a la reforma educativa y cuáles son los problemas educativos dominantes que justifican ciertas acciones. La inversión pública en educación está orientada a ampliar la cobertura, aún cuando el reto principal que ésta enfrenta es el de mejorar su calidad.

Ante esta situación, es imperativo afinar el rumbo de la educación. Para lograrlo, es esencial encontrar un balance adecuado entre las políticas y los recursos disponibles para ampliar el acceso, aumentar la equidad y mejorar la calidad de la educación. Alcanzar estos resultados exige que haya no solo claridad acerca de cuáles son los problemas y las prioridades de política pública, sino también voluntad política y financiamiento. Indiscutiblemente, en un contexto de restricciones fiscales, se vuelve crucial definir una política integral de financiamiento para la educación que garantice la sostenibilidad de la inversión pública en este sector en el mediano y largo plazo.

## Seguridad ciudadana y desarrollo

- ***Seguridad ciudadana: condición necesaria para el desarrollo***

La alta criminalidad es un obstáculo para el desarrollo de El Salvador. Los altos niveles de homicidios y el temor de ser víctima de la delincuencia común menoscaban la calidad de vida de los salvadoreños, incluso algunos ciudadanos han cambiado sus hábitos de vida por temor a la delincuencia.

El país enfrenta ya por años una gran epidemia de violencia homicida. La tasa de 72 homicidios por cada cien mil habitantes de 2009 es más de siete veces mayor al umbral que la OMS considera para declarar una epidemia de violencia. Y la tasa de crecimiento de los homicidios fue 37.4% en 2009 y en 2010 se la logrado estabilizar el repunte de la epidemia, pero los niveles de homicidios continúan siendo muy altos.

- ***Victimización de las empresas***

El 26% de las empresas sufrió algún hecho delincuencial durante el tercer trimestre en 2010. Y, en general, los niveles de victimización de las empresas en 2010 son un poco mayor que los observados en 2008 y 2009. El delito con mayor prevalencia en las empresas es el robo de vehículos, mercadería y objetos de valor. La extorsión y el asalto y robo a la planilla o efectivo muestran incrementos en el tercer trimestre, comparado con el segundo trimestre de 2010.

Además, la delincuencia e inseguridad es el factor que más afectó desfavorablemente el clima de inversión en el tercer trimestre de 2010, y se mantiene en esta posición ya por un año. También, la delincuencia fue el primer factor que incidió negativamente en la actividad de las empresas en el tercer trimestre en 2010, y se mantiene en esa posición ya por dos trimestres consecutivos.

## Medio ambiente

El sistema de recursos naturales-medio ambiente provee de insumos (agua, alimentos, etc.) y una serie de servicios ecosistémicos (mitigación de inundaciones y deslizamientos, etc.) estratégicos para nuestra competitividad, crecimiento económico y calidad de vida. Un ejemplo de este vínculo se observa a través de los aportes que el agua realiza a importantes sectores de la vida nacional (hogares, comercio, industria, gobierno, entre otros).

En materia ambiental, el gobierno debe desempeñar el rol de regulador, de tal forma que promueva la eficiencia a través de la reducción de externalidades como la contaminación del agua y aire, la provisión de bienes públicos (como los servicios ambientales), sistemas de alerta temprana y las redes de monitoreo sobre riesgos naturales y regule los monopolios naturales como la provisión de agua potable.

Es importante que el MARN inicie un proceso de modernización de su estructura organizativa, administrativa y financiera, que le permita desempeñar su función de regulador y ejecutar un gasto público en forma transparente y eficiente -compatible con la referida función; y logre resultados concretos y medibles.

Entre 2005 y 2009, el presupuesto ejecutado del MARN ha oscilado entre US$8.8 y US$25 millones, siendo 2006 el año que más gasto ejecutó. Hasta agosto de 2010, el MARN había ejecutado un monto de US$4.5 millones (25.7% del presupuesto modificado de US$17.5 millones).

Una característica que ha determinado los principales aumentos del presupuesto del MARN, desde su creación en 1997, es la presencia de fenómenos naturales (principalmente inundaciones y deslizamientos provocados por tormentas tropicales y huracanes) y los impactos socioeconómicos asociados con éstos.

Lo anterior, ha implicado la reorientación de fondos de préstamos externos para atender las fases de atención de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción post impacto. Esto le genera altos costos de oportunidad al país y denota el énfasis de una política reactiva sobre una política de prevención y mitigación de riesgos naturales.

El MARN ha logrado gestionar considerables fondos debido a la presencia de fenómenos naturales, fortalecimiento de la legislación y gestión integrada de recursos hídricos. Aquí será importante evaluar sus logros y capacidad de ejecución.

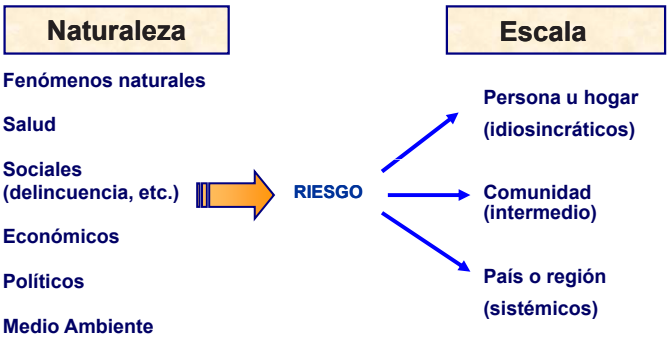
# Pobreza y vulnerabilidad

La pobreza es un fenómeno multidimensional. La pobreza de ingreso, la carencia de servicios sociales básicos y la vulnerabilidad, son tres de las dimensiones más importantes. En el caso de la pobreza de ingreso se requiere definir un umbral, que es conocido como la línea de pobreza, y conocer el ingreso de la unidad de estudio, por ejemplo el hogar, para definir la prevalencia de la pobreza en un país determinado. Uno de los puntos de mayor discusión es sobre el cálculo de la línea de pobreza, que generalmente se define como el costo de una canasta de bienes que permite satisfacer las necesidades básicas de las personas. En el caso de El Salvador, el costo de la canasta básica de alimentos (CBA) constituye la línea de pobreza extrema, y al multiplicar por dos el costo de la CBA se establece la línea de pobreza relativa[1]. Con respecto a la carencia de servicios sociales básicos, generalmente, se analiza la cobertura del acceso a: agua por cañería, servicios de eliminación de excretas, electricidad, entre otros.

***Los hogares pobres están expuestos a una variedad de riesgos y tienen un acceso muy limitado al crédito y los seguros, por lo que son muy vulnerables***

La vulnerabilidad es una de las dimensiones más importantes de la pobreza en El Salvador. Así, los hogares en el país, particularmente los pobres, están expuestos a una variedad de riesgos, los cuales se pueden clasificar según su naturaleza y escala (diagrama 1). Por ejemplo, los hogares rurales están expuestos al riesgo de una mala cosecha debido a una sequía, inundaciones u otros eventos climáticos; o por razones económicas, como la caída del precio internacional del café. Otros tipos de riesgos son que un miembro de la familia se enferme gravemente o lo asalten. Atendiendo a la escala, los riesgos se pueden clasificar en: idiosincráticos, cuando el afectado es solo un hogar o persona; intermedios, cuando es toda una comunidad; y sistémicos, al afectar a toda una región o país.

**Diagrama 1**
**Clasificación de riesgos atendiendo a su naturaleza y escala**




*Adaptado de: World Bank (2001). World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*

[1] La Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) es la encargada de calcular las líneas de pobreza, con base en el costo de la CBA, y de estimar los ingresos de los hogares por medio de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

Los seguros y el crédito serían dos instrumentos financieros idóneos para hacerle frente a una amplia gama de riesgos; sin embargo, en los países en vías de desarrollo, un número considerable de hogares tienen un acceso muy limitado a estos servicios financieros. Por ejemplo, los hogares rurales pobres prácticamente no cuentan con seguros formales y su acceso al crédito es muy limitado.

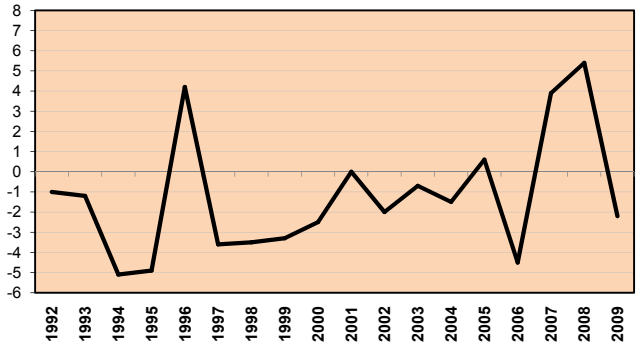
Los hogares pueden seguir diferentes estrategias para responder a los impactos negativos, provenientes de fenómenos naturales o de otro tipo. Estas estrategias se pueden clasificar en dos grandes categorías[2]: manejo del riesgo con el objetivo de reducir la variabilidad del ingreso y estrategias para enfrentar las consecuencias de la variabilidad del ingreso con el propósito de proteger el consumo. Algunos ejemplos de las estrategias destinadas a reducir la variabilidad del ingreso son la diversificación de actividades productivas, por ejemplo, diversificando los cultivos o creando una microempresa, o con la emigración de un miembro de la familia. Con respecto a las estrategias que buscan proteger el consumo, ahorrar en activos financieros y no financieros y la adquisición de seguros, son algunos ejemplos.

En este apartado, el análisis se enfoca en la evolución de la pobreza de ingreso y el vínculo que debe existir entre la vulnerabilidad y la política social.

***La pobreza de ingreso se ha visto afectada negativamente por shocks: alza de los precios de los alimentos y la caída de la actividad económica***

La gráfica 1 muestra los cambios en la tasa de pobreza de los hogares de 1992 a 2009, lo cual permite analizar la evolución de la pobreza de ingreso en el país. En general, las tasas negativas predominan en este periodo, lo cual se resume en una reducción de 21.9 puntos porcentuales entre 1992 y 2009. Sin embargo, es importante notar que la mayor parte de esa reducción ocurre en los noventa. Además en 2007 y 2008 se incrementó la pobreza debido, en parte, a la fuerte alza en el precio de los alimentos (gráfica 2), lo que conllevó a un aumento importante en el costo de la CBA, que es la línea de pobreza extrema, y así en 2009 se incrementó la tasa de pobreza de hogares en 7.1 puntos porcentuales con respecto a 2006.

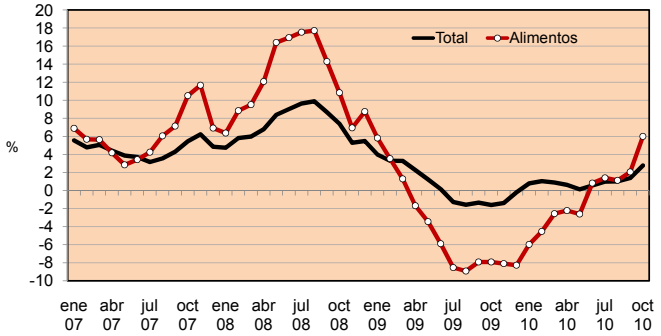
**Gráfica 1**
**Cambios en la tasa de pobreza de hogares en El Salvador 1992-2009**




*Se refiere al porcentaje de hogares*
*Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), varios años. DIGESTYC, Ministerio de Economía*

[2] Alderman, H. y C. Paxson (1992). "Do The Poor Insure? A Synthesis of the Literature on Risk and Consumption in Developing Countries. *Policy Research Working Paper* (WPS 1008). Washington, D.C.: The World Bank; Dercon, Stefan (2005), "Risk, Insurance, and Poverty: A Review" in *Insurance Against Poverty* (Edited by Stefan Dercon). New York: Oxford University Press.

**Gráfica 2**
**Evolución de la inflación**
**(variación anual punto a punto)**




*Nota: entre enero de 2007 y diciembre de 2009 corresponde a la variación del IPC (diciembre 1992=100). Desde enero 2010 a la fecha corresponde a la variación de la nueva serie actualizada del IPC (diciembre 2009=100) con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2005-2006.*
*Fuente: DIGESTYC*

El cuadro 1 presenta los porcentajes de hogares en situación de pobreza en 2009. La caída en la inflación de los alimentos en 2009 (gráfica 2), que conlleva a una disminución en el costo de la CBA, contribuyó a una leve disminución de la pobreza. Así, según los datos oficiales, el porcentaje de hogares pobres es de 37.8% en el país, 33.3% en el área urbana y 46.5% en la zona rural. Con respecto a la pobreza extrema, en 2009, el 12% de los hogares se encontraban en esta situación, con una mayor incidencia en la zona rural, 17.5%, comparado con el 9.2% del área urbana. Además, el actual aumento en los precios de los alimentos (gráfica 2) y la débil recuperación económica están presionando hacia un aumento de la pobreza en 2010.

**Cuadro 1**
**Hogares en situación de pobreza, 2009**
**(porcentajes)**

| | Pobreza | Pobreza extrema |
|---|---|---|
| País | 37.8 | 12.0 |
| Urbano | 33.3 | 9.2 |
| Rural | 46.5 | 17.5 |

*Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009, DIGESTYC. Ministerio de Economía*

***Uno de los grandes desafíos en esta coyuntura económica es cómo proteger a los más vulnerables de la sociedad salvadoreña en forma efectiva y eficiente***

En general, la política social comprende dos grandes componentes (Alain de Janvry, 2006[3]): primero, las políticas y programas destinados a mejorar el bienestar de las personas por medio de lograr ingresos autónomos más altos, por ejemplo aumentando el acceso al crédito –microfinanzas-, incrementando

[3] Alain de Janvry. "Los programas de transferencias en efectivo condicionadas en el gran contexto de la política social", Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas, Estambul, Turquía. Junio 26, 2006.

*El fortalecimiento de la red pública de protección social es un componente clave dentro de una respuesta integral de combate a la pobreza, la cual debe incluir políticas para recuperar el crecimiento económico*

la inversión en capital humano, etc.; segundo, los programas de asistencia social que buscan mejorar el bienestar por medio de la provisión pública directa de un servicio, por ejemplo la salud, o de transferencias públicas. Los programas que incluyen transferencias en efectivo condicionadas, como el caso de Comunidades Solidarias Rurales (CSR), se ubican en el segundo componente de programas de asistencia social, aunque también contribuye a una mayor inversión en capital humano, dado que la condición es que la familia envíe a sus hijos a la escuela y/o a los controles de salud.

Uno de los grandes desafíos en esta coyuntura económica es cómo proteger a los más vulnerables de la sociedad salvadoreña en forma efectiva y eficiente. Según Martin Ravallion[4], una red pública de protección social debe ser un componente clave dentro de una respuesta integral, la cual debe incluir políticas para recuperar el crecimiento económico.

*La prioridad en el corto plazo es expandir y fortalecer los programas existentes que atienden efectivamente a los más pobres, particularmente el Programa Comunidades Solidarias Rurales que tiene un impacto positivo*

En el corto plazo, la prioridad debe ser proteger los programas existentes que atienden efectivamente a los pobres. En general, los programas sociales que se implementan en el país no contemplan una evaluación externa de impacto, que nos permita saber si es efectivo o no. Sin embargo, el Programa CSR, que surge de la ex Red Solidaria, sí incluyó desde su diseño una evaluación de impacto. Así, Fusades e IFPRI[5] han realizado la evaluación de impacto del Programa Red Solidaria, hoy Comunidades Solidarias Rurales, y algunos de sus resultados mostraron que las transferencias monetarias condicionadas (TMC), que es el elemento característico de este programa, han tenido un impacto directo en reducir la tasa de repetición de primer grado, aumentar la tasa de matrícula de 7 a 12 años, reducir la prevalencia de diarrea, incrementar la proporción de partos atendidos por personal calificado y aumentar los controles apropiados para niños menores de un año en la población beneficiaria. Además, como parte de esta evaluación se determinó que el mecanismo de focalización utilizado por el Programa Red Solidaria es uno de los mejores en América Latina. Este punto es importante, ya que demuestra que es posible en el país diseñar e implementar programas sociales dirigidos a favorecer en forma focalizada a los más pobres, lo cual se contrapone a la experiencia de varios subsidios generalizados que han existido y continúan en El Salvador. Por lo tanto, Fusades recomienda extender y fortalecer el Programa CSR.

*El desafío es lograr empoderar a los pobres y al mismo tiempo mejorar la competitividad del país*

Si el Programa CSR continúa implementándose exitosamente, se tendría un gran beneficio social, porque los hijos de los hogares en pobreza extrema seleccionados tendrán un mayor nivel de capital humano, por ejemplo, una mayor escolaridad que la de sus padres, y en un futuro demandarán empleos mejor remunerados. Por lo tanto, la gran pregunta es, si esas oportunidades de empleo con una mayor remuneración estarán disponibles o si, por ejemplo, tendrán que buscar oportunidades en otros países. Esto nos muestra la importancia de buscar deliberadamente un balance adecuado entre las políticas sociales y económicas. El desafío es lograr empoderar a los pobres y al mismo tiempo mejorar la competitividad del país.

[4] Ravallion, Martin (2008). "Bailing out the World's Poorest", Policy Research Working Paper 4763. The World Bank.

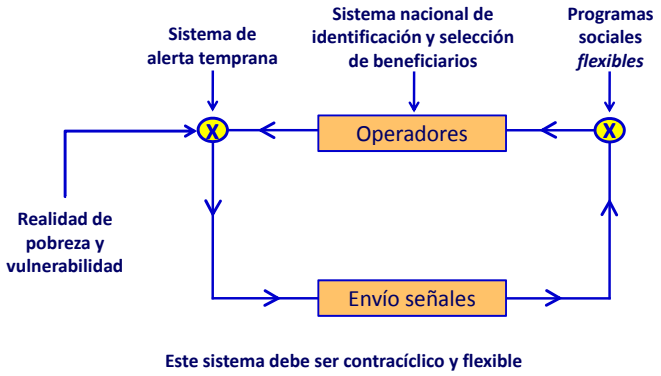
[5] El International Food Policy Research Institute (IFPRI) es un centro de investigación con amplia experiencia en la evaluación de programas sociales que incluyen como elemento central las transferencias monetarias condicionadas, como es el caso del Programa CSR. Próximamente Fusades e IFPRI presentarán al gobierno los resultados finales de esta evaluación externa de impacto.

***Fusades ha recomendado construir una red de protección social flexible y contracíclica que proteja efectivamente a las familias más vulnerables***

Sin embargo, una función especial que debe cumplir esta red de protección social frente a la mayor vulnerabilidad social producida por la crisis económica es la de proveerle seguro a las familias más vulnerables. Para ello, resulta crucial que esta red responda flexiblemente a las necesidades de los pobres y que sea contracíclica.

Por ello, Fusades[6] ha propuesto crear e implementar un *Sistema de Protección Social contracíclico*. Este sistema debe ser flexible para poder responder adecuadamente a las necesidades de los pobres y debe contar con más recursos durante el periodo de crisis. Para la creación de este sistema, el gobierno debería trabajar en tres instrumentos principales (diagrama 2). El primero es diseñar e implementar un *sistema de alerta temprana* para detectar *shocks* ocurridos por reducción de la actividad económica u otros riesgos que afecten negativamente el bienestar de las familias más vulnerables; por tanto, deberá tener indicadores, tales como tasa de desempleo, costo de la canasta básica alimentaria, con umbrales claramente definidos para vincularlos con la activación de programas o acciones que respondan prontamente a las necesidades de los grupos más vulnerables.

