

Equidad del Gasto Público en El Salvador 2012



funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Equidad del gasto público en El Salvador 2012



336

A945e Ávalos Cortez, Nayda Ivette, 1986-

sv Equidad del gasto público en El Salvador 2012 / Nayda Ivette Ávalos Cortez,
Juan José Urbina Membreño. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2014.
80 p. : cuadros, gráficos ; 28 cm.

ISBN 9789996149146

1. Finanzas Públicas--El Salvador. 2. Política fiscal. 3. Gasto público.
I. Urbina Membreño, Juan José, 1986-, coaut. II. Título

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición, 300 ejemplares
San Salvador, El Salvador, Centroamérica
septiembre de 2014

Investigación elaborada por:

Nayda Ivette Ávalos Cortez
Juan José Urbina Membreño

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

Impresión:

Servicios Técnicos Sorto

© FUNDE, 2014

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite a la FUNDE.

Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de FUNDE y en ningún caso debe considerarse que reflejan la postura de Irish Aid.

Con el apoyo de:



Irish Aid
Department of Foreign Affairs
An Roinn Gnóthaí Eachtracha

Equidad del gasto público en El Salvador 2012



Área de Macroeconomía
y Desarrollo

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Índice general

Introducción.....	7
Resumen ejecutivo.....	8
Parte I: Marco teórico y descriptivo	10
1. Rol del Estado e importancia del gasto público en el desarrollo económico y social	11
2. Análisis de la evolución y composición del gasto público en El Salvador	15
- Objetivos y prioridades nacionales 2005-2012	15
- Evolución del gasto público 2005-2012 (gobierno central)	16
- Evolución del gasto público por áreas de gestión 2005-2012 (gobierno central)	18
3. Evolución del gasto en subsidios y programas sociales.....	24
- Programas sociales	24
- Subsidios.....	26
Parte II: Análisis de la redistribución del ingreso en el salvador a partir del gasto público 2012	30
4. Distribución del ingreso familiar.....	31
5. Efecto redistributivo del gasto público	35
- Gasto en educación	37
- Gasto en salud	40
- Transferencias Especiales para Apoyo al Ingreso de la Población en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad	43
- Subsidios.....	46
6. Coeficiente de Concentración	50
7. Coeficiente de Gini	52
Parte III: Propuestas y recomendaciones	56
8. Políticas transversales	57
- Creación de la institucionalidad necesaria para una mejor asignación del gasto público.....	57
- Sistema de evaluación de impacto redistributivo de programas/políticas sociales.....	58
- Creación de ventanilla única para ordenar la oferta de servicios sociales hacia los más pobres	59
- Focalización de subsidios	59
- Promoción de un servicio público de excelencia: combate a corrupción, mayor transparencia y flexibilidad.....	60
9. Políticas relacionadas con la situación fiscal del país	62
10. Políticas relacionadas con educación	64
11. Políticas relacionadas con salud	66
Conclusiones	69
Bibliografía	71
Anexos.....	73

Índice de cuadros

Cuadro 1: El Salvador: Programas sociales del Gobierno 2008-2012 (US\$ millones)	25
Cuadro 2: El Salvador: Ingresos mensuales mínimo y máximo por deciles, y riqueza apropiada, año 2012.....	32
Cuadro 3: El Salvador: Estructura del gasto público en educación según deciles de hogares y nivel educativo de asistencia, año 2012	38
Cuadro 4: El Salvador: Coeficiente de Concentración del gasto en educación por nivel educativo, año 2012	39
Cuadro 5: El Salvador: Coeficiente de Gini antes y después de aplicado gasto en educación, año 2012.....	39
Cuadro 6: El Salvador: Estudiantes en educación pública superior por percentiles (91-100), año 2012	40
Cuadro 7: El Salvador: Estructura del gasto en salud por deciles de hogares, según lugar de atención, año 2012	41
Cuadro 8: El Salvador: Coeficiente de concentración del gasto en salud por tipo de centro de atención, año 2012	42
Cuadro 9: El Salvador: Coeficiente de Gini antes y después de aplicado el gasto en salud, año 2012.....	42
Cuadro 10: El Salvador: Estructura del Apoyo al Ingreso de la Población en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad de los programas Comunidades Solidarias Rurales y Comunidades Solidarias Urbanas, año 2012	44
Cuadro 11: El Salvador: Coeficiente de Concentración del gasto en transferencias de apoyo al ingreso, año 2012	44
Cuadro 12: El Salvador: Coeficiente de Gini antes y después de aplicado el gasto en transferencias de apoyo al ingreso, año 2012	45
Cuadro 13: El Salvador: Familias participantes en Comunidades Solidarias por percentiles (91-100), año 2012	46
Cuadro 14: El Salvador: Estructura de subsidios por deciles de hogares, año 2012	47
Cuadro 15: El Salvador: Coeficiente de Concentración del gasto en subsidios, año 2012	48

Cuadro 16: El Salvador: Estructura del gasto anual en transporte público por percentiles (91-100), año 2012 . **48**

Cuadro 17: El Salvador: Coeficiente de Gini antes y después de aplicado el gasto en subsidios, año 2012 . **49**

Cuadro 18: El Salvador: Coeficiente de Concentración del gasto en cada variable estudiada, año 2012..... **51**

Índice de gráficos

Gráfico 1: América Latina y El Caribe (21 países). Evolución del gasto público total y gasto público social en % del PIB (1990-1991 al 2008-2009)	13
Gráfico 2: El Salvador: Evolución del gasto público del gobierno central 2005-2012 (US\$ millones y como % del PIB).....	17
Gráfico 3: El Salvador: Gasto público por áreas de gestión 2005-2012 (US\$ millones y % del gasto total).....	18
Gráfico 4: El Salvador: Evolución del gasto en desarrollo social 2005-2012 (Tasas de crecimiento).....	20
Gráfico 5: El Salvador: Evolución del gasto público y gasto social, 2005-2012 (% del PIB).....	20
Gráfico 6: El Salvador: Gasto en desarrollo social por categorías, 2005-2012 (% de participación).....	21
Gráfico 7: El Salvador: Evolución del gasto en desarrollo social por categorías, 2005-2012 (US\$ millones)	22
Gráfico 8: El Salvador: Gasto en subsidios 2008-2012 (US\$ millones)	26
Gráfico 9: El Salvador: Distribución porcentual del Ingreso por deciles, 2008-2012.....	33
Gráfico 10: El Salvador: Distribución porcentual del Ingreso para los primeros cinco deciles y para el decil 10, 2008-2012	34
Gráfico 11: El Salvador: Coeficiente de Concentración del gasto público, año 2012.....	51
Gráfico 12: El Salvador: Curva de Lorenz antes y después del gasto público social, año 2012.....	53

Equidad del Gasto Público en El Salvador 2012

Introducción



La presente investigación pretende analizar si el gasto público en estas áreas contribuye a disminuir o acrecentar las desigualdades existentes en el nivel de ingreso de la población salvadoreña”.

A lo largo de las últimas décadas, junto con África subsahariana, América Latina ha sido catalogada como la región más inequitativa del mundo. Las inequidades persistentes en la región, sin embargo, podrían verse disminuidas significativamente a través de una participación estatal efectiva, en particular, mediante la implementación de políticas de ingresos y gastos orientadas a beneficiar a la población más desfavorecida. Estudios recientes ponen especial énfasis en el papel preponderante que tiene el gasto público, específicamente el gasto público social, para disminuir estos niveles de desigualdad y promover el desarrollo. Sin embargo, para que este tipo de gasto cumpla una función redistributiva de la riqueza nacional de manera más equitativa, debe necesariamente tener un fuerte componente progresivo hacia las personas con menores ingresos.

La presente investigación se centra en el estudio del gasto público en El Salvador para el año 2012, con el propósito de estimar el efecto e incidencia que tienen en el ingreso de las familias salvadoreñas las asignaciones presupuestarias destinadas a las áreas sociales, específicamente en lo

que se refiere a educación, salud, transferencias corrientes y subsidios. En particular, se pretende analizar si el gasto público en estas áreas contribuye a disminuir o acrecentar las desigualdades existentes en el nivel de ingreso de la población salvadoreña. Para ello, se utilizan diferentes indicadores, entre los que sobresale el Coeficiente de Concentración del Gasto y el índice de Gini (antes y después del gasto público).

La estructura del presente estudio comprende tres partes. En la parte uno se presenta una reseña del gasto público en El Salvador, destacando el rol del Estado y la importancia del gasto público en el desarrollo económico y social, así como la evolución y composición del gasto gubernamental en el período 2005-2012. En la parte dos se presenta el análisis correspondiente a la redistribución del ingreso de las familias salvadoreñas a partir de la ejecución del gasto público en áreas sociales. Y, finalmente, la tercera parte contiene recomendaciones de políticas públicas para profundizar la equidad del gasto público en el país.

Resumen ejecutivo



La política fiscal busca tener un impacto positivo en cuanto a la reversión de las desigualdades sociales existentes. En particular, el gasto público tiene la potencialidad de expandir el conjunto de oportunidades de vida de los ciudadanos, así como de impactar positivamente en las capacidades de los individuos”.

Para el caso de El Salvador, si bien es cierto que el gasto público social parece cumplir, a nivel general, su función redistributiva de una manera equitativa, el avance hacia los objetivos de una disminución significativa en las brechas de ingreso entre ricos y pobres ha experimentado solo una leve mejoría.

Para el gasto específico en salud pública y en transferencias de apoyo al ingreso (programas Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales), se observa una alta progresividad, implicando que este tipo de gastos cumplen de mejor forma su función redistributiva al beneficiar en mayor proporción a los deciles de más bajos ingresos. En el caso de salud, el 58.4% del gasto beneficia a los cinco deciles con ingresos más bajos, mientras que aproximadamente el 25% del gasto se concentra en los dos deciles más pobres. El gasto en transferencias de apoyo al ingreso presenta una tendencia similar: los tres deciles más pobres concentran un poco más del 50% del gasto de Comunidades Solidarias Rurales, mientras que estos mismos deciles perciben cerca del 40% del gasto en Comunidades Solidarias Urbanas. Al observar el índice de Gini después del gasto en ambos ramos, también se observa una mejora en la distribución del ingreso de las familias.

En el caso de educación, se observan diferentes efectos distributivos del gasto público según el nivel educativo que se tome en consideración. Mientras que el gasto público en educación básica se considera progresivo en términos absolutos (con mayores beneficios acumulados en los deciles bajos y medios), el gasto en educación superior es regresivo, con beneficios acumulados del 43.2% en los dos deciles más ricos.

Por su parte, el subsidio al transporte público de pasajeros presenta un coeficiente de concentración regresivo en favor de los deciles más altos: el 38.3% del gasto beneficia a los tres deciles con mayores ingresos¹. El subsidio al gas licuado, por otra parte, presenta una menor regresividad, concentrándose en los deciles medios: el 43.1% del gasto beneficia a los deciles 4, 5, 6 y 7.

El hecho de que dichos subsidios no presentan un fuerte componente progresivo en términos absolutos demuestra que éstos no están cumpliendo su objetivo de beneficiar en mayor medida a los deciles de menores ingresos (población más pobres del país), y, por tanto, se podrían catalogar como una herramienta redistributiva ineficiente para mejorar la equidad en el país.

En ese sentido, una de las conclusiones más importantes del presente estudio es que un mayor gasto público no necesariamente se traduce (ni se ha traducido) en mayor bienestar o mayor equidad en la sociedad. La clave, entonces, no consiste en aumentar el gasto social per se, sino hacerlo en aquellos proyectos, programas o acciones que produzcan mejores resultados en términos de reducción de inequidades.

Para que el gasto público tenga un mayor impacto en su función redistributiva de la riqueza nacional, su componente progresivo hacia las personas con mayores vulnerabilidades debe ser más fuerte. En ese sentido, aunque se han dado avances en mejorar la progresividad del mismo (con focalizaciones de subsidios, por ejemplo), aún existe espacio para profundizar la equidad del gasto público en el país. Entre las medidas orientadas a cumplir dicho objetivo, se propone 1) la implementación de políticas transversales que pretenden mejorar la institucionalidad relacionada con el gasto público; 2) el ordenamiento de la oferta de servicios y programas sociales para atender más equitativamente a su demanda; 3) la implementación de un sistema de evaluación del impacto redistributivo del gasto para orientarlo hacia aquellos programas y proyectos que produzcan mejores resultados en términos de reducción de inequidades; y 4) la universalización de la educación inicial (o preescolar) y la educación media y superior, para mejorar la equidad del gasto público en educación.

A nivel general, sin embargo, es importante destacar que ninguna política social puede ser sostenible en el tiempo si no se resuelve el problema de las finanzas públicas del país. En este sentido, los esfuerzos que el Gobierno ha realizado en materia fiscal, con acciones tendientes a focalizar los subsidios por ejemplo, han sido positivos. Sin embar-

go, el avance que se ha hecho en materia de mejora en la equidad del gasto público difícilmente podrá ser mantenido o profundizado si no se hace un esfuerzo integral por sanear gradualmente las finanzas públicas del país y avanzar en darle sostenibilidad a la política social con recursos propios.

A nivel general, la sociedad salvadoreña debe iniciar una discusión abierta y transparente sobre la realidad fiscal actual, teniendo como objetivo asegurar una distribución más equitativa del gasto público a nivel nacional. El contexto político-electoral que actualmente vive el país podría dar la pauta y ser la oportunidad para que este consenso se logre, ya que las promesas y compromisos que se anuncian en la campañas políticas de los diferentes partidos, no podrán ser concretados sin acuerdos que garanticen el saneamiento de las finanzas públicas (incluidas las líneas de orientación del gasto público) del país.

Notas del capítulo

1. Aunque este último resultado pudiera parecer contradictorio —pues se podría pensar que las personas de mayores ingresos del país no necesitan hacer uso del sistema de transporte público— es preciso recordar que la distribución de la población salvadoreña por deciles de ingreso es muy heterogénea en cuanto a los rangos de ingreso que comprende cada decil. En este sentido, los hogares que corresponden a los tres deciles superiores poseen un rango de ingresos mensuales que varía desde los US\$574 hasta los US\$1,007 (en los primeros puestos del decil más alto). Esta situación sugiere que, aunque las familias con ingresos mensuales de US\$574 se encuentran en los tres deciles de mayores ingresos del país, no necesariamente tienen el poder adquisitivo para adquirir un vehículo propio y, por tanto, hacen uso del sistema de transporte colectivo.

Marco teórico y descriptivo

PARTE UNO

1/ Rol del Estado e importancia del gasto público en el desarrollo económico y social

El rol que debe desempeñar el Estado en la economía ha sido un tema debatido a lo largo de la historia contemporánea. Por un lado, los economistas clásicos defienden un sistema de libre mercado con poca o nula participación estatal, mientras que, por otra parte, los economistas keynesianos abogan por una intervención más activa del Estado ante fluctuaciones en la economía. En cualquier caso, cuando los países se enfrentan con problemas de equidad debido a la existencia de fallas de mercado, la participación del Estado a través de su política de ingresos y gastos se vuelve fundamental para mejorar la distribución del ingreso y corregir las asignaciones ineficientes.

Para el caso de América Latina, catalogada por el Banco Mundial como la región más inequitativa del mundo junto con África subsahariana, se esperaría que la política fiscal tuviera un impacto positivo en cuanto a la reversión de la desigualdad. No obstante, diferentes estudios muestran que el impacto redistributivo de la política fiscal en la región ha sido caracterizado como leve (Jiménez & López, 2012).

Goñi *et al* (2008) analizan el efecto redistributivo de la política fiscal en seis países de América Latina² y lo comparan con el de quince países de Europa Occidental³. Dicho

estudio concluye que la brecha entre ambas regiones en términos de desigualdad del ingreso es mucho mayor después de aplicada la política fiscal (imposición de impuestos y transferencia de gasto público) que antes de la política fiscal. En otras palabras, muestra que la gran diferencia entre América Latina y los países más igualitarios de Europa Occidental recae no tanto en la inequidad resultante de las fuerzas del mercado, sino en los sistemas fiscales de la región que fallan en sus funciones redistributivas.

De acuerdo al mismo estudio, mientras que en los países europeos la redistribución fiscal conlleva a una reducción promedio de 15 puntos en el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso (índice de desigualdad), en el caso de América Latina, dicha reducción es de solamente dos puntos porcentuales en promedio.

Asimismo, los resultados muestran que el mayor impacto redistributivo en los países europeos se da a través de las transferencias del Estado (gasto público) y no por el lado del sistema tributario.

En esa misma línea, los autores señalan que la desigualdad en los países europeos disminuye considerablemente después del gasto

en seguridad y asistencia social, específicamente. En el caso de América Latina, dicho gasto no sólo es significativamente menor, sino que, además, la región cuenta con un gran sector informal que resulta excluido de las políticas de seguridad social, lo cual repercute negativamente en el proceso de redistribución del ingreso.

Barreix et al (2009), en referencia a dicho estudio, sostienen que la importancia de las transferencias (gasto público) se comprende mejor al observar que en los países seleccionados de Europa se transfieren recursos a través del sistema de seguridad social y asistencia social por un monto equivalente al 16.3% del PIB. Esto contrasta con lo que sucede en los países de América Latina, los cuales registran transferencias de seguridad social y de asistencia social que ascienden al 7.3% del PIB. Aunado a esta diferencia de nueve puntos porcentuales, es importante recordar que en los países de Latinoamérica la informalidad asciende entre el 40% y 60% de la población y se concentra en el grupo más pobre.

El punto a destacar en éste y otros estudios similares radica en el papel preponderante que tiene el gasto público, específicamente el gasto público social, para disminuir los índices de desigualdad y promover el desarrollo. De acuerdo al *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*, el gasto gubernamental es una herramienta importante para promover el desarrollo, siempre y cuando signifique una redistribución del ingreso particularmente favorable a los grupos con mayores desventajas sociales.

Dicho informe sostiene que el gasto público tiene la potencialidad de expandir de manera directa o indirecta el conjunto de oportunidades de vida para los ciudadanos, lo cual es un elemento constitutivo del desarrollo humano. Además, enfatiza que, mediante

programas de combate a la pobreza y provisión de servicios de calidad en salud y educación, el gasto gubernamental puede tener un impacto significativo en las capacidades de los individuos. De esta manera, se esperaría que, mediante la intervención estatal, la población vulnerable logre superar las condiciones de desventaja a las que se ven expuestos originalmente.

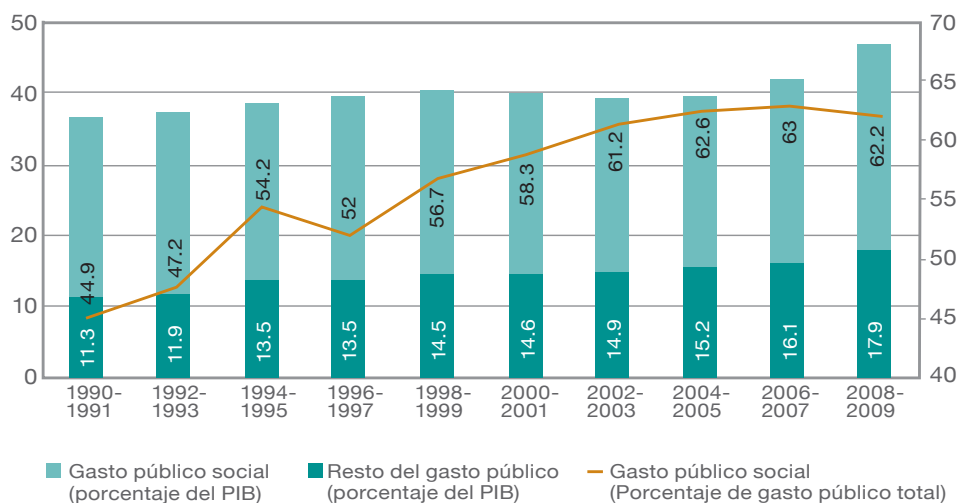
El impacto final del gasto público, no obstante, depende de distintas variables. Así, pues, un mayor gasto social no necesariamente se traduce en mayor bienestar o mayor equidad en la sociedad. Jiménez y López (2009) retoman el caso de América Latina y observan que el gasto social aumentó gradualmente su participación en el gasto total (gráfico 1), pasando de representar alrededor del 45% a comienzos de los noventa a representar más del 60% en los últimos años. Sin embargo, se observa que, a pesar de esta evolución positiva del gasto social en la región, el impacto distributivo de éste sigue siendo inferior al alcanzado por países más desarrollados (Jiménez y López, 2009; Breceda et al, 2008; Goñi et al, 2008).

A raíz de la complejidad de esta situación, es necesario ahondar en el conocimiento sobre el rol que podría tener el gasto social en cuanto a la redistribución del ingreso, así como en las políticas públicas pertinentes a mejorar la equidad social de los países. Desde esta perspectiva, y en palabras de Jiménez y López (2009), “la definición del papel del Estado y su política de gasto social son herramientas cruciales en la creación de una sociedad más justa y equitativa”.

