RE2-06-008

Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales

El Gasto Público en El Salvador

Rodrigo Vergara y
Mauricio González

Febrero 2006

REGIÓN II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

PREFACIO

En 2004, el Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo inició el proyecto regional "Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana", bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El presente trabajo constituye una versión resumida de un estudio más amplio elaborado por Rodrigo Vergara (Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile) y Mauricio González Orellana (consultor) en el marco de este proyecto. Este aborda la problemática del gasto público en El Salvador. Lejos de pretender un diagnóstico exhaustivo de tan complejo tópico, el estudio se centra más bien en aquellos aspectos prioritarios que una reforma destinada a mejorar la eficiencia, transparencia y focalización del gasto público debiera priorizar.

Las propuestas aquí planteadas complementan las medidas de reforma tributaria elaboradas en el marco del proyecto "Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana" desarrollado por el Departamento entre 2001 y 2003. De esta manera, se elaborarán propuestas de reforma fiscal integrales a fin de avanzar decididamente en la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y la legitimización del estado en los países de la región.

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel R. Agosin, hasta enero pasado Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e integrado por Roberto Machado (RE2/RE2), Susana Sitja (RE2/SC2), Aaron Schneider (RE2/RE2), Vibeke Oi (RE2/RE2), Humberto Petrei (RE2/RE2) y Alberto Barreix (INT/ITD).

El BID agradece el apoyo recibido de parte del Gobierno de El Salvador para la realización de este trabajo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericanos, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., febrero de 2006

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 1

2. EL PROCESO PRESUPUESTARIO 2

2.1. Preparación y aprobación 3
2.2. Ejecución y control 5
2.3. Infomación y controles externos 8

3. EL SERVICIO CIVIL 9

3.1. Análisis de los subsistemas de administración de los RRHH 9
3.2. Conclusiones y recomendaciones 14

4. GASTO SOCIAL Y PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA 16

4.1. El sector educación 18
4.2. El sector salud 23
4.3. Agua y saneamiento 29
4.4. Sobre las acciones recientes en pobreza y educación 32
4.5. Conclusiones y recomendaciones 35

5. COMPRAS GUBERNAMENTALES 36

5.1. Estructura y organización 36
5.2. Aspectos legales 41
5.3. Aspectos de transparencia y acciones anticorrupción 46
5.4 Conclusiones y recomendaciones 47

6. LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL LOCAL 50

6.1. El FISDL 50
6.2. El FODES 53
6.3. El ISDEM 55
6.4 Conclusiones y recomendaciones 57

7. DESCENTRALIZACIÓN 58

7.1. El sistema tributario municipal 59
7.2. Programa de apoyo a la sostenibilidad financiera municipal 61
7.3. Conclusiones y recomendaciones 63

8. CONCLUSIONES 65

SIGLAS

AFI	Administración Financiera Integrada
AID	Agency for International Development
ANDA	Compañía de agua potable
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Corte de Cuentas
CNUDDT	Coordinadota Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador –Procuraduría General de la República
COMPRASAL	Sistema de información acerca de las compras del gobierno
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONADEL	Consejo Nacional de Desarrollo Local
CONIP	Comisión Nacional de Inversión Pública
CPSIP	Comisión Presidencial de Seguimiento de la Inversión Pública
CRH-STM	Componente de Recursos Humanos de la Secretaría Técnica de Modernización
CSC	Comisiones de Servicio Civil
DGCG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DGICP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DGP	Dirección General de Presupuestos
FIS	Fondo de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FODES	Fondo de Desarrollo Económico y Social
FOSALUD	Programa de salud
GC	Gobierno Central
GG	Gobierno General
GOES	Gobierno de El Salvador
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LSC	Ley de Servicio Civil
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
MODDIV	Módulo de Divulgación de Información
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
PEP	Programa de Ejecución Presupuestaria
PIB	Producto Interno Bruto
RRHH	Recursos humanos
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada
SAFIMU	Sistema de Administración Financiera Integrada Municipal
SIAC	Sistema de Adquisiciones y Contrataciones
SIBASI	Sistema Básico de Salud Integral
SIGADE	Sistema Integrado de Gestión y Administración de la Deuda
SIIP	Sistema Integrado de Inversión Pública
SIN	Sistema Nacional de Inversiones
SIRH	Sistema de Información de Recursos Humanos
SPNF	Sector Público No Financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TLC	Tratado de Libre Comercio
TSC	Tribunal del Servicio Civil
UACI	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional
UFI	Unidad Financiera Institucional
UNAC	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es hacer un estudio del gasto público en El Salvador que, junto con otros estudios sobre tributación ya realizados,[1] darán forma a propuestas integrales de reforma fiscal en el marco del proyecto regional del BID, "Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana". Los objetivos específicos son:

a. Evaluar la política de gasto público en El Salvador en sus aspectos macroeconómicos, microeconómicos e institucionales, tanto a nivel de procesos como de resultados.
b. Presentar un conjunto de recomendaciones de reforma de gasto público en El Salvador a fin de lograr que éste sea sostenible, eficiente y transparente, de modo que se transforme en una herramienta efectiva de creación de capital social.
c. Establecer un conjunto de prioridades de forma que las recomendaciones antes planteadas puedan ser aplicadas en un horizonte de uno a dos años plazo.

El estudio se organiza de la siguiente forma: Luego de esta introducción, en la sección 2 se evalúa el proceso presupuestario. En concreto se analizan las distintas etapas de dicho proceso (preparación, aprobación, ejecución y control) y se abordarán los temas de eficiencia y transparencia en cada una de estas etapas.

La sección 3 aborda el tema del servicio civil y los recursos humanos en la administración pública. Se discuten los avances registrados durante los últimos años, así como los problemas que subsisten. A partir de un análisis de los subsistemas de administración de los recursos humanos en el sector público, se extraen conclusiones y recomendaciones, destacándose la necesidad de sancionar una nueva Ley de Servicio Civil dada la caducidad de la actualmente vigente, reconociéndose las dificultades de índole política que enfrenta un esfuerzo de este tipo. Asimismo, se reconoce la importancia que las restricciones presupuestarias han tenido sobre el manejo y la política de recursos humanos en el sector público.

El gasto social y los programas de reducción de la pobreza se discuten en la sección 4. Se analizan los indicadores sociales y se comparan con los de otros países de la región y de otras partes del mundo. Se hace, además, un análisis de algunos de los programas en áreas como educación, salud, y agua y saneamiento. Se entregan recomendaciones sobre cómo seguir avanzando en esta área.

En la sección 5 se analiza el avance que hay en materia de compras gubernamentales. El punto fundamental en este aspecto se refiere a las leyes y normas para el funcionamiento de un sistema eficiente y transparente de compras de bienes y servicios por parte del estado. Los avances en un sistema de compras electrónicas es un aspecto clave en este tema.

---

[1] Ver Gómez Sabaini y Schenone (2004) y Acevedo y González Orellana (2005).

En la sección 6 se discute lo relativo a la inversión pública social local. Se hace un análisis de los mecanismos que hay en El Salvador para canalizar la inversión a los municipios. Se describe y analiza el rol de los fondos de inversión social y de las instituciones designadas para administrarlos. En particular nos centramos en el FODES (Fondo de Desarrollo Económico y Social), el FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local) y el ISDEM (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal).

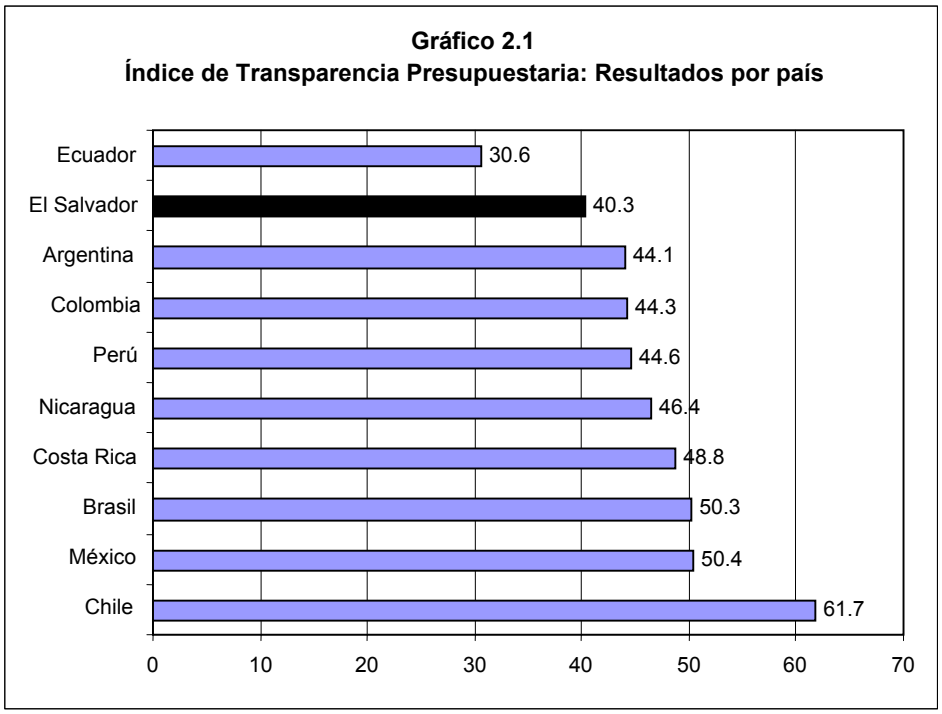
La descentralización es la materia de la discusión en la sección 7. Se describe el avance en el proceso, la situación financiera de las municipalidades, los problemas de competencia entre el gobierno central y los municipios, y se entregan recomendaciones para seguir avanzando en la descentralización del país. Finalmente, la sección 8 contiene las conclusiones.

2. EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El proceso presupuestario se puede dividir en cuatro etapas: preparación, aprobación, ejecución y control. Antes de iniciar este análisis se debe destacar que los pocos indicadores internacionales que hay sobre transparencia presupuestaria no dejan en una buena posición a El Salvador. Por ejemplo, este país está noveno entre diez participantes en el Indice de Transparencia Presupuestaria de América Latina[2] (Gráfico 2.1). Las áreas donde pareciera haber mayores falencias se refieren a la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso presupuestario.[3]

En términos legales, el Ejecutivo tiene, al igual que en la mayor parte de los países de América Latina, el rol preponderante en el proceso presupuestario. En efecto, tiene el poder de proponer y ejecutar el presupuesto. El Legislativo debe aprobar el presupuesto, aprobar cambios tributarios y autorizar la emisión de deuda pública. Puede también rechazar gastos pero nunca aumentarlos. En la práctica sólo puede hacer modificaciones marginales al presupuesto.

[2] El Indice de Transparencia Presupuestaria (ITP) contiene dos componentes principales: una encuesta de percepciones aplicada a cada uno de los expertos de los países involucrados y una guía de análisis en profundidad del marco legal y las prácticas del proceso presupuestario.
[3] Citado en Banco Mundial y BID (2004).



Fuente: Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, Informe de El Salvador.

2.1. Preparación y aprobación

La preparación del presupuesto comienza a principios de año cuando se supone que ya está aprobado el presupuesto del año previo. Se forma un comité que dirige el Director de Presupuestos y en el que hay representantes de Impuestos Internos, Tesorería, Aduanas, Banco Central y otros, cuyo objetivo es estimar las cifras de ingreso.

Según la ley AFI (Administración Financiera Integrada) el Ministerio de Hacienda debe presentar para su aprobación al Consejo de Ministros en abril los lineamientos generales de la política presupuestaria, techos de gasto, prioridades, etc. Entre junio y agosto se preparan los presupuestos sectoriales, luego se discuten, analizan y compatibilizan, y finalmente en septiembre se presenta el proyecto de presupuesto a la Asamblea. Si el 1 de enero no se aprueba el presupuesto, comienza a regir el del año previo.

El programa de inversión, que debe ser aprobado por la CONIP (Comisión Nacional de Inversión Pública), es revisado por el Ministerio de Hacienda para asegurarse que sea consistente con la política global de inversión.

Hay tres causas por las cuales puede haber modificaciones al presupuesto vía decreto supremo: (i) cambio de dineros en un mismo ministerio de una partida a otra; (ii) si hay unidades donde hay exceso de dinero, puede traspasarse ese exceso a una cuenta única y de ahí el MH la puede pasar a otro ministerio; (iii) si hay mayor recaudación a la esperada, el MH la puede asignar directamente. Cualquier otro aumento presupuestario (por ejemplo, por un nuevo crédito o por mayores impuestos) debe ir a la Asamblea. Cuando,

por otro lado, los ingresos resultan ser menores a los presupuestados, no se cambia el presupuesto sino que usualmente se aplica un plan de contención de gasto.

