

## Necesidad de aumentar el gasto social a largo plazo



Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio será imposible sin mayor recaudación fiscal, control del endeudamiento externo y erradicación de la corrupción. Asimismo, hace falta un incremento sostenido y a largo plazo del gasto público.

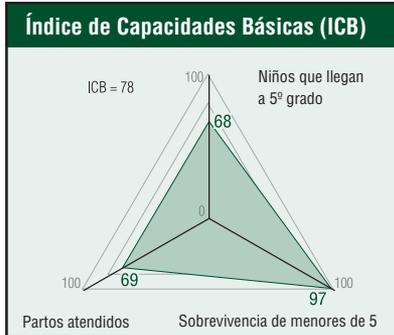
Social Watch El Salvador  
Jeannette Alvarado  
Rudy Romero  
Mario Paniagua<sup>1</sup>

Los grandes incrementos en las tarifas de electricidad y transporte público, el constante aumento de los precios de la canasta básica, índices de violencia entre los más altos de América Latina, con un promedio de 12 homicidios al día, y la débil institucionalidad democrática, colocan al país en una crítica situación a nivel político, económico y social.

Con más de un tercio de la población viviendo en la pobreza, cerca de 3 millones de emigrantes, altas cifras de subempleo y desempleo (más de 40% combinados) y a la zaga del crecimiento económico regional, El Salvador requiere un cambio en las políticas públicas que se traduzcan en mayor inversión social y en una distribución equitativa de la riqueza. En los últimos años no hubo crecimiento económico, ni implementación de medidas encaminadas a reducir la pobreza como generación de empleo o aumento significativo de la inversión social pero sí un constante aumento en el costo de la canasta básica.

En 2004, la incidencia de la pobreza ascendió a 36,4%, la pobreza absoluta a 12,6% de la población y la relativa a 22%, con mayor concentración en las zonas rurales (43,7%)<sup>2</sup>. Sin embargo, estas cifras contrastan con el Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2003, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que establece un nivel de pobreza de 42,9%.

Tras un año en funcionamiento, "Red Solidaria", el programa de Gobierno para paliar la pobreza, no ha generado un verdadero impacto y ha sido criticado pues el subsidio de USD 15 a 20 mensuales por familia en pobreza extrema implica un monto diario de USD 0,1 por persona. Además, no alcanzó a toda la población fijada como meta e hizo grandes gastos en publicidad.



### El auxilio de las remesas

El presidente Elías Antonio Saca expresó ante la ONU que la proporción de personas en pobreza extrema se redujo en 18 puntos porcentuales entre 1991 y 2004, de 33% a 15%<sup>3</sup>. El PNUD ha cuestionado el método oficial de estimar la pobreza, y ha señalado que las estadísticas gubernamentales no tienen en cuenta a las personas pobres que son "expulsadas del país" y sostienen la economía nacional con sus remesas.

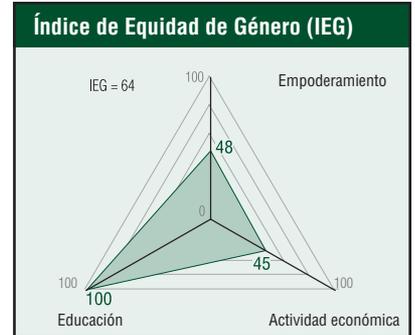
Las remesas, que en 2005 superaron USD 2.830 millones, permiten a muchas familias satisfacer sus necesidades básicas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el PNUD han señalado que las remesas alivian la pobreza entre 7% y 8%. Datos de la Universidad Centroamericana establecen que cada año emigran unas 145.000 personas, con un total de 2,8 millones de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior, una cifra equivalente a la cuarta parte de la población.

### Bajo gasto público en salud

El gasto público en salud sigue siendo uno de los más bajos de América Central, representando 3,3% del producto bruto interno (PBI), mientras el gasto privado (inversión directa de la población) constituye 4,9% del PBI. El sistema de salud es inequitativo, regresivo, insostenible e inaccesible a los sectores más pobres.

Gran parte de los fondos asignados a salud se destinan a remuneraciones (más de 70%, en promedio) y el resto se distribuye en medicamentos, insumos médicos y otros.