A parte de ser una herramienta poderosa para promover el desarrollo y la equidad, el gasto público también puede impulsar el crecimiento económico. López (2010) analiza la relación entre el gasto público y el crecimiento económico para los países

Gráfico 1

América Latina y el Caribe (21 países). Evolución del gasto público total y gasto público social en % del PIB (1990-1991 al 2008-2009)



Fuente: Panorama Social de América Latina, CEPAL 2011.

de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), específicamente en el período 1970-2005. Los resultados obtenidos en dicho informe muestran que un incremento en el gasto social está asociado a un aumento en las tasas de crecimiento económico en los países en estudio. Asimismo, en relación al gasto en formación bruta de capital fijo, un incremento del 1% en la participación del gasto en capital sobre el gasto total se relaciona con un incremento del 0.91% en el crecimiento económico quinquenal (aproximadamente un 0.018% anual).

De manera similar, en su estudio sobre los efectos del tamaño y calidad del Gobierno sobre el crecimiento económico, Cooray (2009) concluye que ambos, el incremento del gasto público y la buena gobernanza⁴, son importantes para el crecimiento económico. La autora encuentra evidencia de que los países con mejor gobernanza hacen un

uso más efectivo del gasto público. Asimismo, muestra que el capital humano afecta positiva y significativamente el crecimiento económico. En ese sentido, se recomienda que los países promuevan el gasto en capital humano y la buena gobernanza para acelerar sus tasas de crecimiento económico.

Sobre este último tema, el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011* también hace referencia a que las distorsiones en la transmisión de las preferencias ciudadanas a la ejecución del gasto público (como la corrupción, la presencia de fuertes presiones políticas, o la acción de grupos de interés) generan ineficiencias en el mejoramiento de variables estrechamente relacionadas con el desarrollo humano.

De acuerdo al mismo Informe, Rajkumar y Swaroop (2008) encontraron que en países con bajos niveles de corrupción, una burocracia eficaz y con cierta autonomía

ante grupos de presión, el gasto público en salud y educación redujo significativamente las tasas de mortalidad infantil y de reprobación escolar en el período 1990-2003. De igual forma, sostienen que “conforme aumenta la corrupción y se reduce la calidad de la burocracia, incrementar el gasto público en los rubros mencionados puede no tener efecto alguno”.

Respecto a la desagregación del gasto público social, el Informe mencionado sostiene que el gasto público en salud y educación, particularmente, tienen un efecto sobre el desarrollo humano muy similar al que se le atribuye al crecimiento del ingreso per cápita (Ramírez, Ranis y Stewart 2000). Sin embargo, en cuanto a los efectos redistributivos del gasto público en indicadores no monetarios de salud y educación, la información disponible apunta a que en Latinoamérica no hay mejoras en cuanto a equidad. Wagstaff (2002), por ejemplo, muestra que no existe una asociación significativa entre la proporción de gasto público en salud y la desigualdad en la mortalidad infantil. Gershberg y Schuermann (2001) advierten que el análisis del gasto público en educación y la desigualdad se ha centrado en el impacto del prime-

ro sobre los ingresos y no en los efectos sobre los logros escolares. Y, finalmente, Scott (2002) encuentra evidencia inconclusa sobre la progresividad de la intervención gubernamental en educación (PNUD, 2011).

A partir de la experiencia internacional revisada y de los pocos estudios encontrados que se centran exclusivamente en el tema de la equidad del gasto público en El Salvador, surge la motivación para explorar hasta qué punto el gasto público en el país mejora la equidad y, por consiguiente, está cumpliendo uno de sus objetivos centrales.

Notas del capítulo

2. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú
3. Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia e Inglaterra.
4. Definida por: 1) el grado en el que los ciudadanos pueden participar en el proceso político de toma de decisiones; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) eficiencia del gobierno para implementar políticas y mantener la credibilidad; 4) calidad regulatoria para formular e implementar políticas que incentiven la participación del sector privado; 5) control de la corrupción; 6) seguridad jurídica.

2/ **Análisis de la evolución y composición del gasto público en El Salvador**

Objetivos y prioridades nacionales 2005-2012

Para analizar el impacto redistributivo del gasto público en El Salvador, se requiere conocer dónde y cómo se están asignando los recursos del Estado, así como las prioridades nacionales que guían la distribución de dichos recursos. En 2005, los objetivos y prioridades nacionales plasmadas en la política presupuestaria del país resaltaban los siguientes aspectos⁵:

1. Generar estabilidad macroeconómica y condiciones para mayor participación de los beneficios del progreso, a través del desarrollo local y la integración humana, geográfica y territorial.
2. Elevar la productividad y competitividad del país, mediante su integración a los procesos productivos y comerciales mundiales.
3. Incrementar el capital humano, mediante la satisfacción de las necesidades básicas y otorgar herramientas necesarias para el aprovechamiento de las oportunidades.
4. Recuperar el medio ambiente como herramienta para lograr un progreso socioeconómico sustentable

Durante los años subsiguientes, específicamente los comprendidos en el quinquenio presidencial 2004-2009, las prioridades y objetivos nacionales anteriormente expuestos no presentaron mayores cambios. En 2009, año de transición presidencial en el país, los objetivos de nación variaron en cuanto al enfoque y énfasis realizado, centrándose más en el aspecto social⁶. De acuerdo a la política presupuestaria 2009, dichos objetivos incluían:

1. Orientar recursos a la atención de los grupos más vulnerables incrementando los programas sociales y manteniendo los subsidios.
2. Construir un sistema humano e incluyente, sustentado en la solidaridad, la responsabilidad social de la empresa y la subsidiaridad estatal, que genere los ingresos necesarios en el ámbito individual y nacional, para lograr mayores niveles de bienestar a la población.
3. Contribuir a la conformación de una sociedad moderna, basada en el conocimiento, con alto capital humano, integrada social y territorialmente, con acceso generalizado a la información, y orientada a reducir significativamente la pobreza y a la consecución del bien común.

En 2010, año caracterizado por un entorno de crisis económica mundial, los objetivos y prioridades nacionales se enfocaron en revertir el efecto de dicha crisis en el país. Específicamente, se centraron en proteger los empleos existentes, generar nuevas fuentes de trabajo y proteger de los impactos negativos de la crisis a la población pobre y excluida. Asimismo, se asumió como prioritario iniciar la construcción de un Sistema de Protección Social Universal y construir políticas de Estado inclusivas en materia económica y social.

Para los años subsiguientes se buscó elevar gradualmente el gasto público vinculado al desarrollo integral de la población, especialmente, hacia los sectores sociales, la seguridad ciudadana, la capacitación laboral y la infraestructura productiva. La política presupuestaria para dicho período también menciona la promoción de estudios para la elaboración de presupuestos plurianuales, con el fin de contar con una proyección estratégica del gasto gubernamental.

Evolución del gasto público 2005-2012 (gobierno central)

Tal como menciona el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) en su estudio *Política Fiscal salvadoreña 2007-2013* (2013), al igual que en el caso de otros países de la región, la característica principal del gasto público en El Salvador es su alta rigidez. Esto se evidencia en el hecho de que aproximadamente el 85% de los recursos financieros están pre asignados por ley, especialmente las asignaciones relacionadas con transferencias a municipalidades, presupuesto del órgano judicial, aportes a instituciones, pago de pensiones del antiguo sistema previsional, servicio de la deuda pública, inversión financiada con préstamos y donaciones, entre otros.

Esta situación restringe el margen de maniobra de las autoridades gubernamentales para impulsar la ejecución de aquellos programas económicos, sociales o sectoriales que pudieran ser de su interés. Adicionalmente, ICEFI (2013) sostiene que los problemas relacionados con una débil planificación estatal repercuten en una posible ineficiencia, baja calidad y baja ejecución del gasto público, lo cual impide alcanzar resultados de mayor envergadura en la gestión gubernamental.

A nivel general se observa que el gasto de funcionamiento del gobierno central engloba más del 80% del presupuesto nacional. En los últimos siete años el rubro salarios absorbió cerca del 37% de los ingresos disponibles, las adquisiciones de bienes y servicios significaron una erogación cercana al 19% de los gastos presupuestados, mientras que el pago de intereses de la deuda pública promediaron un 12% (ICEFI, 2013).

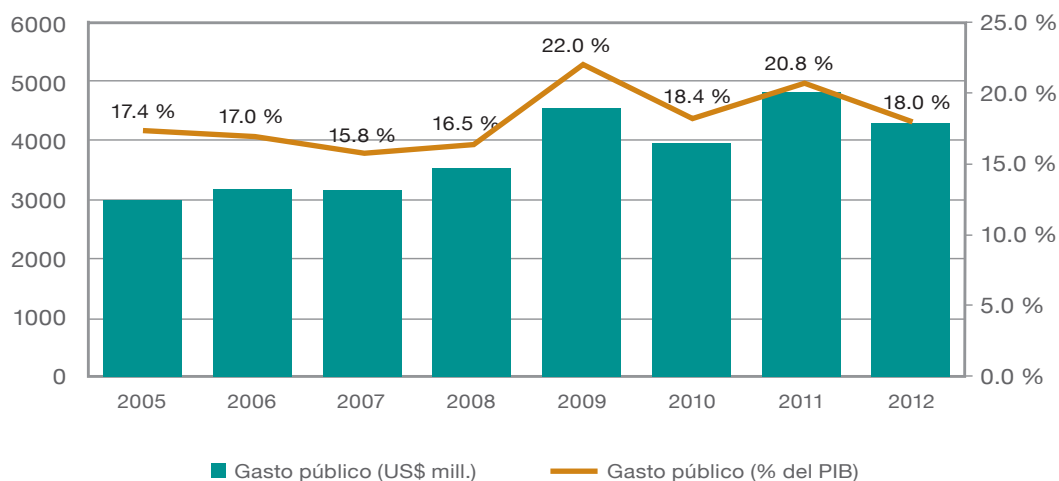
En lo que respecta al período 2005-2012, el gasto público total reportó un monto promedio de US\$3,815.1 millones anuales, presentando fluctuaciones importantes al observar su evolución (gráfico 2).

Entre éstas sobresale 2009, año de transición presidencial, como el año que mostró un mayor crecimiento del gasto público (29.1%), equivalente a US\$1,027.7 millones adicionales en comparación al año anterior. Asimismo, el año 2011 reportó la segunda mayor tasa de crecimiento (22.1%) durante el período en estudio.

En relación a dicho crecimiento, ICEFI (2013) destaca que el incremento en el pago del servicio de la deuda en el país influyó en el aumento del gasto observado en dichos años, ya que los montos presupuestados para reconversión de deuda en 2009 y 2011 superaron los US\$1,400 millones, lo que im-

Gráfico 2

El Salvador: evolución del gasto público gobierno central 2005-2012
(En US\$ millones y como % del PIB)



Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

plicó, adicionalmente, una seria rigidez para la utilización de los recursos presupuestarios en temas vinculados con desarrollo.

A nivel general, el cambio en la visión del gobierno salvadoreño y los efectos de la crisis económica internacional se manifestaron en el período 2009-2012, resultando en que el gasto promedio del período fuera mayor al observado durante el período presidencial anterior. Por ejemplo, al medir el gasto público como porcentaje del PIB durante ambos períodos presidenciales, se observa que 2009 fue el año que registró un valor máximo (22%), incrementando 5.5 puntos porcentuales respecto al año anterior (gráfico 2). Aun cuando este dato está influenciado por el efecto de contracción del PIB registrado en 2009 (-3.1%⁷), en general, el incremento en el gasto total del nuevo gobierno respondió a una nueva visión de afrontar la crisis económica mundial por medio de una política fiscal ligeramente contra cíclica, que incluía

el establecimiento de programas paliativos para contrarrestar el impacto de la misma. El problema, sin embargo, radicó en que el aumento del gasto público estuvo respaldado con un aumento de únicamente 1% en la carga tributaria, lo que produjo que el déficit fiscal se mantuviera en niveles superiores al 3% del PIB, y se generara un incremento sostenido de la deuda pública (ICEFI, 2013).

Evolución del gasto público por áreas de gestión 2005-2012 gobierno central

Al evaluar el gasto público por áreas de gestión para el período 2005-2012, sobresale el área de desarrollo social por su mayor participación, representando el 39.6% del gasto total en promedio, equivalente a US\$1,506 millones anuales y 7% en términos del PIB. Este resultado parece ser consecuente con las prioridades y objetivos del gasto público

plasmados en las políticas presupuestarias descritas anteriormente, en especial, las plasmadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, donde se sostiene que el gasto social es una de las mayores prioridades del actual Gobierno (GOES, 2010).

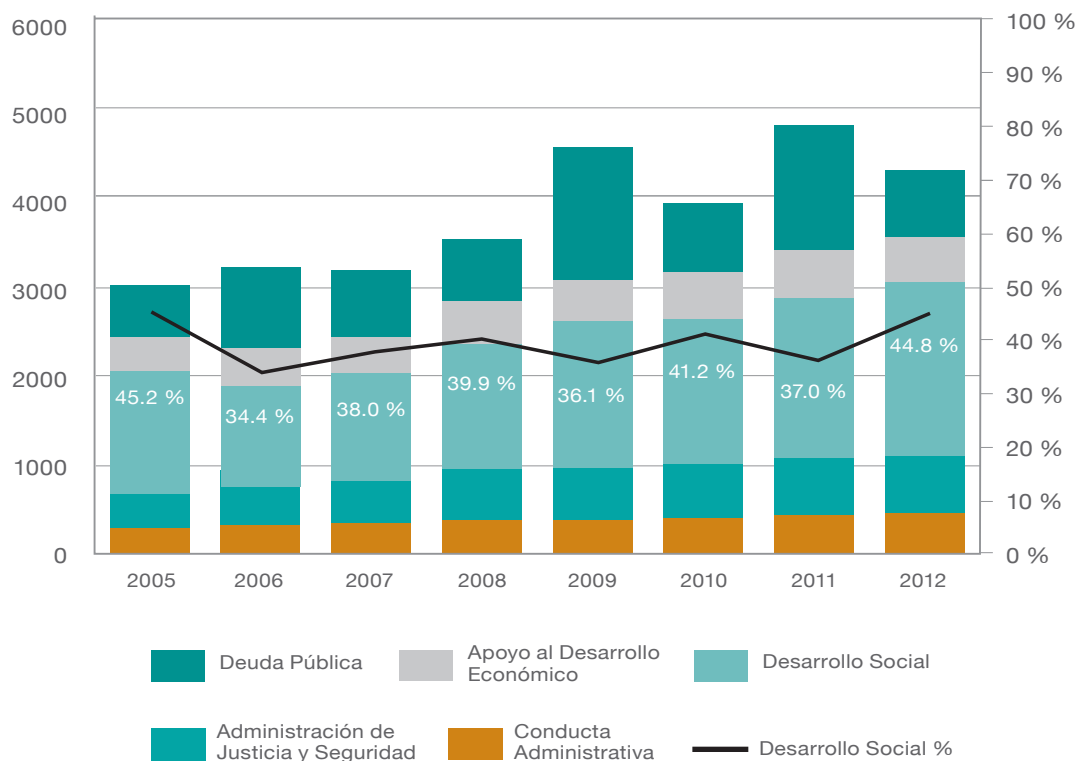
La deuda pública, por su parte, se ubica en el segundo lugar con una participación promedio de 23.5%, en el gasto total, seguido por Administración de Justicia y Seguridad, y Apoyo al Desarrollo Económico y Conducción Administrativa, con participaciones promedio de 14.1%, 12.4% y 10.5%, respectivamente (gráfico 3).

Respecto a la evolución del gasto en desarrollo social, se observa que sus tasas de crecimiento anuales se han mantenido positivas durante el período, a excepción de los años 2006 y 2010, donde dichas tasas reportaron valores negativos (gráfico 4).

El año 2009 sobresale por presentar la mayor tasa de crecimiento en erogaciones destinadas al área de desarrollo social (16.8%), representando un incremento de US\$236.3 millones respecto al año anterior. De acuerdo al *Informe de Gestión Financiera* de dicho año, este incremento se debió a un mayor gasto en transferencias corrientes, principalmente

Gráfico 3

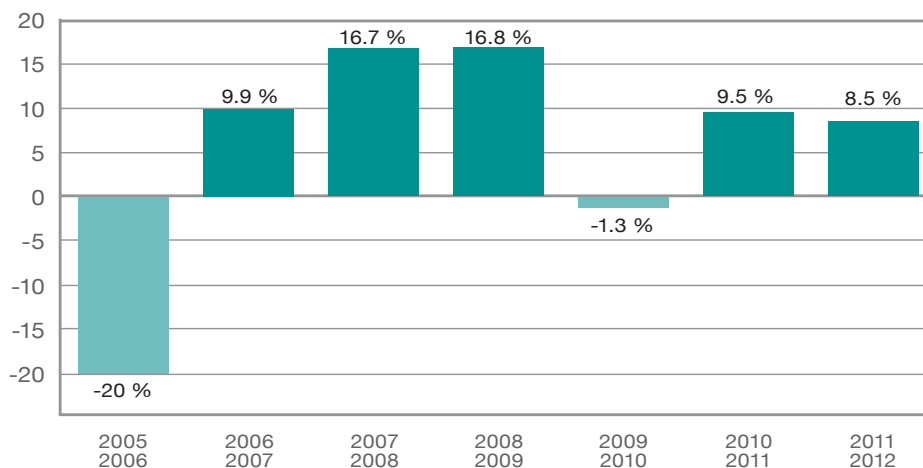
El Salvador: gasto público por áreas de gestión 2005-2012 (US\$ millones y % del gasto total)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4

El Salvador: evolución del gasto en desarrollo social 2005-2012
(Tasas de crecimiento)



Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

aquellas destinadas a cubrir los subsidios de la energía eléctrica, gas licuado, transporte público de pasajeros, subsidios escolares y el fortalecimiento de los programas de Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas. Ya el año anterior, se había observado un incremento en proyectos de infraestructura, donde sobresalen el Programa de Reconstrucción, Construcción y Equipamiento de Hospitales; Programa de Vivienda-Fase I; Construcción de Obras Viales y Obras de Desarrollo Local, así como inversiones en el área educativa y en obras para el desarrollo del sector hídrico y el sector agro-empresarial.

En contraposición, 2006 sobresale por ser el año que reportó el menor gasto en desarrollo social, decreciendo considerablemente respecto al año anterior (-20%). Además, las erogaciones en desarrollo social reportadas en 2006 representaron el menor monto en términos del PIB (5.7%) y en relación al gasto público total (34.4%). Este decrecimiento en el gasto en desarrollo social podría expli-

carse porque, en dicho año, el pago de pensiones pasó de ser financiado directamente por el presupuesto del gobierno central a ser financiado por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, que fue creado en septiembre de 2006.

Las erogaciones en el área de desarrollo social también reportaron una tasa de crecimiento negativa (-1.3%) en 2010. En general, de acuerdo al *Informe de Gestión Financiera del Estado*, en 2010 se observó un decrecimiento del gasto público total, tanto en sus valores nominales (-13.5%) como en términos del PIB (-3.6 puntos porcentuales), debido, principalmente, a las políticas de austeridad, control del gasto público e implementación de medidas para racionalizar los subsidios a raíz de la crisis económica mundial y de la situación desfavorable de las finanzas públicas. Estas reducciones estuvieron enmarcadas por los Acuerdos *Stand By* entre el gobierno salvadoreño y el Fondo Monetario Internacional, los cuales

fijaban metas para el país en cuanto a niveles de déficit fiscal, obligando al Estado a realizar recortes en sus gastos para darle efectivo cumplimiento a los objetivos fiscales dispuestos.

Pese a estos recortes, en 2010 los recursos se priorizaron en las áreas de educación, salud y nutrición, generación de empleos, seguridad ciudadana, servicios sociales básicos y obras de mitigación. Asimismo, se priorizaron esfuerzos hacia el establecimiento del Sistema de Protección Social Universal, a través de programas para la población en condición de mayor pobreza y exclusión social.