De acuerdo con la ley AFI el presupuesto del sector público no financiero (SPNF) cubre al gobierno central (21 entidades), las instituciones descentralizadas (63) y 4 empresas públicas. Además incorpora los presupuestos extraordinarios[4].

Debe destacarse que la Ley de Presupuesto y una guía para el usuario sobre la misma se encuentran disponibles en el sitio web del MH.

De esta parte del proceso presupuestario se puede concluir que:

- Hay un grado razonable de participación del poder Ejecutivo y Legislativo en el proceso presupuestario. La información que llega a la Asamblea y al público en general es amplia, aunque puede ser mejorada. Por ejemplo, sería positivo que se estuviera continuamente midiendo el presupuesto inicialmente aprobado, con los presupuestos modificados, con los de otros años y con el finalmente ejecutado. Es una información útil para el público y para los legisladores saber cuán alejado se está de lo que inicialmente se aprobó.
- En los últimos años ha habido una continua sobre-estimación de los ingresos[5]. La razón ha sido una estimación demasiado optimista del crecimiento del PIB. Se sugiere trabajar en los modelos de proyecciones para evitar que esto siga ocurriendo. Más aún, se podrían publicar las metodologías de estimación de los ingresos para hacer dicha proyección más transparente.
- No existe un horizonte intertemporal del presupuesto. Esto significa que en los proyectos de inversión que tienen un horizonte a más plazo o que significan gastos corrientes hacia adelante, no queda del todo claro cuáles son los efectos en términos presupuestarios a futuro. Un ejercicio simple de presupuesto interanual permitiría cuantificar más claramente estos efectos.
- Para efectos de una mayor transparencia se sugiere considerar: (a) incorporar un análisis de la deuda contingente; (b) incorporar un análisis de los riesgos en las proyecciones del presupuesto; (c) incorporar un análisis de las actividades cuasifiscales.
- En la política fiscal moderna se tratan de evitar los impuestos con fines específicos y los presupuestos rígidos. Así, los recursos generales obtenidos de los impuestos o de otros ingresos se asignan según las prioridades de la nación. En El Salvador hay al menos una práctica contradictorias con este principio. Se trata del porcentaje que constitucionalmente va al Poder judicial (6% de los ingresos corrientes). Se recomienda estudiar la eliminación esta práctica.
- Quizás lo que más sorprende del actual proceso presupuestario es la ausencia de una efectiva evaluación social de los proyectos de inversión. El CONIP (Comisión Nacional de Inversión Pública), integrada por representantes del MH, del Ministerio de Economía y de la Secretaría Técnica, aprueba los proyectos, de acuerdo a las

[4] Estos requieren aprobación legislativa y corresponden a fondos destinados para proyectos especiales que duran varios períodos (por ejemplo, proyectos de reconstrucción).
[5] Para los detalles ver Banco Mundial y BID (op. cit.).

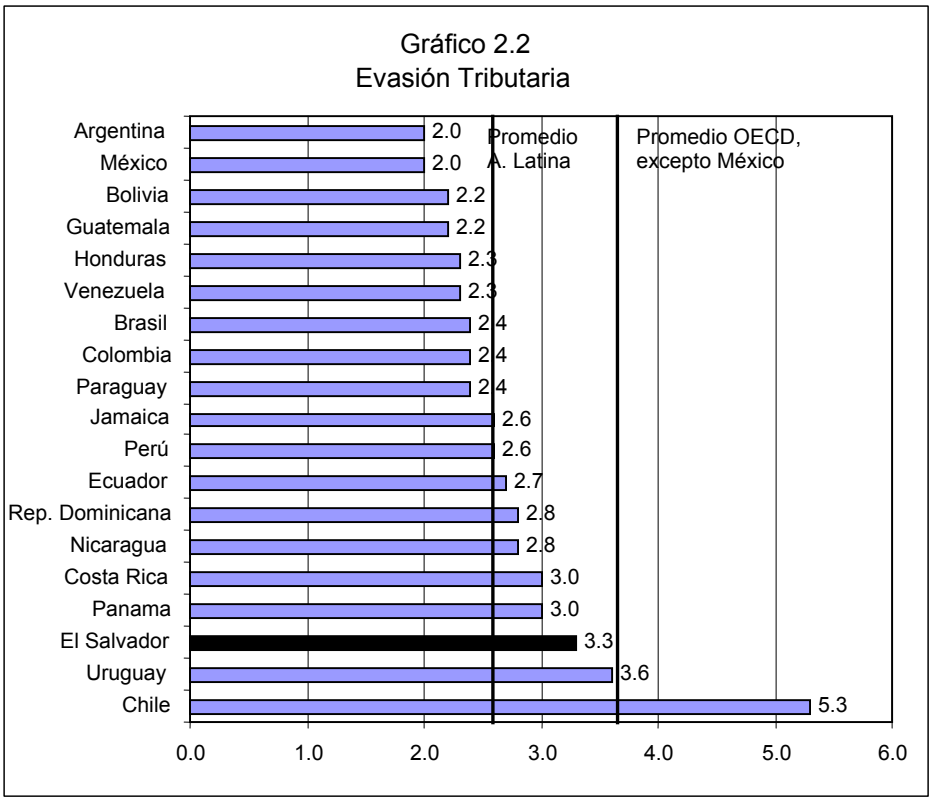
prioridades gubernamentales de cada momento y los planes que envían las distintas unidades. Pero estos proyectos no vienen acompañados de una evaluación social que ayude a una mejor decisión. Ciertamente esta es una falencia en la política fiscal que se debe subsanar. Hay que destacar, no obstante, que muchos de los proyectos vienen con financiamiento atado (de organismos multilaterales u otros) y se supone que el que financia ha hecho algún tipo de evaluación social del proyecto. Aún así queda el resto de las inversiones donde no hay dicha evaluación. Como se verá más adelante esta es una falencia que también se observa a nivel municipal.

- En materia de inversión pública tampoco parece haber un plan de mediano plazo de inversiones que entregue una orientación que ayude a definir los proyectos de inversión prioritarios. Esto, junto con lo anterior, son claves para hacer más eficiente en proceso de inversión pública.

2.2. Ejecución y control

Aunque no es el objetivo hacer un análisis de la administración de los ingresos, cabe destacar que en esta materia en El Salvador ha habido notables progresos en los últimos años. La modernización de los servicios de Impuestos Internos y Aduanas ha permitido aumentar la recaudación sin aumentar las tasas de impuestos. De hecho según *rankings* de evasión tributaria El Salvador es uno de los países de América Latina con menor percepción de evasión (Gráfico 2.2)[6]. Esto, por cierto, no significa que no pueda haber perfeccionamientos en esta materia[7] o que se haya llegado a un nivel satisfactorio de cumplimiento tributario.

[6] El Indice de Evasión Tributaria que se muestra en el Gráfico 3.2 corresponde al Executive Opinión Survey del World Economic Forum (2001). Es una encuesta que mide percepciones en la ciudadanía sobre la evasión.
[7] Ver Gómez Sabaini y Schenone (2004) y Acevedo y González (2005).



Fuente: Larraín (2004).

El SAFI (Sistema de Administración Financiera Integrado) está en el centro de la ejecución presupuestaria bajo la premisa que hay centralización normativa en el MH y descentralización operativa en cada uno de los ministerios que ejecutan el presupuesto. El SAFI integra los sistemas de presupuesto, tesorería, inversión y crédito público. No incluye las municipalidades.

La Ley AFI establece que los ingresos públicos se centralicen en una cuenta única de Tesorería quien le transfiere fondos a cada unidad ejecutora de acuerdo a un plan de gastos. Cada unidad remite al MH a principios de año su Programa de Ejecución Presupuestaria (PEP) mensualizado y donde se establecen los rubros en que se gastará. Las unidades pueden reasignar recursos entre las distintas partidas entre los distintos meses de un trimestre, pero para traspasar recursos entre trimestre requieren de la aprobación del MH. En general este manejo de los recursos se ha traducido en una alta predictibilidad del flujo de caja a las unidades ejecutoras.

La Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) es la encargada de informar a la DGP de la ejecución del programa de inversión pública mensualmente. También juegan un rol en este aspecto la Comisión Presidencial de Seguimiento de la Inversión Pública (CPSIP) y la Secretaría Técnica de la Presidencia a través de su sistema de administración por resultados. El seguimiento de la inversión se realiza a través del SIIP (Sistema Integrado de Inversión Pública). Este seguimiento se realiza desde la fase de pre-inversión hasta la fase de liquidación contable. No obstante faltaría un paso final que sería

vincular el fin de la ejecución física del proyecto con un indicador de impacto. Por otro lado, el SIIP es un sistema paralelo al SAFI. Lo ideal sería integrar ambos.

La política de deuda pública es responsabilidad del MH mientras que la administración, registro y servicios de la deuda están asignadas a la DGICP del MH. Para ello se usa el Sistema Integrado de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE), que tampoco está integrado al SAFI. Esto dificulta el trabajo, ya que la autorización de los pagos no se obtiene de forma automática, sino que se requiere realizar una serie de procedimientos administrativos y manuales. Una vez obtenida la autorización se informa a Tesorería sobre el pago quien instruye al BCR, quien es finalmente quien ejecuta dicho pago. Una vez al mes el BCR entrega un informe con todas sus operaciones.

En cuanto al control presupuestario, cada unidad tiene su propio departamento de auditoría interna. Luego, a nivel general, el control recae en la Dirección de Presupuestos (DGP). Finalmente está la auditoría externa de la Corte de Cuentas. Esta última tiene el mandato de establecer normas técnicas de control interno para las entidades del sector público. Asimismo, evalúa el trabajo de los auditores internos de las distintas unidades. Cada unidad con un presupuesto superior a US$570 mil tiene la obligación de tener una unidad de auditoría interna.

El SAFI y el resto de los sistemas de administración y control presupuestario han significado un importante aumento en la eficiencia y calidad del manejo del presupuesto. No obstante, existen áreas en las que el proceso puede perfeccionarse aún más. En base a la descripción anterior se pueden obtener las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- El SIGADE y el SIIP no están integrados al SAFI. La integración de ambos sistemas al SAFI se traduciría en un aumento en la eficiencia y control de la inversión y deuda pública.
- Un avance en este mismo sentido sería incluir en el SAFI a las municipalidades. Para ello no basta sólo con incorporarlas al sistema computacional, sino que se requiere capacitarlos. Una posibilidad es enviar instructores a los municipios.
- Una forma de incrementar la transparencia es que el MH hiciera público los reportes que se realizan con la evaluación de la ejecución presupuestaria por unidad.
- No hay una cuantificación clara de cómo están funcionando los controles internos. Sin embargo, es preocupante que aproximadamente la mitad de los informes de auditoría financiera se evalúen como con algún problema por la Corte de Cuentas[8]. Se sugiere revisar si las normas y procedimientos de control interno están siendo aplicados en las distintas unidades y dar capacitación en aquellas unidades donde se observan falencias.

[8] Ver Banco Mundial y BID (op. cit.).

2.3. Información y controles externos

El hecho que la percepción de la comunidad con respecto a la transparencia presupuestaria no sea favorable, introduce una interrogante con respecto a los controles externos y a la información que se entrega al público sobre todo el proceso relativo al presupuesto.

La Constitución establece que el MH envíe, antes del tercer mes del año siguiente, la contabilidad general del último presupuesto y el estado de situación del tesoro público y el patrimonio fiscal. La Ley AFI establece que la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) es responsable de dictar las normas y procedimientos técnicos relativos a la contabilidad gubernamental y de consolidar las cuentas del sector público. Las distintas unidades envían mensualmente su información en este formato a la DGCG. Se distribuye también mensualmente un informe de ejecución presupuestaria en el MH, la Presidencia, el Ministerio de Economía y la Asamblea. Un resumen de este informe con datos agregados se hace público en el sitio web del MH. Además, de acuerdo al mandato constitucional, el MH emite un informe anual que, luego de entregarse a la Asamblea y a la Corte de Cuentas, se hace público. En él se consolida la ejecución presupuestaria, los estados financieros, la deuda pública del gobierno central, las instituciones descentralizadas y las empresas públicas, y los fondos especiales y recursos extraordinarios.

El sistema de contabilidad ha sido instalado en 152 de las 262 municipalidades. Dado que la cobertura es incompleta la DGCG no incluye a los municipios en sus informes financieros.