La Comisión Nacional de Seguimiento a la Propuesta de Reforma Integral de Salud ha reconocido



que el actual Sistema Nacional de Salud se caracteriza por ser fragmentado, inadecuadamente financiado a pesar de los recursos existentes, de baja cobertura, con énfasis en las acciones paliativas e importantes grupos de población sin acceso a la atención en salud<sup>4</sup>. Si no se produce un aumento significativo de los recursos aportados al sector, es posible que éste experimente un colapso económico.

### Suspensión de cuotas "voluntarias"

En 2006 el Ministro de Salud<sup>5</sup> reconoció que el sistema público ha sobrevivido gracias ingresos extraordinarios provenientes del cobro de cuotas "voluntarias", en realidad impuestas a las personas que consultan, quienes generalmente no pueden cubrir este pago por servicios y si lo hacen es en detrimento de otras necesidades básicas. El monto total de estos aportes se calcula en USD 18,2 millones.

Una denuncia de organizaciones civiles a la Dirección de Protección al Consumidor dejó en evidencia la obligatoriedad de la mal llamada cuota voluntaria, provocando que el Presidente de la República ordenara la suspensión de este cobro.

### Desfinanciación

Sin embargo, no hay mecanismos que suplan esos fondos al Ministerio de Salud Pública y Seguridad Social, que ha admitido tener un déficit de aproximadamente USD 5 a 7 millones, por lo que podría solicitar un refuerzo presupuestario para el ejercicio fiscal del 2006 y el presupuesto general de 2007<sup>6</sup>.

1 Integrantes de las organizaciones que conforman Social Watch El Salvador (APSAL, CIDEP, Consorcio de Derechos Humanos, FUMA, MEC). Agradecen el apoyo de Carolina Constanza, Armando Pérez, Claudia Hernández, Jorge Murcia y otros.

2 Ministerio de Economía. Dirección General de Estadísticas y Censos (2004). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, 2004*.

3 Discurso ante la Asamblea General de la ONU, 18 de septiembre de 2005.

4 Comisión Nacional de Seguimiento a la Reforma Integral de Salud (2006). *Propuesta de Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Salud*, p. 15.

5 *La Prensa Gráfica*. 18 de mayo de 2006.

6 *La Prensa Gráfica*. 6 de junio de 2006.

Pese a este déficit, en 2005 este Ministerio fue una de las carteras de Estado que experimentó una menor ejecución de su presupuesto. En el rubro de infraestructura ejecutó solamente USD 11 millones de los USD 31,3 millones disponibles<sup>7</sup>.

En relación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), no se observan acciones concretas en materia de asignación de recursos que indiquen voluntad de atender estos compromisos, tampoco mecanismos que permitan una contraloría social en todas sus fases (planificación, presupuesto, ejecución, evaluación).

La mortalidad infantil se redujo, no así la mortalidad materna, y tampoco hay mejoras en la atención de los partos, el VIH/SIDA, la vacunación contra el sarampión ni en la incidencia de la tuberculosis. El Banco Mundial propone un paquete mínimo de servicios de salud y nutrición que exige un adicional de 0,2 % a 0,3% del PBI.

### Educación: faltan recursos para cumplir los ODM

En los últimos años, el Ministerio de Educación (MINED) ha realizado esfuerzos por mejorar la cobertura y la calidad del sistema nacional, entre ellos la integración de una Comisión Presidencial y un Plan Nacional de Educación de largo plazo conocido como "Plan 2021". Este último integra los compromisos internacionales de Educación para Todos (EPT) y los ODM. Sin embargo, el financiamiento asignado es insuficiente.

El porcentaje del PBI dedicado a educación (3,14%) es la mitad del recomendado por la UNESCO (6%) y está por debajo del promedio de América Latina (4,5%). Para cumplir con los ODM se requiere una inversión adicional de 1,8% del PBI en los próximos 10 años<sup>8</sup>. Los recursos existen, pero se precisa una mejor recaudación fiscal e inversión privada, así como aumentar la cooperación de fuentes bilaterales y multilaterales. El "Plan 2021" pretende llegar a 6,29 % del PBI, una meta coherente con los ODM, pero que carece del respaldo adecuado bajo la actual administración.