Finalmente, de acuerdo al *Informe de Ejecución Financiera del Estado*, el año 2012 se caracterizó por presentar el mayor gasto en desarrollo social como porcentaje del PIB (8.1%, gráfico 5) y como porcentaje del gas-

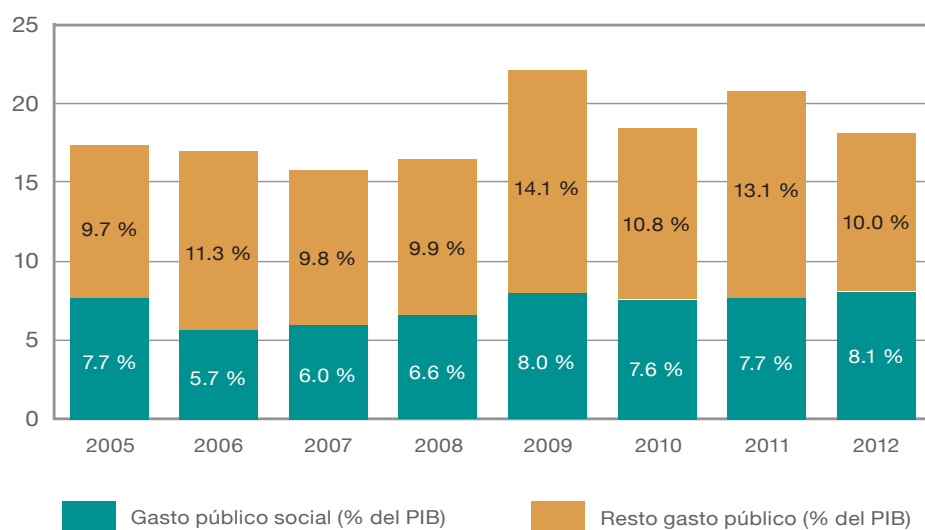
to público total (44.8%, gráfico 3), a pesar de que el gasto total disminuyó en dicho año (gráfico 2). Estos datos, sin embargo, están lejos de alcanzar los niveles promedio que reporta América Latina, donde el gasto social como porcentaje del PIB y del gasto público total en los últimos años representan el 17.9% y 62.2%, respectivamente (Jiménez & López, 2012).

Al desagregar el área de desarrollo social por categorías, sobresale el ramo de educación (gráfico 6) con una mayor participación en el gasto en desarrollo social durante el período en estudio (44.3%), equivalente a US\$658.3 millones anuales.

En segundo lugar se ubica el ramo de salud pública y asistencia social, con una participación promedio de 25.4% (US\$380.8 millones anuales), seguido por financiamiento a gobiernos municipales (15.8%), sistemas

Gráfico 5

El Salvador: evolución del gasto público y gasto social 2005-2012 (% del PIB)



Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6

El Salvador: gasto en desarrollo social por categorías 2005-2012
(% de participación)



Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

de pensiones (6.1%), desarrollo social por medio de otros ramos (4.6%), financiamiento a la Red de Protección Social o Red Solidaria (2.4%) y financiamiento al Programa de Rehabilitación de Lisiados (1.4%).

Dentro del ramo de educación, específicamente durante el período 2005-2009, destacan las áreas de apoyo a servicios educativos, gestión institucional, Programa EDUCO, Redes Escolares Efectivas y Programa Edifica como las más importantes de acuerdo a su asignación presupuestaria. En 2010, el nuevo gobierno incluyó, en su Plan Anti Crisis y Plan Quinquenal, asignaciones al ramo de educación donde sobresalen US\$12 millones en concepto de alimentación escolar y US\$75 millones del Programa Paquete Escolar, el cual beneficia a estudiantes desde

parvularia a noveno grado. Dentro del presupuesto de educación, sin embargo, el mayor porcentaje se asigna al área de remuneraciones, con una participación de 57% en 2011.

En cuanto a la evolución del gasto en educación (gráfico 7), se observa un crecimiento continuo durante el período 2005-2012, interrumpido solamente por una caída de 9% (US\$68.4 millones) en 2010, luego de haberse experimentado un incremento de 19.6% en 2009. Asimismo, sobresale el año 2012 por haber reportado una disminución de la tasa de crecimiento del gasto en educación, al pasar de 11.1% a 7.7% en relación al año anterior.

Es preocupante destacar que El Salvador es el país de Centroamérica con el menor gasto

en educación en relación al PIB, con un valor promedio de 3.2% durante el período y valores máximos y mínimos de 3.7% (en 2009) y 2.8% (en 2007), respectivamente.

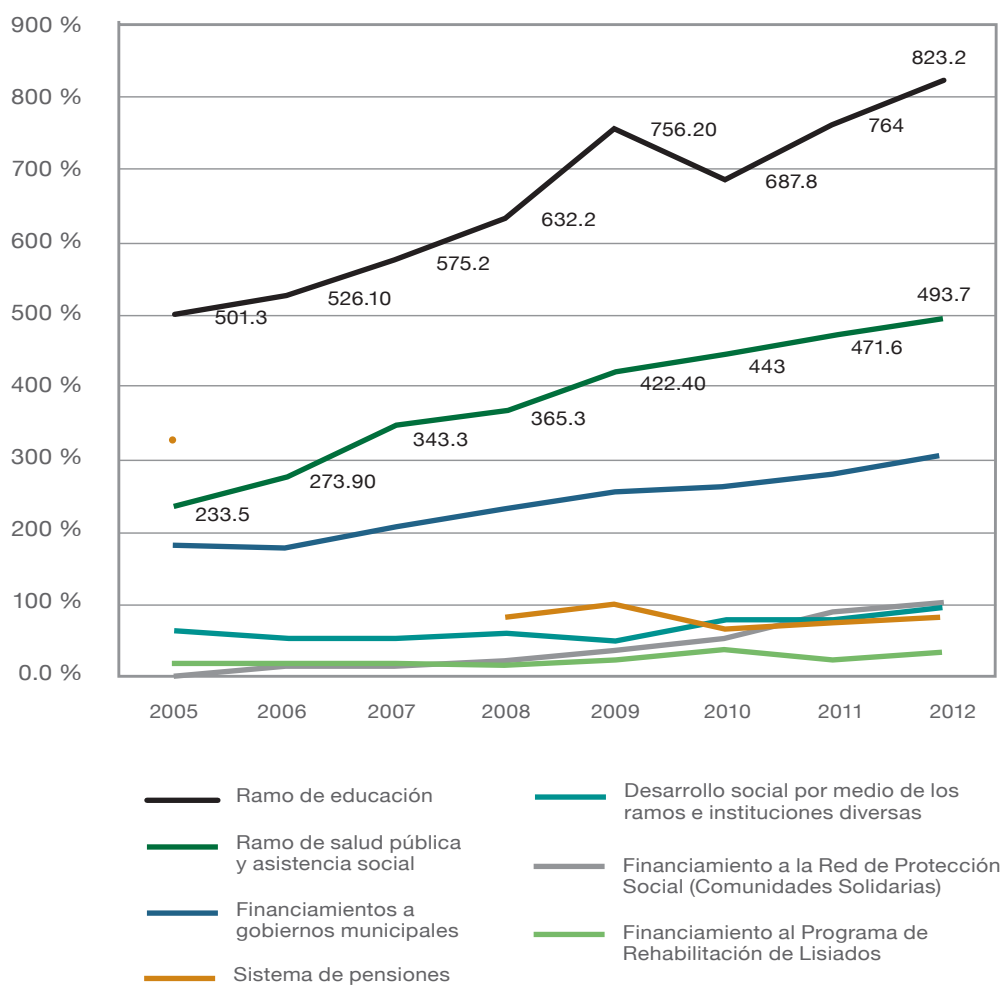
En lo que respecta al ramo de salud pública y asistencia social, segundo en importancia en el área de desarrollo social, se observa un crecimiento ininterrumpido durante el período en estudio, presentando

la mayor tasa de crecimiento en 2007 (25.3%) y la menor en 2012 (4.7%). En términos del PIB, el gasto en salud se mantuvo estable durante el período, con un valor promedio de 1.8% y valores máximos y mínimos de 2.1% (en 2012) y 1.4% (en 2005), respectivamente.

De acuerdo al *Informe de Gestión Financiera*, en 2012 se impulsaron medidas tendientes a

Gráfico 7

El Salvador: evolución del gasto en desarrollo social por categorías 2005-2012 (US\$ millones)



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Hacienda.

ampliar la cobertura de los servicios de salud, así como a garantizar el acceso a medicamentos y fortalecer la red nacional de hospitales, clínicas y unidades comunitarias de salud. Entre estas medidas destaca el funcionamiento de 489 Equipos Comunitarios de Salud (ECOS), distribuidos en las sedes de Ciudad Mujer, municipios de Comunidades Solidarias Rurales, territorios de progreso y municipios con prevalencia de desnutrición.

Al igual que el gasto en educación, es importante resaltar que el gasto en salud como porcentaje del PIB en el país reporta valo-

res muy bajos, comparados con el resto de América Latina e, incluso con los del área centroamericana.

Notas del capítulo

5. Para más información ver Informe de *Gestión Financiera del Estado, Ejercicio Financiero Fiscal 2005*, Ministerio de Hacienda.
6. Fuente: Informe de *Gestión Financiera del Estado, Ejercicio Financiero Fiscal años 2006-2012*, Ministerio de Hacienda.
7. Banco Central de Reserva (2013) *Balance Económico 2013 y perspectivas 2014*.

3/ Evolución del gasto en subsidios y programas sociales

Programas sociales

En un contexto de crisis económica mundial, durante el segundo semestre de 2009, el nuevo Gobierno inició la implementación de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU) a través del Plan Global Anti Crisis. Dicho sistema está basado en una visión inclusiva de derechos, que busca garantizar a toda la ciudadanía —en especial a la población en condición de pobreza y exclusión social— un piso social básico de bienestar, a través de la implementación de políticas y programas sociales específicos (Delgado, 2013).

El SPSU retomó programas sociales existentes en la administración anterior e incluyó nuevas intervenciones en el área social. De acuerdo a la Secretaría Técnica de la Presidencia, el SPSU incluye los siguientes elementos:

- Ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias (Rurales y Urbanas), anteriormente conocido como Red Solidaria, que consiste en transferencias condicionadas en salud y educación para la población en pobreza extrema.
- Programa Nuestros Mayores Derechos, que busca contribuir a mejorar las condiciones de vida y el ejercicio de derechos de las personas adultas mayores, incluyendo el programa de Pensión Básica Universal para el adulto mayor.
- Ciudad Mujer, que brinda atención a las mujeres de todos los estratos socioeconómicos y, en especial, a mujeres vulneradas.
- Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), que incluye la entrega de US\$100 mensuales y la impartición de cursos de capacitación laboral, por un período de seis meses, para mejorar las condiciones de empleabilidad de mujeres y jóvenes en asentamientos urbanos precarios.
- Garantía y extensión temporal de servicios de salud para trabajadores cesantes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Régimen Especial de Salud y Maternidad para Trabajadores y Trabajadoras Domésticas del ISSS.
- Reforma de salud, que incluye la instalación de Equipos Comunitarios de Salud Familiares y Especializados (ECOS), así como la creación del programa de Atención Integral de Salud y Nutrición.
- Dotación de medicamentos esenciales.
- Eliminación de cuotas en el acceso a servicios de salud pública.

- Ampliación del Programa de Alimentación Escolar a centros educativos urbanos.
- Dotación gratuita de uniformes, zapatos y útiles escolares.
- Programa de Paquete Escolar y Vaso de Leche.
- Plan Vamos a la Escuela, que incluye el programa de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno, el cual ofrece propuestas pedagógicas extracurriculares a la población estudiantil.
- Programa de Atención Integral a la Primera Infancia.
- Fortalecimiento del Programa de Agricultura Familiar y Dotación de Semillas, para subvencionar a campesinos y campesinas en situación de pobreza.
- Programa Casa para Todos.

De acuerdo a datos del Ministerio de Hacienda, en 2011 se invirtieron cerca de US\$145

millones en programas de protección social, monto que se elevó a más de US\$165 millones en 2012. En términos de población atendida, según datos de la Secretaría Técnica de la Presidencia, los programas del SPSU han favorecido a más de 2 millones de personas, cantidad que representa el 30% de la población total del país.

Entre los programas sociales implementados, el programa Paquete Escolar es el que muestra una mayor asignación presupuestaria, con un promedio de US\$75.4 millones anuales en los tres años que tiene de vida (cuadro 1). Seguidamente, el programa de Comunidades Solidarias reporta un mayor monto presupuestado, con un promedio de US\$25.9 millones anuales durante los últimos 5 años (2008-2012).

Cuadro 1

El Salvador: programas sociales del Gobierno 2008-2012 (US\$ millones)

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Comunidades Solidarias FISDL	11.2	19.7	23.3	35.1	40.0
Bonos Salud Educación	11.2	19.7	18.8	17.1	14.3
Bonos al adulto mayor	0.0	0.0	4.0	7.2	9.9
Programa Temporal al Ingreso	0.0	0.0	0.5	10.7	15.0
Veteranos de guerra	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8
B. Programas área de educación	17.9	13.5	98.6	87.9	96.6
Programa Paquete Escolar	0.0	0.0	76.3	71.0	78.9
Alimentación escolar	16.8	11.4	20.7	13.0	13.1
Vaso de leche	0.0	0.0	0.0	1.9	3.3
Becas escolares	1.1	2.0	1.6	1.9	1.2
C. Agricultura familiar	19.1	21.6	21.7	16.3	25.3
D. Ciudad Mujer	0.0	0.0	0.0	4.8	5.2
Total	48.2	54.8	143.6	144.1	166.9

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Subsidios

A lo largo de la última década, El Salvador ha implementado una serie de subsidios con el objetivo de evitar el deterioro del ingreso en las familias frente al encarecimiento de los servicios básicos, así como de ayudar a que los hogares de más bajos recursos puedan acceder a dichos servicios. Este último objetivo, no obstante, no se ha cumplido a cabalidad, pues los subsidios en el país no han llegado a los hogares que más los necesitan.

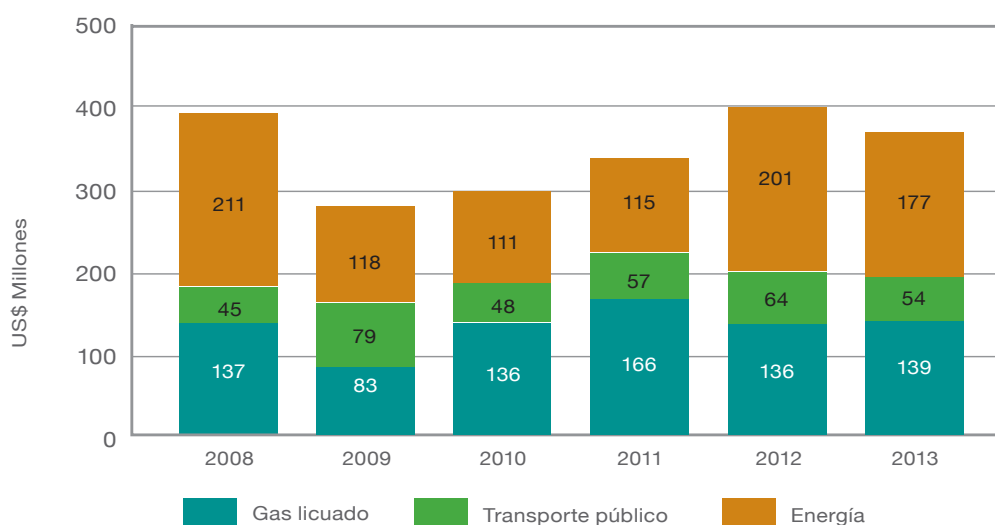
Durante los últimos años, específicamente en el periodo 2008-2013, el monto total de los subsidios⁸ promedió US\$345.5 millones anuales, equivalentes a más del 1.5% del PIB del país. De éstos, el subsidio a la energía eléctrica acaparó una mayor proporción (44.3%), equivalente a US\$155.4 millones anuales. Seguidamente, se destaca el sub-

sidio al gas licuado de petróleo (GLP) con un 38.5% de participación promedio (US\$132.3 millones anuales) y el subsidio al transporte público, que representó en promedio el 17.2% del total de subsidios (US\$57.8 millones anuales).

Aunque los subsidios no se contabilizan dentro del área de gasto en desarrollo social (pues las carteras que lo administran están mayoritariamente en el área de gasto en apoyo al desarrollo económico), es interesante observar que, mientras el gasto público total y el gasto en desarrollo social aumentaron en 2009 —en parte para paliar el impacto negativo de la crisis económica mundial—, el gasto en subsidios, que también tiene un componente social al buscar apoyar el ingreso de las familias, disminuyó considerablemente, mostrando una tasa de decrecimiento de 28.6%, equivalente a una reducción de US\$112.1 millones (gráfico 8).

Gráfico 8

El Salvador: Gasto en subsidios 2008-2012
(US\$ millones)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El año 2012, por otro lado, se caracterizó por ser el año que reportó el mayor monto de subsidios (US\$400 millones), equivalente al 1.7% del PIB. Según valoraciones del Ministerio de Hacienda, el aumento del subsidio al consumo de electricidad en dicho año se debió principalmente a mayores costos en la compra de energía al sector privado.

El elevado monto de los subsidios, sin que éstos estén llegando necesariamente a las familias más necesitadas, es un tema que distintos estudios resaltan como de gran preocupación para el país. Para ponerlo en perspectiva, al comparar el gasto total de los programas sociales del gobierno con el gasto total en subsidios, éste último sobrepasa ampliamente el monto total del primero.

Diferentes organismos nacionales e internacionales coinciden en recomendar una mayor focalización de los subsidios en el país para mejorar su distribución con miras a favorecer a las familias de menos recursos, principalmente porque todavía existe espacio para que éstos sean mejor focalizados y así generen resultados más equitativos en la sociedad salvadoreña.

Según el estudio *Incidencia Distributiva de los Subsidios en El Salvador* (BID, 2013), una parte significativa de los subsidios no ha funcionado eficientemente como herramienta de mejora de las condiciones de vida de los hogares más pobres de la población, por tanto no están cumpliendo su objetivo de beneficiar a los hogares con más bajos ingresos en el país.

Al contrario, según señala el mismo informe, gran parte de los subsidios otorgados por el Estado benefician en mayor medida a hogares pertenecientes a la parte media y alta de la distribución del ingreso. Por ejemplo, la introducción de un subsidio temporal al consumo residencial de electricidad, si

bien ha aliviado la situación de hogares que de otro modo deberían haber enfrentado un importante aumento de tarifas, ha producido resultados distributivos negativos, ya que ha beneficiado en mayor medida a los hogares de los estratos superiores de la distribución del ingreso.

De todos los subsidios existentes, dicho estudio revela que la distribución del subsidio al consumo de agua potable de ANDA es la más regresiva, ya que está concentrada en los deciles superiores de la distribución: los hogares de los cuatro deciles superiores se apropian del 59.2% de dicho subsidio. Este resultado obedece a que el acceso a agua potable de ANDA es el que está distribuido en forma más desigual en relación al acceso a cualquiera de los otros bienes y servicios para los que existe subsidio en el país.

Estos resultados llaman la atención sobre la necesidad de discutir políticas que permitan mejorar la focalización de los subsidios que se otorgan, al mismo tiempo que logren reducir el alto costo fiscal que significa para el Estado. A raíz de estas críticas y de las dificultades fiscales que enfrenta el país, el Gobierno ha realizado diferentes intentos para mejorar la administración de los mismos, tratando de focalizarlos en las familias que más los necesitan.

El más claro de estos intentos ha sido la modificación, en abril 2011, del mecanismo de entrega del subsidio al GLP, al pasar de un subsidio a la oferta del bien a un subsidio a la demanda del mismo, centrado principalmente en el consumo de electricidad residencial y complementado con la adición de hogares que no consumen energía eléctrica pero sí utilizan GLP.

De acuerdo al mismo estudio del BID (2013), la implementación del nuevo sistema mejoró la equidad en la distribución del mismo y per-

mitió eliminar el problema del contrabando, al igualar el precio de venta de los cilindros de GLP en El Salvador con los precios en los países vecinos. Sin embargo, aún cuando el nuevo mecanismo de subsidio permite alcanzar mejoras importantes respecto al sistema anterior, dicho estudio afirma que todavía existe espacio para mejorar el diseño del mecanismo de dicho subsidio y focalizarlo en los hogares que más lo necesitan, garantizando su sustentabilidad en el tiempo.

Respecto al subsidio del transporte público de pasajeros, datos de la Secretaría Técnica de la Presidencia muestran que éste se ha

tratado de racionalizar, disminuyendo el subsidio mensual a los autobuses de US\$750 a US\$400 dólares, y el de los microbuses de US\$375 a US\$200 dólares. Adicionalmente, está programada la introducción del modelo de tarjeta prepago para tratar de focalizar de mejor manera dicho subsidio⁹.

Notas del capítulo

8. Incluyendo el subsidio al gas licuado de petróleo, al transporte público y a la energía eléctrica.
9. Fuente: diario La Prensa Gráfica (consultado el 24 diciembre de 2013) y disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2013/12/24/administracion-de-vmt-tratara-de-dejar-focalizado-subsidio>.

Análisis de la redistribución del ingreso en El Salvador a partir del gasto público 2012

PARTE DOS

En los apartados anteriores se ha abordado la importancia que tiene la política fiscal para los países, por su efecto redistributivo en el ingreso, en especial, en lo que se refiere al gasto público, debido a que se espera que éste tenga un mayor impacto para aliviar las brechas de desigualdad. Asimismo, se pudo observar la evolución de las distintas asignaciones presupuestarias para el área de desarrollo social que corresponden a los distintos objetivos y prioridades de los gobiernos de turno.