El control externo es responsabilidad de la Corte de Cuentas, organismo que es independiente funcional, administrativa y presupuestariamente del gobierno. La Corte de Cuentas (CC) presenta anualmente un Informe de Labores y un informe sobre las cuentas del gobierno a la Asamblea. Tiene autoridad para determinar y sancionar responsabilidades administrativas y patrimoniales. Sus labores jurisdiccionales están a cargo de una Cámara de Primera Instancia integrada por cinco jueces y un Cámara de Segunda Instancia integrada por el Presidente y dos Magistrados. El Presidente y los Magistrados son elegidos por la Asamblea y duran tres años en sus cargos. La Asamblea los puede reelegir y también remover de sus cargos.

Una de las razones que informalmente se esgrimen para explicar el bajo nivel de transparencia presupuestaria es precisamente la percepción que los nombramientos en la CC están politizados. Además, el acceso del público a los informes de auditoría es restringido.

Por otro lado, una potencial debilidad del sistema es que la Corte de Cuentas administra justicia en base a sus propias auditorias.

Los avances de los últimos años en materia de información, transparencia y control han sido significativos. Hoy El Salvador cuenta con mecanismos e instituciones sofisticadas y modernas que le han permitido este avance. Algunas de las conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis, y que permitirían perfeccionar lo ya existente, son:

- La Corte de Cuentas, con el fin de apoyar la transparencia, podría hacer públicos sus informes de auditoría..
- Se sugiere estudiar la forma de nominar las autoridades de la CC. En los bancos centrales autónomos, por ejemplo, normalmente el Ejecutivo sugiere uno o más nombres al Legislativo, quien finalmente aprueba o rechaza al nominado (en algunos casos se requieren *quorums* especiales). En general hay una presión sobre el Ejecutivo para que sus nominaciones sean de un carácter lo más técnico posible. En estos casos el hacer una elección sólo política es castigada por la ciudadanía, lo que ya es un aliciente para usar criterios técnicos. Cuando la elección depende únicamente de la Asamblea se diluyen las responsabilidades. Por ejemplo, en una negociación parlamentaria donde priman los criterios políticos sobre los técnicos no es claro quién es el responsable final sobre la decisión adoptada.
- Expandir el sistema de contabilidad a la municipalidades que aún no lo tienen. Con ello se puede agregar el sector municipal a los informes financieros.

3. El SERVICIO CIVIL[9]

3.1 Análisis de los subsistemas de administración de los RRHH

Existen siete subsistemas principales en la administración de los RRHH del sector público:

i. Planificación de los RRHH:

Los elementos que se toman en cuanta para la planificación de los RRHH son la restricción presupuestaria, el plan de gobierno y las necesidades de cada dependencia, aunque el peso del primer aspecto es claramente dominante. En tal sentido, se percibe que el MH no siempre responde a las peticiones de nuevas contrataciones debido a la política de austeridad del gobierno, con lo que no se atienden las prioridades y orientaciones estratégicas de todas las oficinas del Gobierno Central. No se están creando nuevas plazas y los programas de retiro voluntario no siempre se ejecutan de manera adecuada.

La implementación del SIRH iniciada en 1996 ha permitido disponer de un récord histórico de todos los empleados públicos , incluyendo funciones, salario y currículo. Esta información permite a las direcciones de RRHH hacer ajustes en las áreas que presentan discordancia entre las funciones establecidas para un puesto, y las que efectivamente desarrolla cada empleado. La limitación de este sistema es que sólo existen datos individuales, no pudiéndose obtener datos agregados (de edad y género, por ejemplo).

Con la puesta en marcha del SIRH se descubrieron varias irregularidades, tales como que había personas que cobraban sin trabajar, y otras que recibían doble paga o que eran inexistentes o fallecidas, entre otras. En consecuencia, se ha estado trabajando en el proceso de eliminación de plazas, distribuyendo la carga de trabajo entre el personal remanente y entre las distintas dependencias. También se han ejecutado redistribuciones para hacer que

[9] Esta sección se basa en Iacoviello, Iturburu y de la Cruz Orozco (2004).

las capacidades de los funcionarios sean consistentes con sus funciones y responsabilidades.

Respecto de la calificación de los servidores públicos, hacia 2002 el 4% sólo había completado la escuela primaria, 72% había concluido la escuela media, y 24% había cursado estudios superiores.

ii. Organización del trabajo

Se cuenta con manuales de puestos que señalan cuáles son los requisitos, funciones y responsabilidades de cada plaza. El diseño de puestos no está determinado por convenios laborales sino que es el resultado de estudios y resoluciones del gobierno, en particular el MH, el cual es designado por la LSC como responsable de tener una sección de clasificación de empleos en la que se describa los cargos sujetos al régimen de servicio civil. Sin embargo, existen varias clasificaciones de puestos: la CRH-STM cuenta con una que intenta hacer una generalización a nivel de todo el sector público, el SIRH cuenta con otra, y el MH aplica otra a la hora de hacer el presupuesto.

Los perfiles para la contratación de nuevos empleados públicos incluyen los siguientes aspectos: nivel académico, experiencia previa, conocimientos generales y técnicos requeridos, habilidades físicas y mentales particulares y competencias para el puesto, y comportamientos concretos que pronostican éxito en el desempeño de sus funciones. Cada competencia tiene un nivel diferenciado de acuerdo al cargo. Dado que todo este avance cuanto a la definición de perfiles es relativamente reciente, su aplicación aún está en proceso.

iii. Gestión del empleo

La LSC establece que los puestos vacantes se ocuparán ascendiendo a los trabajadores de la clase inmediata inferior y, si hubiera varios candidatos, las promociones o ascensos se harán por concurso entre los aspirantes inscritos. Así, la CSC respectiva debe hacer un llamamiento a los aspirantes a ocuparla mediante un anuncio en un diario de circulación nacional y por medio de una comunicación a sus respectivas direcciones. Sin embargo, en la práctica se abre una convocatoria a otras dependencias o se consultan bases de datos de personas que buscan empleo.

En algunas dependencias, los candidatos sugeridos por políticos son sometidos a evaluación, al igual que los otros postulantes. En el caso de que no cumplan con los requisitos mínimos para el cargo, se informa al político que lo postula, quien debe decidir si confirma su solicitud de contratación. Si bien el número de puestos que según ley deben ser cubiertos por personal designado con criterios políticos es muy pequeño (0,78% del total), la inexistencia de un órgano de control independiente a los ministerios en las etapas de selección y contratación impiden establecer la magnitud de la injerencia política en este aspecto.

En el proceso de reclutamiento en general se cuenta con un número aceptable de candidatos y suelen consultarse los perfiles de competencias para realizar las

contrataciones, aunque no hay evidencia de que esto último constituya una práctica sistemática. En la mayoría de las dependencias las elección de los nuevos contratados depende de 3 evaluaciones: prueba psicológica, entrevista con el jefe del puesto y evaluación de conocimientos técnicos. Aunque la LSC establece un periodo de prueba de tres meses, no existe evidencia de que se realice un evaluación del rendimiento antes del cumplimiento de este plazo para determinar si el empleado a cumplido de acuerdo a las exigencias del puesto que le ha sido asignado.

En cuanto a la movilidad funcional y geográfica de los empleados, se observa que ésta es mayor que la establecida por la normativa vigente. El traslado se suele hacer con la anuencia del trabajador involucrado, pero la CSC respectiva puede autorizarlo de acuerdo a las necesidades.

La Dirección de RRHH de cada ministerio debe supervisar la asistencia de los servidores públicos, percibiéndose que el ausentismo no es un problema importante. Sin embargo, no existe una base de datos al respecto.

Aunque la LSC no contempla despidos o rescisiones de contrato vinculados a criterios políticos que afecten puestos de trabajo de carácter profesional, la información disponible señala que el régimen de contratos ha disminuido la garantía de estabilidad laboral de los trabajadores. Hasta hace muy poco tiempo, era práctica usual trasladar a personal que gozaba con estabilidad al régimen de contratos con el incentivo de incrementos salariales, para luego proceder a la no renovación del contrato y así disponer de la vacante para ocuparla con algún allegado político.

Finalmente, no existen muchos segmentos o sectores de puestos en los que se detecte excesiva rotación, con la excepción de los abogados, que frecuentemente dejan de desempeñar funciones en el Poder Ejecutivo para trasladarse al Poder Judicial.

iv. Gestión del rendimiento

Las direcciones de RRHH no definen las pautas o estándares de rendimiento. Los empleados no conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados, aunque conocen cuáles son las funciones y responsabilidades de cada puesto, se procura cumplir con el Plan General de Gobierno y algunos ministerios realizan evaluaciones de desempeño. Esto se debe a la escasa comunicación existente entre directores, responsables de RRHH y empleados. No hay evidencia de que las metas en cuanto a rendimiento estén orientadas a combatir las fallas y carencias que los empleados hayan mostrado en evaluaciones previas.

Dado que no se establecen explícitamente los estándares de rendimiento esperado, no queda claro en qué se basan los directores de RRHH para evaluar el desempeño de los empleados. Existen indicios de que los criterios de evaluación del rendimiento no son conocidos por los empleados, quienes en general consideran que los procesos de evaluación son poco objetivos y que tienen como objetivo el debilitamiento de la estabilidad laboral.

Asimismo, no existe evidencia de que los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asuman un papel protagónico en la

gestión del rendimiento de los empleados a su cargo. Sin embargo, dado que la capacitación a los mandos altos es reciente, es de esperar que los resultados se perciban en el mediano plazo.

v. Gestión de la compensación

La estructura salarial y las políticas de retribución están condicionadas por la restricción presupuestaria que enfrenta el gobierno. Cada año se elabora una ley de presupuesto en la que se señalan los sueldos mensuales que perciben los trabajadores del sector público. La categoría salarial está ligada a la función que se desempeña, y no existen pagos adicionales por concepto de antigüedad o asistencia.

En los niveles bajos y medios de la administración, los salarios en el sector público son 2,5 veces mayores a los del sector privado, mientras que los puestos gerenciales son mejor retribuidos en el sector privado. En cuanto a la equidad interna, los empleados bajo el régimen de contrato pueden tener mayores salarios que trabajadores en el mismo nivel bajo la LSC. Además, los salarios de cargos equivalentes varían entre dependencias: en las entidades descentralizadas los trabajadores de todos los niveles perciben sueldos mayores a los que se pagan en las entidades centralizadas.

La clasificación de los puestos por niveles retributivos no sirve para facilitar una estructura flexible vinculada al rendimiento y la capacitación, debido a que éstos no están asociados a incrementos salariales. Si bien los bajos salarios no motivan a los empleados públicos, muchas personas aspiran a ingresar a la administración pública y permanecer en sus planillas debido al desempleo y las más benignas condiciones de trabajo. En 1998 se otorgó el último aumento salarial a los empleados públicos equivalente a 12%.

En general, los empleados públicos no tienen incentivos para esforzarse, mejorar su rendimiento individual o grupal, ni para aprender o desarrollar competencias, debido a que ninguna de estas actividades está asociada a estímulos salariales o recompensas no monetarias.

Cuando se hace necesario que un empleado trabaje horas adicionales, no se abona una compensación complementaria pero se le permite disponer de un descanso equivalente. El aguinaldo no es proporcional al salario ya que todos los empleados reciben el mismo monto, y no existe un sistema de gratificaciones no monetarias.

Finalmente, el régimen de pensiones de los servidores públicos es el mismo que el de los empleados del sector privado y está regido por una ley especial que regula a las administradoras privadas de pensiones. El régimen parece sólido y desde su creación se han introducido modificaciones legales para garantizar que sea sostenible en el tiempo.

vi. Gestión del desarrollo profesional

Existen pocas oportunidades de promoción y aún no se dispone de planes de carrera. En general, el rendimiento es la variable ponderada en los pocos casos de promoción y la información provista por el SIRH ha permitido reubicar a los empleados que contaban con capacidades y conocimientos superiores a los que requerían los puestos que desempeñaban, aunque esto en general no ha ido acompañado de mejoras salariales.

El Instituto de Formación Profesional es un organismo público que ofrece cursos de capacitación y formación pero sus servicios se concentran en la empresa privada. Aunque antes impartía cursos sobre ética laboral y servicio público, en la actualidad el gobierno está dando prioridad a los cursos de carácter gerencial orientados a resultados. La idea es que los beneficios de esos cursos se difundan desde los directivos hacia los niveles inferiores. Los empleados de niveles medios y bajos tienen pocas oportunidades de capacitación, aunque tampoco encuentran incentivos para obtenerlas debido a que no están acompañadas de mejoras salariales, como ya se señaló.