**Diagrama 2**
**Sistema de protección social para mitigar la vulnerabilidad**




El segundo instrumento es el establecimiento de una serie de *programas sociales flexibles* que puedan activarse en casos de crisis y contraerse cuando pasen estos eventos. Por ejemplo, un programa de trabajos públicos de emergencia podría ser una respuesta rápida para atender las necesidades de personas desempleadas y muy afectadas por la crisis, para lo cual tendrían que trabajar en obras de beneficio para su comunidad.

El tercer instrumento es diseñar e implementar un *sistema nacional de identificación y selección de beneficiarios* para los programas sociales. El objetivo de establecer este sistema es contar con una base de datos actualizada de potenciales beneficiarios de programas de asistencia y protección social, ordenados por su nivel de pobreza y vulnerabilidad. Este sistema permitiría focalizar y racionalizar mejor los subsidios a las necesidades específicas de los diferentes grupos, evitaría duplicidades de beneficios, mejoraría la sinergia de

[6] Fusades (2008). Estrategia económica social e institucional 2009 – 2014. Democracia y crecimiento: fundamentos del desarrollo. Capítulo 2.

los programas y, en general, contribuiría a aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público.

Un último punto se refiere al financiamiento de este Sistema de Protección Social flexible y contracíclico. Una posibilidad es buscar un crédito precautorio social con un organismo internacional, de tal forma que existan fondos reservados para ser usados en el momento de un *shock* que afecte significativamente a las familias más pobres y vulnerables.

***También se recomienda expandir las microfinanzas por medio del fortalecimiento de la industria nacional de instituciones dedicadas a proveer servicios financieros a la MIPYME y a los pobres***

También se deben expandir y fortalecer las microfinanzas. Ésta es otra área de acción para mitigar la vulnerabilidad y, por ende, puede contribuir a una reducción sostenible de la pobreza. Una mayor oferta de servicios financieros eficientes y sostenibles podría facilitar el manejo del riesgo a un costo razonable. Esta función es importante para los pobres que enfrentan perturbaciones en sus flujos de ingresos. Así, el acceso a crédito de emergencia, depósitos y seguros, son especialmente adecuados para reducir la vulnerabilidad de los pobres. El Salvador cuenta con una industria de las microfinanzas y el gobierno puede contribuir a que crezca sólidamente mediante el fomento de la innovación de nuevos productos financieros, el fortalecimiento de la infraestructura institucional (mejorar la regulación e información) y mejorar los caminos rurales. El gobierno debería proceder con cautela si interviene como proveedor directo de servicios financieros para los pobres, reconociendo las dificultades técnicas de aumentar la cobertura y la importancia de hacerlo en forma eficiente y sostenible.

# Inversión social: salud

***Para alcanzar un mayor nivel de desarrollo humano se requiere no sólo un mayor nivel de inversión social sino también mejorar su eficiencia y eficacia, y aumentar la coordinación de esfuerzos y recursos de las instituciones públicas, privadas, ONG y cooperación internacional***

Para alcanzar un mayor nivel de desarrollo humano se requiere no sólo un mayor nivel de inversión social sino también mejorar su eficiencia y eficacia. Además, la inversión en capital humano, educación y salud, tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico. Sin embargo, el país enfrenta restricciones fiscales que limitan la inversión social. Particularmente, hasta agosto del año en curso el déficit del sector público no financiero ascendía a US$457.7 millones y la deuda al 51.6% del PIB[1].

De aquí que elevar los recursos disponibles para inversión social requiere no solo de aumentar la asignación de fondos públicos, sino también la eficiencia y la eficacia del gasto; de lograr mayor coordinación de esfuerzos y recursos de diferentes instituciones públicas y privadas; de movilizar recursos de empresas, organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional, debidamente coordinados. Además, se debe priorizar el gasto en programas que tengan mayor impacto para mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales.

***En septiembre de este año, el gobierno lanzó la Reforma de salud, la cual tiene dos grandes apuestas: fortalecer el primer nivel de atención y construir una Red Integrada de servicios de salud***

El presupuesto asignado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) se ha mantenido bajo en los últimos años[2] lo cual ha contribuido a que el sistema de salud enfrente problemas, como el deterioro de la infraestructura y deficiencias de calidad (déficit de medicamentos y personal, además de la obsolescencia del equipo). Estas carencias, sumadas a la fragmentación y segmentación del sistema[3], la baja cobertura, las inequidades en el acceso etc., constituyen el contexto dentro del cual el gobierno de El Salvador anunció en septiembre del presente año la Reforma de Salud como muestra de su compromiso por hacer de la salud uno de los principales componentes de su estrategia de desarrollo económico y social. De acuerdo con el gobierno, la reforma será implementada en forma gradual y ya ha iniciado fortaleciendo el primer nivel de atención a través de la conformación y preparación de los Equipos Comunitarios de Salud Familiar (ECOS Familiares) y ECOS con especialidades médicas. Otra de las apuestas importantes de la Reforma es la construcción de una Red Integrada de Servicios de Salud.

A continuación se presenta un breve análisis de la evolución del Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) principalmente entre 2010 y 2011, sus modificaciones y ejecución, sus fuentes de financiamiento y su asignación.

***El presupuesto del MSPAS muestra una tendencia al alza y lo proyectado en 2011 es US$470.2 millones, que es US$79.5 millones mayor al votado en 2010***

El cuadro 2 muestra la evolución del presupuesto votado por la Asamblea Legislativa para el MSPAS, las modificaciones que ha tenido y el monto ejecutado para el periodo 2005-2010; también se presenta el Proyecto de Presupuesto para 2011. El presupuesto asignado al MSPAS muestra una

[1] Informe de Coyuntura Económica. Tercer trimestre de 2010 (FUSADES).

[2] Entre 2004 y 2009 dicho presupuesto se ha mantenido alrededor del 1.6% del PIB. Ver: Informe Trimestral de Coyuntura, Tercer trimestre de 2008 (FUSADES).

[3] La fragmentación del sistema se refiere a la existencia de varios proveedores de servicios de salud que no trabajan en forma coordinada. Mientras que la segmentación se refiere a la falta de coordinación entre los diferentes sistemas de financiamiento y el sistema público de salud.

tendencia al alza, a excepción del presupuesto votado para 2010 que cayó en US$2.7 millones respecto a 2009, en 2011 se proyecta que dicho presupuesto será de US$470.2 millones, lo que representa un aumento de US$79.5 millones respecto al votado para 2010.

**Cuadro 2**
**Evolución del Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Millones de US$)**

| Año | Votado | Modificado | Ejecutado |
|---|---|---|---|
| 2005 | 275.5 | 293.9 | 273.9 |
| 2006 | 313.1 | 329.2 | 313.7 |
| 2007 | 324.2 | 350.7 | 343.3 |
| 2008 | 356.7 | 369.6 | 365.3 |
| 2009 | 393.4 | 428.8 | 422.4 |
| 2010 * | 390.7 | 428.9 | |
| 2011 ** | 470.2 | | |

** En 2010 corresponde al Presupuesto modificado hasta agosto.*
*** El Presupuesto de 2011 corresponde al Proyecto de Ley de Presupuesto*
*Fuente: Ministerio de Hacienda, "Informe de Gestión Financiera del Estado: Ejercicio Financiero Fiscal", varios años. Ley de Presupuesto, varios años* y Proyecto de Presupuesto 2011.

***Las diferencias significativas entre el presupuesto votado y lo finalmente ejecutado, muestran que el presupuesto ordinario por el cual vota la Asamblea Legislativa refleja parcialmente la asignación de recursos al MSPAS***

Un segundo aspecto que llama la atención es que durante el período de referencia el presupuesto ha sufrido modificaciones significativas, principalmente en 2009 y 2010. La ejecución presupuestaria es alta, históricamente ha superado el 90% y en 2009 alcanzó el 98.5% (cuadro 2). Estas diferencias significativas entre el presupuesto votado y lo finalmente ejecutado, muestran que el presupuesto ordinario por el cual vota la Asamblea Legislativa refleja parcialmente la asignación de recursos y sus destinos para el MSPAS. Así, en 2009 (cuadro 3), el monto de las modificaciones ascendieron a US$35.4 millones, más US$4.8 millones provenientes del Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS). Más aún, en 2010 las modificaciones hasta agosto han sido por un monto de US$38.2 millones y, según el Informe de Labores del MSPAS 2009-2010, la asignación esperada del PEIS es de US$64.5 millones (cuadro 3).

***Existe un esfuerzo importante para asignar más recursos provenientes del fondo general al MSPAS***

Vale la pena señalar que más del 90% del presupuesto ordinario se financia con recursos provenientes del fondo general. Y se observa un esfuerzo creciente por financiar el presupuesto a través de esta fuente. Así en 2011 el monto que proviene del fondo general ascenderá a US$449.6 millones, US$71.2 millones más que en 2010 y US$91.5 millones mayor que en 2009 (cuadro 3).

***En 2011 se asignarán más fondos al primer nivel de atención de salud y a la administración, para fortalecer la capacidad rectora del MSPAS, lo cual es coherente con las prioridades contempladas en la reforma de salud***

El cuadro 4 presenta la estructura del presupuesto ordinario por unidades en 2010 y 2011. La estructura en 2010 muestra que el 50.3% corresponde a los hospitales nacionales, 30% a la atención de salud en el primer nivel y 6.3% para la administración. Uno de los cambios más importantes entre 2010 y 2011 es un incremento de 93.4% en lo asignado para la administración, es decir, un aumento en US$22.8 millones, lo cual se enmarca en el fortalecimiento de la capacidad rectora que debe tener el MSPAS en la construcción de un Sistema Nacional Integrado de Salud. Otro cambio importante es el aumento

**Cuadro 3**
**Gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por fuente de financiamiento (Millones de US$)**

| | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fondo general | Préstamos externos | Total | Fondo general | Préstamos externos | Total | Fondo general | Préstamos externos | Total |
| Total presupuesto ordinario | 358.1 | 35.3 | 393.4 | 378.4 | 12.3 | 390.7 | 449.6 | 20.6 | 470.2 |
| Modificaciones 1/ | | 35.4 | 35.4 | | 38.2 | 38.2 | | | |
| Total presupuesto modificado | 358.1 | 70.7 | 428.8 | 378.4 | 50.5 | 428.9 | 449.6 | 20.6 | 470.2 |
| Presupuesto extraordinario 2/ | | | 4.8 | | | 64.5 | | | n.d. |
| Total presupuesto ordinario y extraordinario | 358.1 | 70.7 | 433.6 | 378.4 | 50.5 | 493.4 | 449.6 | 20.6 | 470.2 |

*1/ En 2010 se refiere a las modificaciones presupuestarias hasta el mes de agosto.*
*2/ En 2009 se refiere a gastos ejercidos con cargo al Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS). En 2010 también se refiere al PEIS.*
*Tomado del Informe de Labores, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2009-2010.*
*Fuente: Ley de Presupuesto General 2010 y Proyecto Ley de Presupuesto 2011. Ministerio de Hacienda*

**Cuadro 4**
**Gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por unidades presupuestarias (Millones de US$)**

| | 2010 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|
| | Monto | % | Monto | % |
| Administración | 24.4 | 6.3 | 47.2 | 10.0 |
| Primer nivel de atención | 116.8 | 29.9 | 140.0 | 29.8 |
| Transferencias | 230.0 | 58.9 | 249.5 | 53.1 |
| Hospitales Nacionales | 196.7 | 50.3 | 206.5 | 43.9 |
| Otras instituciones | 12.4 | 3.2 | 12.7 | 2.7 |
| FOSALUD | 21.0 | 5.4 | 30.2 | 6.4 |
| Inversión | 19.4 | 5.0 | 23.6 | 5.0 |
| Financiamiento a gastos imprevistos | - | 0.0 | 9.9 | 2.1 |
| Total presupuesto ordinario | 390.7 | 100.0 | 470.2 | 100.0 |

*Fuente: Ley de Presupuesto General 2010 y Proyecto Ley de Presupuesto 2011.*
Ministerio de Hacienda

a FOSALUD en US$9.2 millones, lo cual significa un incremento de 43.8%, lo cual contribuirá a fortalecer el primer nivel de atención. Además, lo asignado directamente para este nivel se incrementará en US$23.2 millones, lo cual representa un aumento de 19.9%. Esta mayor asignación de fondos al primer nivel de atención es coherente con la prioridad asignada en la reforma del sistema.

En términos relativos, aumenta la asignación presupuestaria para gastos administrativos y FOSALUD, en 3.7 y 1.0 puntos porcentuales, respectivamente. La asignación para el primer nivel de atención se mantiene, mientras que disminuye el peso relativo de las transferencias a hospitales y otras instituciones. Un aspecto positivo es la asignación de una partida para gastos imprevistos, aunque el monto asignado es bajo.

***El presupuesto ordinario 2011 del MSPAS asignará más fondos para FOSALUD, la adquisición de bienes y servicios y remuneraciones***

El cuadro 5 presenta la estructura del presupuesto ordinario del MSPAS por clasificación económica en 2010 y 2011. La estructura en 2010 muestra que el 53.8% corresponde a las transferencias corrientes (principalmente a hospitales y otras instituciones adscritas al Ministerio), 27.2% a remuneraciones y 8.6% para adquisiciones de bienes y servicios. Uno de los aumentos relativos más importantes en 2011 es el asignado a FOSALUD, 51%, seguido por un incremento de 47.8% para la adquisición de bienes y servicios –que incluye medicamentos-, y 27.5% de incremento en las remuneraciones, que representa un aumento en monto de US$29.2 millones.

**Cuadro 5**
**Gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por clasificación económica (Millones de US$)**

| | 2010 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|
| | Monto | % | Monto | % |
| Gastos corrientes | 351.2 | 89.9 | 416.3 | 88.5 |
| Gastos de consumo | 139.6 | 35.7 | 184.8 | 39.3 |
| Remuneraciones | 106.1 | 27.2 | 135.3 | 28.8 |
| Adquisiciones de bienes y servicios | 33.5 | 8.6 | 49.5 | 10.5 |
| Gastos financieros y otros | 1.6 | 0.4 | 12.2 | 2.6 |
| Transferencias corrientes | 210.0 | 53.8 | 219.3 | 46.6 |
| Gastos de capital | 19.5 | 5.0 | 23.7 | 5.0 |
| Inversiones en activos fijos | 17.4 | 4.4 | 23.7 | 5.0 |
| Inversiones en capital humano | 2.1 | 0.5 | - | - |
| FOSALUD | 20.0 | 5.1 | 30.2 | 6.4 |
| Total | 390.7 | 100.0 | 470.2 | 100.0 |

*Fuente: Ley de Presupuesto General 2010 y Proyecto Ley de Presupuesto 2011. Ministerio de Hacienda*

La estructura del presupuesto ordinario en 2011 muestra que el 46.6% corresponde a las transferencias corrientes, bajando su participación relativa con respecto a 2010; 28.8% para las remuneraciones con lo cual aumenta su peso relativo; y 10.5% para la adquisición de bienes y servicios, aumentado su participación porcentual comparada con 2010.

***La inversión pública en el área de salud está compuesta por las erogaciones del MSPAS, ISSS, Bienestar Magisterial, Sanidad Militar, el Consejo Superior de Salud Pública, gobiernos locales, empresas y otras entidades públicas***

Sin embargo, adicionalmente al MSPAS existen otros actores públicos y privados que proveen o financian servicios de salud y que no necesariamente trabajan en forma coordinada. Tampoco puede negarse que los hogares realizan desembolsos de su propio bolsillo para adquirir bienes y servicios sanitarios. De manera que la inversión nacional en el área de salud tiene dos componentes, uno público y otro privado. Al analizar con detalle cuáles son las fuentes públicas de su financiamiento, se hacen evidentes los problemas de equidad en el acceso a servicios de salud.

***El gasto público en salud representó en el período 2006-2008, aproximadamente el 60% del gasto nacional en salud, y descansa sobre dos pilares: las erogaciones del MSPAS y del ISSS***

El gasto público se refiere a las erogaciones realizadas por el MSPAS[4], el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Bienestar Magisterial, Sanidad Militar, el Consejo Superior de Salud Pública, los Gobiernos locales, empresas y otras entidades públicas. El cuadro 6 presenta el gasto público en salud por institución para el período 2006-2009. Dos aspectos resultan importantes de resaltar; en primer lugar, un aumento importante del gasto público en 2008 (US$45.4 millones) y en 2009 (US$117.4 millones). En segundo lugar, se puede observar que el gasto público descansa principalmente sobre dos pilares: las erogaciones del MSPAS (51%) y del ISSS (38%), en 2009 el desembolso de ambas instituciones representaba el 89% del gasto público total (cuadro 6). También es importante conocer el gasto per cápita realizado por cada institución, a fin de determinar cómo se distribuye su gasto entre la población que atiende, éste es un indicador de equidad. En 2008, el gasto per cápita anual en salud del MSPAS fue US$87, mientras que el del ISSS fue 2.5 veces más alto (US$221) y el de bienestar magisterial cuadruplicó dicha cantidad (US$340)[5]. Lo que pone de manifiesto los problemas de inequidad en la distribución del gasto en salud, pues a pesar de que el MSPAS es la institución pública que hace el mayor desembolso, dispone de menos recursos por cada persona atendida debido a que tiene bajo su responsabilidad a la mayoría de la población[6], aquella sin acceso a seguro médico (privado o ISSS).

**Cuadro 6**
**Gasto público en salud en El Salvador según instituciones, 2006 - 2009**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
|---|---|---|---|---|
| | | En millones de US$ | | |
| MSPAS | 346.6 | 366.4 | 391.3 | 467.9 |
| ISSS | 361.6 | 321.9 | 323.0 | 353.6 |
| Bienestar Magisterial | 22.3 | 22.4 | 29.1 | 38.5 |
| Sanidad Militar | 16.0 | 15.7 | 16.3 | 16.3 |
| Consejo Nacional de Salud Pública | 1.6 | 1.9 | 2.0 | 2.7 |
| Otras entidades públicas | 10.0 | 8.3 | 13.7 | 13.7 |
| Gobiernos locales | 8.4 | 12.4 | 18.7 | 18.7 |
| Empresas Públicas | 6.4 | 7.3 | 7.5 | 7.5 |
| Total gasto público en salud | 773.0 | 756.3 | 801.7 | 919.1 |
| | | En porcentajes | | |
| MSPAS | 45% | 48% | 49% | 51% |
| ISSS | 47% | 43% | 40% | 38% |
| Bienestar Magisterial | 3% | 3% | 4% | 4% |
| Sanidad Militar | 2% | 2% | 2% | 2% |
| Consejo Nacional de Salud Pública | 0.2% | 0.3% | 0.2% | 0.3% |
| Otras entidades públicas | 1% | 1% | 2% | 1% |
| Gobiernos locales | 1% | 2% | 2% | 2% |
| Empresas Públicas | 1% | 1% | 1% | 1% |

*(p) preliminar*
*Fuente: Informe de Labores, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2009 -2010.*

[4] Aquí se incluyen las instituciones adscritas al ramo (hospitales, Cruz Roja, Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos y el Hogar de Ancianos), las Regiones de Salud y los establecimientos del primer nivel de atención.

[5] Informe de Labores, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2009 – 2010.