En esta segunda parte se analiza la evolución del ingreso de las familias en los últimos años para estimar el efecto que tienen las principales asignaciones presupuestarias del Estado en el ingreso familiar de la población salvadoreña.

4/ Distribución del ingreso familiar

Para analizar la composición del ingreso familiar e identificar las brechas de desigualdad existentes en el país es necesario ordenar los hogares por deciles de ingreso. Para ello, se retoma el porcentaje de acumulación de riqueza correspondiente a cada decil que presenta el *Informe de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples EHPM 2012* (DIGESTYC, 2012).

De acuerdo a dicho Informe, en el año 2008 el decil correspondiente a los hogares con los menores ingresos (decil 1) obtuvo únicamente el 1.65% de los ingresos totales generados ese año, mientras que el decil de hogares con los mayores niveles de ingreso (decil 10) acaparó el 33.71% de los ingresos totales (anexo 1). Aunque en 2012 se observó una leve mejora, ya que el decil 1 obtuvo el 1.96% del total de ingresos y el decil 10 obtuvo un 30.94% del total, los datos en general evidencian la existencia de altos niveles de desigualdad en el ingreso de las familias salvadoreñas.

Respecto a los montos de ingreso correspondientes a cada decil, el cuadro 2 presenta los ingresos mensuales mínimos y máximos que perciben las familias de acuerdo al decil al que pertenecen. Estos resultados mues-

tran, por ejemplo, que la familia con menores ingresos en el país (reportada por la EHPM 2012) percibe US\$10 mensuales, mientras que la familia con mayores ingresos obtiene US\$20,358.33 mensuales.

A nivel general, estos datos muestran cómo está caracterizada la sociedad salvadoreña en términos de concentración del ingreso. En este sentido, se observa que el 60% de la población (deciles 1 al 6) percibe un ingreso familiar por debajo de los US\$468 mensuales (lo cual no alcanza a cubrir los US\$541 del costo de la Canasta de Mercado¹⁰), mientras que el 40% restante, el cual se apropia de casi un 70% de los ingresos generados en el país, reporta ingresos que varían desde US\$468 hasta US\$20,358.33 mensuales. De acuerdo a la EHPM 2012, los ingresos correspondientes a estos últimos deciles están centralizados, principalmente, en familias del área urbana de El Salvador.

Este resultado concuerda con los datos presentados en el *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2013* (PNUD, 2013), el cual muestra que en 2012 el porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema en el área rural ascendió a 43.3% y 13.6% respectivamente, dato mu-

Cuadro 2

El Salvador: ingresos mensuales mínimo y máximo por deciles, y riqueza apropiada, año 2012

Decil	Ingreso mínimo	Ingreso máximo	Desviación estándar	Riqueza apropiada
1	\$ 10.00	\$ 130.83	26.26	1.96%
2	\$ 130.84	\$ 200.00	20.33	3.46%
3	\$ 200.02	\$ 253.16	15.32	4.62%
4	\$ 253.17	\$ 311.25	16.57	5.49%
5	\$ 311.33	\$ 389.75	22.32	6.87%
6	\$ 389.91	\$ 468.00	23.08	8.38%
7	\$ 468.25	\$ 573.50	29.30	9.88%
8	\$ 573.57	\$ 725.83	44.07	12.34%
9	\$ 725.84	\$ 1,006.66	81.14	16.07%
10	\$ 1,007.26	\$ 20,358.33	983.14	30.94%

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012.

cho mayor que el correspondiente al área urbana (29.9% y 6.5%) y, en general, a nivel del territorio nacional (34.5% y 8.9%, respectivamente).

Al observar más detalladamente los rangos de ingresos mensuales correspondientes a cada decil (cuadro 2), se advierte que los primeros seis deciles se ubican en un rango de ingreso relativamente reducido (entre US\$10 y US\$468), a comparación de los cuatro deciles superiores, que reportan ingresos que varían entre US\$468 y US\$20,358.33.

En este mismo sentido, también es importante resaltar la existencia de una brecha significativa entre el decil más alto (decil 10) y el segundo más alto (decil 9) en cuanto al porcentaje del ingreso total que cada uno de dichos deciles acapara. Mientras el decil 9 percibió el 16.07% de los ingresos totales en 2012, el decil 10 recibió casi el doble (30.94%), lo cual representa una diferencia

de aproximadamente 15 puntos porcentuales (gráfico 9).

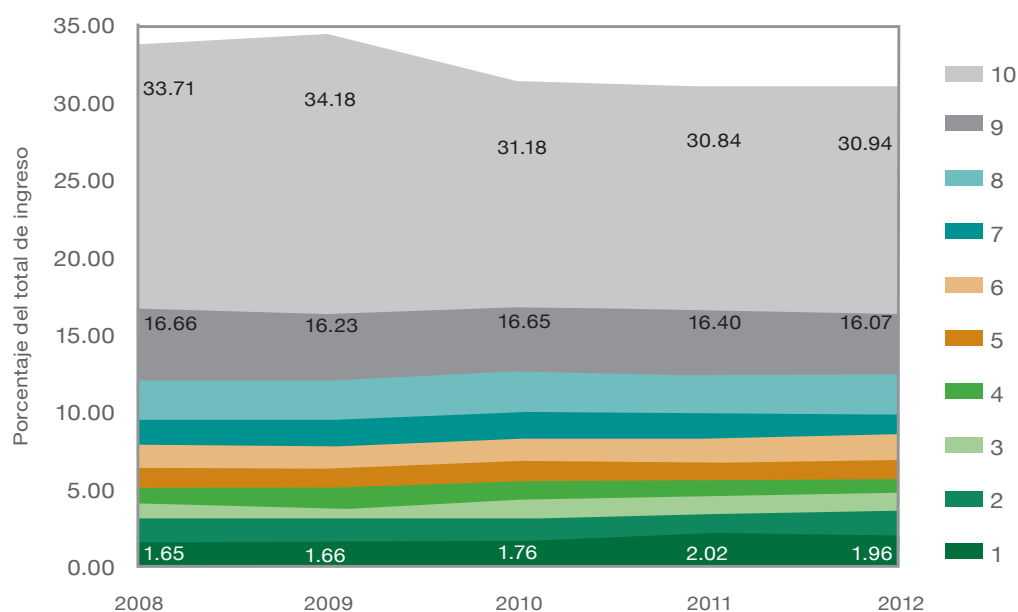
Complementariamente, al evaluar los rangos de ingreso que corresponden específicamente al decil 10, se observa la mayor brecha en cuanto al nivel de ingresos percibidos por las familias, variando de US\$1,007.26 a US\$20,358.33. Esto significa que el decil de mayores ingresos en el país está conformado tanto por una familia(s) cuyo ingreso mensual es de US\$1,007.26 y otra(s) cuyo ingreso es de US\$20,358.33.

La desviación estándar (aproximadamente US\$1,000) de los ingresos pertenecientes a dicho decil corrobora la existencia de desigualdades, incluso entre aquellas familias que conforman el 10% de los hogares más ricos del país (cuadro 2).

Estos resultados confirman que la situación socioeconómica de la población salvadoreña

Gráfico 9

El Salvador: distribución porcentual del ingreso por deciles, 2008-2012*



(*): Para efecto ilustrativo se han omitido algunos deciles.

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la EHPM 2012.

se caracteriza por la existencia de: 1) grandes disparidades en el ingreso familiar entre los deciles bajos y deciles altos; 2) considerables asimetrías entre los deciles más altos de la población (por ejemplo, desigualdades entre los deciles 9 y 10); y 3) enormes disparidades al interior del mismo decil, en este caso, entre los hogares que se ubican en el decil de mayores ingresos (decil 10).

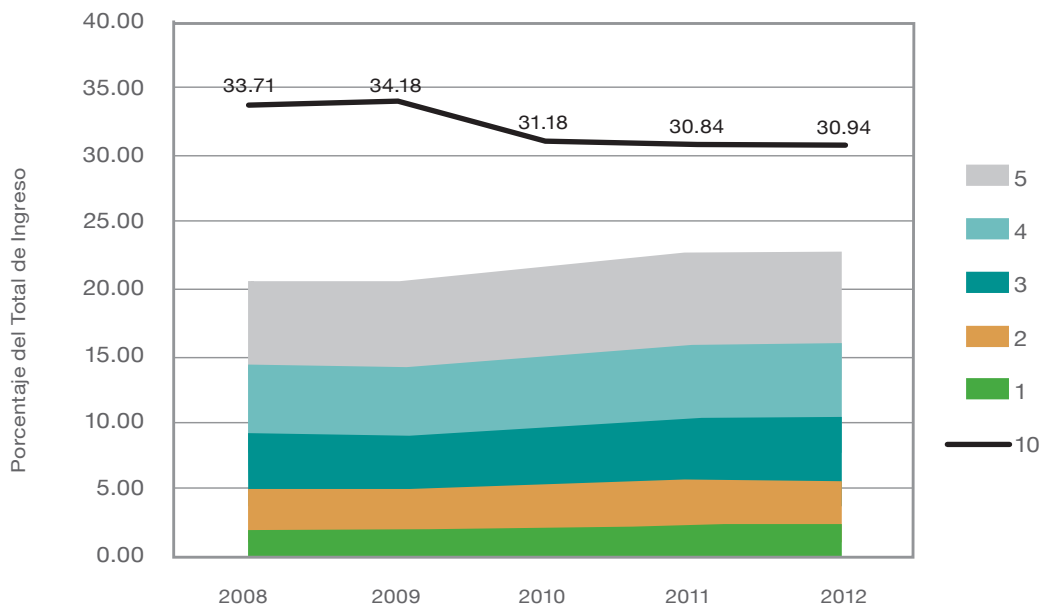
Al observar la evolución del porcentaje de ingreso total que los distintos deciles acapararon durante el período 2008-2012 (gráfico 9), se advierte que los primeros cinco deciles presentaron una leve tendencia al alza; sin embargo, este incremento no fue significativo y no representó cambios sustanciales

en la distribución del ingreso. Entre estos deciles, el decil 3 presentó un mayor ascenso con una mejora de 0.54 puntos, cuando pasó de apropiarse el 3.06% de los ingresos totales en 2008 a percibir el 4.62% en 2012. Un efecto similar se observa en los deciles superiores, a excepción de los deciles 9 y 10, los cuales presentaron una disminución en el porcentaje de ingreso apropiado.

Si bien es cierto los cambios observados en los deciles de menores ingresos no son significativos, sí presentan indicios de empezar un proceso más profundo de redistribución de la riqueza. Al comparar el ingreso acumulado de los primeros cinco deciles con el decil más alto (gráfico 10), se observa una

Gráfico 10

El Salvador: distribución porcentual del ingreso para los primeros cinco deciles y para el decil 10, 2008-2012



Fuente: elaboración propia, con base a datos de la EHPM 2012.

cierta reducción en la brecha existente entre estos dos grupos a lo largo del tiempo. En este sentido, aunque no se pueda hablar de una mejora estructural en la distribución del ingreso como tal, al menos pareciera ser que existe un mecanismo de trasfondo que está contribuyendo a generar cambios hacia una mejor redistribución de la riqueza en el país.

Notas del capítulo

- La Canasta de Mercado contiene 238 artículos distribuidos en 196 bienes y 42 servicios que son representativos de los patrones de consumo de un hogar. Incluye alimentos, prendas de vestir, alojamiento, salud, transporte, telecomunicaciones, educación, entre otros. Para más información ver DIGESTYC *Índice de Precios al Consumidor (IPC) 2012*.

5/ Efecto redistributivo del gasto público

Como se mencionó anteriormente, los datos de la EHPM reportan una leve evolución del ingreso familiar en términos de mejoras en la equidad de la distribución del ingreso. Para determinar cómo el gasto público influyó en dicha mejoría, a continuación se presenta una evaluación del impacto que el gasto en salud y educación, sumado a algunas transferencias del Estado y contribuciones especiales, tiene sobre el ingreso de las familias salvadoreñas.

Para ello, se utiliza la estructura poblacional por deciles de ingreso como referencia para cruzar las distintas variables relacionadas con el gasto público. A partir de estos datos, se calcula el Coeficiente de Concentración del gasto público social y el Índice de Gini después del gasto como indicadores para estudiar la redistribución del ingreso. Asimismo, se utilizan los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky para complementar dichas valoraciones.

A continuación se presenta una pequeña descripción de dichos indicadores para brindar una mejor idea sobre la metodología utilizada en la presente investigación. Asimismo, se definen algunos conceptos que serán utilizados a lo largo del documento.

Estructura poblacional por deciles de ingreso

A partir de los deciles de ingreso establecidos por la DIGESYTC (o, en otras palabras, después de ordenar a la población salvadoreña en grupos según su nivel de ingreso), se identificó la frecuencia o número de personas perteneciente a cada decil que recibieron los servicios públicos correspondientes a educación, salud, Comunidades Solidarias, y subsidios al gas y al transporte. Por ejemplo, para el caso de educación, se determinaron cuántas personas del decil 1 (cuyo ingreso familiar está comprendido entre US\$10 y US\$130.83 mensuales) recibieron educación parvularia, básica, media y superior. El mismo procedimiento se realizó para el resto de deciles (del decil 2 al decil 10).

Posteriormente, se obtuvo la participación porcentual de cada decil de ingreso respecto al número total de personas que se beneficiaron con dichos servicios (porcentaje de participación). En otras palabras, siguiendo con el ejemplo de educación, se determinó qué porcentaje de la población total que se beneficia de los servicios de educación (parvularia, básica, media y superior) pertenece al decil 1, al decil 2, al decil 3, etc, respectivamente.

Este porcentaje de participación, que se obtuvo para cada variable en estudio (educación, salud, Comunidades Solidarias y subsidios), se multiplicó por el correspondiente gasto público según el rubro: gasto público en educación (parvularia, básica, media y superior), gasto público en salud (hospitales y unidades de salud), transferencias para Comunidades Solidarias (rurales y urbanas) y subsidios al transporte y al gas licuado. Sobre este punto, es importante aclarar que el monto del gasto público que se utilizó en la presente investigación no incluye los gastos administrativos de los ministerios respectivos (educación y salud) ni del manejo de los programas en cuestión (Comunidades Solidarias y subsidios), pues se consideró más apropiado enfocarse en aquella parte del gasto público que tiene un impacto más directo en los hogares salvadoreños.

Al multiplicar dichos porcentajes de participación por el gasto público correspondiente, se obtuvo la proporción del gasto público que benefició a la población de cada decil de ingreso.

Coeficiente de Concentración del gasto público social

Este coeficiente mide la proporción del gasto que se asigna a la población de menores recursos. Según Rodríguez Cabello & Flores Serrano (2010), más allá de una equidistribución, este indicador busca medir la progresividad del gasto público en términos absolutos. Por ejemplo, si el coeficiente de concentración es negativo significa que los recursos se distribuyen en forma más que proporcional a los grupos de bajos ingresos. Por otro lado, un coeficiente de concentración positivo indica que los recursos se distribuyen de manera regresiva, beneficiando en mayor proporción a los grupos de más altos ingresos. Dicho indicador se obtiene utilizando una metodología parecida al cálculo del Índice de Gini, sin

embargo, en lugar de emplear los porcentajes de ingreso de los hogares se utilizan los porcentajes de gasto público correspondiente a cada variable en estudio.

Índice de Gini después del gasto

El índice de Gini es uno de los indicadores más empleados para el análisis estadístico de la desigualdad del ingreso. Este índice puede oscilar entre cero (0) y uno (1), tomando el valor de cero cuando todos los integrantes de la población reciben el mismo ingreso; es decir, cuando existe una equidistribución del ingreso en toda la población (distribución equitativa). Por el contrario, un Gini con valor uno significa que uno o pocos miembros de la sociedad perciben todo el ingreso, por tanto existe una distribución muy inequitativa del mismo. En la presente investigación, para calcular el Índice de Gini después del gasto, se utilizó la metodología para datos agrupados presentada en Medina (2001).

Índice Kakwani

El índice de Kakwani es equivalente a la diferencia entre el Coeficiente de Concentración del gasto y el Coeficiente de Gini del ingreso antes del gasto. Dicho indicador se utiliza para determinar la progresividad o regresividad del gasto público. Los valores del Índice de Kakwani oscilan entre -2 y 1. Un índice negativo significa que el gasto es progresivo con relación a la distribución inicial, mientras que un índice positivo indica que el gasto es regresivo respecto a la distribución inicial del ingreso (Medina, 2001)¹¹.

Índice Reynolds-Smolensky

El índice de Reynolds-Smolensky es equivalente a la diferencia entre el Gini antes del gasto y el Gini después del gasto: $RS = \text{Gini (Ingreso antes del gasto)} - \text{Gini (después del gasto)}$. Si dicho índice es negativo, su magnitud (en

términos absolutos) indica cuántos puntos del Gini ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso como consecuencia de la regresividad del gasto público. Al contrario, cuando el índice Reynolds-Smolensky es positivo, su magnitud (en términos absolutos) indica cuántos puntos del Gini ha disminuido la desigualdad en la distribución del ingreso como consecuencia de la progresividad del gasto público (Barreix, Bés, & Roca, 2009).

Progresividad o Regresividad del gasto en términos absolutos y relativos

Se dice que el gasto es progresivo o regresivo en términos absolutos cuando se toma en cuenta la proporción del gasto total que recibe cada grupo de ingresos. En este sentido, el gasto es progresivo en términos absolutos si beneficia a los sectores más pobres (de menores ingresos) y es regresivo si beneficia a los más ricos (de mayores ingresos).

Por otra parte, se dice que el gasto es progresivo o regresivo en términos relativos cuando se toma en cuenta la distribución del gasto social en relación con la distribución del ingreso pre-fiscal (o pre-gasto) en la economía. Por ejemplo, tal como lo menciona Cubero & Vladkova (2011), una distribución en la cual el quintil inferior recibe el 10% del gasto y el quintil superior recibe el 30% no sería progresiva en términos absolutos, pero podría ser progresiva en términos relativos si se mejora la distribución del ingreso al hacerlo en forma más igualitaria que el ingreso mismo.

Gasto en educación

Como se mencionó en la primera parte de esta investigación, el gasto en educación es el mayor de los gastos en el área de desarrollo social del presupuesto del Estado, representando un 42.7% del total de dicho presupuesto

en 2012. De acuerdo al *Informe de Ejecución Presupuestaria 2012*, el ramo de educación representó el mayor monto ejecutado en dicha área, con un total de US\$823.2 millones. De este total, el monto asignado a educación básica (US\$509.1 millones) destaca como el gasto más significativo dentro de este ramo, representando el 61.8% del presupuesto total del Ministerio de Educación. Dentro de esta asignación se incluye el programa de entrega de uniformes, zapatos y paquetes escolares, así como US \$88.3 millones destinados a programas de alimentación para estudiantes de educación parvularia (Programa Vaso de Leche) y básica (anexos 2 y 3).

En la presente investigación se clasificó la asistencia a centros educativos públicos de acuerdo al decil de ingreso familiar y nivel de educación de los estudiantes. Como resultado, se obtuvo la estructura porcentual por decil de ingreso que sirvió para obtener una estimación de la asignación real del gasto por decil, tomando en cuenta únicamente las asignaciones relacionadas a la asistencia a centros escolares, y excluyendo montos de programas y proyectos de inversión, dirección y administración institucional, desarrollo de la educación y desarrollo de la ciencia y la tecnología (anexo 2). Los resultados encontrados se muestran en el cuadro 3¹².

Como se puede observar en el cuadro 3, la educación parvularia y básica presentan una estructura de asignación del gasto que no muestra ninguna tendencia a favorecer a unos grupos más que a otros, concentrándose mayoritariamente en el decil 5. Por su parte, la educación media muestra un nivel de asignación creciente a medida se aumenta en los deciles (con excepción del decil 10), mientras que la educación superior presenta una baja participación de los primeros deciles de ingreso.

En ese mismo sentido, se advierte que la asignación del gasto del nivel superior presenta

Cuadro 3.

El Salvador: estructura del gasto público en educación según deciles de hogares y nivel educativo de asistencia, año 2012.