Los beneficios derivados de los cursos a los altos funcionarios se perciben especialmente en el MH, debido a que una de sus unidades sirvió como proyecto piloto: se hizo un diagnóstico previo al curso, se evaluó a los participantes y se pudieron notar resultados positivos en encuestas acerca del clima laboral. Actualmente, se está capacitando a personal de RRHH en función de la nueva orientación que se busca dar a la gestión de personal. La red utilizada para el SIRH también funciona para dar cursos de capacitación en línea.

vii. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Sólo en algunas dependencias se realizan encuestas anuales de clima laboral, y no se encuentra evidencia de que los resultados de estas encuestas sean utilizados sistemáticamente para mejorar las condiciones laborales en el sector público. Asimismo, las decisiones de la dirección y las informaciones relevantes no circulan por las dependencia con fluidez y tampoco llegan con precisión a todos los afectados.

En cuanto a las relaciones entre jefes y subalternos, predominan las relaciones directas de la dirección con los empleados, debido a que las instancias de carácter representativo no tienen suficiente margen de acción para actuar como intermediarias entre empleadores y empleados.

Aunque el grado de conflictividad laboral no es excesivo, esto no se debe a que los empleados vean atendidas sus inquietudes y peticiones, sino a que por ley no tienen derecho a agruparse en sindicatos. En este contexto, la CSC se constituye en un instrumento del empleador para poder resolver a su favor los conflictos laborales, debido a que está integrada por un representante del ministerio, un responsable del TSC que generalmente actúa de conformidad con el representante del ministerio, y un representante de los empleados que no goza de fueros ante las decisiones que tome en sus funciones. Además, los empleados que no están bajo la LSC también son sometidos a la decisión de la CSC a pesar de no contar con representación de un empleado bajo el mismo régimen laboral.

Aunque los empleados pueden acudir al TSC, generalmente desconocen ese derecho. No es práctica común capacitar a los miembros de la CSC para ejercer las funciones que esta actividad implica: reunir pruebas, evaluarlas y emitir una decisión con base en la ley que rige al trabajador cuyo caso se está revisando. Actualmente, la CNUDDT brinda asesoría en materia legal a los servidores públicos, lo que fue el resultado de una iniciativa de la PGR, aunque no hubo oposición del gobierno. Está previsto elaborar manuales informativos para que los servidores públicos conozcan sus derechos.

En cuanto a las prestaciones sociales, los empleados públicos tienen derecho a obtener una pensión por vejez o invalidez, o por muerte a causa de riesgos comunes, así como a acceder a la cobertura de salud proporcionada en hospitales públicos. Los maestros cuentan con un fondo común que les brinda un plan de salud diferenciado del resto de los empleados públicos. Sin embargo, hay indicios de que estos servicios de salud son deficientes.

3.2 Conclusiones y recomendaciones

El planeamiento del sistema de administración de RRHH ha tenido un avance importante en el desarrollo de una base de datos de empleados públicos. No obstante, la política de austeridad ha condicionado a todo el sistema. En cuanto a la organización del trabajo, se han elaborado perfiles de competencia para cada puesto y se cuenta con manuales para dichos puestos. Para la gestión del empleo, se cubren las vacantes a través de la promoción o la consulta de bases de datos con currículos de potenciales candidatos, y se realizan convocatorias abiertas en casos excepcionales. Sin embargo, no existen mecanismos que impidan la ingerencia política en los nombramientos de funcionarios.

Respecto de la gestión del rendimiento, aún no existen sistemas de evaluación basados en criterios bien definidos. La gestión de la compensación está dominada por la restricción presupuestaria; los salarios de los niveles medios y bajos son mayores a los percibidos en el sector privado, sucediendo lo contrario en el caso de los niveles gerenciales. Tampoco hay incentivos para mejorar el rendimiento.

Para la gestión del desarrollo, los cursos están restringidos a los mandos altos y a los responsables de RRHH. La gestión de las relaciones humanas y sociales adolece de canales de comunicación efectivos entre empleados y directivos, lo que se suma a cierto desequilibrio en sus relaciones. Los trabajadores del gobierno sólo pueden formar asociaciones y sus líderes no cuentan con garantía de estabilidad laboral. La organización de la función de RRHH está siendo mejorada a través de cursos de capacitación.

La política de austeridad presupuestaria ha modelado la gestión y modernización del manejo de los RRHH. Por otro lado, la LSC se ha convertido en un instrumento legal obsoleto que no se corresponde con las dimensiones y características actuales del sistema de RRHH. El debate en torno a la sanción de una nueva ley enfrentó serios cuestionamientos de tipo político en el contexto de elecciones parlamentarias y municipales.

En este escenario, a pesar de haberse frustrado la sanción de un nuevo marco normativo, el gobierno ha podido avanzar levemente en el diseño de procedimientos y en la implementación de algunos cambios, lo que demuestra que la determinación política de las autoridades se constituye en el elemento determinante en la reestructuración y mejora del empleo público. El riesgo de insistir en la sanción de la nueva norma de la carrera pública en las actuales circunstancias, hace peligrar esos otros avances. En consecuencia, en tanto se mantenga este escenario, se sugiere que el Poder Ejecutivo concentre sus esfuerzos en sostener y profundizar el proceso de cambio y construir una base de consenso político imprescindible para la sanción de la norma.

La aprobación de una nueva LSC es una tarea de primera importancia. No obstante, el compás de espera hasta el surgimiento de una coyuntura política más favorable para su aprobación no debería constituirse en un freno del proceso de reforma. Es importante seguir avanzando y proponer, si fuera necesario, modificaciones menores a la LSC para resolver problemas puntuales (como ya se hizo con la indemnización a contratados, por ejemplo).

Asimismo, deberían replantearse las funciones y atribuciones de las CSC, de modo de hacer posible el desarrollo de las competencias que establece la LSC: participación en los procesos de selección, integración de un representante de los empleados por contrato, mejoramiento de los conocimientos específicos y competencias de sus integrantes, entre otros.

En cuanto al subsistema de planificación, se recomienda la consolidación del SIRH y su utilización como instrumento para la toma de decisiones y el registro de todas las etapas de la gestión de RRHH. De este modo, con la información adecuadamente procesada y analizada, podría lograrse una mayor compatibilidad entre la política de restricción presupuestaria y las estrategias de RRHH. En este contexto, en lugar de medidas de alcance general que podrían ser contraproducentes al sistema como los programas de retiro voluntario, debería actuarse específicamente en la detección de las áreas con exceso de personal para su reconversión y reubicación.

En cuanto a la gestión del rendimiento, se recomienda institucionalizar e implementar programas de evaluación de desempeño, de modo de instaurar una práctica organizacional funcional al nuevo marco normativo. Para mejorar la gestión del empleo se hace necesario abrir las convocatorias para garantizar equidad y asegurar el acceso a la administración pública de las personas con las competencias más adecuadas. Además, es necesario que la CRH-STM implemente un sistema de supervisión de las comunicaciones que los propios directores de RRHH mantienen con las sub-unidades.

En lo referente a la gestión del desarrollo, se recomienda extender la oferta de capacitación a los trabajadores de mandos medios y personal de apoyo.

Respecto de la gestión de relaciones humanas y sociales, se torna necesario que la CRH-STM participe con la CNUDDT en la información a los trabajadores sobre sus derechos.

Finalmente, si bien la calidad de los funcionarios públicos ha ido mejorando, existe la percepción de que las contrataciones están influenciadas por factores políticos. De ahí que una reforma que tendría un gran impacto positivo sería el establecimiento de un sistema de gerencia pública profesionalizada. El objetivo es que, más allá de los puestos que son de exclusiva confianza del Presidente, los altos directivos públicos sean elegidos según méritos profesionales y no por militancia política. La idea es crear una Comisión que de garantías de imparcialidad (cuyos miembros serían aprobados por la Asamblea con un mecanismo que evite que la selección sea capturada por el partido en el poder) que esté a cargo de seleccionar a dichos directivos. Una posibilidad es que la Comisión seleccione a una terna que presenta al Presidente de la República para que éste elija a uno. Para ayudar a la transparencia del proceso este sistema también podría estar vinculado al SAFI.

4. GASTO SOCIAL Y PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La experiencia de los años noventa sugiere que el crecimiento económico ha sido, y continuará siendo, un elemento clave para el objetivo de terminar con la pobreza. Esto significa que en términos de la pobreza será rentable para el país adoptar una serie de políticas y efectuar inversiones que 1) incrementen los niveles de educación de la población, 2) desarrollen la infraestructura económica, 3) estimulen la rápida adopción de la tecnología y la innovación local, y 4) mejoren el clima de inversión, incluyendo el estado de derecho.

El que muchos de los más pobres y más vulnerables sean incapaces de beneficiarse del reciente crecimiento económico sugiere que es cada vez más importante para el país establecer un conjunto de políticas e inversiones que aseguren que los pobres podrán compartir y beneficiarse del progreso económico futuro.

Los desafíos que deben superarse, sin embargo, son importantes. El Salvador se encuentra levemente en desventaja respecto del promedio de América Latina en 2001 en cuanto a la población urbana y rural que se encuentra por debajo de la línea de pobreza y de indigencia: 39.4% contra 37.0%, y 62.4% contra 62.3%, respectivamente, en cuanto a la línea de pobreza. En cuanto a la línea de indigencia, los valores son de 22.1% (total país) contra 18.5%.

Una apreciación de la forma en que el Estado ha respondido para aliviar la pobreza a través del gasto social, en comparación con algunos países latinoamericanos se obtiene del Cuadro 4.1, de donde se concluye que, en términos generales, estos esfuerzos han sido insuficientes. En el caso de los dólares de gasto social por habitante, las diferencias respecto de países como Chile, Costa Rica y Panamá difícilmente se explicarían por sólo las diferencias en los niveles de desarrollo y de ingreso por habitante.

Cuadro 4.1
PAÍSES SELECCIONADOS: INDICADORES DE GASTO PÚBLICO[a]
1990/91 - 2000/01

País y cobertura c/	Período	Gasto público social b/		
		per cápita (en dólares de 1997)	como porcentaje del PIB	como porcentaje del gasto público total
Chile (GC)	1990/91	441	11.7	60.8
	1994/95	598	12.3	64.8
	1998/99	838	14.7	66.9
	2000/01	936	16.0	69.7
Costa Rica (SPNF consolidado)	1990/91	469	15.6	38.9
	1994/95	533	15.8	38.3
	1998/99	610	16.4	40.7
	2000/01	689	18.2	40.5
El Salvador (GC)	**1990/91**	**…**	**…**	**…**
	1994/95	**98**	**5.3**	**36.9**
	1998/99	**122**	**6.4**	**48.9**
	2000/01	**158**	**8.1**	**59.6**
Guatemala (GC)	1990/91	52	3.4	29.9
	1994/95	67	4.1	40.6
	1998/99	103	6.0	43.9
	2000/01	109	6.2	45.6
Honduras (GC)	1990/91	60	7.9	36.5
	1994/95	60	7.8	32.3
	1998/99	57	7.5	31.4
	2000/01	77	10.0	38.7
Nicaragua (GC presupuestario)	1990/91	48	11.1	34.1
	1994/95	49	12.2	39.9
	1998/99	57	13.0	37.0
	2000/01	61	13.2	38.4
Panamá (SPNF)	1990/91	497	18.6	40.0
	1994/95	606	19.8	43.2
	1998/99	712	21.6	42.2
	2000/01	853	25.5	49.7

Fuente: Cepal (2004a).

a/ Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, y asistencia social, y vivienda y alcantarillado.

b/ Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

c/ SPNF: Sector público no financiero; GG: Gobierno general;

GC: Gobierno central.

Esta sección describe los principales desafíos y características de la pobreza en El Salvador, los esfuerzos presupuestarios que se han llevado a cabo para superarlos y proporciona una idea del éxito alcanzado. Se analiza primero el sector educación, luego salud y más adelante agua y saneamiento. Se comentan luego algunas de las acciones más recientes del gobierno en materia de pobreza. La sección termina con algunas conclusiones y recomendaciones.