[6] De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, en 2007 el 77.6% de la población no tenía ningún tipo de seguro

Entre 2006 y 2008 el gasto público se mantuvo alrededor del 60% del gasto nacional en salud[7], en cambio el gasto privado[8] oscilo alrededor del 40% durante el mismo período.

***La Reforma de salud es necesaria dados los problemas estructurales que enfrenta el sector. Sin embargo es importante determinar cuál será su costo total y la estrategia integral de mediano plazo para financiarla***

Si bien los problemas estructurales que enfrenta el sistema de salud, mencionados al inicio de este apartado, hacen necesario impulsar la Reforma del sistema hace falta determinar cuál será el costo total de dicha Reforma y la estrategia integral de financiamiento de mediano plazo.

[7] Informe de Labores, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2009 – 2010.

[8] El gasto privado en salud estaría compuesto por los desembolsos realizados por las compañías de seguros que brindan coberturas de salud, por las ONG y por los hogares, a través del gasto de bolsillo. En años anteriores, dicho gasto ha sido documentado y publicado con detalle por el Ministerio de Salud en el documento "Cuentas Nacionales en Salud"; sin embargo, la última publicación disponible se hizo en 2003.

# El financiamiento público para la educación en perspectiva

En la sociedad, es común encontrar consenso acerca de la importancia de la educación, pero no en cómo garantizar la asignación creciente y prolongada de recursos públicos hacia esta área del desarrollo humano. Para cumplir con las metas educativas nacionales e internacionales de mediano y largo plazo, se requiere voluntad política y un plan de educación con amplio respaldo social. Además, en un contexto de restricciones fiscales como las que enfrenta el país, es indispensable que los esfuerzos para mejorar el sistema educativo tengan una estrategia de financiamiento que les dé sostenibilidad en el tiempo[1]. En la práctica, hay mucho interés en la educación pública; pero, quizá insuficiente deliberación y análisis técnico sobre cuánto invertir y cómo maximizar los resultados de la inversión.

En este apartado se analiza el financiamiento público para la educación en El Salvador con el propósito de establecer cuál es -o podría ser- su curso de cara hacia el futuro. Primero se examinará cómo el esfuerzo nacional en educación se compara con el de otros países. Seguidamente se determinará cuál ha sido la evolución del presupuesto público para este sector desde 1999 a la fecha. También se evaluará el proyecto de ley de presupuesto para el Ramo de Educación 2011, con el propósito de identificar sus aciertos y sus principales puntos de contención. Al final, se plantea que la inversión pública en desarrollo social depende de la capacidad financiera del país, la cual se ha visto reducida por el impacto de la crisis internacional y los factores internos que limitan el crecimiento económico. Por consiguiente, hoy más que nunca, es ineludible definir una política integral de financiamiento para la educación.

## El esfuerzo nacional en educación en el contexto internacional

***El Salvador forma parte del conjunto de países que han firmado varios acuerdos internacionales, que sellan el compromiso de alcanzar ciertas metas educativas***

El Salvador forma parte del conjunto de países que han firmado varios acuerdos internacionales, que sellan el compromiso de alcanzar ciertas metas educativas. En la Declaración Mundial de Educación para Todos (EPT) de 1990[2], la obligación de los países firmantes es la de asegurar el derecho básico a una educación de calidad. En la Declaración del Milenio, que está vigente desde el año 2000[3], el compromiso es erradicar la pobreza extrema y garantizar el acceso universal a la educación primaria para el año 2015. Y, en la Declaración Metas Educativas 2021, propuesta desde 2008[4], los países iberoamericanos han consolidado su disposición a fortalecer las políticas educativas que respaldan

[1] Cuéllar-Marchelli, Helga (2007a). Evaluación del financiamiento público para la educación. Serie de Investigación 1-2007. Fusades, DEES. San Salvador, El Salvador.

[2] UNESCO (2000). The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our collective commitments, Paris, France.

[3] United Nations (2005). Investing in Development. A practical plan to achieve the Millennium Development Goals. United Nations Development Programme, New York.

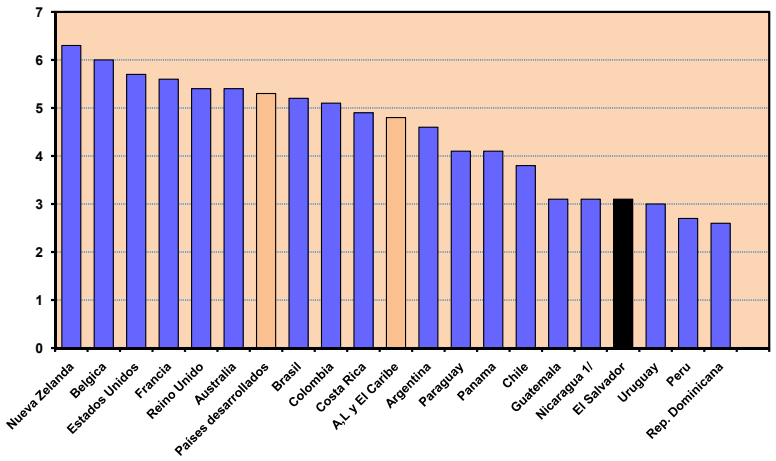
[4] OEI (2008). Las Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), España.

los compromisos de la EPT, y las medidas que contribuyan a ampliar las condiciones de vida y las oportunidades de la juventud.

*Los acuerdos internacionales para lograr metas en educación conllevan el entendimiento de que, para poder cumplirlos, los países deben invertir más recursos de una manera eficiente*

Los acuerdos internacionales para lograr metas en educación conllevan el entendimiento de que, para poder cumplirlos, los países deben invertir más recursos de una manera eficiente. Una manera de medir el esfuerzo de inversión que hace cada país en la educación es calculando cuánto representa el gasto público en ese sector como porcentaje de su Producto Interno Bruto (PIB). La relación proporcional entre estas dos variables refleja cuánta prioridad tiene la educación en relación con el tamaño de la economía. Como lo muestra la gráfica 3, el esfuerzo nacional en la educación de los países desarrollados (5.3%) es mayor al correspondiente a América Latina y el Caribe (4.8%). En Centroamérica, el gasto público en educación como porcentaje del PIB más cercano al promedio regional es el de Costa Rica (4.9%). Éste, además, supera en 1.8 puntos al porcentaje para El Salvador (3.1%), el cual es igual al de Guatemala y Nicaragua. En general, la evidencia sugiere que los países en desarrollo tienen una capacidad financiera relativamente menor que la de los países desarrollados para enfrentar el reto de mejorar sus sistemas educativos.

**Gráfica 3**
**Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2007**




*1/ Dato de 2004 según los indicadores del Banco Mundial 2008*
*Fuente: UNESCO (2010). EFA Global Monitoring Report.*

*Existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y el financiamiento público para la educación, que no es ampliamente reconocida por quienes definen los planes educativos*

Existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y el financiamiento público para la educación que no es ampliamente reconocida, o tiende a ser inadvertida por quienes definen los planes educativos. Más allá de la voluntad y el compromiso de cualquier país con la educación, su capacidad para satisfacer los requerimientos financieros de esta área social depende, en última instancia, del dinamismo de la economía y la sostenibilidad fiscal. En la medida que la economía crece, se expande la disponibilidad de recursos que los gobiernos pueden recolectar a través de los impuestos; y, por ende, hay mayor capacidad para aumentar la inversión pública en desarrollo humano, particularmente en la educación.

Mientras los países desarrollados tienen sistemas tributarios sólidos, muchos países de América Latina y el Caribe, mantienen relativamente bajas tasas de recaudación fiscal y altos niveles de deuda que restringen la disponibilidad de recursos para inversión social[5]. Esta situación se ha complicado con la crisis financiera internacional. Ésta ha tenido un impacto negativo en las expectativas de crecimiento económico; y, a su vez, ha puesto en riesgo la posibilidad de aumentar la inversión pública en la educación en forma sostenible[6]. Es difícil saber hasta qué punto la crisis internacional ha afectado la capacidad financiera de la región para poder cumplir con las metas educativas internacionales. Esta información aún no está disponible para hacer análisis comparativos.

***En El Salvador, el impacto de la crisis internacional y los factores internos que deprimen la economía generan presiones fiscales que limitan los esfuerzos de inversión en la educación***

En El Salvador, el impacto de la crisis internacional y los factores internos que deprimen la economía han generado presiones fiscales crecientes. Según el último Informe de Coyuntura Económica de Fusades[7], los bajos niveles de actividad económica han tenido un impacto negativo sobre la recaudación tributaria. En 2010 la carga tributaria bruta no alcanzará la meta de 14.2% como se había programado. Además, la deuda pública pasó de 42.5% del PIB en 2007 a 51.8% a agosto de 2010. Consecuentemente, es necesario un ajuste en las finanzas públicas; de lo contrario, la deuda será insostenible. Como se explicará más adelante, las restricciones fiscales actuales limitan el margen de maniobra para aumentar el esfuerzo nacional en la educación por encima de su promedio histórico (3%). Esta situación exige una mayor eficiencia del gasto público y reclama la movilización de recursos adicionales para financiar la educación.

## Evolución del presupuesto público del Ramo de Educación

Desde hace una década, la educación ha sido una prioridad de inversión dentro de la política social, y esta condición prevalece a pesar de las restricciones fiscales y el impacto de la crisis económica. De 1999 a 2009, el promedio anual del gasto público en educación representó cerca del 44% del presupuesto para desarrollo social; y, según las proyecciones del Ministerio de Hacienda, este porcentaje se mantendrá al cierre de 2010 y en 2011. Por otra parte, el esfuerzo nacional en educación no ha variado significativamente y se espera que éste continúe muy cercano al 3% en 2011. De igual forma, se proyecta que en 2010 y 2011, la tendencia del esfuerzo fiscal, que es igual al gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, se mantenga alrededor del 16.87%, que es el valor promedio para el período de 1999 a 2009 (gráfica 4).

**El valor nominal del presupuesto de educación ha venido creciendo, pero al ajustar por el efecto de la inflación éste ha tendido a mantenerse constante durante la mayor parte del tiempo**

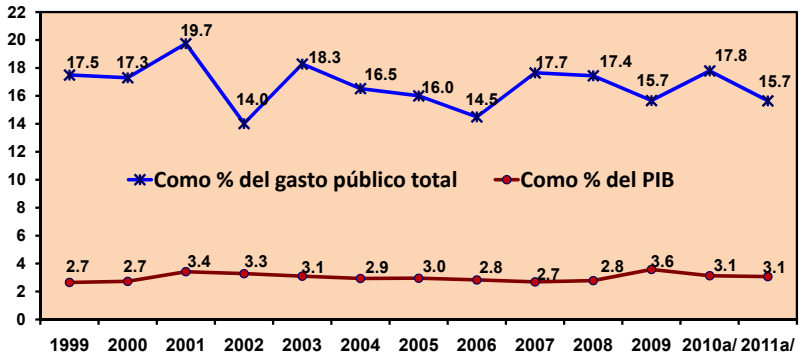
El valor nominal del presupuesto votado del Ramo de Educación ha venido creciendo a lo largo del tiempo; y, gracias a los refuerzos presupuestarios el monto ejecutado ha sido aún mayor (cuadro 7). En 2001, en particular, se añadieron US$90.4 millones. Una proporción considerable de estos fondos se utilizó para reconstruir la infraestructura escolar que fue severamente dañada por los terremotos de enero y febrero de ese año. De 2002 a 2009, las

[5] UNESCO (2004). Financing and Management of Education in Latin America and The Caribbean. Thirtieth session of ECLAC. San Juan Puerto Rico. June 28-July 2.

[6] UNESCO (2010). Education at risk: the impact of the financial crisis. EFA Monitoring Report 2010. Reaching the marginalized, Paris, France.

[7] Fusades (2010). Finanzas públicas. Informe de Coyuntura Económica del tercer trimestre: Julio-septiembre 2010. Departamento de Estudios Económicos y Sociales, San Salvador, El Salvador, págs. 39-70.

**Gráfica 4**
**El presupuesto del Ministerio de Educación 1999-2011 como porcentaje del gasto público y del PIB**




*Nota: de 1999 a 2009 se refiere al presupuesto ejecutado.*
*a/ En 2010 se consideró el presupuesto modificado de educación al mes de agosto. En 2011 se consideró el monto asignado según el proyecto de Ley General de Presupuesto. Los datos del PIB son las proyecciones del Ministerio de Hacienda.*
*Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de la Gestión Financiera del Estado, la Ley General de Presupuesto 2010 y el Proyecto de Ley General de Presupuesto 2011.*

modificaciones anuales al presupuesto votado para educación han variado entre US$12 y US$59 millones. Se destaca, además, que casi la totalidad de los fondos destinados a educación se ejecutan. Cabe señalar que en todo ese período, el mayor refuerzo presupuestario ocurrió en 2009, cuando se añadieron US$56.2 millones de fondos provenientes de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo[8] que se utilizaron para financiar los programas del Plan Anticrisis (PAC): la ampliación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a los centros escolares urbanos y la dotación gratuita de uniformes, zapatos y útiles escolares a todos los estudiantes en los niveles de parvularia y básica del sistema público. A través de estas medidas se pretende asegurar la asistencia a la escuela mediante la reducción del costo de la educación para las familias, especialmente para aquellas con los más bajos niveles de ingreso.

[8] El detalle de incrementos a las estimaciones de ingresos se encuentra en Ministerio de Hacienda (2010). Informe de la gestión financiera del Estado 2009, pág. 28.

**Cuadro 7**
**Presupuesto del Ministerio de Educación, 1999-2011. Millones de US$**

| Concepto | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 a/ | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Asignado | 335.10 | 387.00 | 428.80 | 471.20 | 484.50 | 470.50 | 483.40 | 510.75 | 527.54 | 635.00 | 702.50 | 666.61 | 704.69 |
| Modificado | 335.10 | 387.00 | 519.20 | 495.50 | 496.70 | 485.40 | 507.10 | 529.80 | 583.30 | 635.40 | 761.10 | 682.40 | |
| Devengado | 330.33 | 358.06 | 472.30 | 468.80 | 466.30 | 463.60 | 501.30 | 526.10 | 575.10 | 632.20 | 756.22 | | |
| Nivel de ejecución (porcentaje)b/ | 98.58 | 92.52 | 90.97 | 94.61 | 93.88 | 95.51 | 98.86 | 99.30 | 98.59 | 99.50 | 99.36 | | |

*a/ El presupuesto modificado es al mes de agosto de 2010.*
*b/ Es el presupuesto devengado como porcentaje del presupuesto modificado.*
*Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Presupuesto 2005-2010, Proyecto de Ley General de Presupuesto 2011 e Informes de Ejecución Presupuestaria de Gastos del Ministerio de Hacienda.*

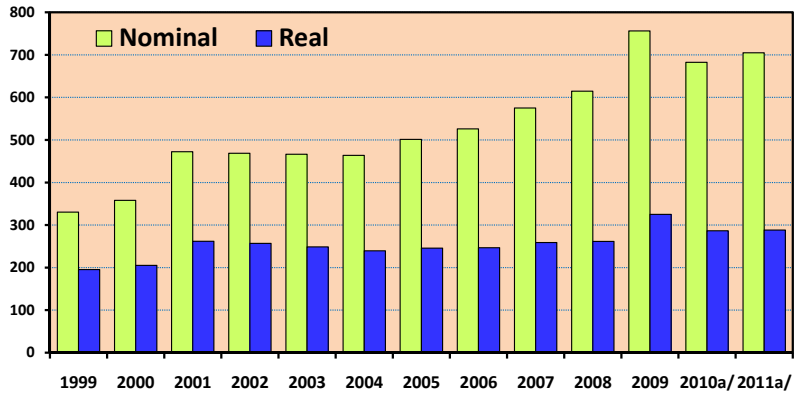
***El incremento significativo del presupuesto de 2009 se utilizó para financiar el PAE y la compra anticipada de materias primas y servicios para los paquetes escolares gratuitos***

De 1999 a 2009, el presupuesto ejecutado del Ramo de Educación aumentó de US$330.33 a US$756.22 millones (cuadro 7). Llama la atención que en 2009, el monto ejecutado fue US$124.02 millones mayor que el monto correspondiente a 2008 (US$632.20). Una porción significativa de este incremento se utilizó para financiar tanto el PAE como la compra anticipada de materias primas y servicios para los paquetes escolares gratuitos. A pesar de que ambos programas son prioritarios en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2010-2014, su financiamiento no se incluyó en el presupuesto de 2010 ni en el proyecto de Ley de General de Presupuesto 2011. Además, como ya ha sido advertido en otros análisis[9], aún no se ha creado una partida presupuestaria específica que registre a cuánto asciende la inversión en estos programas prioritarios. No obstante, se estima que su costo asciende a US$98 millones al año[10] y su financiamiento está en proceso de gestión. De hecho, según declaraciones del Presidente de la República, en el proyecto de ley de presupuesto de 2011, al Ramo de Educación le hace falta un complemento de alrededor de US$70 millones para el programa de uniformes escolares[11].

***Dadas las restricciones fiscales existentes, es posible que una proporción significativa del costo del paquete escolar gratuito sea financiado con préstamos externos***

Al ajustar por el efecto de la inflación, se observa que el presupuesto de educación ha tendido a mantenerse constante la mayor parte del tiempo (gráfica 5). A excepción de 2001 y 2009, los aumentos en el valor nominal del presupuesto ejecutado de educación han respondido principalmente a los cambios en los precios de los bienes y servicios. Esto ha hecho posible mantener la capacidad de compra para cubrir los costos mínimos de operación. En 2001, el incremento en el presupuesto se explica por los préstamos externos que se adquirieron para reconstruir la infraestructura escolar dañada por los terremotos. En 2009, este incremento se debe a la implementación del PAE y

**Gráfica 5**
**El presupuesto del Ministerio de Educación 1999-2011**
**Millones de US$**




*Nota: de 1999 a 2009 se refiere al presupuesto ejecutado. El valor real se calculó con base en el deflactor implícito del PIB (base = 1990)*
*a/ En 2010 se consideró el presupuesto modificado a agosto; y, en 2011 es el presupuesto de educación según el proyecto de ley. El valor real se calculó considerando las proyecciones de crecimiento e inflación del Ministerio de Hacienda.*
*Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco Central de Reserva, los Informes de la Gestión Financiera del Estado, la Ley General de Presupuesto 2010 y el Proyecto de Ley General de Presupuesto 2011 .*

[9] Fusades (2010). Op cit. pág. 62.

[10] GOES (2010). Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, San Salvador, El Salvador.

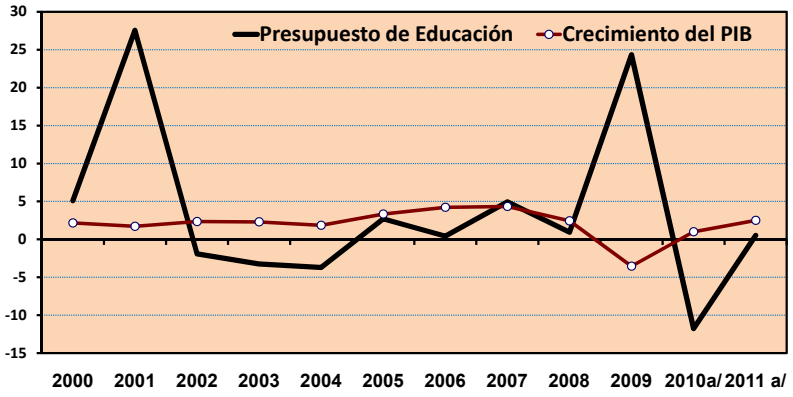
[11] La Prensa Gráfica (2010, septiembre 21). El área social recibirá $300 millones más próximo año. Disponible en: http://www.laprensagrafica.com,

el programa de paquetes escolares gratuitos. Dadas las restricciones fiscales existentes, es posible que una proporción significativa del costo del paquete escolar gratuito sea financiado con préstamos externos y algunas donaciones.