	Parvularia (1 a 3 grado)		Básica* (1 a 9 grado)	
	Estructura	Asignación real US\$	Estructura	Asignación real US\$
1	6.9%	4,202,543.37	6.7%	34,330,373.85
2	12.8%	7,848,804.66	10.9%	55,364,253.82
3	10.1%	6,155,772.24	10.2%	51,784,354.92
4	11.5%	7,003,458.75	11.1%	56,396,447.64
5	11.8%	7,243,760.12	12.6%	64,069,231.88
6	10.1%	6,153,821.74	11.1%	56,261,023.04
7	10.5%	6,421,820.19	11.1%	56,400,275.89
8	9.4%	5,762,941.91	11.7%	59,743,779.92
9	10.4%	6,390,612.22	8.7%	44,395,818.77
10	6.5%	3,973,164.78	6.0%	30,390,140.26
Total	100%	61,156,700	100%	509,135,700

	Medio (10 a 13 grados)		Superior universitario		Total por decil	
	Estructura	Asignación real US\$	Estructura	Asignación real US\$	Estructura	Asignación real US\$
1	3.1%	2,329,345.86	0.6%	362,291.77	5.8%	41,224,554.86
2	5.2%	3,837,052.97	1.0%	619,709.61	9.6%	67,669,821.07
3	8.4%	6,233,773.21	3.7%	2,349,176.13	9.4%	66,523,076.51
4	9.8%	7,277,665.25	5.1%	3,215,816.19	10.4%	73,893,387.82
5	10.3%	7,634,256.46	6.4%	4,034,786.28	11.7%	82,982,034.75
6	13.3%	9,827,210.29	11.7%	7,405,053.17	11.3%	79,647,108.25
7	12.2%	9,013,787.93	11.8%	7,452,723.14	11.2%	79,288,607.15
8	14.0%	10,408,930.53	16.5%	10,468,325.45	12.2%	86,383,977.81
9	14.0%	10,355,113.19	14.2%	9,014,391.36	9.9%	70,155,935.55
10	9.8%	7,232,064.30	29.0%	18,377,726.90	8.5%	59,973,096.24
Total	100%	74,149,200	100%	63,300,000	100%	707,741,600

Fuente: Ministerio de Hacienda.

NOTA (*): Incluye remuneraciones, gastos para confección de uniformes y otras transferencias, compra de tela uniformes, alimentación escolar, adquisición de otros bienes y servicios, y otros gastos financieros.

una elevada concentración en los deciles más altos, con un acumulado de 43.2% del gasto en los dos deciles de mayores ingresos (deciles 9 y 10). Este resultado evidencia una regresividad en el gasto público a este nivel educativo, indicando que son, precisamente, los sectores con mayores ingresos, los que se benefician en mayor medida del gasto público en educación superior.

Al calcular el coeficiente de concentración del gasto en educación (cuadro 4), se confirma con mayor certeza estas conclusiones. Por un lado, se observa que el gasto en educación parvularia, básica y media presentan una tendencia hacia la equidistribución por presentar valores cercanos a cero, pero, dada su naturaleza negativa, podrían considerarse progresivos en términos absolutos. Por otra parte, el gasto en educación superior presenta un coeficiente de 0.43, que, como se mencionó anteriormente, denota un carácter regresivo.

En términos generales, el efecto total para el ramo de educación, con un índice de concentración de 0.04201 (cuadro 4), denotaría una tendencia hacia la equidistribución por presentar valores cercanos a cero.

Cuadro 4.

El Salvador: coeficiente de concentración del gasto en educación por nivel educativo, año 2012

Ramo de educación	Coefficiente de Concentración
Educación parvularia	-0.0279
Educación básica	-0.0070
Educación media	-0.0158
Educación Superior	0.4385
Total del Gasto	0.0421

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012.

Al analizar el coeficiente de Gini antes y después del gasto en educación (cuadro 5), se confirma una reducción —después de la intervención del Estado— de las desigualdades en el ingreso de aquellos que asisten al sistema educativo público en los niveles de educación parvularia, básica y media, especialmente, en el caso de la educación básica. Por el contrario, para el caso de la educación superior, el gasto gubernamental profundiza las desigualdades en el nivel de ingreso de la población.

Cuadro 5.

El Salvador: coeficiente de Gini antes y después de aplicado el gasto en educación, año 2012

Tipo de gastos o Transferencias	Coefficientes de Gini	Kakwani	Reynolds-Smolensky
Gini antes del Gasto	0.4255	—	—
Después del Gasto en Educación	0.2451	-0.3834	0.1804
Parvularia	0.3932		
Básica	0.2534		
Media	0.4028		
Superior	0.4265		

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

Para profundizar sobre el fenómeno de la regresividad del gasto público en educación superior, se realizó una evaluación más detallada del decil que presenta una mayor participación de estudiantes atendiendo a este nivel educativo (decil 10, con un 29% de participación). En ese sentido, se procedió a dividir dicho decil en percentiles (del 91 al 100) para tener un mejor panorama de los sectores que se benefician en mayor medida del gasto público en este tipo de educación (cuadro 6).

A partir de estos resultados, se observa que los percentiles 91 y 95 son los que más se benefician del gasto público en educación superior, participando en un 4.14% y 5.02%, respectivamente, del total de estudiantes que atienden a un centro público de educación superior en El Salvador.

Asimismo, es interesante notar que el 1.79% de estudiantes que asisten a este tipo de instituciones pertenecen al percentil de más altos ingresos del país (percentil 100). Sin embargo, es importante aclarar que existe un

alto grado de segregación en los ingresos de los hogares pertenecientes a dicho percentil, que comprende un rango muy amplio de ingresos, variando desde US\$2,382.17 hasta US\$ 20,358.33 mensuales.

A nivel general y tomando en cuenta todos los niveles educativos (cuadro 5), el índice de Reynolds-Smolensky muestra que, luego del gasto público en educación, el índice de Gini disminuye en 0.18, lo que significa que las desigualdades del ingreso han decrecido como consecuencia de la progresividad, en términos absolutos, del gasto en educación en El Salvador. Por su parte, el índice de Kakwani (-0.3834) confirma la progresividad de este tipo de gasto con relación a la distribución inicial del ingreso, dado que tiene un valor negativo.

Gasto en salud

El gasto para el ramo de salud pública comprende la segunda mayor erogación en el área de desarrollo Social del presupuesto del Es-

Cuadro 6.

El Salvador: estudiantes en educación pública superior por percentiles (91-100), año 2012

Percentiles	Ingreso mínimo	Ingreso máximo	Desviación estándar	Personas	% dentro de decil 10	% del total estudiantes
91	\$ 1,007.26	\$ 1,068.00	15.76	2747	14%	4.14%
92	\$ 1,068.33	\$ 1,114.17	14.05	1485	8%	2.24%
93	\$ 1,115.00	\$ 1,168.50	15.05	1455	8%	2.19%
94	\$ 1,170.00	\$ 1,251.67	24.49	2161	11%	3.25%
95	\$ 1,251.68	\$ 1,337.50	26.79	3332	17%	5.02%
96	\$ 1,337.92	\$ 1,457.50	34.86	1705	9%	2.57%
97	\$ 1,458.33	\$ 1,640.17	53.68	1412	7%	2.13%
98	\$ 1,641.00	\$ 1,950.00	93.93	2139	11%	3.22%
99	\$ 1,950.83	\$ 2,378.00	121.06	1650	9%	2.49%
100	\$ 2,382.17	\$ 20,358.33	1811.75	1190	6%	1.79%

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012.

Cuadro 7.

El Salvador: estructura del gasto en salud por deciles de hogares, según lugar de atención, año 2012

	Hospital MSPAS		Unidad de salud o casa de salud del MSPA		Total por decil	
	Estructura	Asignación real US\$	Estructura	Asignación real US\$	Estructura	Asignación real US\$
1	10.5%	24,474,972.54	12.7%	17,312,571.82	11.3%	41,787,544.36
2	12.1%	28,367,693.02	14.9%	20,225,443.00	13.1%	48,593,136.02
3	9.8%	23,036,064.28	11.6%	15,779,183.91	10.5%	38,815,248.19
4	9.2%	21,520,474.38	12.7%	17,248,067.67	10.5%	38,768,542.06
5	12.9%	30,117,838.49	13.1%	17,856,896.23	13.0%	47,974,734.72
6	11.1%	26,035,669.28	7.7%	10,482,488.66	9.9%	36,518,157.94
7	9.9%	23,270,619.86	6.5%	8,798,591.09	8.7%	32,069,210.95
8	7.3%	17,203,749.59	10.7%	14,519,089.87	8.6%	31,722,839.46
9	10.2%	23,947,222.49	5.5%	7,420,239.46	8.5%	31,367,461.95
10	6.9%	16,125,696.06	4.8%	6,508,128.28	6.1%	22,633,824.34
Total	100.0%	234,100,000.00	100.0%	136,150,700.00	100.0%	370,250,700.00

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

tado, con un monto ejecutado de US\$493.7 en 2012, que representa un total de 25.6% del presupuesto de dicha área. La mayor parte de esta ejecución presupuestaria fue destinada al funcionamiento de los hospitales nacionales e instituciones descentralizadas adscritas, por un monto de US\$234.1 millones, que representa 47.7% del total del presupuesto del ramo de salud.

Esta asignación constituye una de las transferencias corrientes más significativas para instituciones descentralizadas, seguido por US\$136.1 millones destinados al primer nivel de atención (Unidades de salud)¹³.

La presente investigación se centra únicamente en la cobertura de hospitales y Unidades de salud adscritas al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)¹⁴; clasificándose por deciles de ingreso de acuerdo

al lugar de atención, de manera que se obtuvo la estructura porcentual de la asignación del gasto en esta rama. Los resultados encontrados se muestran en el cuadro 7¹⁵.

Estos resultados muestran que los hogares que visitaron alguno de los hospitales del MSPAS no presentan una concentración definida en términos de decil de ingreso. Sin embargo, se observa que el decil de más altos ingresos representa únicamente el 6.9% del gasto total, a diferencia de la estructura de las personas que visitaron unidades de salud, en donde los cinco primeros deciles representan cerca del 65%. Este último resultado muestra una posible progresividad en la concentración del gasto del ramo.

Al calcular el coeficiente de concentración del gasto público en salud (cuadro 8), se

confirma con mayor certeza estas conclusiones. A nivel general, se observa que el gasto en salud es progresivo en términos absolutos (coeficiente de concentración negativo), lo que significa que el beneficio resultante de este tipo de gasto es mayor para los grupos de más bajos ingresos. Se observa, por ejemplo, que el 58.4% del gasto público beneficia a los cinco deciles con ingresos más bajos, mientras que aproximadamente el 25% del gasto se concentra en los dos deciles más pobres, siendo más progresivo el gasto en unidades de salud.

En términos generales, el efecto total para el ramo de salud presenta un índice de concentración del -0.09 (cuadro 7), el cual, por su cercanía a cero, denotaría la existencia de una tendencia hacia la equidistribución del gasto público en salud.

Al analizar el coeficiente de Gini antes y después del gasto en salud (cuadro 9), se confirma una reducción de las desigualdades en el ingreso después de la intervención del Estado, específicamente en el caso del gasto en hospitales (con una mejora de 0.10 puntos en el Gini) y en el gasto en unidades de salud (con una mejora de 0.08 puntos en el Gini).

Cuadro 8.

El Salvador: Coeficiente de concentración del gasto en salud por tipo de centro de atención, año 2012

Ramo de salud	Coeficiente de Concentración
Hospital MSPAS	-0.0573
Unidad de salud	-0.1659
Total del gasto	-0.0972

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012.

A nivel general, el índice de Reynolds-Smolensky muestra que, luego del gasto público en salud, el índice de Gini disminuye en 0.08, lo que significa que las desigualdades del ingreso han decrecido como consecuencia de la progresividad, en términos absolutos, del gasto en salud en El Salvador. Por su parte, el índice de Kakwani (-0.5227) confirma la progresividad de este tipo de gasto con relación a la distribución inicial del ingreso, dado que tiene un valor negativo.

Cuadro 9.

El Salvador: Coeficiente de Gini antes y después de aplicado el gasto en salud, año 2012

Tipo de gastos o transferencias	Coeficientes de Gini	Kakwani	Reynolds-Smolensky
Gini antes del gasto	0.4255	—	—
Después del gasto en salud	0.3392	-0.5227	0.0864
Hospitales	0.3158		
Unidades de salud	0.3392		

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

Transferencias Especiales para Apoyo al Ingreso de la Población en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad

Entre los gastos públicos sociales más simbólicos del Estado, resaltan los programas Comunidades Solidarias Urbanas y Comunidades Solidarias Rurales, los cuales benefician a las familias de los 100 municipios catalogados con los niveles más elevados de pobreza extrema alta y severa en el caso de Comunidades Solidarias Rurales, y a los asentamientos urbanos de mayor precariedad en el caso de Comunidades Solidarias Urbanas, estos programas benefician a las familias mediante la entrega de bonos de educación y salud, pensión básica al adulto mayor, entre otros.

Si bien estos programas tienen una asignación de US\$98.8 millones para sus com-

ponentes¹⁶; representando únicamente el 5.1% del total del presupuesto del área de desarrollo social, dichos programas tienen un componente de transferencia directa por parte del Estado. Según datos del *Presupuesto Ejecutado del Fondo de Inversión Social 2012* (FISDL), entidad encargada de la implementación de dichos programas, las transferencias directas para Comunidades Solidarias Rurales y Comunidades Solidarias Urbanas rondaron los US\$13.1 millones y US\$15.9 millones, respectivamente, como parte del apoyo al ingreso de la población en situación de Pobreza y Vulnerabilidad¹⁷.

Para la presente investigación, se calculó la estructura porcentual de los participantes en ambos programas (Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas) para obtener una estimación de la asignación real de las transferencias por decil de ingreso. Los resultados encontrados se muestran en el cuadro 10¹⁸.

Cuadro 10.

El Salvador: estructura del gasto en salud por deciles de hogares, según lugar de atención, año 2012

	Comunidades Solidarias Rurales			Comunidades Solidarias Urbanas			Total por decil		
	Estructura	Personas	Asignación real US\$	Estructura	Personas	Asignación real US\$	Estructura	Personas	Asignación real US\$
1	17.2%	10,869	2,259,564.24	13.3%	914	2,120,965.10	15.1%	11,783	4,380,529.34
2	19.9%	12,531	2,605,078.62	17.8%	1,221	2,833,368.03	18.7%	13,752	5,438,446.65
3	13.2%	8,339	1,733,600.72	8.7%	599	1,389,997.91	10.8%	8,938	3,123,598.63
4	10.9%	6,899	1,434,238.08	10.7%	736	1,707,910.62	10.8%	7,635	3,142,148.70
5	12.6%	7,937	1,650,028.65	14.0%	963	2,234,671.10	13.4%	8,900	3,884,699.75
6	7.1%	4,473	929,895.19	14.9%	1,025	2,378,544.01	11.4%	5,498	3,308,439.20
7	5.0%	3,159	656,726.79	5.3%	361	837,711.60	5.1%	3,520	1,494,438.38
8	6.1%	3,875	805,576.54	6.6%	451	1,046,559.36	6.4%	4,326	1,852,135.91
9	5.0%	3,152	655,271.55	4.3%	293	679,915.51	4.6%	3,445	1,335,187.06
10	2.9%	1,861	386,884.63	4.4%	301	698,479.75	3.7%	2,162	1,085,364.38
Total	100.0%	63,095	13,116,865.00	100.0%	6,864	15,928,123.00	100.0%	69,959	29,044,988.00

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y el *Informe de Ejecución Presupuestaria* del FISDL 2012.

Estos resultados muestran una evidente focalización de las transferencias del Estado para beneficiar a las familias de los deciles de más bajos ingresos del país. Tal como se observa en el cuadro 10, los primeros tres deciles de Comunidades Solidarias Rurales concentran un poco más del 50% del gasto total, mientras que estos mismos deciles de Comunidades Solidarias Urbanas representan cerca de un 40%. Este resultado da la pauta para suponer un alto grado de progresividad.

Al calcular el coeficiente de concentración de las transferencias del Estado a este tipo de programas (cuadro 11), se confirma con mayor certeza estas conclusiones. A nivel general, se observa que el gasto en transferencias al programa Comunidades Solidarias, tanto para el área rural como el área urbana, es progresivo para los deciles de más bajos ingresos, siendo más progresivo el apoyo en el área rural (coeficiente negativo de -0.2912). El efecto total de las transferencias del Estado presenta un índice de concentración del -0.2419, el cual muestra un evidente nivel de progresividad absoluta.

Al analizar el coeficiente de Gini antes y después del gasto en transferencias (cuadro 12),

Cuadro 11.

El Salvador: Coeficiente de Concentración del gasto en transferencias de apoyo al ingreso, año 2012

Ramo de salud	Coeficiente de concentración
Comunidades Solidarias Rurales	-0.2912
Comunidades Solidarias Urbanas	-0.2013
Total del gasto	-0.2419

fuelle: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 e *Informe Ejecución Presupuestaria* del FISDL 2012.

se confirma una mejora de 0.01 puntos en el índice de Gini, tanto para el área rural como para el área urbana, después de implementado el programa de Comunidades Solidarias.

A nivel general, el índice de Reynolds-Smolensky muestra que, luego de las transferencias gubernamentales a este programa, el índice de Gini disminuye en 0.02, lo que

Cuadro 12.

El Salvador: Coeficiente de Gini antes y después de aplicado el gasto en transferencias de apoyo al ingreso, año 2012

Tipo de gastos o transferencias	Coeficientes de Gini	Kakwani	Reynolds-Smolensky
Gini antes del gasto	0.4255	—	—
Después del gasto en salud	0.3392	-0.5227	0.0864
Comunidades Rurales	0.4139		
Comunidades Urbanas	0.4132		

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 e *Informe Ejecución Presupuestaria* del FISDL 2012.

significa que las desigualdades del ingreso han decrecido levemente como consecuencia de la progresividad, en términos absolutos, del gasto en este tipo de programas. Por su parte, el índice de Kakwani (-0.3374) confirma la progresividad de este tipo de gasto con relación a la distribución inicial del ingreso, dado que tiene un valor negativo.

Un fenómeno que vale la pena destacar es que, a pesar del alto grado de focalización que existe en el diseño del programa Comunidades Solidarias, el 3.7% de las familias participantes pertenecen al decil más alto de ingresos (decil 10). A pesar de que esta participación no es elevada, contradice de cierta manera los objetivos de focalización del programa.

Para profundizar sobre dicho fenómeno y tener un mejor panorama de la población de

mayores ingresos que se beneficia con este tipo de transferencias gubernamentales, se realizó una evaluación más detallada del decil 10, subdividiéndolo por percentiles de ingreso (del 91 al 100), tal como se muestra en el cuadro 13.

A partir de estos resultados, se observa que, para el caso de Comunidades Solidarias Rurales, los percentiles 91 y 95 son los que más se benefician de las transferencias al ingreso, participando en su conjunto en 1% del total de beneficiados. En el caso de Comunidades Solidarias Urbanas, el 2% de los beneficiarios totales corresponden al percentil de mayores ingresos (percentil 100).

Estos resultados ponen de manifiesto la existencia de filtraciones en la selección de los hogares participantes en dichos programas, así como la necesidad de estar atentos

Cuadro 13.

Salvador: familias participantes en Comunidades Solidarias por percentiles (91-100), año 2012

Percentil	Ingreso mínimo	Ingreso máximo	σ	Bonos Comunidades Solidarias Rurales			Bonos Comunidades Solidarias Urbanas		
				Personas	% dentro del decil	% del total beneficiarios	Personas	% dentro del decil	% del total beneficiarios
91	\$ 1,007.26	\$ 1,068.00	15.76	321	17.2%	0.5%	28	9.3%	0%
92	\$ 1,068.33	\$ 1,114.17	14.05	101	5.4%	0.2%	38	12.6%	1%
93	\$ 1,115.00	\$ 1,168.50	15.05	149	8.0%	0.2%	23	7.6%	0%
94	\$ 1,170.00	\$ 1,251.67	24.49	287	15.4%	0.5%	26	8.6%	0%
95	\$ 1,251.68	\$ 1,337.50	26.79	323	17.4%	0.5%	26	8.6%	0%
96	\$ 1,337.92	\$ 1,457.50	34.86	69	3.7%	0.1%	0	0.0%	0%
97	\$ 1,458.33	\$ 1,640.17	53.68	117	6.3%	0.2%	26	8.6%	0%
98	\$ 1,641.00	\$ 1,950.00	93.93	132	7.1%	0.2%	28	9.3%	0%
99	\$ 1,950.83	\$ 2,378.00	121.06	236	12.7%	0.4%	0	0.0%	0%
100	\$ 2,382.17	\$ 20,358.33	1811.75	126	6.8%	0.2%	106	35.2%	2%
Total				1861	100.0%	2.9%	301	1	4%

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y el *Informe de Ejecución Presupuestaria* del FISDL 2012.

a combatir posibles prácticas de clientelismo, amiguismo y corrupción¹⁹.

Subsidios

Si bien los subsidios no están contemplados dentro del área de desarrollo social, tienen como objetivo ayudar a los sectores sociales y poblaciones más vulnerables del país. La presente investigación se centra en el subsidio al transporte público de pasajeros y en el subsidio al gas licuado. El primero fue seleccionado dada su particularidad de provenir de ingresos fiscales generados por contribuciones especiales sobre los combustibles, así como su limitado abordaje en la literatura actual. Por su parte, el subsidio al gas licuado fue seleccionado dado que se implementa a través de una transferencia directa a las familias; siendo ambos subsidios ejemplo del papel del Estado para generar redistribución de los ingresos²⁰.