4.1. El sector educación

Uno de los elementos más importantes en el fortalecimiento del capital humano de todos los salvadoreños lo constituye el asegurar que toda la gente tenga acceso a educación con calidad, el fortalecimiento del capital humano y por tanto de las capacidades de los pobres, lo que es crítico para asegurar que ellos estén preparados para tomar ventaja de las mayores oportunidades económicas en El Salvador. Adicionalmente, el incrementar los niveles educativos se traduce en mayor crecimiento, con el consiguiente beneficio para toda la población.

En El Salvador el sistema educativo se organiza en cuatro niveles. El nivel de educación parvularia es de tres años, para las edades entre 4 y 6 años; el nivel de educación básica es de nueve años, para los niños con edades entre 7 y 15 años; el nivel de educación media, que es de dos años para estudios generales, y de tres años para la modalidad técnico vocacional. Por último, la educación superior, referida a la educación universitaria o la tecnológica. Existe, además, un programa de educación de adultos. La situación de escolaridad a 2002, último año para el que se dispone de un Censo Educativo, se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.2
Matrícula inicial por nivel educativo, 2002

Matrículas por nivel					
	Parvularia	Básica	Media	Adultos	Total
Zona Urbana	116,061	613,780	145,236	9,054	884,131
Zona Rural	112,003	667,913	12,723	1,472	794,111
Total	228,064	1,281,693	157,959	10,526	1,678,242
Porcentajes por nivel					
	Parvularía	Básica	Media	Adultos	Total
Zona Urbana	50.9	47.9	91.9	86.0	52.7
Zona Rural	49.1	52.1	8.1	14.0	47.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: MINED.

Existe una clara paridad entre las zonas urbana y rural en los niveles de parvularia y básica, pero en el nivel de educación media la diferencia es importante.

Por otro lado, el aumento en las tasas (brutas) de matrícula ha sido significativo en el período 1996-2002 (Cuadro 4.3), especialmente en las zonas rurales; en las urbanas se registra una reducción de algo más de tres puntos, explicado principalmente por la reducción de casi nueve puntos en el nivel de educación básica, que sólo en parte es compensado por los aumentos en los niveles de parvularia y media.

Cuadro 4.3
Tasas brutas de matrícula por zonas y niveles en 1996-2002
(Porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Zona Urbana	77.1	77.9	74.8	75.1	74.4	73.6	nd
Parvularia	40.8	41.3	40.2	41.8	42.7	43.0	44.0
Básica	96.1	96.0	92.8	92.1	88.8	87.4	nd
Media	61.6	66.0	61.2	63.1	67.7	65.9	nd
Zona Rural	63.3	68.4	69.1	71.3	73.0	77.1	nd
Parvularia	35.4	39.0	39.8	42.7	45.1	49.1	54.0
Básica	92.8	99.6	99.9	102.4	103.9	109.1	nd
Media	3.2	3.8	3.9	3.1	4.1	5.4	7.0
Global	70.5	73.4	72.1	73.3	73.7	75.2	77.6
Parvularia	38.2	40.2	40.1	42.2	43.8	45.7	48.3
Básica	94.5	97.7	96.2	97.0	95.8	97.3	99.5
Media	34.3	37.0	34.5	35.3	38.3	38.1	40.2

Fuente: MINED.

A pesar de recientes avances, como los aumentos en las tasas brutas de matrícula, El Salvador enfrenta importantes desafíos en relación con el objetivo de acceder a una educación de calidad. Esto, porque a pesar de algunos logros recientes, aún están pendientes los siguientes problemas:

- alrededor de 10% de los niños pobres todavía no asiste a la escuela, otro 10% no asiste por su edad;
- sólo cerca de 20% de los niños pobres continúan la escuela secundaria;
- menos de la mitad de todos los pobres que entran a la escuela completan el segundo ciclo de la educación básica, menos del 25% completa el tercer ciclo de la educación básica y sólo cerca de 16% de los pobres que entran al segundo ciclo lo completan; y
- mientras la calidad de la educación es un problema serio, la calidad de la que reciben los pobres es un problema todavía mayor.

La respuesta de las autoridades a estos y otros problemas del sector se puede ver desde la perspectiva del gasto en educación, que en 2001 representó alrededor de 3% del PIB y 17% del gasto público. Esto ubica a El Salvador como el país centroamericano que menos recursos le dedica a la educación (como porcentaje del producto), después de Guatemala.

Más específicamente, las cifras asignadas en un período más amplio se encuentran en el Cuadro 4.4, donde se nota que en 2004 el presupuesto para educación se ha visto algo disminuido, después de haber aumentado un punto porcentual del PIB en el lapso 1996/02.

Cuadro 4.4
Gasto público en educación, 1996-2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Como % del Pres. Total	12.4	15.9	15.0	16.8	17.5	16.5	18.2	19.5	16.6
Como % del PIB	2.3	2.5	2.6	2.7	2.9	3.1	3.3	3.2	3.0

Fuente: Ministerio de Hacienda. De 1996/01 es presupuesto ejecutado; en 2002/03 es presupuesto aprobado; en 2004 es presupuesto propuesto.

La distribución del gasto en educación por niveles educativos se muestra en el Cuadro 4.5, donde se observa que la estructura del gasto desde esta perspectiva se ha mantenido sin mayores cambios, con dos excepciones. Por un lado, el nivel de educación Básica aumenta su participación en más de cinco puntos porcentuales; por otro lado, la categoría "otros", que corresponde a ciertos gastos de carácter más bien administrativo que no pueden asignarse a alguna de las otras categorías, sufre una reducción de más de seis puntos porcentuales.

Cuadro 4.5
Distribución del gasto en educación por nivel educativo, 1996-2003
(Porcentajes del gasto total)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Parvularia	8.5	8.4	8.0	7.7	7.9	8.6	8.2	8.3
Básica	58.8	59.2	60.2	62.4	67.4	66.3	64.5	64.6
Media	7.0	6.2	6.5	6.6	7.2	7.2	7.3	7.2
Superior	7.1	6.3	6.8	6.6	6.3	6.3	7.1	7.4
Otro	18.6	19.8	18.4	16.7	11.2	11.6	12.9	12.5

Fuente: Ministerio de Hacienda. De 1996/01 es presupuesto ejecutado; en 2002/03 el presupuesto aprobado.

La estructura presupuestal por funciones permite distinguir entre la importancia del gasto en salarios, *vis a vis* la de otras categorías de gasto, como se muestra en el Cuadro 4.6.

Cuadro 4.6
Distribución del gasto por función, 1996-2003.
(Porcentajes del presupuesto total ejecutado)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sueldos y salarios	71.1	67.3	62.6	70.1	66.7	52.2	51.8	56.8
Bienes y servicios	14.2	15.2	12.4	12.5	13.1	13.4	18.8	15.8
Gastos financ. y otros	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
Transferencias corr.	13.4	12.4	11.3	9.1	10.6	9.0	11.0	11.4
Inv. física y transf. de cap.	1.2	5.1	13.7	8.3	9.5	25.4	18.2	15.9

Fuente: Ministerio de Hacienda. De 1996/01 es presupuesto ejecutado; en 2002/03 presupuesto aprobado.

Es inmediato que mientras el gasto en sueldos y salarios se reduce en más de 14 puntos en el período, el de inversión física aumenta en prácticamente la misma cuantía. Lo primero como resultado de un plan de retiro que aplicó el Ministerio de Educación entre

2001 y 2002, no obstante lo cual, en promedio, los salarios de los profesores registran aumentos como consecuencia de varios programas que incentivan el buen desempeño y la labor docente en las áreas rurales. Luego, el aumento en el gasto en inversión se dispara a en 2001, el año de los terremotos, cuando la infraestructura educativa fue severamente afectada. En cualquier caso, vale la pena mencionar la conveniencia de mantener la tendencia hacia un menor peso de los sueldos y salarios en el gasto en educación, al mismo tiempo que aumenta el del gasto en bienes y servicios y el de inversión.

Es posible detectar un sesgo a favor de los pobres en el gasto en educación. Por un lado, ese es el caso en la medida en que se focaliza en las áreas rurales. Por otro lado, como se muestra en Banco Mundial (2004a, p. 39) un análisis de la incidencia de los beneficios del gasto en educación básica indica que el gasto "favorece a los pobres", entendiendo por esto el que los pobres reciben una mayor parte –en porcentaje- de los beneficios del gasto público que su peso porcentual en la población. Más importante todavía, se encuentra que este sesgo a favor de los pobres ha aumentado, si bien levemente, en el lapso de 1995 a 2002. Por ejemplo, en 2002, los hogares rurales en el quintil más pobre recibieron arriba del 40 % de los beneficios del gasto público en la educación básica que recibieron todos los hogares rurales.

En las áreas urbanas no sucede lo mismo, pero en la medida en que la pobreza es un fenómeno principalmente rural, el gasto favorece a los pobres. El Banco Mundial (p. 40) encuentra que los primeros dos quintiles de los hogares rurales reciben beneficios de cerca de 25 y 30% respectivamente provenientes de los beneficios totales en 2002.

Una evaluación de la política educativa en El Salvador incluye los siguientes aspectos. Los planes del gobierno para encarar los desafíos del sector han sido varios. Por ejemplo, el MINED elaboró el Plan de Educación de Diez Años (1995-2005), en el que se destacaron los objetivos de 1) incrementar la cobertura a todos los niveles, con énfasis en el tercer ciclo de la educación básica y la educación secundaria, especialmente en las áreas rurales y las adyacentes a las zonas urbanas, 2) crear y fortalecer los diferentes programas que facilitan el acceso a la educación y permanencia en la escuela por parte de los pobres, 3) mejorar el contenido curricular y los métodos de enseñanza, 4) establecer sistemas de evaluación como instrumentos para la mejora continua de la educación, 5) establecer el monitoreo, la evaluación y sistemas de incentivos para mejorar el desempeño de los docentes, y 6) fortalecer la autonomía de las escuelas en el manejo de los recursos.

Después, en 2000, se operó una revisión y se preparó un documento estratégico, *Los Desafíos de la Educación en el Nuevo Milenio*, donde se detallan los desafíos en cada área clave, los objetivos y las estrategias a seguir en cada caso. Los objetivos principales eran aumentar la calidad de la educación, fortalecer la participación de la comunidad, facilitar el acceso a la educación y promover el desarrollo personal y los valores. Las asignaciones presupuestarias fueron aumentadas de forma correspondiente como se notó.

¿Hasta qué punto se cumplieron estas metas? Es posible que el país alcance las metas de desarrollo del milenio en 2015, en lo relativo a la matrícula de la educación primaria, el porcentaje de estudiantes que completa el quinto grado y la alfabetización universal de los jóvenes. Los objetivos relacionados con el género en la educación primaria y secundaria,

así como las tasas de alfabetización, ya se han alcanzado prácticamente. Entonces, puede decirse que, en general, se han reportado mejoras significativas en los indicadores del sector; sin embargo, como se desprende, por ejemplo, del Cuadro 4.6 –donde se nota que Costa Rica y Panamá más que triplican el gasto en educación por habitante de El Salvador en el bienio 2000/2001- existe la sensación de que el esfuerzo y las metas debieron ser más ambiciosos.

Sin embargo, cabe señalar que el nivel del gasto en materia educativa –y otras categorías de gasto social- se ha visto afectado, en gran parte, por factores exógenos como huracanes y terremotos que han obligado a la desviación de fondos para la reconstrucción, y la austeridad fiscal general que en la última década se ha practicado en el país, como resultado de la política macro de tipo de cambio fijo y posterior dolarización unilateral.

En 2005 se ha operado una reforma fiscal por la que se pretende aumentar la recaudación con el propósito de contribuir a financiar la pesada agenda social del programa de gobierno. Esto, aunado a otras medidas recientes de las autoridades en esta materia[10], dan cabida a una perspectiva más optimista en relación con el desempeño futuro del sector.

A partir de lo expuesto será importante para el gobierno la adopción de medidas con énfasis en la consideración de las restricciones y desafíos que deben encarar los pobres[11]:

- continuar mejorando el acceso a la educación básica entre los pobres
- reducir los indicadores de repitencia y deserción e incrementar las tasas de finalización al nivel básico
- redoblar esfuerzos para que más pobres completen el noveno grado de la escuela secundaria (como parte de un amplio esfuerzo por incrementar la matrícula en este nivel y su desempeño), y
- mejorar la calidad de la educación en todos los niveles.

El aumento de las inversiones en becas focalizadas y otros programas para reducir la restricción financiera que padecen los niños pobres y sus padres, así como medidas para la calidad de la educación en las áreas pobres son una opción. También, será importante fortalecer los programas de construcción de escuelas y su rehabilitación en áreas donde las restricciones de oferta parecen más severas. En este contexto puede existir un campo para el desarrollo de esquemas público-privados que tomen ventaja de los excesos de capacidad que presenten las escuelas privadas en algunas localidades.