***El paquete escolar gratuito es un gasto corriente que, dadas las condiciones macroeconómicas actuales, es difícil financiar con los recursos del fondo general***

Hay tres puntos de contención acerca del gasto público en el paquete escolar gratuito que ameritan ser subrayados. En primer lugar, éste es un gasto corriente que, dadas las condiciones macroeconómicas actuales, es difícil financiar con los recursos del fondo general. A pesar de ser uno de los principales programas del gobierno, el costo total del paquete escolar no se incluyó en los presupuestos votados de 2009 y 2010. Aunque las expectativas de crecimiento de la economía y las proyecciones de recaudación tributaria no han mostrado un repunte, este gasto se ha efectuado. Así, en 2009, la tasa de crecimiento real del presupuesto de educación fue muy alta, mientras el dinamismo de la economía se deterioró (gráfica 6). El esfuerzo nacional en la educación alcanzó el 3.6% ese año (gráfica 4), indicando la importancia que tiene la inversión en este sector, incluso en tiempos de crisis económica. El problema es que este esfuerzo ocurrió cuando la capacidad financiera del Estado se redujo, comportamiento que no es deseable repetir constantemente en el futuro porque no es sostenible. Por otra parte, no ha habido ningún cambio en la costumbre de subestimar gastos en los presupuestos que se presentan a la Asamblea Legislativa. La experiencia demuestra que, aun cuando éstos logran ser financiados, los incrementos presupuestarios en los que se incurre durante el proceso de ejecución, tienden a aumentar el déficit fiscal y el endeudamiento respecto a lo originalmente votado[12]. Esta situación se complica cuando el ritmo de crecimiento de la economía se deteriora.

**Gráfica 6**
**Tasas de crecimiento real del PIB y el presupuesto de educación 2000-2011 (Porcentajes)**




*a/ Según las proyecciones del Ministerio de Hacienda, las tasas del crecimiento real del PIB en 2010 y 2011 se estiman en 1% y 2.5%, respectivamente.*
*Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de la Gestión Financiera del Estado, la Ley General de Presupuesto 2010 y el Proyecto de Ley General de Presupuesto 2011*

[12] Fusades (2010). Op. Cit. Pág. 70.

*El subsidio para el paquete escolar gratuito es generalizado y, quizá, no produzca el impacto esperado en la asistencia a la escuela, ni es la medida más efectiva para obtener ese resultado*

En segundo lugar, el subsidio para el paquete escolar gratuito es generalizado y probablemente no produzca el impacto esperado en la asistencia a la escuela[13], ni es, quizá, la medida más efectiva -o menos costosa- para obtener ese resultado. En el programa Comunidades Solidarias Rurales del Gobierno de El Salvador, por ejemplo, las transferencias condicionadas a la asistencia a la escuela para los niños de los hogares en extrema pobreza han demostrado ser muy efectivas en retener a los niños en la escuela; por lo que, difícilmente el programa de uniformes podría generar un impacto significativo mayor en esta variable. Optar por la focalización del subsidio a los uniformes, zapatos y útiles escolares gratuitos hubiera permitido liberar y reasignar fondos para mejorar la calidad de los servicios educativos[14]. Además, en la práctica, una política de paquetes escolares gratuitos generalizada corre el riesgo de perder fuerza si no forma parte de una estrategia, que además de ampliar la equidad en el acceso a la escuela busque elevar la calidad[15]. Y, en tercer lugar, pensando en procurar la salud de las finanzas públicas, es cuestionable considerar la opción de usar fondos provenientes de préstamos externos para pagar la factura de un gasto corriente que cuesta alrededor de US$375 millones en cinco años. En lugar de esto, sería más conveniente invertir estos recursos en superar el déficit en infraestructura escolar, el cual se estima en US$328 millones[16].

*El financiamiento del paquete escolar gratuito puede tener un costo de oportunidad muy alto, comparado con otras inversiones orientadas a mejorar la calidad de los servicios de educación*

En síntesis, la educación sigue siendo una prioridad de la política social, y esta condición prevalece a pesar de las restricciones fiscales y el impacto de la crisis económica. El esfuerzo nacional en la educación se ha mantenido relativamente igual en los últimos años; pero su pronunciado aumento en 2009 se debe, fundamentalmente, a la dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares gratuitos. La puesta en marcha de este programa absorbe una proporción significativa de los recursos para la educación, que puede tener un costo de oportunidad muy alto, comparado con otras inversiones orientadas a mejorar la calidad de los servicios de educación. Además, el costo de este programa no se ha incluido en el proyecto de ley de presupuesto para educación de 2011, el cual se analizará a continuación.

## El proyecto de ley de presupuesto para educación 2011

***El monto presupuestado para el Ramo de Educación en 2011 es US$38 millones mayor que el aprobado por la Asamblea Legislativa en 2010***

En 2011, el monto presupuestado para el Ramo de Educación es US$704.69 millones y es US$38 millones mayor que el monto aprobado por la Asamblea Legislativa en 2010 (cuadro 8). El 97.2% del presupuesto del Ramo de Educación en 2011 se financiará con recursos del fondo general; y el resto de los fondos

[13] Diferentes estudios demuestran que la provisión de uniformes puede tener un impacto positivo en la autoestima de los niños, su actitud hacia la escuela y la igualdad; sin embargo no existe evidencia suficiente que demuestre impactos directos en el rendimiento académico, el clima escolar y la asistencia. Ver: Ryan, R y Ryan, T. (1998). School uniforms. Esprit de Corps. *School community journal*, v.8, no. 2, págs. 81-84. McCarthy (2000). The effects of school uniforms on student behavior and perceptions in an urban middle schools. Dissertation Abstracts International, 60(11-A), 3995. Brunsma, D. y Rocquemore, K. (2001). Effects of student uniforms on attendance, behavior problems, substance use and academic achievement. The journal of educational research, vol. 92, no. 1

[14] Cuéllar-Marchelli, H. (2010, junio 11). ¿Cuántos goles lograremos en educación? El Diario de Hoy, Pág. 42

[15] Cuéllar-Marchelli, H. (2009, agosto 7). Uniformes escolares gratuitos: ¿qué pienso yo? El Diario de Hoy, Pág. 20

[16] El Diario de Hoy (2010, octubre 25). Déficit de $328 mills. en infraestructura escolar. Disponible en: *http://www.elsalvador.com*

**Cuadro 8**
**Presupuesto del Ramo de Educación por destino del gasto y fuente de financiamiento. Millones de US$**

| Concepto | 2010 | | | 2011 | | | | Variación 2010-2011 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fondo General | Donaciones | Total | Fondo General | Préstamos externos | Donaciones | Total | Absoluta | Porcentual |
| Administración | 23.65 | | 23.65 | 21.61 | | | 21.61 | (2.0) | (8.7) |
| Desarrollo de la educación | 20.78 | | 20.78 | 15.77 | | | 15.77 | (5.0) | (24.1) |
| Desarrollo de la ciencia y la tecnología | 3.59 | | 3.59 | 3.54 | | | 3.54 | (0.1) | (1.4) |
| Educación inicial y parvularia a/ | 56.31 | | 56.31 | 52.36 | | | 52.36 | (4.0) | (7.0) |
| Educación Básica | 405.42 | | 405.42 | 409.92 | | | 409.92 | 4.5 | 1.1 |
| Educación Media | 70.21 | | 70.21 | 70.49 | | | 70.49 | 0.3 | 0.4 |
| Apoyo a instituciones adscritas | 74.70 | | 74.70 | 95.31 | | | 95.31 | 20.6 | 27.6 |
| Gastos imprevistos | | | - | 15.03 | | | 15.03 | 15.0 | - |
| Fortalecimiento de la cohesión social: Pro-EDUCA b/ | | | - | | | 12.93 | 12.93 | 12.9 | - |
| Conversión de deuda de El Salvador frente a España b/ | 0.49 | 4.94 | 5.44 | 0.01 | | 0.06 | 0.06 | (5.4) | (98.86) |
| Infraestructura educativa b/ | 6.51 | | 6.51 | 0.86 | 6.60 | | 7.46 | 1.0 | 14.6 |
| Protección social - emergencia nacional c/ | | | | | 0.22 | | 0.22 | 0.2 | - |
| **Total** | **661.67** | **4.94** | **666.61** | **684.88** | **6.82** | **12.98** | **704.69** | **38.1** | **5.7** |

*a/ En 2010, esta partida se referia únicamente a la educación parvularia (4-6 años).*
*b/ Se encuentra en la línea presupuestaria "programas y proyectos de inversión". La partida "infraestructura educativa", en 2011 se titula "espacios educativos agradables, armónicos y seguros para el sistema educativo de El Salvador".*
*c/ Se refiere a la construcción, reconstrucción y rehabilitación de centros escolares dañados por el huracán IDA.*
*Fuente: Ministerio de Hacienda, Ley General de Presupuesto 2010, Proyecto de Ley General de Presupuesto 2011.*

provendrán de donaciones (1.84%) y préstamos externos (0.97%). Al examinar las variaciones en el destino del gasto de 2010 y 2011, se destaca la reducción en los gastos de administración. También se advierten reducciones en los montos asignados a programas para elevar la calidad educativa y mejorar la educación superior ("desarrollo de la educación"), apoyar el "desarrollo de la ciencia y la tecnología" y fortalecer la "educación inicial y parvularia", áreas que han sido consideradas importantes dentro de las líneas estratégicas del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, pero carecen del financiamiento adecuado. En el caso de la educación superior, aún no se ha formulado una política o programa específico para desarrollar este sector.

***El incremento en el presupuesto de 2011 se debe principalmente al aumento en las transferencias a instituciones adscritas y otras entidades***

Al comparar el presupuesto asignado por destino de gasto de 2010 con el programado en 2011, el incremento en las asignaciones se explica por varias razones. En primer lugar, se proyecta un aumento de US$74.7 a US$95.3 millones en la partida "apoyo a instituciones adscritas y otras entidades" (cuadro 9). Éste incluye un mayor apoyo a la Universidad de El Salvador[17] y el restablecimiento formal de las transferencias para los institutos tecnológicos y la Escuela Especializada de Ingeniería ITCA. Estas instituciones educativas del nivel superior son públicas y están siendo administradas por fundaciones privadas sin fines de lucro[18]. Se advierte que las transferencias a otras

[17] En el proyecto de presupuesto 2011 se incluyen las transferencias a la UES por US$59.7 millones más US$205,715 para financiar el programa de becas.

[18] La Escuela Especializada en Ingeniería ITCA-FEPADE, administrada por la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (Fepade); el Instituto Tecnológico de Chalatenango y la Escuela Superior Franciscana Especializada ÁGAPE, ambos administrados por la Asociación Agape de El Salvador; y, el Instituto Tecnológico de Usulután, administrado por la Fundación de Exalumnos del Instituto Técnico Industrial (Fundaiti).

**Cuadro 9**
**Presupuesto del Ramo de Educación para el apoyo a instituciones adscritas y otras entidades. Millones de US$**

| Sector | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|
| **Público** | **76.34** | **70.79** | **82.37** |
| Universidad de El Salvador | 55.24 | 55.32 | 59.96 |
| Institutos Tecnológicos | 4.29 | . | 0.95 |
| Escuela Especializada de Ingeniería ITCA | 1.97 | . | 5.44 |
| Caja Mutual de los Empleados del MINED | 1.05 | 1.05 | 1.05 |
| ISNA | 13.80 | 14.42 | 14.86 |
| Contraparte Fomilenio | . | . | 0.11 |
| **Privado** | **15.59** | **3.91** | **12.94** |
| Universidades e institutos especializados | 9.58 | . | 7.38 |
| Colegios e institutos | . | . | 0.18 |
| Instituciones privadas sin fines de lucro | 7.13 | . | 5.38 |
| **Total público y privado** | **91.94** | **74.70** | **95.31** |

*Fuente: Ministerio de Hacienda, Ley General de Presupuesto 2005, 2009-2010 y Proyecto de Ley General de Presupuesto 2011.*

instituciones privadas que implementan programas educativos también aumentaron, pasando de US$3.9 millones en 2010 a US$12.94 millones en 2011. Esto probablemente refleja un cambio de posición a favor de las alianzas público-privadas en la ejecución de programas educativos que fueron fuertemente restringidas, en un principio, por el Ministerio de Educación (MINED).

Sin embargo, el número y la configuración de instituciones que ahora tienen convenios con el MINED han cambiado considerablemente. En 2009, 37 instituciones privadas recibían fondos públicos para implementar programas educativos de todo tipo. En 2011, los fondos se distribuirán en 24 instituciones que implementarán unos cuantos programas, entre los que se destacan las modalidades flexibles de educación y el programa de alfabetización. Cabe mencionar que entre las nuevas instituciones que trabajaran con el MINED se encuentran: la Asociación Salvadoreña de Sordos (ASS) y la Asociación de Ciegos de El Salvador (ASCES), lo cual es consistente con la política de educación inclusiva que actualmente impulsa el Ministerio de Educación. Contradictoriamente, la no renovación de algunos convenios con instituciones privadas que implementan programas de educación inclusiva, parece reflejar una inconsistencia. El caso más ilustrativo es el de la Fundación Arrupe, con el programa de becas para estudiantes de familias de bajos ingresos de la zona de Soyapango, que era cofinanciado por el MINED[19].

***Otras razones que explican el aumento en la asignación para educación en 2011 son la incorporación de la partida "gastos imprevistos" y la ejecución del programa Pro-EDUCA***

Otras razones que explican el aumento en la asignación para educación programada en 2011 son la incorporación de la partida "gastos imprevistos" por un monto de US$15 millones y la puesta en marcha del Programa de Fortalecimiento de la Cohesión Social Pro-EDUCA (US$12.9 millones).

[19] El Diario de Hoy (2010, noviembre 8). Educación contradice su política de inclusión social. Disponible en: http://www.elsalvador.com

Este programa se financia con una donación de la Comunidad Europea y está dirigido a reforzar la utilización de las tecnologías de información y comunicación en la educación media, fortalecer la educación media técnica y apoyar modelos que garanticen ambientes escolares seguros.

***El incremento en la partida de remuneraciones se debe a la incorporación por Ley de Salarios de 8,472 docentes EDUCO***

Considerando la clasificación económica del gasto, se observa que en 2011 el 70.52% del presupuesto es para cubrir las remuneraciones al personal (cuadro 10). El incremento en US$100.7 millones en esta partida se debe a la incorporación por Ley de Salarios de 8,472 docentes EDUCO, cuyos salarios anteriormente estaban ocultos en la partida de transferencias. Dentro de las remuneraciones también se incluyen los sobresueldos y el bono al incentivo docente, los aumentos salariales según el escalafón docente y administrativo y la creación de 687 plazas nuevas.

**Cuadro 10**
**Presupuesto del Ramo de Educación según su clasificación económica y área de gestión, 2010 y 2011**

| Concepto | 2010 | | 2011 | | Variación absoluta 2010-2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Millones de US$ | Porcentaje | Millones de US$ | Porcentaje | |
| Remuneraciones | 396.19 | 59.43 | 496.96 | 70.52 | 100.77 |
| Bienes y servicios | 44.97 | 6.75 | 30.09 | 4.27 | (14.88) |
| Gastos financieros y otros | 0.38 | 0.06 | 16.79 | 2.38 | 16.41 |
| Transferencias corrientes | 168.28 | 25.24 | 94.60 | 13.42 | (73.67) |
| Inversiones en activos fijos a/ | 6.76 | 1.01 | 13.43 | 1.91 | 6.67 |
| Inversión en capital humano b/ | 0.18 | 0.03 | 3.24 | 0.46 | 3.05 |
| Transferencias de capital | 49.85 | 7.48 | 49.58 | 7.04 | (0.27) |
| **Total** | **666.61** | **100.00** | **704.69** | **100.00** | **38.07** |

a/ Incluye inversiones en bienes muebles, intangibles e infraestructura.
b/ Se refiere a los gastos de capital financiados con recursos externos.
*Fuente: Ley General de Presupuesto 2010 y Proyecto de Ley General de Presupuesto 2011.*

***El presupuesto de educación de 2011 está subestimado, porque no incluye el gasto para el paquete escolar ni otros gastos programados que serán financiados con préstamos externos***

Finalmente, es oportuno recordar que el presupuesto de educación de 2011 está subestimado, porque no incluye el gasto para la dotación gratuita de uniformes, zapatos y útiles escolares. Tampoco incluye otros gastos programados que serán financiados con préstamos externos, tales como: los préstamos aprobados en 2010 por un total de US$85.7 millones[20]; más un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por US$15 millones, cuya solicitud está pendiente en la Asamblea Legislativa[21].

[20] Se refiere a los préstamos siguientes: US$50 millones del Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS) de noviembre de 2009 que se encuentra vigente y será financiado a través de la emisión de bonos. US$33 millones incluidos en el Programa de Infraestructura Social (D.L. 370) del Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE) y US$2.7 millones del Programa de Mantenimiento de Logros Sociales del Banco Mundial

[21] Este préstamo es para financiar el componente del programa Comunidades Solidarias Urbanas que se refiere al fortalecimiento de la oferta de servicios de educación, que incluye infraestructura y equipamiento.

## La necesidad de una estrategia integral de financiamiento

A través del análisis del financiamiento público para la educación se confirma que el rumbo de la educación podría estar experimentando un *impasse* causado por las restricciones fiscales que vuelven difícil su financiamiento y ejecución al ritmo proyectado. Además, este *impasse* es ocasionado por la poca claridad que existe sobre cómo darle continuidad a la reforma educativa y cuáles son los problemas educativos dominantes que justifican ciertas acciones o exigen mayor atención[22]. De acuerdo con el PQD, el 85% del financiamiento de los principales programas educativos se utilizará para ampliar la cobertura y la equidad en el acceso; y el 49% de la inversión se asignará al programa de paquetes escolares gratuitos. Por consiguiente, se vislumbran avances lentos e inversiones modestas en programas para mejorar la calidad, especialmente en aquellos orientados a fortalecer la docencia, la gestión escolar y los sistemas de información y monitoreo, tan necesarios para evaluar y asumir responsablemente los resultados de la educación.

***Ningún gobierno puede sostener incrementos presupuestarios a educación u otra área de desarrollo social, si no cuenta con la solvencia financiera para hacerlo***

Cumplir con las metas educativas nacionales e internacionales exige aumentar los esfuerzos de inversión. Misión que es muy difícil de cumplir cuando la capacidad financiera del Estado se ve reducida por el impacto de la crisis internacional y los factores internos que limitan el crecimiento económico. Ningún gobierno puede sostener incrementos presupuestarios para educación u otra área de desarrollo social, si no cuenta con la solvencia financiera para hacerlo; es decir, si a través de su política fiscal el peso de la deuda es manejable y mantiene un balance apropiado entre los ingresos y los gastos públicos. En otras palabras, la voluntad política de invertir más en la educación no puede cristalizarse en acciones concretas si la economía no crece, el flujo de ingresos tributarios se estanca y la deuda pública aumenta[23].