De acuerdo al *Informe sobre el Ejercicio Fiscal 2012* del Ministerio de Hacienda, los gastos en contribuciones especiales para la estabilización de las tarifas del servicio público de transporte colectivo de pasajeros ascendieron a US\$64.5 millones, mientras que el gasto en transferencias al subsidio al gas licuado fue de US\$139.8 millones. Con esta información, se pudo realizar una estimación de la asignación real por decil de ingreso de las transferencias del transporte público y el subsidio al gas licuado. Estos resultados se muestran en el cuadro 14²¹.

A simple vista, se puede observar la poca participación en el gasto total de los dos deciles de más bajos ingresos, así como una relativa igualdad en la distribución entre el resto de deciles, para ambos subsidios.

Para el caso del subsidio al gas licuado, el gasto se concentra mayoritariamente en los deciles medios: el 43.1% del gasto benefi-

Cuadro 14.

El Salvador: estructura de subsidios por deciles de hogares, año 2012

	Subsidio al transporte		Subsidio al gas		Total por decil	
	Estructura	Asignación real	Estructura	Asignación real	Estructura	Asignación real
1	1.2%	\$ 741,982.47	8.6%	\$11,962,048.12	6.2%	\$12,704,030.59
2	3.2%	\$ 2,053,640.24	9.5%	\$13,287,554.33	7.5%	\$15,341,194.57
3	9.6%	\$6,201,674.10	9.7%	\$13,610,936.23	9.7%	\$19,812,610.33
4	10.5%	\$ 6,792,516.25	10.2%	\$14,311,511.40	10.3%	\$21,104,027.65
5	11.4%	\$7,378,713.01	10.6%	\$14,774,494.62	10.8%	\$22,153,207.64
6	12.1%	\$7,800,248.14	11.1%	\$15,519,377.48	11.4%	\$23,319,625.62
7	13.6%	\$8,798,469.63	11.2%	\$15,652,428.97	12.0%	\$24,450,898.60
8	12.9%	\$8,352,190.13	10.9%	\$15,295,013.63	11.6%	\$ 23,647,203.76
9	13.8%	\$8,903,447.15	9.9%	\$13,896,174.99	11.2%	\$22,799,622.14
10	11.6%	\$7,477,118.86	8.2%	\$11,490,460.22	9.3%	\$18,967,579.08
Total	100.0%	\$64,500,000.00	100.0%	\$139,800,000.00	1.00	\$204,300,000.00

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

Cuadro 15.

El Salvador: Coeficiente de Concentración del gasto en subsidios, año 2012

Gasto para estabilización de las tarifas del transporte público y gasto para el gas licuado de uso doméstico	Coeficiente de Concentración
Gasto en subsidio al transporte	0.1949
Gasto en subsidio al gas	0.0094
Total del gasto	0.0434

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

cia a los deciles 4, 5, 6 y 7. En el caso del subsidio al transporte, el 38.3% del gasto se concentra en los tres deciles con mayores ingresos del país.

Aunque este último resultado parece contradictorio, pues se podría pensar que las personas de mayores ingresos del país no necesitan hacer uso del sistema de transporte público, es preciso recordar que la distribución de la población salvadoreña por deciles de ingreso es muy heterogénea en cuanto a los rangos de ingreso que comprende cada decil (cuadro 6). En este sentido, los hogares que corresponden a los tres deciles superiores poseen un rango de ingresos mensuales que varía desde los US\$574 hasta los \$1,007 (en los primeros puestos del decil más alto).

Esta situación sugiere que, aunque las familias con ingresos mensuales de US\$574 se encuentran en los tres deciles de mayores ingresos del país, no necesariamente tienen el poder adquisitivo para adquirir un vehículo propio y, por tanto, hacen uso del sistema de transporte público. De hecho, los datos que arroja la EHPM 2012 muestran que solamente el 19.1% de los hogares que comprenden el decil 8 cuentan con vehículo propio, mientras que los porcentajes para los deciles 9 y

10 ascienden solamente a 32.4% y 54.5%, respectivamente (anexo 12).

Al calcular el coeficiente de concentración del gasto correspondiente al subsidio al gas y al transporte público (cuadro 15), se confirma con mayor certeza estas conclusiones. El subsidio al transporte de pasajeros presenta un coeficiente de concentración regresivo, con un valor estimado de 0.19; mientras que el subsidio al gas presenta un coeficiente menos regresivo, con un valor cercano a cero, denotando una tendencia a la equidistribución de la transferencia entre todos los deciles.

Para profundizar sobre el fenómeno de la regresividad del subsidio al transporte público, se realizó una evaluación más detallada del decil de mayores ingresos (decil 10) que concuerda con poseer una elevada participación en el uso de transporte público (11.6%).

En ese sentido, se dividió dicho decil en percentiles (del 91 al 100) para observar el gasto en transporte público que cada uno de estos percentiles realiza (cuadro 16).

A partir de estos resultados, se observa que los percentiles 95 y 96 presentan un mayor gasto en transporte público, participando en

Cuadro 16.

El Salvador: estructura del gasto anual en transporte público por percentiles (91-100), año 2012

Percentil	Ingreso mínimo	Ingreso máximo	Desviación estándar	Gasto total en transporte público	% dentro del decil	% del total de gasto estimado
91	\$ 1,007.26	\$ 1,068.00	15.76	\$30,505	10.53%	1.22%
92	\$ 1,068.33	\$ 1,114.17	14.05	\$26,191	9.04%	1.05%
93	\$ 1,115.00	\$ 1,168.50	15.05	\$28,044	9.68%	1.12%
94	\$ 1,170.00	\$ 1,251.67	24.49	\$33,400	11.53%	1.34%
95	\$ 1,251.68	\$ 1,337.50	26.79	\$38,055	13.13%	1.52%
96	\$ 1,337.92	\$ 1,457.50	34.86	\$39,272	13.55%	1.57%
97	\$ 1,458.33	\$ 1,640.17	53.68	\$27,854	9.61%	1.11%
98	\$ 1,641.00	\$ 1,950.00	93.93	\$29,663	10.24%	1.19%
99	\$ 1,950.83	\$ 2,378.00	121.06	\$18,374	6.34%	0.74%
100	\$ 2,382.17	\$ 20,358.33	1811.75	\$18,368	6.34%	0.73%
Total				\$289,726	100.00%	11.59%

Fuente: elaboración propia, a partir de EHPM.

su conjunto en un 3% del gasto total estimado por los hogares salvadoreños para este tipo de servicio.

En términos generales, y al considerar el subsidio al gas y al transporte público de manera combinada, el efecto final de los subsidios presenta un índice de concentración de

0.0434 (cuadro 15), el cual, aunque regresivo en valores absolutos, denota la existencia de una tendencia hacia la equidistribución por su cercanía a cero.

Al analizar el coeficiente de Gini antes y después del gasto en estos dos subsidios (cuadro 17), se observa una mínima reducción de

Cuadro 17.

El Salvador: Coeficiente de Gini antes y después de aplicado el gasto en subsidios, año 2012

Tipo de gastos o transferencias	Coeficientes de Gini	Kakwani	Reynolds-Smolensky
Gini antes del gasto	0.4255	—	—
Después del gasto en salud	0.3579	-0.3821	0.0676
Transporte público	0.4168		
Gas licuado	0.3634		

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

las desigualdades en el ingreso después de implementado el subsidio al gas licuado, con una mejora de 0.06 puntos. Sin embargo, para el caso del subsidio al transporte, el coeficiente de Gini se mantiene prácticamente igual y no se producen mejoras significativas en materia de equidad.

A nivel general, el índice de Reynolds-Smolensky muestra que, luego de implementados ambos subsidios, el índice de Gini disminuye en aproximadamente 0.07 (cuadro 17), el cual denota un ligero decrecimiento en las desigualdades del ingreso, confirmado por el signo negativo del índice de Kakwani (-0.3821).

Sin embargo, a pesar de esta leve mejora en la distribución del ingreso, el hecho de que los subsidios no presentan un fuerte componente progresivo en términos absolutos (tal como lo muestran sus coeficientes de concentración) demuestra que éstos no cumplen su objetivo de beneficiar en mayor medida a los deciles de menores ingresos (población más pobres del país), y, por tanto, se podrían catalogar como una herramienta redistributiva ineficiente para mejorar la equidad en el país.

Notas del capítulo

11. Para más información, ver documento “Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso”, CEPAL página 21
12. Ver anexo 4 para más detalle.
13. Mayor detalle sobre el presupuesto del Ramo de Salud ver anexos 5 y 6.
14. Dentro del análisis no fueron consideradas las personas que consultaron al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) dada su característica de contribuciones de empleados y patronos del sector formal; y las personas que consultaron en Ciudad Mujer por no considerarse dentro de las preguntas de la EHPM 2012.
15. Ver anexo 7 para más detalle.
16. Entre los cuales se encuentran: Apoyo al Ingreso de la Población en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad, Inversión en Servicios Básicos, Fortalecimiento de habilidades y conocimientos, Fortalecimiento a la Gestión de los Gobiernos Locales, Fortalecimiento al Desarrollo Económico Local y Servicios Públicos Comunitarios.
17. Mayor detalle sobre el presupuesto de los programas de Comunidades Solidarias y sus distintos componentes consultar Anexos 8, 9 y 10.
18. Ver anexo 11 para mayor información.
19. Es probable que estos resultados también estén asociados a limitaciones de la base de datos que se utilizó para la presente investigación (EHPM), la cual podría presentar fallas en la estimación de los hogares que reportaron participar en el programa Comunidades Solidarias. Aunque otras bases de datos como las que maneja la entidad encargada de implementar Comunidades Solidarias en el país (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL) podrían proporcionar datos más exactos sobre los hogares que efectivamente participan en este programa, se tomó la decisión de mantener como fuente principal la EHPM para mantener la congruencia con el cálculo de los deciles de ingreso encontrados a partir de dicha encuesta, y ser consistentes con las estimaciones de las demás variables en estudio.
20. Según datos de la EHPM 2012 son los hogares de los deciles más altos los que poseen la mayor cantidad de vehículos con un 40% del total, en contraste con un 0.21% del decil más bajo.
21. Ver anexos 13 y 14 para mayor detalle.

6/ Coeficiente de Concentración

El gráfico 11 presenta una visión comparativa de los distintos coeficientes de concentración obtenidos a partir del tipo de gasto público estudiado. En este caso, se observa que el gasto en salud y las transferencias de los programas Comunidades Solidarias son los que presentan una alta progresividad absoluta en términos de su concentración, lo que significa que este tipo de gastos cumplen de mejor forma su función redistribu-

tiva, ya que beneficia más a los deciles de más bajos ingresos y mejora la equidad en el país.

Por otra parte, el gasto en educación (particularmente educación superior) y los programas de subsidios (al gas licuado y al transporte público de pasajeros) son regresivos en términos absolutos, ya que no logran su objetivo de beneficiar a los más

Gráfico 11.

El Salvador: Coeficiente de Concentración del gasto público, año 2012



Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

Cuadro 18.

El Salvador: Coeficiente de Concentración del gasto en cada variable estudiada, año 2012

Tipo de gasto o transferencia	Coeficiente de Concentración
Gasto en salud	-0.0972
Hospitales	-0.0573
Unidades de salud	-0.1659
Gasto en educación	0.0421
Parvularia	-0.0279
Básica	-0.0070
Media	-0.0158
Superior	0.4385
Comunidades Solidarias	-0.2419
Comunidades rurales	-0.2912
Comunidades urbanas	-0.2013
Gasto en subsidios	0.0434
Transporte público	0.1950
Gas licuado	0.0094

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

pobres, y se caracterizan por ser herramientas redistributivas ineficaces para mejorar la equidad en el país.

Para una mejor comprensión sobre el efecto redistributivo del gasto público, se pre-

senta una recopilación de cada uno de los efectos del gasto sobre la distribución del ingreso (cuadro 18), mostrando el coeficiente de concentración del gasto en cada variable estudiada y en sus respectivas subdivisiones.

7/ Coeficiente de Gini

Como se mencionó anteriormente, el coeficiente de Gini antes y después del gasto es uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad del ingreso, dada su facilidad de cálculo y de interpretación, entre otros motivos (Medina, 2001).

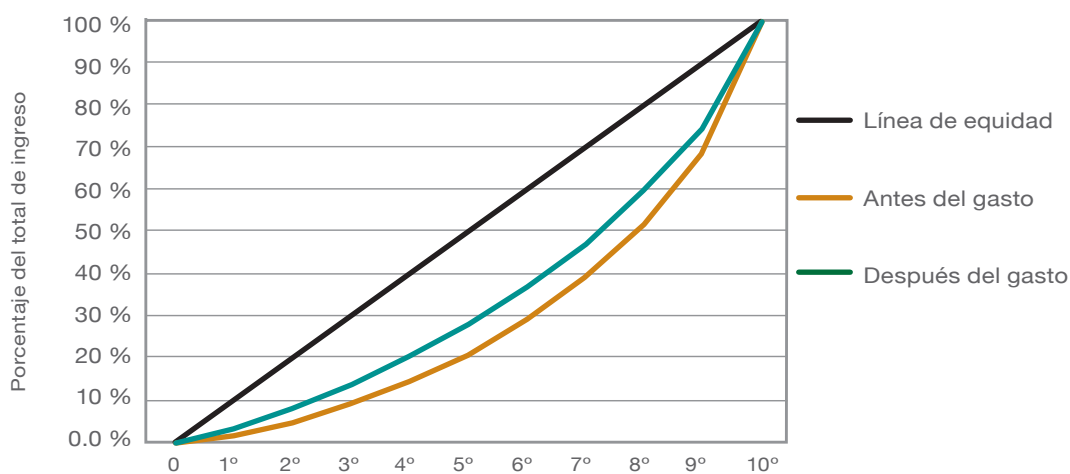
A partir de la estimación de la estructura real del gasto por decil y la distribución del ingreso familiar obtenida en el informe de la EHPM 2012, se puede construir la Curva de Lorenz²² para antes y después del gasto público. La comparación de ambas

curvas ayuda a determinar la existencia de un efecto progresivo o regresivo del gasto público social, el cual se observa en el gráfico 12.

Al observar la curva de equidad (gráfico 12), que, como su nombre lo indica supone la ausencia de desigualdad en la acumulación del ingreso, se pueden contrastar las curvas antes y después del gasto público. En ese sentido, dado que la curva después del gasto reduce el área con respecto a la línea de equidad, el ejercicio de estas erogacio-

Gráfico 12.

El Salvador: Curva de Lorenz antes y después del gasto público social, año 2012



Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

Cuadro 19.

El Salvador: Coeficiente de Gini antes y después de aplicado gasto público social, año 2012

Tipo de gastos o transferencias	Coeficientes de Gini	Kakwani	Reynolds-Smolensky
Gini antes del gasto	0.4255	—	—
Después del gasto en salud	0.3392	-0.5227	0.0864
Hospitales	0.3158		
Unidades de Salud	0.3392		
Después del gasto en educación	0.2451	-0.3834	0.1804
Parvularia	0.3932		
Básica	0.2534		
Media	0.4028		
Superior	0.4265		
Programa Comunidades Solidarias	0.4024	-0.6674	0.0231
Comunidades rurales	0.4139		
Comunidades urbanas	0.4132		
Después de gasto en subsidios	0.3579	-0.3821	0.0676
Transporte público	0.4168		
Gas licuado	0.3634		
Gini después del total de gastos	0.18827	—	0.2373

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

nes gubernamentales contribuye a una mejora en la distribución del ingreso.

Para una mejor comprensión sobre el efecto redistributivo del gasto público, se presenta una recopilación de cada uno de los efectos del gasto sobre la distribución del ingreso (cuadro 19), mostrando el coeficiente de Gini antes y después del gasto y el índice de Reynolds-Smolensky, que permite indicar la progresividad o regresividad de cada tipo de erogación gubernamental.

A partir de esta información (cuadro 19), se observa que el efecto final de los gastos públicos sociales en educación y salud, así como las transferencias en concepto de

subsidios y Comunidades Solidarias, generan una mejora sustantiva del coeficiente del Gini, el cual pasa de 0.425 (antes de efectuado el gasto) a 0.188 (después de efectuado el gasto), generando así una mejora de 0.23 en el índice. Este resultado evidencia la existencia de una distribución más equitativa del ingreso de los hogares a partir del gasto público en estos rubros.

Los índices de Kakwani (que toman un valor negativo) confirman la existencia de progresividad respecto a la distribución inicial del ingreso en cada uno de los gastos públicos estudiados. Esta conclusión es reforzada por el cálculo del coeficiente de Reynolds-Smolensky que, tomando el valor de 0.23,

indica una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso como consecuencia de la progresividad del gasto público social por parte del Estado.

Aunque el valor absoluto de la mejora en el GINI (después de los gastos públicos estudiados) puede considerarse bastante elevado (0.23), es importante recordar que este nuevo GINI se ha calculado a partir de: 1) una subdivisión del gasto público total (gasto social), que no representa el monto total del gasto público; 2) una subdivisión del gasto social (gasto específico en Comunidades Solidarias, educación, salud y subsidios al transporte y gas) que no representa el gasto social total del país, ya que éste incluiría el análisis de otros programas sociales; y, 3) un gasto social específico que no incluye gastos administrativos, por

tanto, se centra en aquel gasto que tiene un impacto más directo en los hogares salvadoreños.

En este sentido, es probable que, al agregar otras variables al presente estudio y acercarse más al monto del gasto público total (incluyendo otros tipos de gastos), el valor absoluto de la mejora en el GINI disminuya en relación a la encontrada en el presente estudio, y, consecuentemente, se reduzca la brecha entre el GINI antes del gasto público y el GINI después del gasto público.

Notas del capítulo

22. Esta curva es una de las formas más habituales de representar la desigualdad, ya que muestra de manera gráfica el porcentaje de acumulación de la riqueza que corresponde a cada uno de los deciles.

Propuestas y recomendaciones

PARTE TRES

Si bien es cierto el gasto público social parece cumplir, a nivel general, su función redistributiva en el caso de El Salvador (excluyendo ciertas subcategorías y transferencias), tal como se señaló en el primer apartado de la segunda parte de este estudio, el impacto de esta redistribución en términos cuantitativos es muy bajo, ya que sólo se reporta una leve mejora en la evolución del ingreso familiar encaminado a cerrar las brechas de desigualdad existentes entre los más ricos y más pobres del país.

Para que el gasto público tenga un mayor impacto en su función redistributiva de la riqueza nacional, su componente progresivo hacia las personas con mayores vulnerabilidades debe ser más fuerte. En ese sentido, a continuación se presentan algunas medidas orientadas a profundizar la equidad del gasto público en el país:

8/ Políticas transversales

Este tipo de acciones pretenden abordar, a nivel nacional, aspectos del gasto público que se extienden a todos los sectores y áreas de desarrollo abarcadas en el presente documento. En específico, estas medidas incluyen:

Creación de la institucionalidad necesaria para una mejor asignación del gasto público

Este componente incluye la creación de un Ministerio de Desarrollo Social que sirva de ente rector y coordinador de todas las instituciones públicas que actualmente están relacionadas con proyectos sociales y de inclusión. Aunque la creación de un ente que cumpla estas funciones se encuentra plasmado en los programas de gobierno de los tres partidos políticos mayoritarios que se presentarán a elecciones presidenciales en 2014²³, se propone que dicha institución agrupe los esfuerzos realizados en el área social y genere una visión más holística y sistemática de la política social del país, evitando caer en la implementación de proyectos aislados que producen menores resultados a los que se tendrían al diseñarse de manera articulada.

En ese mismo sentido, se propone una revisión de las funciones de las instituciones gubernamentales mencionadas anteriormente para adaptarlas a la búsqueda de objetivos de equidad, no solamente de satisfacción generalizada de necesidades sin importar la condición económica de las familias.

Asimismo, se propone la aprobación del Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social que, entre otras cosas, permita la continuidad de los programas sociales de mayor impacto redistributivo. En relación a su contenido, dicho anteproyecto debería incluir las bases para una Política Integral del Sistema de Protección Social con enfoque de ciclo de vida, tal como lo ha planteado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2013*.

Si el Sistema de Protección Social Universal actualmente implementado logra consolidarse y expandirse, el estado salvadoreño se estaría acercando al objetivo de garantizar el goce de los derechos económicos y sociales de la población, en especial, la más vulnerable del país. Por su parte, el impacto de las transferencias en cuanto a mejoras en la equidad podría ser mayor si se aumentara el gasto en aquellas transferencias directas que

son más progresivas y se redujeran las filtraciones hacia aquellos que no son pobres.

Así como lo señala la CEPAL (2000), es necesario contar con una institucionalidad robusta para la gestión del gasto social que promueva acciones más eficientes en búsqueda de mejoras en la equidad y el bienestar social. En particular, se necesita de una institucionalidad que cuente con un marco regulatorio adecuado, que identifique y dimensione las brechas y rezagos sociales, defina metas, promueva la eficiencia e implemente sistemas de monitoreo y evaluación de programas sociales.