Las estimaciones del Banco Mundial (2004a) en cuanto a las necesidades de financiamiento, sugieren que el logro de tasas de 100 % de matricula en el nivel primario puede requerir un aumento del gasto en educación primaria de 0.5 % del PIB desde ahora hasta 2015. En cambio, el financiamiento de la cobertura universal más el 70% de cobertura en la enseñanza secundaria, al mismo tiempo que se llevan a cabo las necesarias mejoras de calidad educativa, puede superar largamente dicha cifra.

[10] Véase adelante al apartado 5.4.

[11] Banco Mundial (2004a).

Por otro lado, más allá del progreso reciente, todavía existe un margen considerable para aumentar la eficiencia del sistema educativo. Así, las tasas de repitencia y deserción permanecen elevadas, y los programas enfocados a estos problemas deben continuar siendo apoyados, al mismo tiempo que se establece un balance apropiado entre los gastos en sueldos y salarios, el entrenamiento de los profesores, los materiales didácticos, otros bienes y servicios, y la infraestructura educativa.

4.2. El sector salud

La buena salud es parte fundamental del bienestar de las personas y tiene un valor en sí misma. Una buena salud es también esencial para que la gente participe completamente y productivamente en la sociedad y en la economía. Por esto, un segundo elemento para la construcción de capital humano en todos los salvadoreños supone el asegurar que toda la gente tenga acceso a servicios de salud de la calidad necesaria.

En relación con la situación de la salud en El Salvador y otros aspectos relacionados con este sector, los siguientes cuadros proporcionan el panorama básico, tanto en el tiempo como en relación con otros países.

Cuadro 4.7
Indicadores seleccionados de salud

País	Tasa de mortalidad materna 1/	Tasa global de fecundidad 2/	Tasa de mortalidad en 2002 1/	Partos atendidos por personal calificado (%)
Chile	31	2.4	12	100
Costa Rica	43	2.3	11	98
El Salvador	**150**	**2.9**	**39**	**90**
Guatemala	240	4.4	49	41
Honduras	110	3.7	42	56
Nicaragua	230	3.8	41	67
Panamá	160	2.7	25	90

Fuente: CEPAL (2004b).
1/ Por 100,000 nacidos vivos. Para 2000, se trata de estimaciones de UNICEF, OMS y FNUAP.
2/ Número de hijos por mujer. Para 2000-2005, según el año disponible más reciente.

Cuadro 4.8
Indicadores seleccionados de salud

País	Malnutr. Infantil 1/		Disponib. Energía aliment. 2/
	Bajo peso para la edad	Baja talla para la edad	
Chile	1	2	2,850
Costa Rica	5	6	2,760
El Salvador	**12**	**23**	**2,460**
Guatemala	24	46	2,160
Honduras	17	29	2,400
Nicaragua	10	20	2,250
Panamá	7	14	2,250

Fuente: CEPAL (2004b).
Nota: para el año más reciente disponible en 1995-2002.
1/ Porcentaje de menores de 5 años.
2/ Kilo calorías por persona.

Cuadro 4.9
Promedio de habitantes por médico en 1990-2002

País	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Costa Rica	1,211	1,240	1,179	1,153	1,178	1,163	1,124
El Salvador	**2,373**	**nd**	**2,215**	**1,737**	**2,275**	**1,891**	**2,407**
Honduras	nd	nd	4,080	3,616	4,590	3,865	nd
Nicaragua	1,825	1,292	1,373	1,999	2,512	2,582	2,588
Panamá	872	793	816	790	776	782	776

Fuente: CEPAL (2004b).

Como se observa, en comparación con otros países de la región el esfuerzo de El Salvador en materia de salud ha sido insuficiente. En particular, en los campos de la fecundidad, mortalidad materna e infantil, malnutrición, y disponibilidad u oferta de profesionales de la salud.

En El Salvador, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS, es el ente encargado de suministrar los servicios de salud a la población que no se encuentra asegurada. Sin embargo, otros protagonistas principales son el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS, los servicios provistos por el sector privado, y unas 30 ONG. Aquí se examina principalmente lo concerniente al MSPAS.

Los logros en materia de salud en El Salvador son bastante conocidos. Una lista de estos incluye los siguientes[12]:

- una sensible disminución en las tasas de desnutrición infantil, mortalidad infantil, y de fecundidad en los últimos años,
- entre 1988 y 2003 la desnutrición crónica en menores de cinco años de edad pasó de 31.7% a 18.9%,

[12] Véase PNUD (2003).

- la desnutrición global en el mismo grupo pasó de 16.1% a 10.3%,
- las brechas campo – ciudad en términos de tasas de mortalidad se siguen cerrando, etc.

Considérese el gasto en salud. Al comparar las cifras de El Salvador con las de Costa Rica, por ejemplo, se encuentra que los porcentajes respecto del gasto público total no son muy diferentes, pero como proporción respecto del PIB es más de tres veces mayor en el segundo país (1,6% contra 5,3% en 2001, respectivamente). Y en términos per cápita (en US$ a precios de 1997) es más de seis veces mayor en Costa Rica, por el hecho de que tanto el PIB como el ingreso por habitante en este país son mayores. Este último es el doble que el de El Salvador. Debe notarse, sin embargo, que las diferencias de ingreso no se corresponden con las diferencias de gasto por habitante.

Esto muestra que aunque ha habido logros importantes, estos se encuentran lejos todavía de algunos estándares relevantes para el caso salvadoreño. Por esta y otras razones se han registrado varios intentos de llevar a cabo una reforma que abarque el sistema de salud en su totalidad; lamentablemente, este esfuerzo se ha visto entorpecido en ocasiones por aspectos de carácter político. De todas formas, el esfuerzo continúa y ya se han tomado algunas decisiones como la de descentralizar algunos de los servicios a partir de los denominados SIBASI, Sistema Básico de Salud Integral.

El Cuadro 4.10 muestra la pauta del gasto en salud en el período 1996 – 2004. Se observa un aumento en todo el período de un punto como porcentaje del presupuesto total, pero una reducción desde 2002. Como porcentaje del PIB puede verse un estancamiento, lo que se explica en parte por la austeridad fiscal que las autoridades practican desde hace varios años.

Cuadro 4.10
Gasto público en salud, 1996-2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Como % del Prs. total	7.8	8.3	8.7	9.4	9.4	9.0	9.5	9.7	9.0
Como % del PIB	1.5	1.3	1.5	1.5	1.6	1.7	1.7	1.6	1.6

Fuente: Ministerio de Hacienda. De 1996/01 es presupuesto ejecutado; en 2002/03 es presupuesto aprobado; en 2004 es presupuesto propuesto.

La estructura del gasto en salud por nivel de atención y administración (Cuadro 4.11) indica que el gasto en la atención primaria registró un máximo en 2000 para volver en 2003 a los niveles de 1996/97. La declinación es más marcada en el caso de los hospitales, registrando los generales una reducción de más de cinco puntos y los de especialidades una de dos puntos. En parte, esto se explica por la austeridad fiscal comentada y por la mayor utilización de fondos que requirieron los terremotos de 2001, incluidos en "otros". Además, vale la pena comentar la reducción en el gasto de administración, lo que es consistente con la reducción en los recursos humanos que se notó, lo que también abona a la mayor eficiencia en el gasto en salud.

Cuadro 4.11
Estructura del gasto del MSPAS por nivel de atención y administración, 1996-2003
(Porcentajes del gasto total ejecutado)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Primaria	27.1	33.5	30.6	32.7	34.4	30.9	29.6	29.6
Hospitales generales	41.1	37.1	38.8	38.8	38.1	38.9	37.4	36.0
Hospitales especializ.	19.4	18.9	19.6	18.9	18.1	18.8	18.1	17.2
Administración	6.6	6.0	5.5	5.4	5.2	5.1	4.7	4.7
Otros	5.8	4.6	5.4	4.2	4.1	6.3	10.3	12.4

Fuente: Ministerio de Hacienda. De 1996/01 es presupuesto ejecutado; en2002/03 es presupuesto aprobado.

La estructura del gasto por funciones en el Cuadro 4.12 pone de manifiesto una clara pauta declinante en los sueldos y salarios, al reducirse en más de cinco puntos en el período 1996 – 2002, lo que también es consistente con la reducción de plazas antes comentada, en tanto que en 2003 cae hasta sólo 3.4%, como resultado de que entonces el MSPAS transfirió a los hospitales especializados y a los SIBASI el 86% de su presupuesto. Esto se explica por la estrategia del MSPAS de trasladar cada vez más a los SIBASI la provisión de una forma más descentralizada de los servicios de salud, primarios y de hospitales generales, de tal manera que en el futuro estas transferencias han de crecer todavía más.

Cuadro 4.12
Distribución del gasto por función, 1996-2003.
(Porcentajes del presupuesto total ejecutado)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sueldos y salarios	29.0	25.9	24.2	25.4	25.4	25.0	24.9	3.4
Bienes y servicios	14.1	8.8	7.4	9.1	10.5	7.6	8.9	4.2
Gastos financ. y otros	0.1	0.1	1.0	0.1	0.3	0.2	0.1	0.1
Transferencias corr.	52.3	61.6	61.2	60.3	61.1	62.3	59.7	86.0
Inv. física y transf. de cap.	4.4	3.7	6.2	5.0	2.8	4.9	6.3	6.3

Fuente: Ministerio de Hacienda. De 1996/01 es presupuesto ejecutado; en 2002/03 es presupuesto aprobado.

En relación con algunos de los vínculos más importantes entre salud y pobreza, cabe mencionar que, en general, el gasto público en salud a partir de los servicios del MSPAS favorece a los pobres. Por ejemplo, los pobres realizan el mayor porcentaje de visitas a hospitales, centros y unidades de salud.

Por otro lado, como en el caso de la educación, en Banco Mundial (2004a) se encuentra una estimación del grado el que el gasto público en salud "favorece a los pobres", donde, como antes, esta expresión se refiere al grado al que los beneficios del gasto en salud exceden en términos relativos a su peso en la población. Ahí se encuentra que el primer quintil recibe un 29 % de los beneficios –del gasto público en el cuidado primario de salud- y el segundo recibe un 23 % de estos beneficios.

Al examinar los enunciados sobre el sector salud en el Plan de Gobierno 2004-2009: País Seguro, se postula un Plan de Trabajo del que algunos de sus planteamientos más importantes son los siguientes:

1. Profundización de la modernización del sistema de salud, por medio de la descentralización de servicios a través de los SIBASIS.

2. Ampliación de cobertura a las áreas rurales del país, mediante programas de extensión de servicios comunitarios.

3. Promoción de programas de calidad en todos los establecimientos de salud, enfatizando: trato cordial, horario de atención, infraestructura, equipamiento, dotación de medicamentos, comunicaciones, sistemas de información, etc.

4. Disminución de la mortalidad infantil y materna mediante los Programas Nacionales de oportuna y adecuada atención para que el embarazo, parto, puerperio y atención del recién nacido sea una cadena continua de eventos inseparables y normados.

5. Ampliación del Programa Nacional de Inmunizaciones hasta lograr coberturas útiles y prevención de discapacidades y muertes prematuras.

6. Trabajo comunitario conjunto para impulsar esfuerzos de Saneamiento Básico enfocado en disminuir sensiblemente enfermedades como la Diarrea, Infecciones Respiratorias Agudas, Neumonías, Parasitismo Intestinal, Tifoidea, Hepatitis y otras.

7. Integración en una misma instalación de los servicios prestados por el ISSS y el Ministerio de Salud, mediante la firma de convenios de gestión entre ambos entes.

8. Expansión de la cobertura de los servicios del ISSS, estudiando la posibilidad de atención a nuevos sectores de la población.

Con todo lo importantes que son estos objetivos, no se conoce una cuantificación oficial de las necesidades de financiamiento para su logro. No obstante, en Banco Mundial (2004a) se exponen unas estimaciones al respecto. Ahí se estima que el costo anual de brindar cobertura a los 1,6 millones de salvadoreños que adolecen de servicios de salud de manera regular se halla en el rango de 32 a 50 millones de dólares, i. e., entre el 0,2 y 0,3% del PIB.