Para cumplir con los requerimientos financieros de la educación y maximizar la eficiencia de la inversión, es indispensable diseñar una política integral de financiamiento[24] (diagrama 3). El primer eje de esta política busca lograr una mayor articulación entre la política fiscal y la educativa. La política fiscal debe estimular el desarrollo identificando cómo la recaudación tributaria, la política de endeudamiento y el gasto público pueden contribuir a estimular el crecimiento y reducir la pobreza; dos áreas en donde la política educativa desempeña un papel importante[25]. El segundo eje, está orientado a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, procurando la focalización, optimizando la asignación de los recursos en los centros escolares y elevando la eficiencia

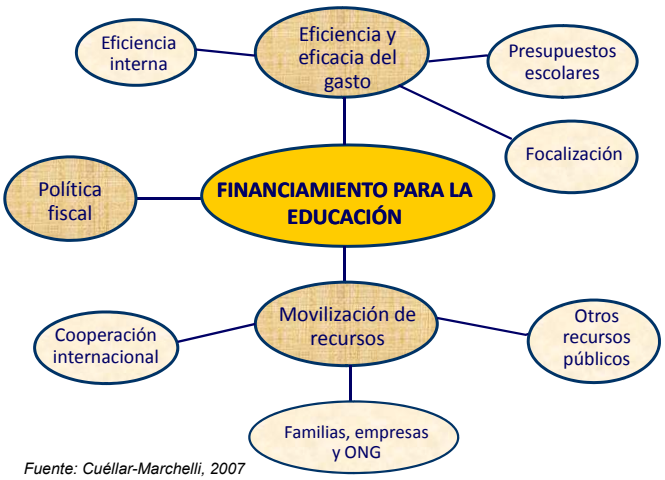
[22] Fusades (2010). Tendencias en educación. El rumbo de la política educativa para el período 2009-2014. Informe Trimestral de Coyuntura. Abril-junio 2010. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Págs. 71-80.

[23] Cuéllar-Marchelli, Helga (2007b). Public financing of education in a context of fiscal restrictions: The case of El Salvador. (Revised version). Prepared for the AEFA 32nd Annual Conference: "Financing equitable, effective and accountable education systems: Insights from research, policy and practice", MD, March 22-24, 2007.

[24] Cuéllar-Marchelli, Helga (2007a). Op. Cit. y Cuéllar-Marchelli, Helga (2003). Consideraciones financieras sobre la educación en El Salvador. Boletín Económico y Social. Fusades, San Salvador, no. 217.

[25] World Bank (2007). Fiscal policy for growth and development: Further analysis and lessons from country case studies. Development Committee Meeting. DC2007-2004. March 28. Washington, DC.

**Diagrama 3**
**El financiamiento público para la educación**




*Fuente: Cuéllar-Marchelli, 2007*

interna del sistema educativo[26]. Y, el tercer eje de la política en cuestión se refiere a la movilización de recursos adicionales (públicos y privados) que complementen la inversión a través del Ministerio de Educación.

***En un contexto de restricciones fiscales, es crucial definir una política integral de financiamiento que garantice la sostenibilidad de la inversión pública en la educación***

Afinar el rumbo de la educación requiere encontrar un balance adecuado entre las políticas y los recursos disponibles para ampliar el acceso, aumentar la equidad y mejorar la calidad de la educación[27]. Alcanzar estos resultados exige que haya no solo claridad acerca de cuáles son los problemas y las prioridades de política pública, sino también voluntad política y financiamiento. Indiscutiblemente, en un contexto de restricciones fiscales, es crucial articular en forma coherente, diferentes estrategias de financiamiento a fin de garantizar la sostenibilidad de la inversión pública en la educación.

[26] La eficiencia interna de los sistemas educativos puede mejorar a través de la ejecución de programas de salud y nutrición que tienen un impacto en la asistencia a la escuela y el rendimiento académico; programas de apoyo a la educación preescolar, la cual es esencial para el desarrollo de las competencias básicas que aseguran el éxito académico posterior y la permanencia en la escuela; y, programas para reducir la repetición, la deserción y la sobreedad.

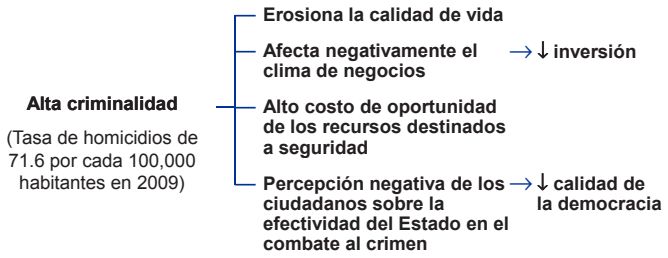
[27] Cuéllar-Marchelli, Helga (2010). Op cit. pág. 77-80.

# Seguridad ciudadana: condición necesaria para el desarrollo

***La alta criminalidad es un obstáculo para el desarrollo de El Salvador***

En El Salvador impera una alta criminalidad que afecta negativamente la calidad de vida, la inversión y la democracia (diagrama 4). Los altos niveles de homicidios y el temor de ser víctima de la delincuencia común, menoscaban la calidad de vida de los salvadoreños, incluso algunos ciudadanos han cambiado sus hábitos de vida por temor a la delincuencia, por ejemplo, evitando salir de noche. Aproximadamente una de cada cuatro empresas fueron víctimas de la delincuencia durante el segundo y tercer trimestre de 2010; además, en ese mismo periodo, los empresarios encuestados consideran que la delincuencia fue el principal factor que incidió negativamente en sus actividades y en el clima de inversión[1].

**Diagrama 4**
**La alta criminalidad es un obstáculo para el desarrollo**



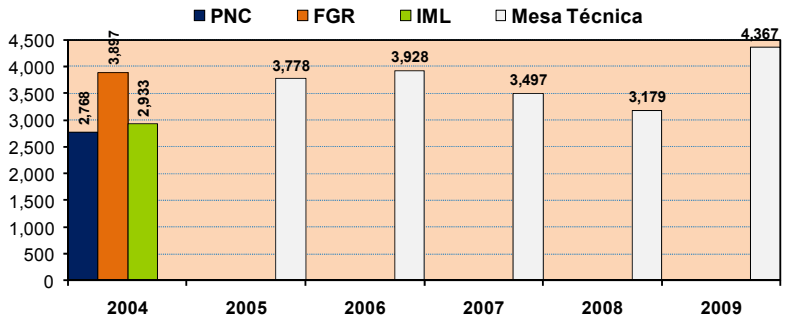

***El país ha enfrentado por años una gran epidemia de violencia homicida***

El país ha enfrentado por años una gran epidemia de violencia homicida. Por ejemplo, la tasa de homicidios fue aproximadamente de 72 por cada 100,000 habitantes en 2009, la cual es una de las más altas en el mundo. Éste es un nivel anormal de violencia que no se debería seguir tolerando en el país. Para revertir esta epidemia, no basta con fortalecer las medidas de control, es necesario y urgente reforzar la prevención y lograr una mayor participación ciudadana que demande rendición de cuentas con base en resultados.

La gráfica 7 presenta la evolución en el número total de homicidios en El Salvador durante el periodo 2004-2009. Primero, se debe destacar que hasta 2004 existían grandes discrepancias en el número total de homicidios por año, según la fuente de la información: Policía Nacional Civil (PNC), Instituto de Medicina Legal (IML) y Fiscalía General de la República (FGR); sin embargo, en diciembre de 2004 se logró un acuerdo interinstitucional para establecer

[1] Estos resultados provienen de las Encuestas de Dinámica Empresarial de Fusades.

**Gráfica 7**
**Número de homicidios, 2004-2009**




***Fuente**: Los datos de 2004 provienen de cada una de las tres fuentes indicadas: Policía Nacional Civil (PNC), Fiscalía General de la República (FGR) e Instituto de Medicina Legal (IML). A partir de 2005 fueron obtenidos de las cifras consolidadas por la Mesa Técnica conformada por las tres instituciones.*
***Tomado de**: La página web del Observatorio Centroamericano sobre Violencia, OCAVI.*

**La tasa de homicidios en 2009 fue: 71.6 por cada 100,000 habitantes**

los mecanismos de coordinación para la recolección y comparación de los registros de homicidios. Así, a partir de 2005 se cuenta con una cifra unificada proveniente de la mesa técnica conformada con representantes de la PNC, IML y FGR. Segundo, la cifra consolidada de 2005 se ubicó más cercana de las cifras de la FGR, que eran las más altas.

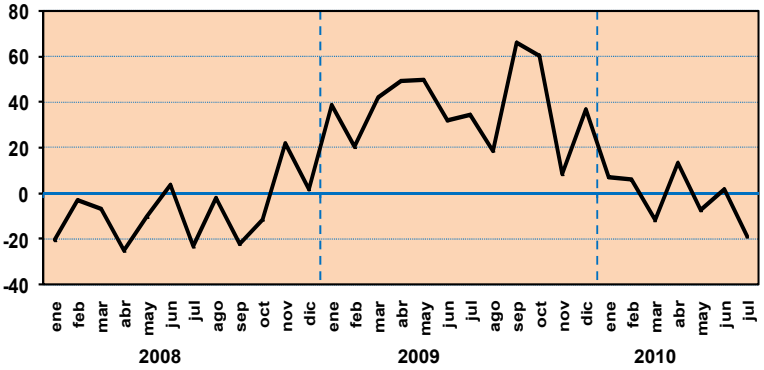
***La tasa de 72 homicidios por cada cien mil habitantes de 2009 es más de siete veces mayor al umbral que la OMS considera para declarar una epidemia de violencia***

En 2006 aumentaron los homicidios con respecto a 2005, pero se observa una disminución en el total registrado en 2007 y 2008 (gráfica 7). Sin embargo, la tasa de crecimiento de los homicidios en 2009 fue de 37.4%, lo cual conllevó a una tasa de 72 homicidios por cada cien mil habitantes, que es más de siete veces mayor al umbral que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera para declarar una epidemia de violencia.

***La tasa de crecimiento de los homicidios fue 37.4% en 2009 y en 2010 se ha logrado estabilizar el repunte de la epidemia, pero los niveles de homicidios continúan siendo muy altos***

La gráfica 8 presenta la tasa de variación de homicidios, que compara la cifra de un mes con el mismo mes del año anterior –variación punto a punto-, en el periodo enero 2008 - julio 2010. La gráfica muestra tasas de variación

**Gráfica 8**
**Tasa de variación homicidios, 2008 - 2010**




*Nota: En 2009, la tasa de crecimiento fue 37.4% y 12 el promedio de homicidios por día.*
*Fuente: Instituto de Medicina Legal, con base en los datos de la Mesa Técnica. Y Mesa Técnica para el período enero-julio 2010.*

negativas de enero a octubre de 2008, salvo junio. Así, la tendencia durante ese periodo fue de reducción en los homicidios. A partir de noviembre de 2008 se observan tasas de variación positivas, y relativamente altas desde enero de 2009, lo que significó una tendencia al alza de los homicidios a lo largo de 2009. De hecho, el promedio de homicidios en 2009 fue 12 por día, muy por arriba del promedio en 2008 que fue de 8.7.

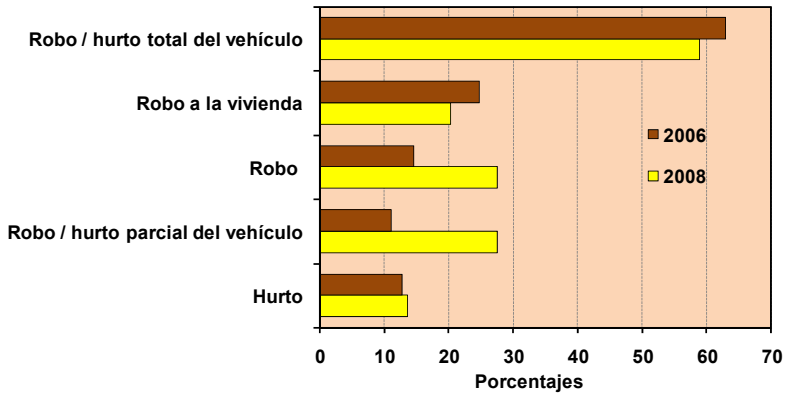
En 2010, hay meses con tasas positivas y otros con negativas, lo cual indica que se ha logrado estabilizar el repunte de la epidemia de violencia homicida observado en 2009 (gráfica 8); sin embargo, los niveles de homicidios continúan siendo muy altos.

Es importante destacar que los homicidios son sólo una expresión de la violencia, pero no dan cuenta de toda su extensión. Por ejemplo, los hurtos y los robos son delitos muy extendidos y que contribuyen considerablemente con el clima de inseguridad ciudadana. Sin embargo, las estadísticas oficiales sobre delitos como hurtos y robos son usualmente de confiabilidad baja, porque presentan un subregistro considerable, ya que las víctimas no los denuncian por diversas razones.

***En El Salvador, la tasa de denuncia de delitos como el robo es muy baja; por ello, se requiere realizar periódicamente encuestas de victimización que permitan conocer la "cifra oculta" de la delincuencia, es decir, los delitos que se cometen y que la víctima no denuncia a las autoridades***

La gráfica 9 muestra la tasa de denuncia para diferentes tipos de delitos en 2006 y 2008. Lo primero que destaca es que la tasa de denuncia varía según el tipo de delito. Así, la tasa de denuncia más alta es para el robo o hurto total del vehículo, que alcanzó el 63% en 2006, y la tasa más baja es para el hurto con apenas un 13%. El segundo aspecto a destacar es que las tasas de denuncias son bajas para delitos como el robo; por ejemplo, en 2008 sólo se denunciaron el 28% de los robos cometidos. El tercer punto es que con estas tasas tan bajas de denuncia para los casos de robos, hurtos, robos a la vivienda, la "cifra oculta" de la delincuencia en el país, es decir, los delitos que se cometen y que la víctima no denuncia a las autoridades, es bien alta. Por lo tanto, en El Salvador para conocer la evolución de los delitos como los robos o hurtos no se puede hacer sólo con las cifras reportadas a la policía u otra autoridad. De ahí que es necesario realizar, por lo menos anualmente, una *encuesta de victimización*, que es un instrumento idóneo para conocer la "cifra oculta" de la delincuencia, y así poder saber si se ha logrado o no controlar delitos como los robos, extorsiones, hurtos, entre otros.

**Gráfica 9**
**Grado de denuncia de delitos**

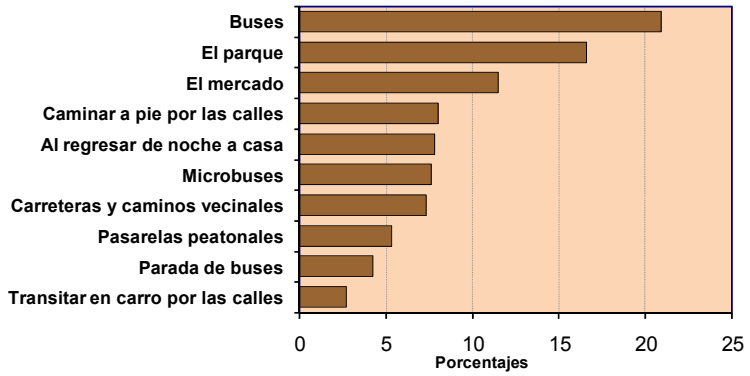



*Fuente: Encuesta sobre victimización y percepción de seguridad 2006 y 2008. FUSADES.*

*Los buses, parques y mercados son considerados los lugares más inseguros*

Otra dimensión de la seguridad ciudadana es la subjetiva, es decir, la que está asociada con la probabilidad atribuida a ser víctima de hechos violentos o delitos. En el país, la percepción de la mayoría de la gente es que existe una alta probabilidad de convertirse en una víctima más de la delincuencia. Esto afecta la calidad de vida de los ciudadanos, que tienden a circular en espacios más reducidos y a estar pendientes de los alrededores por la inseguridad en la que viven. La gráfica 10 presenta los lugares que los ciudadanos perciben más inseguros. Los buses, parques, mercados, son señalados los más inseguros. Esto muestra que en el país los espacios públicos son considerados los más inseguros, y por ello se debe impulsar una política de prevención situacional para rescatarlos.

**Gráfica 10**
**Lugar considerado como el más inseguro**




*Fuente: Encuesta sobre victimización y percepción de seguridad 2008. FUSADES.*

**"Nueve de cada diez salvadoreños se sienten inseguros cuando viajan en autobús, lo cual lo convierte en el lugar más inseguro. En segundo lugar está visitar los mercados municipales o ir al parque más cercano" (LPG, 9 de sept. de 2010, pág. 14)**

*Algunos de los principales determinantes de la criminalidad en el país son la impunidad penal, la creciente amenaza de la vinculación del crimen organizado con las pandillas y el desigual acceso a oportunidades de educación y empleo para los jóvenes*

Al analizar los factores determinantes de la violencia y la criminalidad en El Salvador se concluye que es un fenómeno sumamente complejo. Así, Pleitez[2] señaló algunos de los principales factores explicativos que se deberían incluir en un análisis de las causas de la criminalidad en El Salvador: la guerra y sus secuelas; la impunidad penal; bajos niveles de capital social; la falta y/o desigualdad de las oportunidades económicas y sociales; los fenómenos transnacionales de las pandillas y el narcotráfico; y, la amplia disponibilidad de armas de fuego.

Uno de los principales problemas señalados es la *impunidad penal*, el cual es complejo, ya que está asociado con una serie de factores (Pleitez, 2006, pp.23-26): los bajos niveles de denuncia, los problemas de coordinación interinstitucional, la débil investigación criminal, la crisis del sistema penitenciario, la poca rendición de cuentas del sistema judicial, entre otros.

También es crítico el fenómeno transnacional de las pandillas vinculado con el crimen organizado. La expansión del narcotráfico ha afectado a la región centroamericana como países transportadores de drogas y haciendo más

[2] Pleitez Chávez, Rafael. (2006). *Violencia y criminalidad: obstáculo para el desarrollo*. El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades)/Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES).

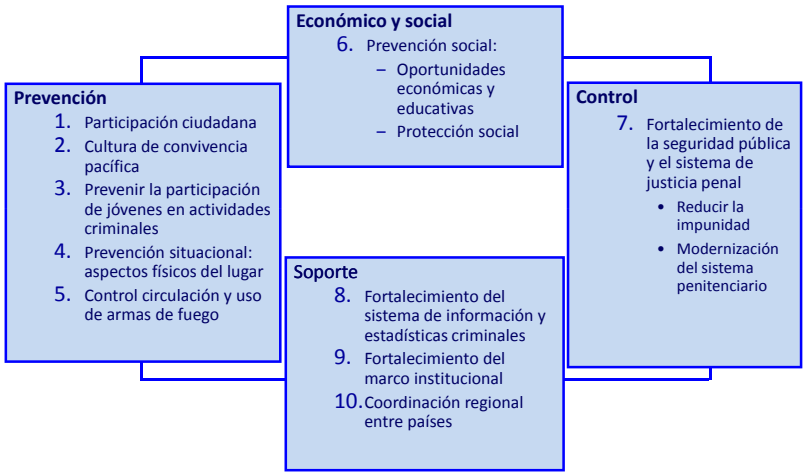
accesible las drogas ilícitas a sus poblaciones. Así, el creciente vínculo entre las pandillas y el crimen organizado es una cuestión de creciente preocupación por los mayores niveles de violencia y criminalidad que se producen. Sin duda, el combate efectivo a los problemas de las pandillas y el narcotráfico requiere de una mayor cooperación entre los países centroamericanos y Estados Unidos.