Del total de la población en edad escolar, 12% no asiste a clases. En 2004 el promedio de escolaridad era de 5,6 años: 6,9 años en el área urbana y 3,7 años en la rural. En el área rural, 27,1% de las mujeres son analfabetas, y a nivel nacional 17,7% lo son, en contraste con 13% de los hombres.

El índice de paridad entre sexos fue 0,95 en educación primaria y secundaria, con leve ventaja para los niños. La equidad de género en la educación es un desafío importante, considerando el retroceso de 4 y 7 puntos porcentuales a nivel nacional y rural, respectivamente, en relación al año 1991.

**TABLA 1**

| Indicadores de los ODM en educación             |      |      |      |        |  |      |        |
|---|------|------|------|--------|--|------|--------|
| EL SALVADOR                                     |      |      |      |        | GRUPO DE PAÍSES CON INGRESO MEDIO BAJO |      |        |
|   | 1991 | 2002 | 2004 | CAMBIO | 1990                                   | 2002 | CAMBIO |
| <b>Matrícula primaria neta</b>                  |      |      |      |        |  |      |        |
| Nacional  | 78   | 88   | 88   | 10     | 95                                     | 93   | -2     |
| Urbana  | 87   | 91   | 90   | 3      |  |      |        |
| Rural   | 71   | 84   | 87   | 16     |  |      |        |
| <b>Progreso al 5º grado</b>                     |      |      |      |        |  |      |        |
| Nacional  | 58   | 74   | 75   | 17     | 85                                     |      |        |
| <b>Alfabetización jóvenes (15-24)</b>           |      |      |      |        |  |      |        |
| Nacional  | 85   | 93   | 94   | 9      | 93                                     | 95   | 2      |
| Urbana  | 94   | 97   | 97   | 3      |  |      |        |
| Rural   | 76   | 88   | 90   | 14     |  |      |        |
| <b>Relación niñas/niños en primaria y media</b> |      |      |      |        |  |      |        |
| Nacional  | 99   |      | 95   | -4     | 90                                     | 97   | 7      |
| Urbana  | 100  |      | 100  | 0      |  |      |        |
| Rural   | 98   |      | 91   | -7     |  |      |        |

Fuente: Informe de avance en el logro de los ODM. La educación como factor clave del desarrollo. MINED, 2005.

Otros indicadores como matrícula de primaria, progreso al 5º grado y analfabetismo registran avances, los cuales son más significativos en el área rural.

El gasto público en educación pasó de 1,7% del PBI en 1990 a 3,4% en 2001. Experimentó luego un descenso hasta 2,86% en 2004, para subir nuevamente a 3,14% en 2006. En 2006, el presupuesto general de educación es USD 510 millones, y si bien creció USD 6 millones respecto a 2005, es USD 47 millones menor que el estimado por el Plan 2021, y representa solo 17,29% del gasto público<sup>9</sup>.

Las fluctuaciones de los últimos años (posteriores a la Cumbre del Milenio) reflejan la falta de una política consistente de aumento de los recursos para cumplir los ODM. Aún así, la matrícula global aumentó de 1,2 millones de estudiantes en 1992 a 1,7 millones en 2003. De estos estudiantes matriculados, dos tercios corresponden al área rural, donde se concentra la pobreza<sup>10</sup>.

Pese a que en 2006 oficialmente se eliminó el cobro de cuotas "voluntarias" en las escuelas públicas y se les asignó un presupuesto escolar por estudiante, 85,2% de los centros educativos considera insuficiente ese presupuesto y en 2006 40% del costo total de la educación de cada estudiante será aportado por su familia.

En este sector la distribución de recursos también debe reformarse. Entre 72% y 75% de los recursos son consumidos por los niveles preescolar y básico, entre 12,4% y 10,4% se destina a gastos administrativos y otros, mientras que la inversión

en calidad educativa solo representa 16% del gasto por estudiante<sup>11</sup>.

### Una mayor inversión social es factible

Entre 1996 y 2003, los fondos destinados a desarrollo social aumentaron de 4,7% a 7,3% del PBI. En educación, pasaron de 2,2% a 3,1%, pero en salud solamente de 1,4% a 1,5 % del PBI. El Banco Mundial ha expresado que para que los pobres se beneficien del progreso económico es necesaria mayor inversión social, la cual es factible<sup>12</sup>.