Sistema de evaluación de impacto redistributivo de programas/políticas sociales

En el marco de la propuesta anterior, el tema de monitoreo y evaluación de programas sociales también se torna de vital importancia para aumentar la eficiencia del gasto público en términos de mejoras en la equidad. En este sentido, se recomienda la implementación de un sistema de evaluación costo-beneficio de los programas sociales, que incluyan una perspectiva de impacto de largo plazo en temas de equidad, de manera que trasciendan objetivos cortoplacistas delimitados por la duración de los mandatos presidenciales.

Esta evaluación, que debe incluir indicadores de desempeño, permitirá fortalecer y ampliar aquellos programas con mejores resultados, modificar y reenfocar los que no están desarrollando todo su potencial, así como eliminar los que no son efectivos, migrando hacia otras opciones que generen un mayor beneficio para los estratos sociales más necesitados. Las asignaciones de recursos públicos a través de este sistema de indicadores por resultados deben incluir a las municipalidades, especialmente, en lo que respecta al

Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES).

Esta propuesta está en sintonía con lo planteado por ICEFI (2013) respecto a la necesidad de implementar un sistema de evaluación del gasto público que incluya indicadores de desempeño en todas las instituciones del Estado, incluyendo las que gozan de autonomía financiera. Asimismo, se propone, a nivel más general, la creación de un Sistema Nacional de Inversión Pública, que asigne recursos en base a un proceso de evaluación de proyectos de inversión, garantizando una mejor vinculación con los objetivos de equidad deseados.

Este Sistema de Inversión debe contemplar el aspecto preventivo sobre lo remedial, de manera que ataque focos de inequidad antes de que se desarrollen, a través de una Política de Inversión Oportuna. Un ejemplo de ello, serían los programas de Educación Inicial para los niños y niñas más pobres, ya que está científicamente comprobado que el desarrollo de capacidades en edades tempranas permite un mejor desempeño futuro de los infantes en su vida adulta, lo cual acarrea mayores beneficios redistributivos posteriores.

Para que estos objetivos se cumplan, también es importante fortalecer el Sistema Nacional de Estadísticas, de manera que se logre identificar aquellos polos geográficos donde se encuentra la población más vulnerable del país, para brindarles una atención más efectiva y realizar evaluaciones de impacto de programas más precisas y confiables.

Creación de ventanilla única para ordenar la oferta de servicios sociales hacia los más pobres

Uno de los problemas que afecta a los sectores más vulnerables del país es la falta de

información o “información asimétrica” sobre la existencia de los servicios y programas sociales que el gobierno ofrece a este sector de la población. Para atacar esta problemática y poder servir de mejor manera a los estratos más pobres del país, se propone la creación de una ventanilla única que sea accesible a la población objeto, la cual permita orientar de mejor manera la demanda de servicios sociales.

Como paso previo para el funcionamiento de esta ventanilla única, es necesario el levantamiento de información y actualización permanente de datos de la población (tipo catastro) para tener un registro computarizado que incluya los antecedentes y situación económica, social y financiera de los ciudadanos. De esta forma, al acceder a la ventanilla única propuesta, el funcionario podría realizar una evaluación del ciudadano a través de este sistema computarizado, que le indicará el programa social o servicio público existente que mejor se adecúa a las necesidades y condiciones de la persona en cuestión, para referirlo o recomendarlo a participar de dicho beneficio.

Un ordenamiento de la oferta de servicios sociales como ésta pasa por el ámbito de acción del Ministerio de Desarrollo Social mencionado anteriormente, que, como ente coordinador de la Política Social en el país, debería considerar y poner en marcha. Como dato contextual, es relevante mencionar que un tipo de catastro similar ya ha sido implementado, con mucho éxito, en Brasil.

Focalización de subsidios

Aunque, como se mencionó en la primera parte de este estudio, el gobierno actual recientemente ha realizado esfuerzos para focalizar los subsidios hacia los sectores más pobres de la población, todavía hay espacios

para mejorar la equidad en la distribución de los mismos, en especial, para el caso del subsidio al transporte público de pasajeros y al GLP.

Según un estudio del ICEFI (2013), el actual modelo de distribución del subsidio al GLP —implementado a partir de abril 2011— adolece de fallas en su diseño que impide la optimización de los recursos y el logro de los objetivos previstos. Lo mismo sucede con el subsidio a la energía eléctrica, el cual, según datos del mismo estudio (ICEFI, 2013), es razonable en el primer tramo (consumo hasta 99KWH) debido a que el beneficio se destina a hogares con pequeños consumos²⁴; sin embargo, advierte que el nuevo diseño no se justifica para el segundo tramo (consumo hasta 200KWH), en donde se localizan más de 605,000 hogares ubicados entre los deciles de ingreso 6 y 9.

Tal como lo menciona BID, en su estudio *Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (2009), es claro que los subsidios generalizados presentan significativas “fugas” hacia los sectores de más altos ingresos, a los cuales, por motivos de equidad, no se debería beneficiar. Adicionalmente, el diseño de subsidios generalizados generan distorsiones como sobre-consumos y/o sustituciones, por lo que, en un escenario de insuficiencia fiscal como en el caso de El Salvador, los subsidios generalizados deben ser sustituidos por unos focalizados en los deciles inferiores de la población. Como dato contextual, República Dominicana ha implementado un sistema de subsidio focalizado al GLP instrumentado a partir del sistema de transferencias condicionadas de ingresos.

En el caso de dicho país caribeño, a finales de 2008 se efectuó una focalización del subsidio al GLP mediante la implementación de los programas Bonogas-Hogar y Bonogas-

Choferes. El mismo informe del BID (2009) describe dichos programas de la siguiente manera:

“El programa Bonogas-Hogar abarca 800 mil hogares, un 36% del total de núcleos familiares, que comprende los pobres e indigentes del área rural y urbana. Actualmente, el subsidio es fijo por un monto equivalente a 6 galones de GLP y es administrado mediante las instituciones financieras y los establecimientos comerciales habilitados. Este monto se distribuye como una sección de la tarjeta magnética del Programa de Solidaridad de transferencias condicionadas basado en el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) para aquellos hogares que registren un Índice de Calidad de Vida (ICV) inferior específico dependiendo de si habita en zona urbana o rural. El segundo programa de focalización, denominado Bonogas-Choferes, es un subsidio directo estimado sobre la base del consumo mensual promedio a los vehículos de transporte colectivo de ruta fija. Esto, además del ahorro fiscal del 66% de lo abonado en 2008, permite una mejor focalización”. (pág. 84).

Para el caso de El Salvador, ICEFI (2013) estima que el gobierno salvadoreño podría obtener un ahorro de alrededor de US\$ 190 millones anuales si los subsidios se focalizaran, recursos que podrían invertirse en programas que generen un mayor impacto redistributivo en la población salvadoreña. Sin embargo, en el plano político, la decisión de optimizar los subsidios de una mejor manera se podría ver diluida, al menos en el corto plazo, por el costo político que acarrea tal decisión al considerar el contexto electoral actual.

Promoción de un servicio público de excelencia: combate a corrupción, mayor transparencia y flexibilidad

Como se mencionó en la primera parte de este estudio, la corrupción genera ineficiencias en el mejoramiento de variables estrechamente relacionadas con el desarrollo humano. Por tanto, es necesario combatir todas las formas de corrupción en el país desde los estratos administrativos inferiores hasta los funcionarios públicos de más alto nivel.

Aunado a lo anterior, es necesario continuar con los esfuerzos para promover la transparencia en el sector público. En ese sentido, una medida a promover sobre este punto particular, es la formulación de reformas al Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, de manera que las compras públicas y contrataciones gubernamentales sean más eficientes y transparentes.

Por otro lado, con el objetivo de liberar recursos públicos para destinarse a acciones que permitan una redistribución más equitativa del ingreso, se coincide con ICEFI (2013) en proponer una reformulación de presupuestos en todas las instituciones públicas para suprimir asignaciones innecesarias y dudosas, incluyendo los presupuestos del Órgano Judicial, Legislativo, transferencias a municipalidades y otras entidades con presupuestos pre-asignados por Ley. Esta reformulación pasa por una revisión de la política salarial del gobierno, para ajustarla en base a las competencias y funciones efectivas de los empleados públicos.

Aunque lo anterior requiera la implementación de reformas legales, le concedería nuevos grados de libertad a la ejecución presupuestaria para orientar los recursos a proyectos que generen mayores beneficios a los más necesitados.

Notas del capítulo

- 23 ARENA (Programa de Gobierno “Plan País”), FMLN (Programa de Gobierno “El Salvador Adelante”) y Movimiento UNIDAD (Programa de Gobierno “Avanza El Salvador”).
- 24 Aunque eso no garantiza que se trate de familias pobres, pues pueden haber propiedades de hogares de alto ingreso que tienen poco consumo, como las casas de playa

9/ Políticas relacionadas con la situación fiscal del país

La situación fiscal del país se encuentra comprometida desde hace varios años; sin embargo, se ha visto deteriorada por el contexto de la crisis económica mundial de 2009. En especial, preocupa el saldo de la deuda y la carga financiera que se hace más pesada, la cual, según datos del ICEFI (2013), será de 2.7% del PIB en 2014.

Esta situación repercutirá negativamente en el nivel de gasto público del país, debido a la dificultad de aumentar sustancialmente los ingresos del Estado. En ese sentido, se propone que las medidas inevitables de recorte del gasto público se centren en una reducción en los rubros de consumo (por ejemplo, nuevas contrataciones de personal, aumento de salarios de empleados públicos, y servicios no indispensables para el funcionamiento del Estado); en lugar de reducir las asignaciones a los ramos de salud y educación, así como a las transferencias corrientes que generan beneficios y mejoras en la distribución del ingreso para las familias más pobres del país.

La presión de la deuda pública también afecta al sistema previsional salvadoreño, el cual tiene implicaciones en materia de equidad. En ese sentido, se propone el rediseño del sistema nacional de pensiones para garanti-

zar el pago de las prestaciones a los pensionados y beneficiarios del antiguo sistema, ya que actualmente el sistema previsional presenta serias amenazas de insostenibilidad. Este planteamiento también ha sido retomado por el ICEFI (2013).

A nivel general, es indispensable que la sociedad salvadoreña inicie una discusión abierta y transparente sobre la realidad fiscal actual, teniendo como objetivo asegurar una distribución más equitativa del gasto público a nivel nacional. El contexto político-electoral que vive el país por las elecciones presidenciales de 2014 y legislativas de 2015 podría dar la pauta y ser la oportunidad para que este consenso se logre, ya que las promesas y compromisos que se anuncian en la campañas políticas de los diferentes partidos no podrán ser concretados sin acuerdos que garanticen el saneamiento de las finanzas públicas (incluidas las directrices sobre orientación del gasto público) del país.

Sobre este último punto, es importante destacar que ninguna política social puede ser sostenible en el tiempo si no se resuelve el problema de las finanzas públicas del país. En este sentido, los esfuerzos que el gobierno ha realizado en materia fiscal, con accio-

nes tendientes a focalizar los subsidios por ejemplo, han sido positivos. Sin embargo, el avance que se ha hecho en materia de mejora en la equidad del gasto público difícilmente podrá ser mantenido o profundizado si no se hace un esfuerzo integral por, gradualmente, sanear las finanzas públicas del país

y avanzar en darle sostenibilidad a la política social con recursos propios. En este sentido, existe una necesidad imperante por diseñar e implementar una reforma fiscal integral en El Salvador que permita conciliar la política social con la política fiscal del país, al menos, en el mediano plazo.

10/ Políticas relacionadas con educación

En el plano educativo, se propone la universalización de la educación pública para que cubra a aquellos niños y niñas que actualmente no cuentan con este servicio, asegurándose que esta ampliación de la cobertura educativa no vaya en detrimento de su calidad. En este sentido, es importante señalar que la universalización de la educación es un tema relevante no sólo para mejorar la equidad del gasto público, sino también para darle cumplimiento al derecho humano a la educación plasmado en la misma Constitución de la República en su artículo 53.

La inversión en educación es una de las apuestas más importantes pues no sólo permite acumular capital humano, ya que provee una mejor adaptación al cambio tecnológico, sino también posibilita aspirar a la obtención de mayores ingresos futuros y, en el largo plazo, se convierte en una herramienta primordial para superar las condiciones de pobreza.

De manera particular, se propone la universalización de la educación preescolar y la educación media y superior. La educación preescolar (inicial) es de suma importancia en la medida en que reduce las disparidades en equidad, pues, como se ha mencionado

anteriormente, el desarrollo de habilidades tempranas permite mejorar la comprensión y aprendizaje futuro de los niños y niñas. Como canal de implementación de esta propuesta, se propone además la creación de un Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para que durante horas laborales puedan dejar a sus hijos e hijas en estas Estancias que contarían con programas de educación inicial. Aunque un programa de este tipo (llamado Centros de Desarrollo Infantil CDI) ya está siendo implementando en algunas instituciones públicas²⁵, se propone que estos centros se amplíen para acoger a hijos e hijas de empleados que laboran fuera del sector público, de manera que dichos infantes también se beneficien de recibir educación inicial. Este planteamiento también ha sido retomado por el PNUD en su *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2013*.

En lo relacionado con la universalización de la educación media y superior, se propone el fomento y facilitación de este tipo de educación entre la población de más bajos ingresos, a través de una mayor oferta del servicio, incluyendo la oferta de programas técnicos y tecnológicas, desconcentrados del área metropolitana, así como otros mecanismos innovadores que incentiven la educación me-

dia y universitaria entre la población de menores ingresos. Esta propuesta busca atacar el problema de la regresividad en el gasto público en educación superior, que actualmente beneficia a los deciles de mayores ingresos en comparación a los de menos ingresos.

Si se considera que el costo por alumno universitario es cinco veces superior al de la enseñanza primaria en el caso de América Latina (BID, 2009), a través de la incor-

poración de más estudiantes que caen en los deciles de menores ingresos se estaría aumentando la equidad en el gasto público en educación.

Notas del capítulo

25. Como en el caso de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Para mayor información visitar el siguiente enlace: http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/julio/Julio_2010/noticias_Julio_2010_17.html

11/ Políticas relacionadas con salud

Aunque el gasto público en salud parece ser progresivo en el caso de El Salvador, deben continuarse con los esfuerzos por aumentar la calidad, cobertura y acceso del sistema público de salud hacia los grupos más desfavorecidos. La insuficiencia de recursos en atención primaria y provisión oportuna de medicamentos limita el acceso de estos servicios a los segmentos de población más vulnerables. Esto, aunado a los costos de transporte para movilizarse a los centros de atención, repercute negativamente en el acceso y cobertura de los deciles de menores ingresos.

A nivel latinoamericano, sobresale el ejemplo del régimen subsidiario de Colombia que demuestra que existe capacidad administrativa de focalizar correctamente el gasto en salud para atender a los sectores más vulnerables de la población (BID, 2009).

Según el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (2013), la población más pobre del país, aquellos que no tienen empleo, ni contrato de trabajo o no perciben

ingresos económicos, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado. Su financiamiento se realiza mediante transferencias a los departamentos y municipios, y a través del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA, el cual se abastece de las contribuciones de las cotizaciones de los Regímenes Especiales y de Excepción, de las cotizaciones de los afiliados al Régimen Contributivo, y de aportes de la nación.

Cada municipio identifica la población potencial a ser beneficiada mediante la aplicación de un Sistema de Selección de Beneficiarios a Programas Sociales (SISBEN), mediante el listado censal de las comunidades indígenas, mediante la certificación de la población infantil abandonada, o mediante la identificación de la población indigente en formatos establecidos. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), por su parte, provee información de las bases consolidadas y certificadas para que las entidades ejecutoras de programas sociales realicen la selección y asignación de subsidios.

Conclusiones



Aunque existe una dicotomía entre el efecto de corto plazo de las políticas públicas sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso, la balanza se inclina a favor de la noción de que la atención a los problemas de inequidad en el presente puede traer beneficios significativos sobre el crecimiento económico a largo plazo.

Tal como lo mencionan diferentes estudios, la política fiscal busca, entre otras cosas, tener un impacto positivo en cuanto a la reversión de las desigualdades. En particular, el gasto público tiene la potencialidad de expandir el conjunto de oportunidades de vida de los ciudadanos, así como de impactar positivamente en las capacidades de los individuos. En términos generales, la función del gasto público es redistributiva y debe tener un fuerte componente progresivo hacia las personas con menores ingresos.

En el caso de El Salvador, la situación socioeconómica de la población se caracteriza por la existencia de: 1) grandes disparidades en el ingreso familiar entre deciles bajos y deciles altos; 2) considerables asimetrías entre los deciles más altos de la población (por ejemplo, desigualdades entre los deciles 9 y 10); y 3) enormes disparidades al interior del mismo decil, en este caso, entre los hogares que se ubican en el decil de mayores ingresos (decil 10).

Aunque si bien es cierto el gasto público social parece cumplir, a nivel general, su función redistributiva en la promoción de la equidad, el avance hacia los objetivos de una disminución significativa en las brechas

de ingreso entre ricos y pobres experimenta solo una leve mejoría.

Para el gasto específico en salud pública y en transferencias de apoyo al ingreso (programas Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales), se observa una alta progresividad beneficiando en mayor proporción a los deciles de más bajos ingresos. En el caso de educación, los efectos distributivos del gasto público son diferentes según el nivel educativo que se tome en consideración. Mientras que el gasto público en educación básica es progresivo en términos absolutos (con mayores beneficios acumulados en los deciles bajos y medios), el gasto en educación superior es regresivo, con beneficios acumulados del 43.2% en los dos deciles más ricos.

Por su parte, el subsidio al transporte público de pasajeros presenta un coeficiente de concentración regresivo en favor de los deciles más ricos del país, mientras que el subsidio al gas licuado muestra una menor regresividad, concentrándose en los deciles medios. A nivel general, se observa que los subsidios no logran cumplir su objetivo de beneficiar siempre a los más pobres, y se caracterizan por ser una herramienta redis-

tributiva ineficiente para mejorar la equidad en el país.

En este sentido, una de las conclusiones más importantes del presente estudio es que un mayor gasto público no necesariamente se traduce (ni se ha traducido) en mayor bienestar o mayor equidad en la sociedad. La clave, entonces, no consiste en aumentar el gasto social per se, sino hacerlo en aquellos proyectos, programas o acciones que produzcan mejores resultados en términos de reducción de inequidades.

A nivel general, la sociedad salvadoreña debe iniciar una discusión abierta y transparente sobre la realidad fiscal actual, teniendo como objetivo asegurar una distribución más equitativa del gasto público a nivel nacional. El contexto político-electoral que vive el país por las elecciones presidenciales de 2014 y legislativas de 2015 podría dar la pauta y ser la oportunidad para que este consenso se logre, ya que las promesas y compromisos que se anuncian en la campañas políticas de los diferentes partidos no podrán ser concretados sin acuerdos que garanticen el saneamiento de las finanzas públicas (incluidas las directrices sobre orientación del gasto público) del país.

Sobre este último punto, es importante destacar que ninguna política social puede ser sostenible en el tiempo si no se resuelve el problema de las finanzas públicas del país. En este sentido, los esfuerzos que el gobierno ha realizado en materia fiscal, con acciones tendientes a focalizar los subsidios por ejemplo, han sido positivos. Sin embargo, el avance que se ha hecho en materia de mejora en la equidad del gasto público difícilmente podrá ser mantenido o profundizado si no se hace un esfuerzo integral por, gradualmente, sanear las finanzas públicas del país y avanzar en darle sostenibilidad

a la política social con recursos propios. Determinar la mejor forma de elaborar una reforma fiscal integral en El Salvador que permita conciliar la política social con la política fiscal del país podría ser una línea de estudio para futuras investigaciones²⁶.

Por otro lado, tal como lo señala el Fondo Monetario Internacional en su estudio *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* (2011), el incremento de las inequidades en los países también puede recortar la duración del crecimiento económico. Sin embargo, los esfuerzos pobremente diseñados para reducir esta inequidad pueden distorsionar los incentivos en la economía y, por tanto, socavar el crecimiento económico, perjudicando, incluso, a los más pobres. El mismo estudio, no obstante, rescata la existencia de algunas políticas ganar-ganar (como un sistema de subsidios mejor focalizado), así como también la necesidad de implementar políticas de reactivación del mercado de trabajo que promuevan mayores fuentes de empleo.

Aunque existe una dicotomía entre el efecto de corto plazo de las políticas públicas sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso, la balanza se inclina a favor de la noción de que la atención a los problemas de inequidad en el presente puede traer beneficios significativos sobre el crecimiento económico a largo plazo. Por tanto, bajo un horizonte más largo, la reducción de las inequidades y el crecimiento económico sostenible pueden ser las dos caras de una misma moneda.