Una evaluación somera de las acciones en el campo de la salud pone de manifiesto que más allá de los logros importantes que han tenido lugar desde principios de los noventa, estos se hallan todavía por debajo de los que cabría esperar para un país con el grado de desarrollo de El Salvador, como se nota de comparar, por ejemplo, el gasto por habitante en salud. Además, el gasto prácticamente se ha estancado como proporción del PIB desde 1996, lo que arroja ciertas interrogantes en relación con el éxito que puede esperarse para el Plan de Trabajo que sobre la salud plantea el Plan de Gobierno 2004-2009.

Por esto, la sensación que queda, más allá de los choques exógenos y la austeridad fiscal, es que el esfuerzo ha sido insuficiente, como se mencionó en el caso de la educación. De nuevo, la reforma fiscal en curso, con un propósito claro de incrementar sustancialmente el gasto social, da pie para cierto grado de optimismo en el futuro.

A manera de conclusiones, el desafío en este campo consiste en que los pobres reciban cuidado de salud de calidad. Pero hay más. Como señala el Banco Mundial[13]:

- los indicadores básicos de salud son todavía bajos entre los pobres; por ejemplo, la mortalidad infantil es el doble para las familias de bajos ingresos que para las familias de altos ingresos, la malnutrición crónica es cerca de 40% mayor que el promedio entre los pobres, y cerca del 15% de los niños de familias de bajos

[13] Banco Mundial (2004a).

ingresos tiene un peso menor que el normal (en comparación de sólo 4% de los niños de familias más prósperas);

- los pobres continúan teniendo el acceso más escaso a los servicios de salud de calidad;
- una de cada tres personas pobres que están enfermas indican que no confían en el sistema público de salud y que prefieren curaciones alternativas;
- el problema de acceso a los servicios de salud de calidad solo se ha exacerbado con los daños causados por los terremotos a hospitales y otras facilidades del sector de la salud;
- menos del 20% de los salvadoreños tiene acceso a seguro médico, ya sea a través del ISSS o a través de fuentes privadas;
- menos del 10% y 3% de los pobres moderados y extremos, respectivamente, se encuentran asegurados. Una responsabilidad principal del MSPAS es entonces, proporcionar cobertura a la población sin seguro.

En este contexto, las familias pobres informan de varias razones por las que no acceden a servicios de calidad, entre las que se encuentran el costo monetario –que incluye no sólo los pagos en los centros de salud, sino también el costo de transporte y el de las medicinas básicas- las distancias que deben cubrir hasta los locales de salud, y la falta de confianza en el sistema público de salud.

Con este propósito, parte de los esfuerzos deben dirigirse a la evaluación de las restricciones a la oferta y demanda de los servicios de salud, como se muestra por el Banco Mundial (2004a), de manera que al mismo tiempo que se alcance una mayor confianza en los servicios públicos, estos deberán ser de mayor calidad. Esto significa, entre otras cosas, que se debe:

- asegurar que estos servicios sean libres de cargos para quienes no pueden pagar por ellos;
- evaluar los esfuerzos de reforma y descentralización que actualmente se llevan a cabo para identificar maneras de fortalecer el acceso a servicios de calidad del sistema público, especialmente en el caso de los servicios primarios;
- modificar la política de recursos humanos del sector salud para asegurar una oferta adecuada de personal bien entrenado que entregue servicios de salud de calidad, particularmente en las áreas pobres y rurales;
- completar la rehabilitación de los hospitales dañados por los terremotos de 2001 y asegurar una adecuada oferta de servicios secundarios y terciarios de salud;
- tomar las medidas necesarias para reducir los costos y mejorar la calidad de los productos farmacéuticos, especialmente las medicinas básicas; y
- en el caso de la reforma del sector salud se requiere un esfuerzo concertado y progresivo para alcanzar el éxito en la lucha contra la pobreza en este orden.

En relación con los recursos fiscales para superar las dificultades mencionadas en el sector de la salud, puede decirse que desde 2001, parte de los recursos asignados al sector han financiado la reconstrucción de la infraestructura dañada por los terremotos. Con todo, la asignación presupuestaria global para el sector como porcentaje del PIB es baja según el

estándar regional. El grueso de los recursos presupuestarios se asigna usualmente a los hospitales y a los cuidados primarios de salud. Sin embargo,

- deberían realizarse esfuerzos para aumentar la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos, lo que pasa por aumentar la recuperación de costos a partir de aquellos que pueden pagar por los servicios; y
- deberían aumentarse los servicios primarios por medio de programas costo-efectivos, ya que la cobertura del sistema de salud es todavía insuficiente.

Vale la pena mencionar al respecto la necesidad de lo que en ocasiones se ha denominado un Sistema Nacional de Inversiones, SNI. En El Salvador se ha intentado, especialmente a partir de los noventa, establecer un mecanismo que como el SNI racionalice el proceso de la inversión pública. Aunque la idea no se ha abandonado, parece haber perdido alguna actualidad en la medida en que con los terremotos las inversiones de reconstrucción de infraestructura como la vial, vivienda, educación y de salud, se volvió nítidamente prioritaria, al grado que impuso incluso la reasignación de recursos presupuestarios en estos y otros sectores.

Sin embargo, hay que recordar que un SNI no sólo indica los proyectos que deben ejecutarse, sino también la manera más barata de llevarlos a cabo. Aunque en El Salvador se tengan claras las prioridades en cuanto a los proyectos sociales que deben emprenderse, todavía se adolece de un mecanismo para identificar la manera menos costosa de ejecutarlos. Por esto, la principal contribución de un SNI en las actuales circunstancias quizás no sería tanto para identificar proyectos, sino para seleccionar entre varias opciones en cada proyecto seleccionado la que sea costo-efectiva.

4.3. Agua y saneamiento

Los aspectos a considerar en este caso se refieren a los servicios de agua y saneamiento. Esta es la infraestructura básica que provee beneficios directos e indirectos en la lucha contra la pobreza. Se trata de beneficios que complementan y refuerzan la inversión en capital humano (educación y salud) que antes se consideró.

Como se sabe, el acceso al agua potable y servicios sanitarios apropiados en las áreas rurales es crucial para la salud porque afecta de manera crítica la incidencia de enfermedades y la mortalidad infantil. La situación a 2002 en El Salvador se resume como en el cuadro que sigue (Cuadro 4.13), notándose diferencias importantes entre los indicadores de las zonas urbana y rural.

Cuadro 4.13
Pobreza y acceso a servicios básicos, 2002
(Porcentajes)

Acceso a servicios básicos según condición de pobreza	Hogares totales	Hogares en pobreza absoluta	Hogares pobres	Hogares no pobres
Total país				
Electricidad	82.1	58.5	68.6	90.0
Agua por cañería 1/	75.9	59.6	65.4	82.0
Servicio sanitario 2/	93.0	81.6	87.0	96.5
Recolección de desechos 3/	53.0	25.7	34.2	64.0
Zona Urbana				
Electricidad	93.2	80.9	85.9	96.2
Agua por cañería 1/	92.6	86.3	87.4	94.7
Servicio sanitario 2/	98.1	94.5	96.2	98.9
Recolección de desechos 3/	81.2	61.2	66.0	87.6
Zona Rural				
Electricidad	63.4	42.8	51.1	75.3
Agua por cañería 1/	43.6	40.9	43.0	52.0
Servicio sanitario 2/	84.3	72.6	77.7	90.7
Recolección de desechos 3/	5.2	0.9	1.8	8.5

1/ Incluye chorro común.
2/ Incluye recolección domiciliaria pública y privada y depósito en contenedores.
3/ Incluye inodoro privado y común de alcantarilla, inodoro fosa privada y común, y letrina privada y común.
Fuente: PNUD (2003)

Si se compara la situación de El Salvador en agua y saneamiento con la de sus pares centroamericanos, se observa que tiene los menores niveles de población con acceso a agua potable junto con Nicaragua (77% en 2000) y los menores niveles de población con acceso a saneamiento junto con Guatemala (82% y 81% en 2000, respectivamente).

A esto cabe agregar que el desafío de asegurar el acceso universal al agua potable y los servicios sanitarios se agudiza más por el complejo marco regulatorio e institucional del sector. Este marco se caracteriza por una multiplicidad de instituciones y agencias que proveen servicios. ANDA, la institución principal del sector fue establecida para servir las áreas urbanas y continúa haciéndolo así; a lo sumo, sirve zonas rurales que en todo caso se encuentran muy adyacentes a los centros urbanos.

Como resultado de esta acción más bien limitada por parte de ANDA, otros entes se han visto envueltos en la provisión de agua y saneamiento. En este contexto, un número de otras instituciones como el FISDL y el MSPAS, los gobiernos municipales, ONGs y comités locales, han desempeñado un papel cada vez más importante en la provisión de estos servicios. En los años noventa, esto ha significado una mejora importante en el acceso a agua y saneamiento (Cuadros 4.14 y 4.15) y un mayor gasto público, que se elevó de US$

21,5 millones en 1990 a US$ 131,4 millones en 2000. En 2003, este gasto se había reducido a US$ 88,8 millones.

Cuadro 4.14
Acceso a agua por cañería por quintiles, 1991-2002
(Porcentaje de hogares)

	Total	1	2	3	4	5
1991	54.9	34.7	46	52.1	63.5	78.2
1995	58.7	35.8	47.8	58.9	67.5	83.6
2002	75.9	57.7	68.4	76.8	84.2	92.3

Fuente: Banco Mundial (2004b).

Cuadro 4.15
Disponibilidad de saneamiento por quintiles, 1991-2002
(Porcentaje de hogares)

	Total	1	2	3	4	5
1991	78.1	60.4	72.8	79.1	85.4	92.7
1995	87.9	74.0	84.6	89.7	93.5	97.5
2002	93.0	81.5	92.1	94.6	97.8	99.2

Fuente: Banco Mundial (2004b).

Es claro que el gasto público en el sector de agua y saneamiento ha favorecido a los pobres, como se nota de los cuadros 4.14 y 4.15. En Banco Mundial (2004a) se muestra que los pobres del sector rural son los que más se han favorecido.

Aunque la naturaleza descentralizada de la provisión de agua potable tiene potenciales beneficios, el entorno regulatorio provee de diferentes normativas a las instituciones del sector, lo que conduce a ineficiencias en el sistema, considerable variabilidad en la calidad del agua, y a veces, a excesivos precios en el agua que consumen los pobres a través de los mercados informales del líquido.

Cabe mencionar, sin embargo, que la cobertura del agua y el saneamiento ha experimentado considerable aumento en los años noventa, principalmente en las áreas rurales. Las metas de desarrollo del milenio establecen el objetivo de reducir la proporción de la población que no tiene un acceso seguro al agua pura y alcantarillado a sólo la mitad para 2015.

Al evaluar el desempeño en este sector se encuentran muchos logros y desafíos. Los esfuerzos de reforma del sector se iniciaron a fines de los noventa, pero luego parecen haberse abandonado, entre otras razones por los terremotos, que obligaron la utilización de los recursos en la reconstrucción de sistemas que fueron dañados. A diferencia de los sectores de educación y salud, donde existen políticas más claras, no hay algo análogo para el agua.

En el Plan de Gobierno no se encuentra un apartado para el sector, no obstante que el agua ha llegado a ser motivo de enfrentamientos entre usuarios de algunas comunidades que por años han padecido de un servicio deficiente del líquido y las fuerzas policiales y las autoridades de ANDA. La escasez, además, se ha asociado con brotes epidémicos de enfermedades que han plagado a infantes cuyos hogares no gozan de un servicio regular y confiable de este servicio.

En cuanto al gasto dedicado al sector puede decirse lo mismo que de educación y salud, que ha sido insuficiente. La falta de regulaciones apropiadas y los casos de fraude por parte de algunos funcionarios a cargo de ANDA sólo ha complicado el funcionamiento del mercado del agua.

A manera de conclusión, puede decirse que en lo relativo al agua y el saneamiento han ocurrido importantes avances, que han beneficiado principalmente a los pobres. En relación con la eficiencia del gasto se ha podido constatar que el peso de los costos salariales en la provisión de los servicios muestra una clara tendencia a la baja, lo que deja más recursos para la inversión propiamente dicha, aunque esta ha sufrido un tropiezo considerable en 2002 y 2003. La recuperación de estos niveles de inversión, así como la racionalización del marco regulatorio y la coordinación entre los diferentes entes que participan en la actividad de este sector se encuentran entre los principales problemas a resolver.