Además, se debe señalar que la falta o desigual acceso a las oportunidades de educación y empleo podría conllevar a que una persona optara por la senda del crimen. Así, El Salvador necesita redoblar esfuerzos para seguir ampliando las oportunidades de acceso a la educación y empleos, particularmente a los jóvenes con mayor riesgo de optar por la senda del crimen, que son aquéllos que ni estudian ni trabajan.

***El Salvador necesita impulsar una política integral de seguridad ciudadana que logre un balance adecuado entre la coerción y la prevención***

El Salvador necesita impulsar una política integral de seguridad ciudadana que logre un balance adecuado entre la coerción y la prevención, y que atienda las dos principales dimensiones de la seguridad: la victimización y la percepción de inseguridad. Pleitez (2006) presentó una propuesta de diez políticas públicas (diagrama 5) que comprenden medidas preventivas y de control, debidamente articuladas en lo pertinente con las políticas económicas y sociales, y además se incluyen tres políticas que sirven de soporte para el resto[3]. Cabe destacar la importancia de fortalecer el sistema de estadísticas e información criminal, que es un insumo básico para contar con un diagnóstico adecuado del problema y poder diseñar políticas públicas de seguridad más efectivas.

**Diagrama 5**
**Diez políticas públicas de seguridad ciudadana**




*Fuente: Violencia y criminalidad: obstáculo para el desarrollo. Fusades, 2006.*

[3] Para ver las medidas recomendadas en cada política, consultar: Pleitez Chávez, Rafael. (2006). *Violencia y criminalidad: obstáculo para el desarrollo*. El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades)/Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES).

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) ha elaborado la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, aunque el documento todavía no se ha hecho público; propone cinco grandes ejes de trabajo: control y represión del delito; prevención social de la violencia y el delito; ejecución de las penas y medidas: sanción, rehabilitación y reinserción social; reparación social de delito y atención a las víctimas, y reforma institucional y legal. Sería conveniente conocer el detalle de las políticas y medidas en cada uno de estos cinco ejes, y, además, el costo de esta política y así poder debatir sobre las alternativas de financiamiento. Un aspecto crucial es impulsar un proceso de rendición de cuentas con base en resultados, para poder evaluar el impacto de esta política.

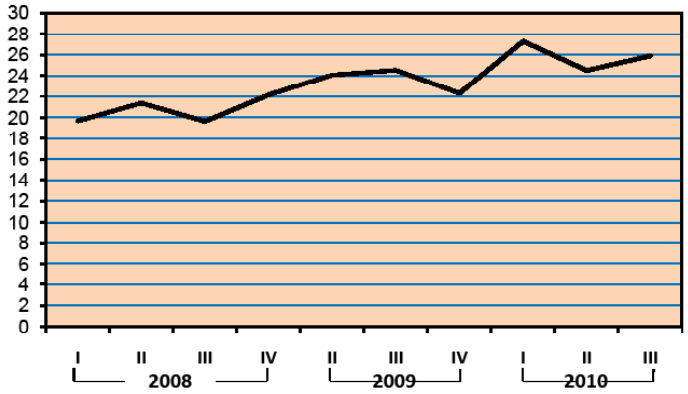
# Victimización de las empresas

En este apartado se analizará la victimización de las empresas y cómo la delincuencia afectó su actividad y el clima de inversión en el periodo 2008 – tercer trimestre de 2010.

***El 26% de las empresas sufrió algún hecho delincuencial durante el tercer trimestre en 2010. Y, en general, los niveles de victimización de las empresas en 2010 son un poco mayor que los observados en 2008 y 2009***

La gráfica 11 muestra el porcentaje de empresas que fue víctima de algún hecho delincuencial en los últimos tres meses. El 25.9% de las empresas sufrió, por lo menos, un hecho delincuencial durante el tercer trimestre en 2010. Este nivel de victimización es levemente mayor al reportado por las empresas en el segundo trimestre de este año. En general, los niveles de victimización de las empresas en 2010 son un poco mayor que los observados en 2008 y 2009.

**Gráfica 11**
**Empresas que sufrieron un hecho delincuencial en los últimos tres meses. (Porcentajes)**

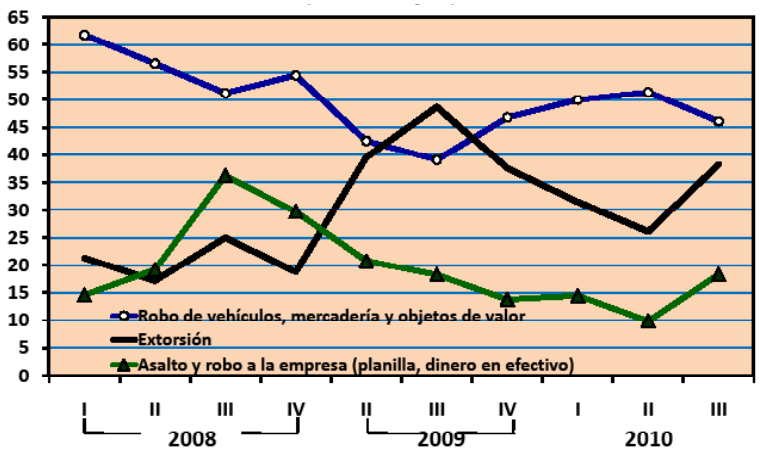



*Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial*

El análisis de los principales delitos sufridos por las empresas que fueron víctimas de la criminalidad, en el periodo 2008-tercer trimestre en 2010, muestra tendencias diferentes (gráfica 12). Primero, el robo de vehículos, mercadería y objetos de valor muestra una tendencia a la baja hasta el tercer trimestre en 2009, desde niveles alrededor del 60% en el primer semestre de 2008 a 39% en el segundo trimestre de 2009; y a partir del cuarto trimestre en 2009 se inició una tendencia al alza hasta alcanzar el 51.4% en el segundo trimestre de 2010, y en el tercer trimestre de ese mismo año bajó a 46.1%. Segundo, la prevalencia de la extorsión muestra un marcado incremento hasta el tercer trimestre de 2009, de niveles cercanos al 20% en el primer semestre de 2008 pasó a 48.7% en el tercer trimestre de 2009; y a partir del cuarto trimestre se observa una tendencia a la baja hasta alcanzar el 26.1% en el segundo trimestre de 2010, pero aumenta a 38.3% en el tercer trimestre. Tercero, el asalto y robo a la planilla o efectivo de las empresas muestra una tendencia a la baja desde el

*El delito con mayor prevalencia en las empresas es el robo de vehículos, mercadería y objetos de valor. La extorsión y el asalto y robo a la planilla o efectivo muestran incrementos en el tercer trimestre, comparado con el segundo trimestre de 2010*

**Gráfica 12**
**Principales delitos sufridos por las empresas víctimas de la delincuencia en los tres meses anteriores. (Porcentajes)**



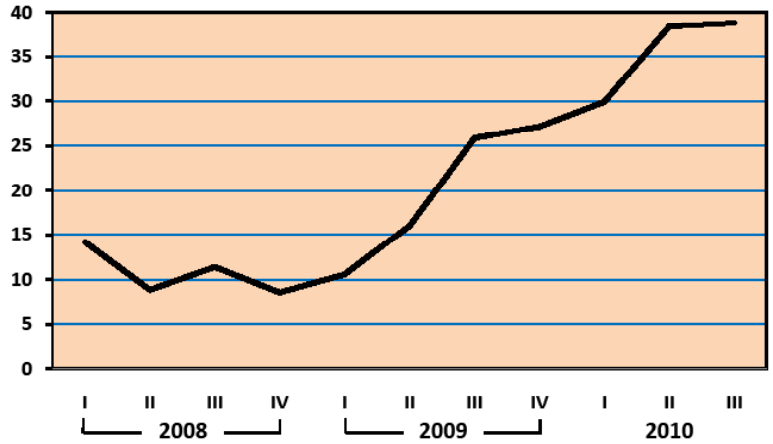

*Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial*

tercer trimestre de 2008, de 36.3% en dicho trimestre pasó a 10% en el segundo trimestre de 2010, pero aumentó a 18.3% en el tercero.

*El nivel alcanzado en el tercer trimestre de 2010 más que cuadruplica el porcentaje de empresas que reportaron a la delincuencia como uno de los principales factores que afectó negativamente su actividad en el cuarto trimestre de 2008, y se mantiene en el mismo nivel observado en el segundo trimestre de 2010*

La delincuencia afecta a las empresas directamente por ser víctimas de algún hecho criminal, pero también indirectamente por un incremento importante en los gastos de seguridad o por la caída en las ventas debido a que los consumidores consideran que están ubicadas en lugares muy inseguros. La gráfica 13 presenta el porcentaje de empresas que reportaron que la delincuencia es uno de los principales factores negativos que afectó directamente su actividad. Claramente, desde 2009 se da una marcada tendencia al alza de este factor. El nivel alcanzado en el tercer trimestre de 2010, 38.8%, más que cuadruplica el porcentaje de empresas que reportaron a la delincuencia como

**Gráfica 13**
**Delincuencia como factor negativo que afecta la actividad de las empresas. (Porcentajes)**



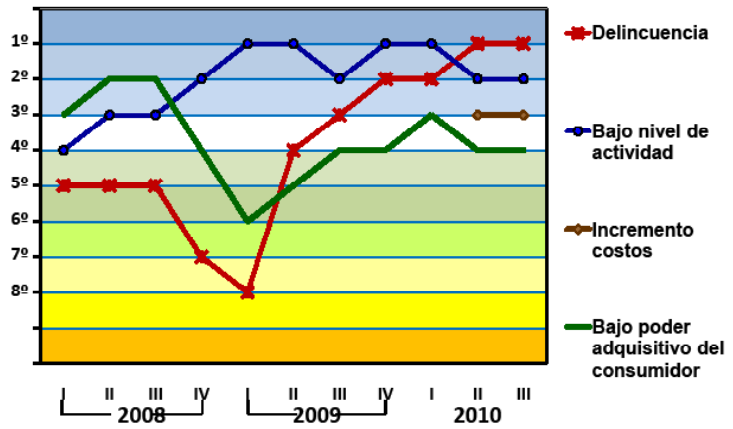

*Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial*

un factor negativo en su actividad en el cuarto trimestre de 2008, y mantiene el nivel reportado en el segundo trimestre de 2010.

***La delincuencia fue el primer factor que incidió negativamente en la actividad de las empresas en el segundo y tercer trimestre de 2010***

La gráfica 14 muestra los principales factores que afectaron la actividad de las empresas, por orden de importancia, en el tercer trimestre de 2010 y su evolución anterior. El factor negativo que más afectó a la actividad de las empresas continúa siendo la delincuencia. Y, además, es importante destacar que la delincuencia ha mostrado una marcada tendencia al alza desde el segundo trimestre en 2009.

**Gráfica 14**
**Principales factores que afectan la actividad de las empresas, por orden de importancia**
**Primer trimestre de 2008-tercer trimestre de 2010**



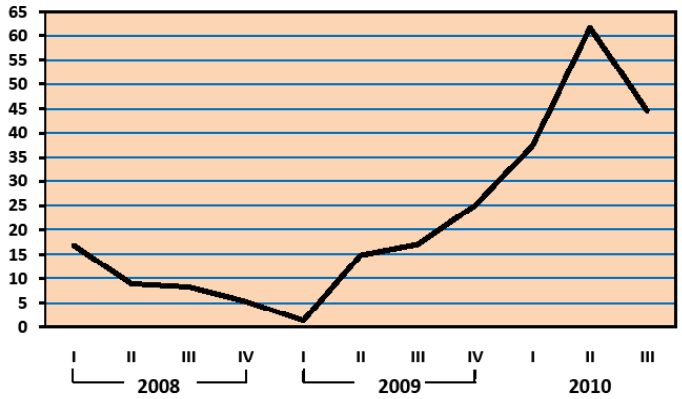

*Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial*

El segundo factor negativo continúa siendo el "bajo nivel de actividad", que es un indicador que refleja el efecto de la frágil recuperación sobre el nivel de actividad de las empresas. Este factor ocupó el primer lugar en el primero, segundo y cuarto trimestres de 2009 y en el primer trimestre en 2010. El tercer factor negativo en afectar la actividad de las empresas en el tercer trimestre en 2010 fue el "incremento en costos". Finalmente, el "bajo poder adquisitivo del consumidor" mantiene el cuarto lugar en el tercer trimestre de 2010, después de ocupar el tercer puesto en el primer trimestre del presente año.

La gráfica 15 presenta el porcentaje de empresas que reportaron que la delincuencia e inseguridad es uno de los principales factores que influyen en la percepción desfavorable del clima de inversión. Este factor muestra un repunte muy importante desde el segundo trimestre de 2009 hasta alcanzar el nivel de 61.6% en el segundo trimestre de 2010, nivel que puede estar influenciado por el hecho criminal que ocurrió el 20 de junio, en el cual quince personas murieron calcinadas en una unidad de transporte público en el municipio de Mejicanos, pero cae a 44.6% en el tercer trimestre de 2010.

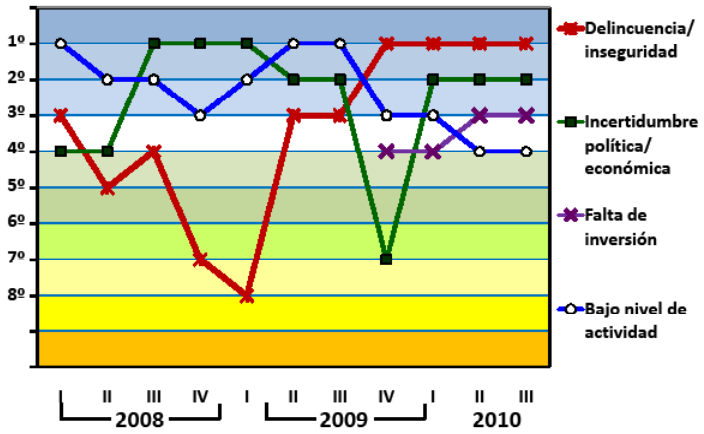
La gráfica 16 muestra los principales factores que influyen en la percepción desfavorable del clima de inversión, por orden de importancia, en el tercer trimestre de 2010 y su evolución previa. La delincuencia e inseguridad es el factor que más afectó desfavorablemente el clima de inversión durante el

**Gráfica 15**
**Delincuencia e inseguridad como factores que influyen en la percepción desfavorable del clima de inversión**
**(Porcentajes de empresas)**




*Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial*

**Gráfica 16**
**Principales factores que influyen en la percepción desfavorable del clima de inversión, por orden de importancia**
**Primer trimestre de 2008-tercer trimestre de 2010**




*Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial*

*La delincuencia e inseguridad es el factor que más afectó desfavorablemente el clima de inversión en el tercer trimestre en 2010, y se mantiene en esta posición ya por un año*

tercer trimestre en 2010, y se mantiene en esta posición ya por cuatro trimestres consecutivos. Además, la incertidumbre política y económica es el segundo factor que más influye en la percepción desfavorable del clima de inversión, y ocupa esa posición por tercer trimestre consecutivo. Y la falta de inversión ocupa la tercera posición de estos factores.

En suma, la delincuencia e inseguridad es el factor que más afectó desfavorablemente el clima de inversión en el tercer trimestre de 2010, y se mantiene en esta posición ya por un año. Además, la delincuencia fue el primer factor que incidió negativamente en la actividad de las empresas en el tercer trimestre en 2010, y se mantiene en esa posición ya por dos trimestres consecutivos.

# Medio ambiente, crecimiento y financiamiento

## Medio ambiente y desarrollo humano

***La protección y conservación de los recursos naturales es clave para el desarrollo humano***

De acuerdo con Naciones Unidas, el *desarrollo humano* constituye un "proceso de ampliación de las *opciones* de la gente. En un principio, estas *opciones* pueden ser infinitas y cambiar en el tiempo. Pero, en todos los niveles de desarrollo, las *tres opciones esenciales* consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Si estas opciones esenciales no están disponibles, muchas otras oportunidades permanecerán inaccesibles en sus vidas".

Al considerar el ***acceso a recursos necesarios*** como una de las tres opciones esenciales, la definición de desarrollo humano establece una relación implícita con la protección y conservación de nuestros recursos naturales y medio ambiente.

La relación directa entre medio ambiente y desarrollo humano se puede observar a través de los recursos hídricos, específicamente mediante el acceso a agua potable.

Existe el consenso mundial que la meta 7.C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio "reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico", representa un *factor crítico* para alcanzar los demás objetivos, entre los que se incluyen[1]:

- Erradicar pobreza extrema y hambre
- Reducir la mortalidad infantil
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

En este sentido, Fusades ha señalado, en los últimos años, que aparte de ser indispensable para todas las formas de vida y la sostenibilidad de los ecosistemas, el agua es el recurso natural renovable más importante y estratégico para el progreso social y desarrollo económico del país, ya que contribuye al desarrollo humano y representa un insumo vital para el crecimiento económico. Sin embargo, el principal problema de degradación ambiental del país está relacionado con este recurso[2].

[1] La importancia de la relación entre el agua y el desarrollo humano quedó plasmada, en 2000, durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, cuando los 189 Estados miembros adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En línea: *http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.shtml*

[2] Dimas (2006). Agua: recurso estratégico para nuestro crecimiento económico y progreso social. Situación y desafíos. Serie de investigación. Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES). San Salvador. En línea: *http://www.fusades.org/?cat=1234&lang=es&title=Series%20de%20Investigación*

## Medio ambiente y crecimiento económico

***La economía recibe una serie de flujos de servicios importantes provenientes del sistema de recursos naturales***

De acuerdo con Freeman (1993) y el Millennium Ecosystem Assessment (2003), el sistema de recursos naturales-medio ambiente genera cuatro tipos de flujos de servicios a la economía[3]:

- **Primero,** sirve como una fuente de insumos a la economía, tales como, el agua, alimentos, productos maderables, minerales, combustibles fósiles, fibras, y recursos genéticos y marinos.

- **Segundo**, proveen servicios de soporte para todas las formas de vida, a través de la producción de oxigeno atmosférico, formación de suelos, nutrientes, agua y provisión de hábitat.

- **Tercero**, provee de un amplio rango de servicios ambientales, a saber: la capacidad del territorio de regular y almacenar el agua lluvia; belleza escénica; conservación de la biodiversidad y mitigación del cambio climático.

- **Cuarto**, dispersa, transforma y almacena los desechos generados por la actividad económica.

A manera de ejemplo, los aportes que el sistema de recursos naturales-medio ambiente realiza a la economía salvadoreña se pueden observar en el consumo de agua potable de sectores importantes, como los hogares, comercio, industria, gobierno central y autónomas, alcaldías, y explotaciones privadas.

La gráfica 17 muestra, para el período 1999-2008, el consumo de agua potable por parte de estos sectores. El consumo de agua potable abastecida por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) pasó de 227 a 242 millones de metros cúbicos, para el período en referencia. El principal consumidor son los hogares (72%), seguido de los sectores comercio, gobierno, asentamientos y explotaciones privadas con un 8%, 4%,3% y 8%, respectivamente.