Notas del capítulo

26. Para conocer sobre otras líneas de investigación a desarrollar en futuros estudios a partir de los resultados y conclusiones de la presente investigación, ver anexo 15.

Bibliografía

- Acevedo, C., & Mauricio, G. (2003). *El Salvador: Diagnóstico del Sistema Tributario Recomendaciones de Política para Incrementar la Recaudación*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Alianza Republicana Nacionalista ARENA (2013) *Programa de Gobierno "Plan País"* [En línea] Disponible en: <http://miplanpais.com/> [Último acceso: 30 Diciembre 2013].
- Andretta, J. S. (2001). *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público*. Mexico DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Programa de Presupuesto y Gasto Público.
- Banco Central de Reserva (2013) *Presentación: Balance Económico 2013 y perspectivas 2014* San Salvador, El Salvador.
- Barreix, A., Bés, M., & Roca, J. (2009). *Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID
- Berg, A. G., & Ostry, J. D. (2011). *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Breceda, K., Rigolini, J., & Saavedra, J. (2008). *Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation*. The World Bank - Poverty Reduction and Economic Management Division.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2011), *Panorama Social de América Latina* Santiago de Chile, Chile.
- Cubero, R., & Hollar, I. V. (Marzo de 2011). Equidad y política fiscal: Los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto social en Centro América. *Revista Internacional de Presupuesto Público*.
- Cooray, A. (2009). *Government Expenditure, Governance and Economic Growth*. University of Wollongong - Department of Economics.
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (2013) "*CDI en CSJ*". [En línea] Disponible en: http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/julio/Julio_2010/noticias_Julio_2010_17.html [Último acceso: 29 Diciembre 2013].
- Delgado, M. (2012). *Análisis de la situación del Sistema de Protección Social Universal*. San Salvador: Secretaria Técnica de la Presidencia.

- Diario La Prensa Gráfica, (2013) “Administración de VMT tratará de dejar focalizado el subsidio”. [En línea] Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2013/12/24/administracion-de-vmt-tratar-de-dejar-focalizado-subsidio> [Último acceso: 30 Diciembre 2013].
- Dirección General de Estadísticas y Censos DIGESTYC, (2013) *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2012* El Salvador, Ministerio de Economía.
- Dirección General de Estadísticas y Censos DIGESTYC, (2013) *Informe de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2012* El Salvador, Ministerio de Economía.
- Dirección General de Estadísticas y Censos DIGESTYC, (2013) *Costo canasta de mercado*. El Salvador, Ministerio de Economía. [En línea] Disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/ampliar.php?id=68514> [Último acceso: 30 Noviembre 2013].
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN (2013) *Programa de Gobierno “El Salvador Adelante”* [En línea] Disponible en: <http://www.fmln.org.sv/oficial/index.php/nuestropartido-37/documentos/el-salvador-adelante> [Último acceso: 30 Diciembre 2013].
- Fondo de Inversión para el Desarrollo Local FISDL (2013) *Presupuesto Ejecutado del Fondo de Inversión Social 2012*. San Salvador, Gobierno de El Salvador.
- Gershberg, Alec Ian y Til Schuermann (2001). *The Efficiency–Equity Trade-off of Schooling Outcomes: Public Education Expenditures and Welfare in Mexico*. *Economics of Education Review* 20 (1): 27–40
- Goñi, E., Humberto Lopez, J., & Servén, L. (2008). *Fiscal Redistribution and Income Inequality*. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI. (2013). *Política Fiscal Salvadoreña, 2007 - 2013*. San Salvador, El Salvador
- Jiménez, J. P., & López, I. (2012). *¿Disminución de la desigualdad en América Latina? - El rol de la política fiscal*. *desigualdades.net Working Paper Series*.
- López, G. L. (2010). *La calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: una validación empírica*. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 193-(2/2010): 9-48, Instituto de Estudios Fiscales
- Medina, F. (2001). *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*. Santiago de Chile: CEPAL
- Ministerio de Educación (2005 - 2012). *Memoria de Labores 2005-2012*. San Salvador: Gobierno de El Salvador
- Ministerio de Hacienda. (2005 - 2012). *Informe de Gestión Financiera El Salvador años 2005-2012*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2005-2012) *Políticas Presupuestarias 2005-2012*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2005-2012) *Presupuestos de la Nación 2005-2012*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2005-2012) *Presupuesto del Ministerio de Educación. Informe de Ejecución Presupuestaria*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2005-2012) *Presupuesto del Ministerio de Salud*

- Pública y Asistencia Social. Informe de Ejecución Presupuestaria.* San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2013) *Presentación: Informe de Rendición de Cuentas 2012-2013.* San Salvador, Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Hacienda (2012), *Informe sobre el Ejercicio Fiscal 2012.* San Salvador, Gobierno de El Salvador.
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (2013), *Régimen subsidiario de salud en Colombia.* [En línea] Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/R%C3%A9gimenSubsidiado.aspx> [Último acceso: 9 Enero 2014].
- Mostajo, R. (2000). *Gasto Social y Distribución del Ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y El Caribe.* CEPAL.
- Movimiento UNIDAD (2013) “Programa de Gobierno “Avanza El Salvador” [En línea] Disponible en: <http://tonysaca.sv/category/propuestas/> [Último acceso: 30 Diciembre 2013].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, (2011) *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011.* Distrito Federal, México
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, (2013) *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2013: Imaginar un nuevo país, hacerlo posible.* San Salvador, El Salvador.
- Rajkumar, A. S., & Swaroop, V. (2008). *Public spending and outcomes: Does governance matter?* Journal of Development Economics, 96 –111.
- Ramírez, A., Ranis, G. & Stewart, F. (2000). *Economic Growth and Human Development.* World Development 28(2): 197-219.
- Rodríguez, J. & Flores, L. (2010) *Protección del gasto público social a través de la política fiscal: el caso de Chile.* Sección de Estudios y Desarrollo, serie 224, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. (2013). *Legados de cuatro años de gestión.* San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo.* San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Scott Andretta, John. 2002. *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público.* Folleto, Programa de Presupuesto y Gasto Público- CIDE, México.
- Tonarolli, L., & Vásquez, E. (2012). *Incidencia Distributiva de los Subsidios en El Salvador.* San Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Wagstaff, Adam. 2002. *Inequalities in Health in Developing Countries: Swimming Against the Tide?* Policy Research Working Paper 2795, The World Bank.

Anexos

Anexo 1.

Distribución porcentual del ingreso por deciles 2008-2012

Distribución porcentual del ingreso por deciles 2008-2012					
Deciles	2008	2009	2010	2011	2012
1	1.65	1.66	1.76	2.02	1.96
2	3.06	3.03	3.18	3.44	3.46
3	4.08	4.05	4.26	4.47	4.62
4	5.21	5.17	5.46	5.59	5.49
5	6.35	6.41	6.78	6.79	6.87
6	7.70	7.79	8.26	8.19	8.38
7	9.49	9.51	9.97	9.93	9.88
8	12.09	11.97	12.50	12.33	12.34
9	16.66	16.23	16.65	16.40	16.07
10	33.71	34.18	31.18	30.84	30.94
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2012.

Anexo 2.

Ramo de educación. Ejecución presupuestaria de gastos por unidades primarias

Unidades presupuestarias y destinos	Millones de US\$	%
Educación básica	509.1	61.8
Remuneraciones	390.6	
Transferencias corrientes y de Capital	80.4	
Gastos para confección de uniformes	55.2	
Otras transferencias	25.2	
Adquisiciones de bienes y servicios	36	
Compra de tela para uniformes	22.3	
Alimentación escolar	5.8	
Adquisición de otros bienes y servicios	7.9	
Gastos financieros y otros	2.1	
Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades	104.3	12.7
Universidad de El Salvador	63.3	
ISNA	17.4	

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

Empresas privadas no financieras	14.1	
Organismos sin fines de lucro	6.5	
Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia	1.9	
Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación	1.1	
Educación media	74.1	9
Educación inicial y parvularia	61.2	7.4
Gastos para confección de uniformes	5	
Otros gastos de educación inicial y parvularia	56.2	
Programas y proyectos de inversión	27.6	3.4
Dirección y administración institucional	26.7	3.2
Desarrollo de la educación	16.9	2.1
Desarrollo de la ciencia y tecnología	3.3	0.4
Total	823.2	100

Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2012.

Anexo 3.

Ramo de educación

Estado demostrativo de ejecución presupuestaria de gastos por unidades primarias y presupuestarias del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012

Unidades primarias	Miles de US\$
Dirección y administración institucional	\$ 26,663.50
Desarrollo de la educación	\$ 16,863.60
Desarrollo de la ciencia y la tecnología	\$ 3,304.70
Educación inicial y parvularia	\$ 61,156.70
Educación básica	\$ 509,135.70
Educación media	\$ 74,149.20
Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades	\$ 104,273.10
Programas y proyectos de inversión	\$ 27,633.00
Total	\$ 823,179.50

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Anexo 4.

Centro de enseñanza del sector público al que asiste según deciles de hogares, EHPM año 2012

Deciles	Parvularia (1 a 3)		Básica (1 a 9)		Media (10 a 13)		Superior universitario		Total por decil	
	Personas	Estruct.	Personas	Estruct.	Personas	Estruct.	Personas	Estruct.	Personas	Estruct.
1	10773	6.9%	71741	6.7%	5670	3.1%	380	0.6%	88564	6.0%
2	20120	12.8%	115696	10.9%	9340	5.2%	650	1.0%	145806	9.9%
3	15780	10.1%	108215	10.2%	15174	8.4%	2464	3.7%	141633	9.7%
4	17953	11.5%	117853	11.1%	17715	9.8%	3373	5.1%	156894	10.7%
5	18569	11.8%	133887	12.6%	18583	10.3%	4232	6.4%	175271	11.9%
6	15775	10.1%	117570	11.1%	23921	13.3%	7767	11.7%	165033	11.2%
7	16462	10.5%	117861	11.1%	21941	12.2%	7817	11.8%	164081	11.2%
8	14773	9.4%	124848	11.7%	25337	14.0%	10980	16.5%	175938	12.0%
9	16382	10.4%	92775	8.7%	25206	14.0%	9455	14.2%	143818	9.8%
10	10185	6.5%	63507	6.0%	17604	9.8%	19276	29.0%	110572	7.5%
Total	156772	100.0%	1063953	100.0%	180491	100.0%	66394	100.0%	1467610	100.0%

Fuente: elaboración propia, a partir de EHPM y Ministerio de Hacienda.

Anexo 5.

Ramo de salud

Ejecución presupuestaria de gastos por unidades primarias

Unidades presupuestarias y destinos	Millones de US\$	%
Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades	268.1	54.3
Hospitales nacionales y descentralizadas adscritas al ramo de salud	234.1	
FOSALUD	31.4	
A organismos sin fines de lucro	2.6	
Primer nivel de atención (Unidades de salud)	136.1	27.6
Dirección y administración institucionales	59.1	12
Desarrollo de la inversión	18.3	3.7
Programa Integral de Salud (PRIDES)	11.1	2.2
Otras unidades	1	0.2
Total	493.7	100

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Anexo 6.

Ramo de salud

Estado demostrativo de ejecución presupuestaria de gastos por unidades primarias y presupuestarias del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012

Unidades primarias	Miles de US\$
Dirección y administración institucional	\$ 59,136.00
Primer nivel de atención	\$ 136,150.70
Apoyo a instituciones adscritas y otras entidades	\$ 268,037.60
Programa Integrado de Salud (PRIDES)	\$ 11,066.30
Desarrollo de la inversión	\$ 18,342.60
Emergencia nacional por la depresión tropical 12E	\$ 219.10
Iniciativa salud Mesoamérica 2015	\$ 173.70
Devolución de recursos para liquidación del Convenio de Préstamo 7084 BIRF - ES	\$ 555.50
Total	\$ 493,681.50

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Anexo 7.

Personas que asisten a consultas médicas por deciles de hogares, según lugar donde consultó EHPM Año 2012

	Hospital MSPAS		Unidad de salud o casa de salud del MSPA		Total por decil	
	Personas	Estructura	Personas	Estructura	Personas	Estructura
1	5,426	10.5%	30,597	12.7%	36,023	12.3%
2	6,289	12.1%	35,745	14.9%	42,034	14.4%
3	5,107	9.8%	27,887	11.6%	32,994	11.3%
4	4,771	9.2%	30,483	12.7%	35,254	12.1%
5	6,677	12.9%	31,559	13.1%	38,236	13.1%
6	5,772	11.1%	18,526	7.7%	24,298	8.3%
7	5,159	9.9%	15,550	6.5%	20,709	7.1%
8	3,814	7.3%	25,660	10.7%	29,474	10.1%
9	5,309	10.2%	13,114	5.5%	18,423	6.3%
10	3,575	6.9%	11,502	4.8%	15,077	5.2%
Total	5,1899	100.0%	24,0623	100.0%	29,2522	100.0%

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

Anexo 8.

Gastos en contribuciones especiales

Detalle por contribución especial	Miles de US\$
A Fondo de Conservación Vial	\$ 71,182.00
A Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera	\$ 722.80
Al Fondo Solidario para la Salud	\$ 31,363.80
A la Corporación Salvadoreña de Turismo	\$ 10,055.10
A Transporte-Estabilización de las tarifas del servicio público de transporte colectivo de pasajeros	\$ 35,663.50
Total	\$ 148,987.20

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Anexo 9.Fondo de Inversión Social
Inversión por programa 2012

Departamento	Ejecutado	%
Apoyo al Desarrollo Local	\$ 20,343,517.00	18.9%
Atención a la Pobreza y Desarrollo de la Zona Norte	\$ 12,793,226.00	11.9%
Comunidades Solidarias Rurales	\$ 51,638,838.00	48.1%
Comunidades Solidarias Urbana	\$ 21,499,747.00	20.0%
Desarrollo Económico Local	\$ 4,500.00	0.0%
FINET	\$ 1,113,168.00	1.0%
Total	\$ 107,392,995.00	100.0%

Fuente: presupuesto ejecutado FISDL

Anexo 10.

Fondo de Inversión Social

Inversión en Comunidades Solidarias Rurales y Comunidades Solidarias Urbanas por categoría

Comunidades Solidarias Rurales		\$ 54,443,090.00
Apoyo al ingreso de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad	\$	13,116,865.00
Inversión en servicios básicos	\$	33,807,874.00
Fortalecimiento de habilidades y conocimientos	\$	3,780,417.00
Fortalecimiento a la gestión de los gobiernos locales	\$	424,235.00
Fortalecimiento al Desarrollo Económico Local	\$	3,027,761.00
Servicios públicos comunitarios	\$	285,938.00
Comunidades Solidarias Urbanas		\$ 17,695,269.00
Apoyo al ingreso de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad	\$	15,928,123.00
Inversión en servicios básicos	\$	580,442.00
Fortalecimiento de habilidades y conocimientos (PATI)	\$	976,164.00
Fortalecimiento al Desarrollo Económico Local	\$	210,540.00
Total		\$ 72,138,359.00

Fuente: presupuesto ejecutado FISDL.

Anexo 11.

Personas que recibieron bono de Comunidades Solidarias Urbanas y Comunidades Solidarias Rurales

EHPM Año 2012

Deciles	Comunidades Solidarias Rurales		Comunidades Solidarias Urbanas		Total por decil	
	Personas	Estructura	Personas	Estructura	Personas	Estructura
1	10869	17.2%	914	13.3%	11783	16.84%
2	12531	19.9%	1221	17.8%	13752	19.66%
3	8339	13.2%	599	8.7%	8938	12.78%
4	6899	10.9%	736	10.7%	7635	10.91%
5	7937	12.6%	963	14.0%	8900	12.72%
6	4473	7.1%	1025	14.9%	5498	7.86%
7	3159	5.0%	361	5.3%	3520	5.03%
8	3875	6.1%	451	6.6%	4326	6.18%
9	3152	5.0%	293	4.3%	3445	4.92%
10	1861	2.9%	301	4.4%	2162	3.09%
Total	63095	100.0%	6864	100.0%	69959	100.00%

Fuente: elaboración propia, a partir de EHPM y Ministerio de Hacienda.

Anexo 12.

Estructura según deciles de los hogares que poseen vehículo EHPM 2012

Deciles	Total de hogares con vehículo	Porcentaje de hogares con vehículo (Por Decil)	Total de vehículos (estimado)	Estructura
1	556	0.3%	556	0.21%
2	2,354	1.3%	2,354	0.87%
3	3,826	2.3%	3,890	1.44%
4	5,986	3.7%	6,074	2.26%
5	9,230	5.7%	9,282	3.45%
6	17,719	10.9%	17,900	6.65%
7	24,331	15.4%	27,138	10.08%
8	30,330	19.1%	32,287	11.99%
9	50,516	32.4%	55,494	20.60%
10	83,495	54.5%	114,373	42.46%
Total	22,8343		269,348	100.00%

Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2012.

Anexo 13.

Estructura según deciles de los hogares que utilizan el sistema de transporte público de pasajeros. EHPM 2012.

Deciles (A)	Sí, utilizan el transporte público (% dentro de decil) (B)	Total veces de uso de transporte público (C)	Gasto promedio diario (US\$) (D)	Gasto total estimado en transporte público (US\$) (Cx D incluidos todos los decimales)	Estructura del gasto*
1	3.8%	26,477	1.09	28,750.58	1.2%
2	9.2%	70,273	1.13	79,575.12	3.2%
3	29.7%	190,505	1.26	240,304.48	9.6%
4	34.6%	210,562	1.25	263,198.62	10.5%
5	37.1%	215,054	1.33	285,912.77	11.4%
6	41.5%	246,817	1.22	302,246.55	12.1%
7	51.6%	270,973	1.26	340,925.96	13.6%
8	47.4%	256,764	1.26	323,633.37	12.9%
9	41.2%	223,261	1.55	344,993.66	13.8%
10	34.4%	195,777	1.48	289,725.83	11.6%
Total				2,499,266.93	100.0%

*La estructura del gasto de los hogares en transporte público se utilizó como variable proxy para conocer la estructura o porcentaje de hogares que utilizan el servicio de transporte público por deciles de ingreso.

Fuente: elaboración propia, a partir de EHPM.

Anexo 14.

Estructura según deciles de los hogares que reciben subsidio al gas EHPM 2012

Deciles	Hogares	Estructura
1	93142	8.56%
2	103463	9.50%
3	105981	9.74%
4	111436	10.24%
5	115041	10.57%
6	120841	11.10%
7	121877	11.20%
8	119094	10.94%
9	108202	9.94%
10	89470	8.22%
Total	1088547	100.00%

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de EHPM 2012 y Ministerio de Hacienda.

Anexo 15

Líneas de investigación para futuros estudios

A partir de la presente investigación, se han identificado algunos temas que podrían servir de base para futuros estudios. Entre éstos se incluyen:

- Estudio sobre la equidad del gasto público, específicamente, para el tema de educación. Dada la naturaleza del presente documento, la evaluación de la progresividad o regresividad del gasto público en educación no incluyó la incorporación de otras variables de análisis relevantes, tales como los niveles de deserción, repitencia y acceso a la educación, en especial, en las áreas rurales del país. Asimismo, se podría analizar, de manera más detallada, cuales son los determinantes que influyen en la regresividad del gasto en educación superior, entre otras cosas.
- Estudio sobre la equidad del gasto público en lo referente a subsidios, utilizando percentiles, en lugar de deciles, como parámetro de comparación. Esta nueva subdivisión permitiría tener una mayor claridad y certeza sobre la población que más se beneficia con este tipo de gasto.
- Estudio sobre la evolución del impacto que genera el gasto social en la disminución de desigualdades en el país. Este tipo de análisis requeriría hacer una evaluación parecida a la presente investigación pero elevando el número de años de estudio para comparar los resultados en el tiempo y producir otras estimaciones.
- Estudio sobre el impacto del gasto público social en materia de equidad que considere una clasificación de la población por niveles de pobreza, en lugar de utilizar deciles de ingreso, para calcular variaciones en las desigualdades.
- Estudio sobre el efecto total de la administración pública (gasto público y recaudación tributaria) en la redistribución del ingreso de los hogares salvadoreños. Realizar un análisis del efecto del gasto total, transferencias, subsidios e impuestos sobre la redistribución del ingreso de las familias salvadoreñas, de manera que se pueda realizar un análisis en conjunto sobre el efecto progresivo, regresivo o neutro de la administración pública. Sobre este punto, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) ha realizado un estudio similar en donde determinó que los impuestos son regresivos per se, pero, dadas las transferencias del gobierno, el efecto se vuelve neutro.
- Simulación de ejecución presupuestaria por gestión de resultados. Con el objetivo de analizar la eficiencia de implementar un presupuesto (gasto público) por gestión de resultados, evaluar la ejecución de un ministerio (salud o educación) en los últimos cinco años, simulando qué hubiera pasado si este ministerio hubiera implementado una ejecución presupuestaria por gestión de resultados.

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia
Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