Para alcanzar los ODM, el Banco Mundial sugiere que en los próximos 10 años el gasto social se incremente de 3,2% a 3,6 % del PBI, lo que exige un aumento gradual de 4% del PBI hasta 2009. Según la CEPAL, para lograr el cumplimiento de los ODM se necesitan altas tasas de crecimiento que serían menores si hubiera una mejora en la redistribución del ingreso. Para El Salvador, sin mejoras las tasas necesarias serían de 5,4%. La tasa de crecimiento promedio anual en la región es de 2,8%<sup>13</sup>.

Estos datos deben ser considerados por el Gobierno, que preferiblemente debería hacer sus propias estimaciones, y a partir de éstas tomar las medidas necesarias e impostergables para diseñar un Presupuesto General de la Nación que permita el cumplimiento de los ODM.

(Continúa en página 262)

11 MINED y Banco Interamericano de Desarrollo (2005). Documento conceptual de proyecto El Salvador, 2005.

12 Banco Mundial (2004). Evaluación del gasto público, 2004. El Salvador.

13 CEPAL. Conferencia Subregional Andina. Lima, agosto de 2005.

7 La Prensa Gráfica. 9 de febrero de 2006.

8 Banco Mundial (2004). Evaluación del gasto público, 2004. El Salvador.

9 Rivas, F. (2006) "El financiamiento de la educación nacional". La Prensa Gráfica. 23 de junio.

10 MINED (2005). Informe de avance en el logro de los ODM. La educación como factor clave del desarrollo.

## EL SALVADOR

(viene de página 207)

Todos los sectores sociales coinciden en la necesidad de aumentar la recaudación fiscal y el PBI para obtener los recursos que la inversión social requiere. Las diferencias se plantean en la forma de hacerlo. Social Watch, el Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza y otras organizaciones de la sociedad civil consideran necesaria una mejor distribución de la riqueza producida en el país. Se deben tomar medidas para una amplia reforma fiscal progresiva, de modo que paguen más impuestos quienes tengan más recursos. También es necesario aumentar la producción de bienes y servicios (principalmente incentivando la producción agrícola y nuevas tecnologías), fortalecer el Estado y hacerlo más eficiente, generar empleos dignos y regular la actividad económica, erradicar la corrupción, evitar la evasión de impuestos de parte de los empresarios así como otras malas prácticas y controlar el endeudamiento público. Aproximadamente 25% del Presupuesto General de la Nación se dirige al pago de deuda.

Entre estas medidas, la erradicación de la corrupción es la más urgente. Ésta solo requiere de voluntad política y es una acción de buena gestión y de transparencia. Tras 17 años en el gobierno, la Alianza Republicana Nacionalista ha estado inmersa en sonados casos de corrupción por montos millonarios, aunque no hay responsables en la cárcel. Durante 2004, el Estado dejó de percibir por concepto de evasión de impuestos a la renta y al valor agregado más de USD 2.500 millones<sup>14</sup>. Es evidente que los recursos pueden estar disponibles. ■

14 Llamado Mundial a la Acción Contra la Pobreza (2005).  
*Propuesta para la reducción de la pobreza en El Salvador.*

## ESPAÑA

(viene de página 209)

En los debates de Hong Kong, la delegación española y la UE tampoco sirvieron de apoyo a los intereses de los países en desarrollo durante las negociaciones sobre servicios en las que están en juego la liberalización y la privatización de servicios sociales básicos como la educación, la salud, la energía o la provisión de agua potable y son por tanto de importancia capital para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con los que España se ha comprometido de manera pública y reiterada.

A pesar de la oposición sistemática y explícita del G90 (grupo de los países más pobres de la OMC), la Comisión de Negociaciones sobre Servicios sigue persiguiendo la aprobación de un texto que llevaría a negociaciones plurilaterales en que los gobiernos del Sur tendrán menos oportunidades de hacer valer sus intereses.

La política comercial española sigue estando por tanto al servicio exclusivo de los intereses propios de España, sus empresas y sectores estratégicos. Poco margen de maniobra cabe en ella para mantener políticas de apoyo a los países del Sur coherentes con los planes de la cooperación internacional. Así, un cambio de rumbo en la política comercial es probablemente el mayor reto del gobierno español para pasar de una política de cooperación a una política de desarrollo.