***En materia ambiental, el gobierno debe desempeñar el rol de regulador, de tal forma que promueva la reducción de la contaminación y mejore la provisión de servicios ecosistémicos***

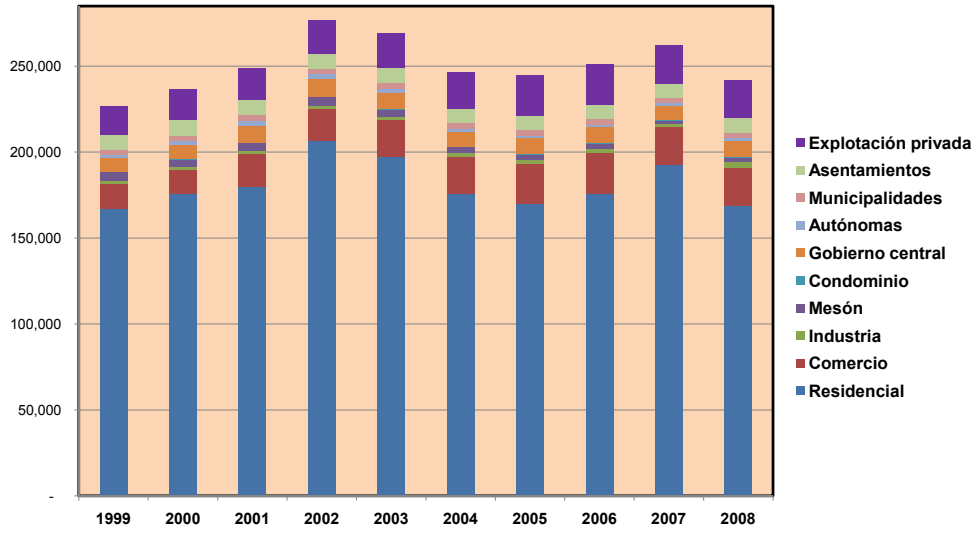
Dada la importancia estratégica de los recursos naturales y el medio ambiente en el desarrollo humano y crecimiento económico de los salvadoreños, es importante destacar la función del gobierno en la protección y conservación de sus recursos naturales.

En materia ambiental, el gobierno debe desempeñar el rol de ***regulador***, de tal forma que promueva la eficiencia a través de la reducción de externalidades como la contaminación del agua y aire, la provisión de bienes públicos (como los servicios ambientales, sistemas de alerta temprana y las redes de monitoreo sobre riesgos naturales) y regule los monopolios naturales como la provisión de agua potable.

Sobre lo anterior, es importante que el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN):

[3] Freeman, A. Myrick (1993). The measurement of environmental and resource values. Theory and methods. Resources for the future. Washington, D.C. Págs. 4-5; Millennium Ecosystem Assessment (2003). Ecosystem and human well-being. A framework for assessment. World Resources Institute. Island Press. Washington, D.C. Págs. 53-60.

**Gráfica 17**
**ANDA: consumo de agua por sectores, 1999-2008 (miles de metros cúbicos)**




*Fuente: Elaboración propia con base en los boletines estadísticos de ANDA.*

i. Ejecute un gasto público en forma transparente y eficiente, compatible con su función de regulador y logre resultados concretos y medibles.

ii. Ponga en marcha un programa de instrumentos económicos en la gestión ambiental, tales como la creación de mercados de servicios ambientales e incentivos de información para reducir la contaminación, entre otros; así como, promover programas de producción más limpia.

iii. Lo anterior le permitiría al gobierno mejorar la eficiencia en el logro de metas ambientales; aumentar la competitividad en los procesos productivos, liberar recursos para atender áreas sociales; obtener un mayor margen para enfrentar los impactos socioeconómicos asociados con la presencia de fenómenos naturales (inundaciones, deslizamientos, entre otros).

iv. Promueva el enfoque de prevención y mitigación en la gestión de riesgos naturales.

## Presupuesto de política ambiental: 2005-2011 [4]

***Los aumentos en el presupuesto ejecutado por el MARN ha estado influenciado por los impactos de fenómenos naturales***

Desde su creación, el MARN se ha caracterizado por tener uno de los menores presupuestos dentro del Órgano Ejecutivo, sino el más bajo. Entre 2005 y 2009, el presupuesto **ejecutado** del MARN ha oscilado entre US$8.8 y US$25 millones, siendo 2006 el año que más gasto ejecutó (cuadro 11).

[4] El lector interesado en revisar los diferentes proyectos y actividades desarrolladas por el MARN, puede consultar los informes de labores para el período de referencia en: *http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=131&Itemid=92*

**Cuadro 11**
**Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales: comparación entre presupuesto votado, modificado y ejecutado, 2005-2010 (Millones de US$)**

| Año | Presupuesto Votado | Presupuesto Modificado | Variación absoluta | Presupuesto Ejecutado | Variación respecto del votado Absoluta | Variación respecto del votado % | Ejecución del presupuesto modificado % | Ejecución del presupuesto modificado Diferencia |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2005 | 13.6 | 32.7 | 19.1 | 22.0 | 8.4 | 62.2 | 67.2 | 10.7 |
| 2006 | 7.7 | 26.3 | 18.6 | 25.0 | 17.3 | 223.2 | 95.0 | 1.3 |
| 2007 | 10.5 | 21.9 | 11.4 | 19.4 | 8.9 | 84.9 | 88.4 | 2.5 |
| 2008 | 8.5 | 9.1 | 0.6 | 8.8 | 0.3 | 3.6 | 96.6 | 0.3 |
| 2009 | 11.0 | 11.7 | 0.7 | 9.1 | -1.9 | -17.5 | 77.6 | 2.6 |
| **2010 *** | **8.5** | **17.5** | **9.0** | **4.5** | **9.0** | **105.9** | **25.7** | **13.0** |

** A agosto de 2010.*
*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

Aunque es importante señalar las variaciones en los montos asignados al MARN, no hay que perder de vista que su presupuesto debe estar de acorde con la función del gobierno, vinculada con la protección y conservación de recursos naturales: **regulador** y facilitador de espacios de consenso para el logro de metas ambientales; y con base en esto, evaluar sus logros efectivos de metas ambientales.

Hasta agosto de 2010, el MARN había devengado un monto de US$4.5 millones (25.7% del presupuesto modificado de US$17.5 millones) (cuadro 11).

Para 2011, el proyecto de presupuesto le asigna al MARN un monto de US$18.8 millones (un aumento del 121.3% con respecto al presupuesto votado de 2010), de los cuales el 51.7% (US$9.7 millones) tienen como fuente de financiamiento: préstamos externos (para 2010 esta fuente representa el 8.2%) (cuadro 12).

**Cuadro 12**
**Comparación del presupuesto votado de 2010 y el proyecto de presupuesto de 2011 por fuente de financiamiento (Millones de US$)**

| Año | Fondo general | Porcentaje | Préstamos externos | Porcentaje | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 2010 | 7,801,365 | 91.8 | 700,000 | 8.2 | 8,501,365 |
| 2011 | 9,096,620 | 48.3 | 9,717,020 | 51.7 | 18,813,640 |

*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

Resulta interesante observar los aumentos experimentados entre el presupuesto votado y el ejecutado para los años comprendidos entre 2005 y 2007, los cuales estuvieron en el rango de 62% y 223%. Dichos aumentos tuvieron su origen en el ***desvío de fondos*** provenientes de préstamos externos para atender la fase de manejo de desastre (atención de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción) asociada con los impactos socioeconómicos provocados por los ***fenómenos naturales*** de la erupción del volcán Ilamatepec y el huracán Stan, ocurridos en octubre de 2005 (cuadro 11).

Esta característica o patrón de influencia en el gasto público en el área de medio ambiente y recursos naturales se ha mantenido hasta la fecha, debido a los impactos indirectos, entre otros, de las tormentas tropicales Ida de noviembre de 2009, Agatha y Alex ocurridas en mayo y junio de 2010, respectivamente.

***Al MARN y al país le resulta costoso el actual desempeño del sistema de evaluación de impacto ambiental***

Aunque buena parte de las actividades, financiadas con fuentes externas, se enfocaron en la gestión de riesgos, es importante señalar que el MARN realizó acciones en las áreas de gestión ambiental, desechos sólidos, recursos hídricos, biodiversidad, entre otros, financiadas con el fondo general.

Sin embargo, el MARN ha dedicado también buena parte de estos esfuerzos al instrumento de política conocido como sistema de *evaluación de impacto* ambiental, específicamente al otorgamiento de permisos ambientales. Este instrumento, lejos de cumplir su objetivo, se ha vuelto en un trámite administrativo más, el cual ha generado severos retrasos en la ejecución de proyectos y obras de carácter estratégico para el desarrollo del país[5]. De ahí la necesidad de aprovechar el potencial que ofrecen otros instrumentos de política como los incentivos económicos (o de mercado).

Para el período de análisis, los años durante los cuales el MARN realizó una ejecución por encima del 90%, con respecto al presupuesto modificado, han sido 2006 y 2008 (cuadro 11).

## Presupuesto 2005-2009

### 2005

***Entre 2005 y 2009 el presupuesto ha estado influenciado por los fondos destinados a los impactos ocasionados por la erupción del volcán de Santa Anta, y las tormentas tropicales Stan e Ida***

El presupuesto votado para este año sufrió modificaciones debido a los impactos de la tormenta tropical Stan y la erupción del volcán Ilamatepec, experimentados durante octubre. El presupuesto votado fue de US$13.6 millones y pasó a US$32.7 millones (una diferencia de US$19.1 millones) (cuadro 11).

Los aumentos del presupuesto provinieron de la desviación de fondos de los préstamos suscritos con el Fondo de Cooperación Internacional y Desarrollo de la República de China y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales estaban destinados a financiar el programa de Descontaminación de Áreas Críticas (conocido como DAC)[6]. Los montos reorientados fueron de US$3.3 y US$15.9 millones, respectivamente -un total de US$19.2 millones (cuadro 11).

Con estos fondos se conformaron los proyectos "Construcción del desagüe del Lago de Ilopango" por US$10.7 millones, y "Obras de Mitigación en la Cordillera del Bálsamo, sector las Colinas, Nueva San Salvador" por US$8.5 millones[7].

[5] El objetivo de estos instrumentos es prever y mitigar los impactos ambientales de la actividad objeto de la licencia o permiso. Las licencias o permisos ambientales, estudios de impacto ambiental, y los planes de manejo y adecuación ambiental son característicos de estos instrumentos.

[6] Este Programa sufrió retrasos y modificaciones. El planteamiento inicial se puede ver en *http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ES0074*

[7] Decreto legislativo No. 839 de fecha 13 de octubre de 2005. Informe de la gestión financiera del Estado 2005. Ministerio de Hacienda.

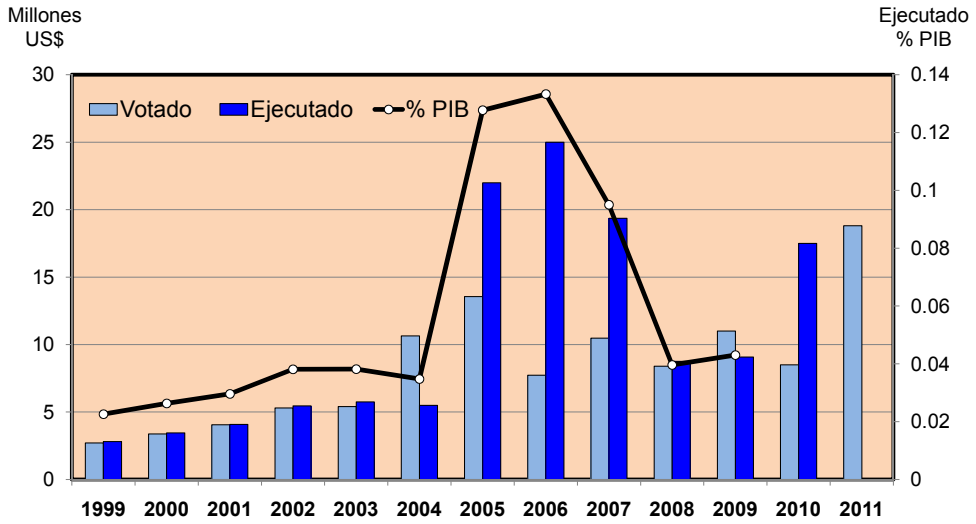
De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, del presupuesto modificado de US$32.7 millones solamente se ejecutó el 67.2% (US$22 millones) (cuadro 11). Este monto fue financiado principalmente por préstamos externos, los cuales representaron el 75.6% del total.

## 2006

Como parte de la inversión pública, se continuaron ejecutando los proyectos para solventar los efectos provocados por la tormenta tropical Stan. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, estos proyectos de inversión absorbieron un 13.8% del total de incremento del presupuesto general de la nación.

Para este año, el presupuesto votado fue US$7.7 millones y pasó a US$26.3 millones (presupuesto modificado), un aumento del 223.2% (US$18.6 millones) -el más alto desde la creación del MARN en 1997. Sin embargo, éste representó el 0.13% del Producto Interno Bruto (PIB) del país (gráfica 18).

**Gráfica 18**
**MARN: evolución del presupuesto votado y ejecutado, 1999-2011** [1]




*1/ Los datos para 2010 representan la ejecución presupuestaria hasta el mes de agosto; y para 2011 el proyecto de presupuesto.*
*Fuente: Ministerio de Hacienda. Informe de la Gestión Financiera del Estado. Varios años.*

El aumento del US$18.6 millones estuvo compuesto por la desviación de fondos del préstamo suscrito con el BID (destinado a financiar la ejecución del Programa de Descontaminación de Áreas Críticas), por US$1.3 millones, y el resto con fuentes del fondo general de la nación.

A diferencia de 2005, es importante hacer notar que el 89.5% de la ejecución se financió con fuentes del fondo general de la nación, el resto con préstamos; y que del presupuesto modificado se ejecutó el 95% (cuadro 11).

Durante este período, el MARN también continuó con la conformación del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA), realizó un diagnóstico de la calidad del aire e inventario de las fuentes contaminantes, entre otros.

## 2007

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, los gastos devengados experimentaron una tendencia al alza durante el periodo comprendido de 2004 a 2006. Lo anterior, debido a las necesidades adicionales que se presentaron por la emergencia nacional, luego del daño ocasionado a la infraestructura vial, de educación y de salud, por el huracán Stan y la erupción del volcán Ilamatepec, entre otros.

En ese sentido, el aumento entre el presupuesto votado y el modificado para este año fue de 84.9% (US$11.4 millones) (cuadro 11). Los fondos de este aumento provinieron, de nuevo, de la reorientación de fondos de los préstamos suscritos con el gobierno de la república de China y el BID para el DAC. En mayo y junio se aprobaron la reorientación de US$1.7 y US$7.9, respectivamente. Estos fondos representaron el 84% de este incremento.

Al finalizar el año, el presupuesto devengado fue de US$19.4 millones, lo que representó una ejecución del 88.4%.

## 2008-2009

***Para atender la fase de manejo del desastre de la tormenta Ida se recurrieron a US$150 millones provenientes de un préstamo del BID***

Con respecto a 2007, los presupuestos ejecutados de 2008 y 2009 sufrieron una caída drástica del 55% y 53%, respectivamente. A mitad de 2009, tomó posesión la administración del Presidente Funes.

Para 2008, el 75% del prepuesto devengado se financió con el fondo general y las actividades se concentraron en la gestión de recursos naturales y sostenibilidad ambiental. El presupuesto modificado se ejecutó en 96%.

Entre el 6 y 7 de noviembre de 2009 el país experimentó los impactos de la tormenta Ida, los cuales causaron pérdidas por US$314.8 millones (1.4% del PIB). De acuerdo con CEPAL, las inversiones estimadas para la fase de rehabilitación y de reconstrucción son de US$344 millones aproximadamente[8].

A raíz de este evento, se reorientaron fondos de los convenios de préstamo No. 1782/OC-ES, 2069/OC-ES y 2070/OC-ES suscrito con el BID por un monto de US$150 millones relacionado con la emergencia nacional.

Inicialmente, se asignaron US$3.7 millones de la siguiente forma: al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, US$1.9 millones; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, US$0.7 millones; Ministerio de Gobernación, US$0.8 millones; y a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), US$0.3 millones.

De ahí, que el MARN no haya experimentado incrementos sustanciales. El 75% del financiamiento vino del fondo general.

[8] Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Gobierno de El Salvador.

## Presupuesto 2010

***El presupuesto de 2010 está fuertemente influenciado por el enfoque de prevención y mitigación en la gestión de riesgos naturales y la gestión del agua, promovidos por la nueva administración***

Con el nuevo gobierno, quedó explícita la importancia de la *gestión de riesgos naturales* en la política ambiental. En efecto, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, presentado por la nueva administración, contiene diez áreas prioritarias para el quinquenio. Consecuente con la visión de largo plazo en materia ambiental, el Plan contiene la siguiente ***área prioritaria***:

- "la gestión eficaz de riesgos ambientales con perspectiva de largo plazo y la reconstrucción de la infraestructura y la recuperación del tejido productivo y social dañado por efectos de la tormenta Ida, así como por otros fenómenos naturales y acciones humanas".

Asimismo, la ***política ambiental*** *per se* contenida en el Plan Quinquenal prioriza:

- "el fortalecimiento de una gestión ambiental con enfoque de reducción de riesgos, debido a los recurrentes impactos socioeconómicos generados por terremotos, lluvias y sequías".

Dentro del Plan Quinquenal, la política ambiental tiene asignado un monto de US$172.9 millones, la cual comprende la implementación del (cuadro 13):

**Cuadro 13**
**Política ambiental: Montos de programas y proyectos según área estratégica del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. (US$ millones)**

| Programa/proyecto | Costo total | Financiamiento pendiente | |
|---|---|---|---|
| | | Monto | % del total |
| **Reactivación económica** | | | |
| ***• Reactivación agropecuaria*** | **5.00** | **5.00** | **100.0** |
| Programa de desarrollo forestal | 5.00 | 5.00 | 100.0 |
| ***• Infraestructura social básica*** | **232.50** | **92.28** | **39.7** |
| Acceso a servicios de agua potable (100 municipios pobreza extrema severa y alta, zona norte) Fomilenio | 232.50 | 92.28 | 39.7 |
| ***• Programa de reconstrucción pos-Ida*** | **221.66** | **100.00** | **45.1** |
| Rehabilitación y reconstrucción vivienda | 42.48 | 31.00 | 73.0 |
| Rehabilitación y reconstrucción conectividad (caminos y puentes - temporales, dañados y colapsados) | 146.24 | 69.00 | 47.2 |
| Rehabilitación y reconstrucción infraestructura educativa | 3.35 | - | 0.0 |
| Rehabilitación y reconstrucción infraestructura agua | 9.50 | - | 0.0 |
| Rehabilitación y reconstrucción infraestructura salud | 10.77 | - | 0.0 |
| Rehabilitación y reconstrucción infraestructura productiva | 9.32 | - | 0.0 |
| **Desarrollo sostenible** | | | |
| ***• Gestión ambiental y de riesgos*** | **172.96** | **46.20** | 26.7 |
| Plan Nacional de Gestión de Riesgos (incluye pos-Ida) | 40.68 | 4.06 | 10.0 |
| Programa de inversión para la reducción de riesgos (incluye sistema de alerta temprana y comisiones protección civil) | 12.59 | - | 0.0 |
| Obras de protección y mitigación | 119.69 | 42.14 | 35.2 |
| **Total** | **632.12** | **243.48** | **38.5** |

*Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Gobierno de El Salvador.*

- Plan nacional de gestión de riesgos (que incluye las acciones post huracán Ida)
- Programa de inversión para la reducción de riesgos (incluye sistema de alerta temprana y comisiones de protección civil), y de
- obras de protección y mitigación.

Vinculados con la política ambiental, pero ejecutados por otras carteras de Estado, se encuentran el programa de rehabilitación y reconstrucción post-Ida (MOP); la inversión en infraestructura de agua potable en la zona norte del país (Fomilenio); y el programa de desarrollo forestal (MAG) tienen asignado US$221.6, US$232.5 y US$5 millones, respectivamente. A la fecha de presentación del Plan, existe una brecha de financiamiento del 38.5% para el monto total de estos programas y proyectos (cuadro 13).

***Para la fase de rehabilitación y reconstrucción de Ida se le asigna al MARN US$17.5 millones***

Como se señaló anteriormente, la Asamblea Legislativa aprobó la reorientación de US$150 millones del Programa Extraordinario de Inversión Social financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para la fase de *emergencia* se destinaron US$16.5 millones (11%) y para la fase de *rehabilitación* y *reconstrucción* el resto, US$133.5 millones (89%). En esta última fase, se le asigna al MARN US$17.5 millones (cuadro 14). Posteriormente, se presentaron otros eventos climáticos extremos (recuadro 1).

**Cuadro 14**
**Tormenta Ida: distribución de fondos (US$)**

| Institución | Fase de emergencia | Fase de rehabilitación y reconstrucción | Total | % |
|---|---|---|---|---|
| Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano | 1,921,127 | 9,557,747 | 11,478,874 | 8 |
| Ministerio de Obras Públicas | 5,000,000 | 70,500,000 | 75,500,000 | **50** |
| Ministerio de Educación | 2,074,102 | 1,275,898 | 3,350,000 | 2 |
| Ministerio de Gobernación | 6,587,400 | 6,000,000 | 12,587,400 | 8 |
| ANDA | 808,125 | 8,691,875 | 9,500,000 | 6 |
| MSPAS | 722,741 | 10,043,772 | 10,766,513 | 7 |
| MAG | - | 9,317,213 | 9,317,213 | 6 |
| MARN | | 17,500,000 | 17,500,000 | **12** |
| | 17,113,495 | 132,886,505 | 150,000,000 | |
| | **11%** | **89%** | 100% | |

*Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Gobierno de El Salvador.*

## Recuadro 1. Huracanes e impactos

En referencia a la relación entre la presencia de eventos climáticos extremos y la asignación de recursos financieros para la fase de emergencia, es importante destacar que en el lapso de un poco más de un mes, entre el 26 de mayo y el 28 de junio de 2010, el país fue afectado por la primera tormenta tropical del Pacífico, Agatha; los impactos indirectos de dos huracanes en el Pacífico mexicano, Darby y Celia; y por la primera tormenta tropical del Atlántico, Alex, ubicada inicialmente al norte de Honduras, y posteriormente al norte de Yucatán (México) con desplazamiento hacia el Golfo de México.

Por un lado, entre el 26 de mayo y el 2 de junio de 2010, **Agatha** causó daños por US$112.1 millones, de acuerdo con un informe preliminar elaborado por el gobierno con apoyo de CEPAL. Ante esta situación y la declaratoria de Emergencia Nacional, el Ministerio de Hacienda destinó **US$4 millones** para la fase de emergencia a través del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (Fopromid)*. Además, el país recibió fondos no reembolsables del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por un monto de **US$250,000**.

Por otro, posterior a la formación de los huracanes **Darby** y **Celia**, se formó la tormenta tropical **Alex**, cuyos impactos asociados dejaron en el país fuertes lluvias con las consecuentes inundaciones, deslaves, pérdidas de infraestructuras y vidas humanas entre el 25 y 29 de junio de 2010. Durante ese momento, se declaró alerta naranja en todo el territorio nacional y una excepción de alerta roja en la zona residencial Reparto Las Cañas, en Ilopango, departamento de San Salvador. Se destinó para la fase de emergencia, en la referida zona residencial, un monto **US$566,042** entre Protección Civil, Secretaría de Inclusión Social, Cuerpo de Bomberos, Policía Nacional Civil, Ministerio de Gobernación, y el Ministerio de Defensa.

---

* De acuerdo con su Ley de creación (2005), "los recursos del Fopromid solamente podrán utilizarse en la ***prevención*** de desastres o en aquellos casos que demanden una oportuna y efectiva atención de ***emergencia*** ocasionada por desastres, sea que se trate de un evento que tenga impacto a nivel nacional o que las incidencias del mismo, afecten un espacio delimitado del territorio nacional. En caso de calamidad pública provocada por un desastre, podrá solicitar un presupuesto de emergencia al Consejo de Ministros de acuerdo a lo previsto en la Constitución". "El patrimonio del Fondo estará constituido de la siguiente manera: a) un aporte inicial proveniente del Presupuesto General del Estado, el cual ascenderá a **US$4 millones**; b) donaciones de cualquier entidad nacional o extranjera; c) además con las partidas asignadas en el presupuesto ordinario, monto que debe ser adecuado y suficiente; y d) Aporte provenientes de cualquier otra fuente". Decreto Ejecutivo No. 778 de fecha 31 de agosto de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 160 Tomo No. 368. En línea: *http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/42661551987394080625709800736c71?OpenDocument*

El presupuesto votado para 2010 pasó de US$8.5 millones a US$17.5 millones hasta el mes de ***agosto***. Este aumento de US$9 millones provino de los fondos para la fase de rehabilitación de Ida por US$4.5 millones, y el resto, de transferencias del gobierno. A la fecha en referencia, solamente se ha ejecutado el 25.7% (cuadro 11).

El MARN anunció el 5 de junio que reitera la pertinencia y prioridad de la política ambiental: la reducción de riesgos naturales. Junto con este anuncio, señaló que contaba con:

- US$23.5 millones para el Programa Nacional de Reducción de Riesgos (ya contemplados en el Plan Quinquenal)
- US$11.4 millones para fortalecer la gestión hídrica
- US$28.1millones para el Programa Nacional para el Manejo Integrado de los Desechos Sólidos

Además, anunció el Programa Nacional de Descontaminación de Ríos y Humedales, el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas; y el modelo inclusivo para la gestión de las áreas públicas naturales[9].

***Se ha iniciado un proceso de consulta para la elaboración del Reglamento Especial de Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas y Ecosistemas Acuáticos***

En septiembre de 2010, el MARN, a través de la Dirección de Gestión Hídrica y Ordenamiento Ambiental del Territorio, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (mediante el proyecto "Fortalecimiento del Marco Jurídico en Materia de Gestión de los Recursos Hídricos en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua – GCP/RLA/171/SPA) ha iniciado un proceso de consulta para la elaboración del Reglamento Especial de Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas y Ecosistemas Acuáticos. Lo anterior, amparados en los artículos 48, 49, 70 y 71 de la Ley del Medio Ambiente[10]. En el proceso de consulta se señaló que aparte de este esfuerzo, se iba a iniciar la elaboración de una Ley General de Aguas.

Es importante señalar que el Reglamento mencionado anteriormente no comprenderá todos los temas de una Ley General de Aguas, y que es necesario realizar un apropiado análisis jurídico para no tener problemas de inconstitucionalidad en el futuro[11].

***En octubre de 2010 el MARN firmó el primer convenio del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento del Gobierno de España***

El 21 de octubre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) anunció la firma de los dos primeros convenios para El Salvador en el marco de la ejecución del *Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento* (creado en 2007, después de la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en noviembre de 2007 en Santiago de Chile), el cual cuenta con 46 proyectos seleccionados en América Latina con una contribución de US$842.3 millones[12,13].

[9] La Prensa Gráf6ica, edición del 5 de junio de 2010, pág. 39; El Diario de Hoy, edición del 5 de junio de 2010, pág. 45, en línea: http://www.elsalvador.com/mwedh/pdf/20100605/EDH20100605NEG045P.pdf

[10] En línea: *http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/6260a80afb2a53a206256d02005a3977?*OpenDocument

[11] Sobre los principales temas contenidos en la legislación de recursos hídricos, el lector puede consultar Dimas (2010). Agua, crecimiento económico y bienestar. Análisis económico No. 6. Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES). Fusades. San Salvador.

[12] En línea: *http://www.aecid.org.sv/noticias/firmaconvenios.html*

[13] Para mayor información sobre los objetivos y antecedentes del Fondo, el lector puede revisar: *http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/prog_cooperacion/ofcas/Presentacion/*

- El primer convenio, firmado entre el MARN y ANDA, permitirá la ejecución del Programa Nacional de Agua Potable de Agua Potable y Saneamiento (adscrito al Programa de Gobernabilidad y Planificación de la Gestión del Recurso Hídrico); a través de una transferencia del MARN de US$4.2 millones a ANDA, y un aporte, de este último, por US$1 millón, a lo largo de cuatro años.

- El segundo convenio, firmado por ANDA y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), permitirá la ejecución del Programa de Infraestructura en Agua Potable y Saneamiento Básico en áreas periurbanas y rurales de El Salvador. ANDA será el ejecutor y aportará US$1.7 millones, mientras que el aporte del Fondo será de US$6.7 millones.

***El MARN espera recibir US$29 millones, durante cuatro años, provenientes del Fondo de Agua***

El Fondo tiene previsto asignar una inversión total de US$118.5 millones, a lo largo de un período de cuatro años, con una contrapartida de US$18.5 millones por parte del Gobierno de El Salvador (formando un total de US$137 millones). La distribución de los fondos en los cuatro años será la siguiente:

- El MARN recibirá US$29 millones destinados a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) para:

  - Política y estrategia hídrica
  - Plan maestro de GIRH
  - Mejoramiento de fuentes y conservación de suelos en microcuencas prioritarias
  - Inversiones para el incremento de la disponibilidad de recursos hídricos y descontaminación
  - Observatorio de la GIRH

- ANDA y FISDL contarán con US$57 y US$51 millones, respectivamente.

Es importante aclarar que aunque representa un considerable y valioso aporte para lograr avances en infraestructura y gestión integrada de nuestros recursos hídricos, éste se está realizando en un contexto en donde históricamente sigue prevaleciendo el enfoque sectorial (con una institucionalidad fragmentada) y, por ende, ausencia de gobernabilidad en el sector de recursos hídricos.

Además, es necesario señalar que los US$29 millones serán distribuidos en cuatro años (US$7.25 millones por año, en promedio), y que en 2006 el presupuesto ejecutado del MARN fue de US$25 millones.

## Presupuesto 2010-2011

***Para 2011 se espera un aumento de 121% con respecto al presupuesto votado de 2010***

El proyecto de presupuesto de 2011 muestra un aumento de 121% con respecto al presupuesto votado de 2010. Mientras que en 2010 el total de los fondos se financian con un 8% de préstamos externos; para 2011 esta participación se proyecta a 52% (cuadro 12).

De acuerdo con la prioridad de la política ambiental (gestión de riesgos naturales), tanto el presupuesto de 2010 como el de 2011 mantienen consistencia con esta prioridad.

En 2010 se fortalece la gestión de riesgos naturales con contratación de nuevo personal (el gasto corriente representa el 89% del total) y equipo para mejorar los monitoreo y sistemas de alerta temprana; mientras que en 2011 se ha proyectado continuar con énfasis en prevención, mediante la mejora de los sistemas de información y prevención de riesgos (el gasto de capital representa el 55% del total) (cuadro 15).

**Cuadro 15**
**Comparación del presupuesto votado de 2010 y el proyecto de presupuesto de 2011 por clasificación económica (US$)**

| | Gasto corriente | | | | Gasto de capital | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Año | Gasto de consumo | Gastos financieros | Transferencia corriente | **Subtotal** | Inversión activos fijos | Inversión capital humano | **Subtotal** | **Total** |
| 2010 | 7,147,205 | 69,250 | 340,080 | **7,556,535** | 561,155 | 383,675 | **944,830** | **8,501,365** |
| 2011 | 7,888,680 | 226,310 | 282,800 | **8,397,790** | 6,349,350 | 4,066,500 | **10,415,850** | **18,813,640** |
| **Variación %** | 10 | 227 | (17) | **11** | 1,031 | 960 | **1,002** | **121** |

*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

***Para 2011 los gastos corrientes incrementarán en 11%, mientras que los gastos de capital aumentarán en 1000%***

En efecto, de acuerdo con la clasificación económica, para 2011 los gastos corrientes incrementarán en 11%, mientras que los gastos de capital aumentarán en 1000% (cuadro 15). Esto viene explicado por la apuesta que el MARN está realizando al concentrarse en la prevención y mitigación dentro de la gestión de riesgos y la gestión de recursos hídricos. En ese sentido, se ha previsto fortalecer:

- la red de monitoreo de lluvia, ríos, aguas subterráneas, sismos y de nivel del mar
- el sistema de alerta temprana por deslizamientos, inundaciones y tsunamis
- mejorar las capacidades analíticas del MARN sobre amenazas y vulnerabilidades
- el establecimiento de un atlas dinámico de riesgos, entre otros.

De acuerdo con el cuadro 16, hasta agosto de 2010, el destino de los fondos por unidad presupuestaria dedicados a la reducción y mitigación de riesgos solamente se ha concentrado en el gasto corriente; mientras que para 2011 se ha proyectado destinar el 78% de los fondos en gasto de capital, lo cual es consistente con la apuesta del MARN.

**Cuadro 16**
**Comparación del presupuesto votado de 2010 y el proyecto de presupuesto de 2011 por unidad presupuestaria y clasificación económica[1] (US$)**

| | 2010 | | | 2011 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Unidad presupuestaria | Gastos corrientes | Gastos de capital | Total | Gastos corrientes | Gastos de capital | Total |
| Observatorio ambiental | | | | 1,675,620 | | **1,675,620** |
| Normas, evaluación, ordenamiento y cumplimiento | | | | 1,079,640 | | **1,079,640** |
| Manejo sostenible de recursos naturales | 1,631,460 | | **1,631,460** | | | |
| Prevención y reducción del riesgo | 1,736,950 | | **1,736,950** | | | |
| Programa nacional de reducción de riesgo | | | | | 6,017,000 | **6,017,000** |
| Programa de fortalecimiento para la reducción de riesgo | | | | | 3,759,000 | **3,759,000** |
| **Total** | 3,368,410 | - | 3,368,410 | 2,755,260 | 9,776,000 | 12,531,260 |
| | **100%** | | **100%** | **22%** | **78%** | **100%** |

*1/ Solamente se han analizado las unidades presupuestarias asociadas con la gestión de riesgo.*
*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

## Conclusiones

***La protección del medio ambiente y recursos naturales es clave para el desarrollo y crecimiento económico de los salvadoreños***

El sistema de recursos naturales-medio ambiente provee de insumos (agua, alimentos, etc.) y una serie de servicios ecosistémicos (mitigación de inundaciones y deslizamientos, etc.) estratégicos para nuestra competitividad, crecimiento económico y calidad de vida.

Un ejemplo de este vínculo se observa a través de los aportes que el agua realiza a sectores claves de la vida nacional (hogares, comercio, industria, gobierno, entre otros).

Para lograr potenciar este vínculo estratégico es necesario que el gobierno desempeñe adecuadamente su rol de *regulador*, de tal forma que promueva la *eficiencia* por medio de la reducción de la contaminación y la provisión de bienes públicos (como los servicios ambientales, sistemas de alerta temprana y redes de monitoreo sobre riesgos naturales).

***Modernización del MARN***

Es importante que el MARN inicie un proceso de modernización de su estructura organizativa, administrativa y financiera, que le permita desempeñar

su función de regulador y ejecutar un gasto público en forma transparente y eficiente —compatible con la referida función— y logre resultados concretos y medibles.

Sobre lo anterior, un aspecto clave en la gestión ambiental es la implementación de instrumentos económicos (o de mercado), como los mecanismos de pagos por servicios ambientales, incentivos de información para reducir la contaminación, promoción de la cultura del pago del agua, entre otros. Esto le permitiría al gobierno generar recursos adicionales y liberar al Estado de recursos, así como, promover la innovación tecnológica, eficiencia y competitividad mediante la protección ambiental.

Entre 2005 y 2009, el presupuesto ejecutado del MARN ha oscilado entre US$8.8 y US$25 millones, siendo 2006 el año que más gasto ejecutó.

Hasta agosto de 2010, el MARN había ejecutado un monto de US$4.5 millones (25.7% del presupuesto modificado de US$17.5 millones).

Existe muy poca experiencia en el uso de instrumentos de mercado para la gestión ambiental en el país. Aunque, se han realizado actividades en áreas como desechos sólidos, recursos hídricos, biodiversidad, entre otros; el MARN ha dedicado buena parte de sus esfuerzos a la puesta en marcha del sistema de evaluación de impacto ambiental, específicamente al otorgamiento de permisos ambientales. Este instrumento, lejos de cumplir con su objetivo, le ha significado al país un alto costo de oportunidad al atrasar inversiones y proyectos claves para el desarrollo del país.

En términos de resultados generales, la dinámica de degradación ambiental ha avanzado a un ritmo más rápido que nuestra capacidad institucional de enfrentarla.

### *Un presupuesto para medio ambiente afectado por fenómenos naturales*

De acuerdo con la evidencia, el presupuesto del MARN ha oscilado entre 0.2% y 0.13% del PIB, siendo éste uno de los presupuesto más bajos del Ejecutivo, sino el último. Aunque es importante observar sus variaciones, un aspecto clave es que el presupuesto del MARN esté en sintonía con su función de regulador y que sea ejecutado en forma transparente y efectiva.

Una característica que ha determinado los principales aumentos del presupuesto del MARN, desde su creación en 1997, es la presencia de fenómenos naturales (principalmente inundaciones y deslizamientos provocados por tormentas tropicales y huracanes) y los impactos socioeconómicos asociados con éstos.

Lo anterior, ha implicado la reorientación de fondos de préstamos externos para atender las fases de atención de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción post impacto. Esto le genera altos costos de oportunidad al país y denota el

énfasis de una política reactiva sobre una política de prevención y mitigación de riesgos naturales.

A raíz de la tormenta tropical Ida, ocurrida en noviembre de 2009, los fondos se han destinado para fortalecer las capacidades de *prevención y mitigación*, y manejo de desastres, inversiones que le corresponde con su función de proveedor de bienes públicos (sistemas de monitoreo y de alerta temprana). Sin embargo, es necesario continuar fortaleciendo la capacidad de respuesta ante los impactos de los fenómenos naturales.

Sobre esto, el MARN ha logrado gestionar considerables fondos para la gestión preventiva de riesgos naturales, desechos sólidos y el fortalecimiento de la legislación y gestión integrada de recursos hídricos. Aquí, será importante evaluar sus logros y capacidad de ejecución; sin embargo, en forma paralela, es urgente crear un marco normativo para iniciar el proceso de gestión integrada del agua, que permitirá no solo protegerla y usarla eficientemente, sino que también, hacer un uso de suelo adecuado y mitigar los riesgos naturales.