### Conclusiones

El Gobierno español ha hecho un esfuerzo económico a favor de la cooperación al desarrollo y cultiva una política de gestos que refuerce sus declaraciones de intención política a favor de los países del Sur. Esto ha marcado un cambio de rumbo con respecto a prácticas políticas del pasado. Todo ello es positivo, pero todavía insuficiente.

Abordar con valentía y firmeza reformas más profundas en la política exterior para no seguir supeditando las necesidades inaplazables de los países en desarrollo a los intereses económicos de España supone más que un gesto o un avance porcentual en los presupuestos de la cooperación.

Tanto entre las organizaciones de la sociedad civil española como en la esfera internacional el actual Gobierno español ha alimentado expectativas más elevadas. Es ahora momento de pasar de los gestos a las acciones comprometidas. En la definición de políticas agrarias, inversionistas, comerciales y de desarrollo cabe todavía mucho que esperar en favor del desarrollo. Todo esto tanto en el ámbito nacional como en el de las negociaciones internacionales, en las que España tiene oportunidad de hacer valer sus compromisos y arrastrar hacia ellos a sus socios europeos. No se espera menos de uno de los integrantes del Quinteto contra el Hambre y la Pobreza<sup>2</sup>. ■

2 Iniciativa conjunta de Brasil, Chile, España, Francia y la ONU con el objetivo de reducir a la mitad los índices de pobreza antes de 2015.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

(viene de página 211)

bienestar social<sup>5</sup> en Estados Unidos desde 1970. En 2003, sus indicadores mostraban que la "salud social" (una medida basada en los 16 indicadores) había bajado 20%, mientras que la salud económica medida por el producto bruto interno (PBI) había crecido 174%.

Estados Unidos sigue siendo el único país rico del mundo que no tiene ninguna normativa pública de atención médica universal. Consecuentemente, más de un tercio de las familias que viven por debajo de la línea de pobreza nacional tiene un acceso limitado o nulo a la atención médica. La probabilidad de no tener seguro médico es más del doble entre las personas hispanoamericanas que entre las caucásicas y 21% de las afroestadounidenses no tienen ningún seguro médico (PNUD, 2005).

En el área de educación, según un informe del Proyecto de Derechos Civiles de la Universidad de Harvard y el Instituto Urbano, solo 50% de los estudiantes afroestadounidenses, 51% de los estudiantes nativos y 53% de los estudiantes hispanos finalizaron los estudios secundarios en 2001 (Children's Defense Fund, 2004). Estas cifras son particularmente alarmantes porque los estudios muestran que los jóvenes que abandonan las instituciones educativas tienen una mayor probabilidad de estar desempleados, unirse a una pandilla, utilizar drogas ilegales y pasar tiempo en prisión. Por ejemplo, en 2004, 72% de los hombres afroestadounidenses que habían abandonado los estudios en secundaria estaban desempleados, mientras que seis de cada 10 desertores escolares afroestadounidenses del sexo masculino habían pasado tiempo en prisión (Eckholm, 2006).

La Oficina del Censo 2005 del Departamento de Comercio muestra que la pobreza ha crecido sustancialmente. Entre 2000 y 2004, más de cinco millones de personas pasaron a integrar las filas de los pobres (Oficina del Censo, 2004). Según el Instituto de Política e Investigación de la Mujer más de 40% de los pobres viven en extrema pobreza, ganando 50% o menos de la línea nacional de pobreza, fijada en USD 20.000 anuales para una familia de cuatro integrantes con dos niños. Desde una perspectiva de género, las bajas tasas de seguro médico, los programas de atención a la niñez inadecuados e insuficientes, y la persistencia de la brecha salarial son algunos de los factores que hacen especialmente difícil para las mujeres salir de la pobreza (IWPR, 2005). Se considera que más de 20% de los niños y niñas estadounidenses vive en la pobreza (PNUD, 2005).

5 Mortalidad infantil, abuso infantil, pobreza infantil, suicidio adolescente, abuso de drogas en adolescentes, abandono de secundaria, desempleo, salarios semanales promedio, cobertura del seguro médico, pobreza en mayores de 65 años, costos varios de salud no cubiertos por el seguro en mayores de 65 años, homicidios, accidentes de tránsito relacionados con el consumo de alcohol, cobertura del programa de cupones de alimentos, acceso a la vivienda y desigualdad del ingreso.