Más específicamente, en relación con los servicios sanitarios y de agua potable en las zonas rurales, los desafíos más importantes son los siguientes:

- cerca de la mitad de los salvadoreños más pobres no tienen acceso a agua pura
- en las zonas rurales, un tercio de los extremadamente pobres todavía obtienen su agua de ríos y lagos, los que con mucha frecuencia se encuentran altamente contaminados, elevando su riesgo a contraer enfermedades
- cerca del 20% de los hogares más pobres todavía padecen de la falta de acceso a servicios sanitarios apropiados, lo que se traduce en importantes impactos en la salud familiar y deterioro ambiental
- más todavía, cerca del 9% de los extremadamente pobres en el área rural compran agua de fuentes informales a precios que en ocasiones triplican la tarifa regular, lo que impacta severamente el presupuesto familiar.

Por último, la calidad de los servicios debe mejorarse sustancialmente y una política de precios del sector debe establecerse de manera que no sólo se puedan recuperar los costos de operación y mantenimiento, sino también se pueda financiar la expansión de los sistemas, al mismo tiempo que se promueve un uso más racional del líquido.

4.4. Sobre las acciones recientes en pobreza y educación

En marzo de 2005 el gobierno ha dado a conocer los programas Oportunidades y Red Solidaria, concebidos para atacar frontalmente la extrema pobreza en El Salvador, así como el denominado Plan Nacional de Educación 2021, los que se esbozan a continuación.

El programa Oportunidades incluye el de Red Solidaria y sus características principales según se han presentado en los medios noticiosos son las siguientes:

- A partir de julio de 2005 el gobierno, por medio de los ministerios de Educación y Salud Pública, destinará 20 dólares mensuales a cada una de las 20 mil familias en pobreza extrema con las que comenzará a ejecutarse un plan antipobreza. Estas familias son las que viven en 15 de los 100 municipios que el Gobierno ha identificado como los más pobres del país y serán atendidos de 2005 a 2009, para reducir cinco puntos la pobreza extrema, tasada en un 17 por ciento actualmente.
- El objetivo de los 10 dólares que entregará cada cartera, Salud y Educación, es que cada familia cuente con un ingreso extra que le permita enviar a sus hijos a la escuela, y eviten el ponerlos a trabajar. A partir de un promedio de tres hijos por familia, serán unos 60 mil estudiantes los que serán beneficiados con este y otros proyectos.
- La asignación que el MINED dispondrá para este proyecto es de un millón 500 mil dólares en 2005, dinero que ya está contemplado en el presupuesto escolar anual.
- El gobierno pretende beneficiar al final de su mandato, en 2009, a 100 mil familias, pero el proyecto es que para 2015 se haya trabajado con 220 mil familias. Además del subsidio directo a las familias, el plan contempla un eje de dotación de infraestructura de servicios, y otro que asegure la sostenibilidad del mejoramiento del nivel de vida. Esto supone cada año unos 50 millones de dólares hasta 2009. Las madres beneficiadas firmarán una carta compromiso en que se comprometen a que el hijo no faltará a clases, so pena de perder el subsidio.
- Un monto de 400 millones de dólares destinará el Gobierno en los próximos cuatro años para atender a 100 mil familias que viven en extrema pobreza y para conceder microcréditos. El monto se refiere únicamente a los programas Red Solidaria —que combatirá la pobreza extrema— y el de Microcréditos para el Desarrollo Integral. Cada uno habrá recibido erogaciones por 200 millones al final del quinquenio presidencial.
- A estos programas se suman tres más que demandarán mayores recursos: FOSALUD, financiado con 20 millones de dólares provenientes de nuevos impuestos al licor, cigarros y armas; el programa presidencial Jóvenes y el programa Conéctate. Estos son los cinco componentes del programa Oportunidades.
- FOSALUD ampliará los servicios médicos en las unidades de salud, atendiendo al grupo materno-infantil, partos de bajo riesgo, salud bucal y emergencias médico-quirúrgicas. Se pretende mantener abiertas las Unidades de Salud de MSPAS las 24 horas del día.
- En cuanto al programa Conéctate, este apoyará los esfuerzos para la construcción de una educación de primer nivel, mediante las tecnologías de información y comunicaciones. Se instalarán en las escuelas públicas redes de telecomunicaciones con acceso a internet. Al final de 2006 esperan subir del 5% al 14% la cobertura, y al final del periodo presidencial dejar al 30% de los centros educativos en línea.
- El programa Red Solidaria se enfocará en los cien municipios del país identificados con pobreza extrema severa. Dentro de los municipios se hará un censo familiar, y en una operación directa a través de los promotores del programa se visitará casa

por casa para que las familias se integren al programa. Se pasará a la capacitación y posteriormente al proceso de transferencia directa de los subsidios a las familias.

- El programa presidencial Jóvenes, trata de construir liderazgos, desarrollará talentos y un nuevo ambiente de autonomía juvenil.
- Microcréditos para el desarrollo, se llevará a cabo a partir de la identificación de 500 mil microcréditos al año, con un promedio entre 100 y 500 dólares; en los próximos cuatro años se prevé una necesidad global de 200 millones de dólares.

No cabe duda que estas acciones se encuentran en la dirección correcta, aunque algunas de sus desventajas son bien conocidas, como el de incluir población que no se encuentra en extrema pobreza, lo que puede minimizarse estableciendo criterios rigurosos de focalización geográfica y un sistema de monitoreo y supervisión de campo.

También pueden darse presiones para incorporar otros municipios y la pobreza urbana, aunque el programa se focaliza en la extrema pobreza rural. Además, puede esperarse algún impacto negativo en los mercados laborales ante los subsidios directos, los que se han concebido sólo para cumplir con la corresponsabilidad de nutrición y asistencia escolar, de manera que no disminuyan la motivación al trabajo.

Por otro lado, es muy probable que, a diferencia de otros programas en el pasado, este se beneficie de suficiente presupuesto y respaldo por parte del ejecutivo, como se desprende del hecho que será la Secretaría Técnica de la Presidencia el ente directamente responsable del funcionamiento del programa, a cargo de un Coordinador Nacional y un Consejo Directivo. Habrá también un Organismo Ejecutor, la entidad responsable de la administración técnica y financiera del Programa en complemento a los ministerios e instituciones ejecutoras, la contratación y adquisición de bienes y servicios, el monitoreo y seguimiento del Programa, y de coordinar con las diferentes instituciones su operatividad. Por último pero no menos importante, se hallan los Comités Locales, mediante los cuales se asegura la participación de las alcaldías.

Se tiene previsto que el financiamiento saldrá de cuatro fuentes: las asignaciones de los distintos ministerios que participan, la cooperación internacional, préstamos de organismos internacionales, y una partida específica del presupuesto nacional.

En cuanto al Plan Nacional de Educación 2021, los objetivos son los siguientes.

- Formación integral de las personas.
- Once grados de escolaridad para toda la población.
- Formación técnica y tecnológica del más alto nivel.
- Desarrollo de la ciencia y la tecnología para el bienestar social.

Para el logro de estos objetivos, el MINED contempla cuatro líneas estratégicas.

- Acceso a la educación.
- Efectividad de la educación básica y media.
- Competitividad.
- Buenas prácticas de gestión.

El proyecto está compuesto por las medidas que se implementarán para lograr que en 16 años, hasta 2021, la tasa de escolarización en parvularia y educación básica sea del 100 por ciento. Para educación media, la meta es que un 90 por ciento de jóvenes haya completado con éxito esta etapa. Entre los objetivos específicos está incrementar el acceso a la educación entre las familias más pobres por medio de una transferencia económica que rondaría los 15 dólares mensuales, lo que conecta este Plan Nacional de Educación con el programa contra la pobreza antes descrito.

Se estima que hacia el año 2009 el presupuesto de Educación debería experimentar un aumento de 263 millones de dólares para que alcance una cifra récord de 723 millones para tal fecha. Solo para 2006, el MINED ha proyectado un aumento de 45 millones de dólares, que se sumaría a los 513 millones que actualmente tienen presupuestados. Se ha anunciado que las fuentes de los fondos son préstamos del BID y del Banco Mundial por 100 millones de dólares cada uno; y el resto, del presupuesto nacional.

Sobre la credibilidad de este Plan Nacional, es suficiente mencionar que en la medida en que es apoyado por el BID y el Banco Mundial cabe esperar los mejores resultados.

4.5. Conclusiones y recomendaciones

La década de los noventa, particularmente después de los Acuerdos de Paz celebrados por el gobierno con los insurgentes, ha significado un período de significativos esfuerzos y avances en el logro de metas en los sectores sociales. Una variedad de indicadores sociales superó su carácter agudo para trascender a niveles mucho más a tono con las sociedades modernas.

Los aspectos de pobreza que aquí se han considerado contemplan los sectores de educación, salud y agua y saneamiento, y en estos sectores se han reportado logros de la mayor importancia, no obstante lo cual se ha puesto de manifiesto que todavía quedan problemas agudos por resolver en materia social. Cada sub-sección contiene su propio análisis junto con conclusiones y recomendaciones, por lo que no se repiten aquí.

Sin embargo, a lo largo de toda la sección queda en evidencia la necesidad de aumentar el gasto social. El Banco Mundial (2004a) ha estimado que las necesidades de mayor gasto llegan a alrededor de 3,5% del PIB, del cual aproximadamente la mitad corresponde a educación,[14] 0,4% del PIB a salud y agua, y el resto a caminos y una red de seguridad. El Salvador debe hacer un esfuerzo en esta materia si se quiere seguir mejorando los indicadores sociales. Para ser consistentes con la sección 2 sobre sostenibilidad fiscal es necesario que este mayor gasto esté financiado. Este financiamiento debe provenir de mayores ingresos o de menores gastos en otras áreas. La composición exacta entre ambas fuentes de financiamiento está fuera del objetivo de éste informe.

[14] Esto permitiría universalizar la educación primaria e incrementar en 70% la tasa de matrícula neta en la educación secundaria. Según el PNUD (2003), en 2000-2001 ésta última era de 26%, con lo que el aumento la elevaría a 44%.

Con todo, cabe recalcar que en materia de gasto social, éste ha sido en general "a favor de los pobres", pero que el esfuerzo presupuestario a éste respecto ha estado por debajo de lo que han realizado otros países de América Latina.

Por otro lado, las acciones recientes (marzo de 2005) en materia de pobreza y educación son especialmente bienvenidas por hallarse en la dirección correcta y, hasta donde se ha publicitado, contar con suficiente respaldo político y presupuestario.

5. COMPRAS GUBERNAMENTALES

El gobierno de El Salvador (GOES) destina aproximadamente US$1.300 millones anualmente en la compra de bienes y servicios y en la contratación de obras públicas, lo que representa cerca de 9% del PIB. Los entes a través de los cuales se llevan a cabo las compras son 375; 262 de estos son municipalidades y 113 son ministerios, instituciones autónomas y otros entes descentralizados. Además, de los gastos totales del Sector Público No Financiero un 17% se destina al consumo de bienes y servicios, lo que para 2003 representó US$514 millones (3,1% del PIB).

El marco legal que ampara estas operaciones está dado por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP, mediante el Decreto 868 del 15 de mayo de 2000. El ente que administra dicho marco legal es la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones, UNAC, que depende de forma directa del Ministro de Hacienda. El sistema completo de compras y adquisiciones se denomina Sistema de Adquisiciones y Contrataciones, SIAC.

El propósito de esta sección es, en primer lugar, describir los aspectos institucionales y organizacionales del SIAC. Luego se examinan más detenidamente los aspectos propiamente legales en los procesos de adquisición y contratación. En tercer lugar, se considera la lucha contra la corrupción. Al final se ofrecen unas conclusiones.

5.1. Estructura y organización

La reforma del sistema de compras y adquisiciones del GOES forma parte del denominado programa de modernización del sector público, el cual ha sido objeto de asistencia por parte del BID y el Banco Mundial. El primero a partir de un préstamo de US$31 millones y el segundo a partir de un préstamo de US$24 millones, así como una donación de US$0.5 millones del Fondo de Desarrollo Institucional del Banco Mundial, aprobado en enero de 2003, para apoyar al GOES, tanto en la implementación de la LACAP como en el fortalecimiento institucional y entrenamiento del staff de la UNAC. Otro de los propósitos de esta asistencia es el de apoyar el desarrollo del SAFI, y el fortalecimiento de la Corte de Cuentas.

Con la LACAP se ha dado inicio a la descentralización de las actividades de compras y contrataciones, a partir del principio de centralización de la regulación y descentralización de la operación. Esta ley establece a la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones, UNAC, como reportándose con el Ministro de Hacienda y con la responsabilidad de establecer normas y procedimientos para el funcionamiento del SIAC.

Al mismo tiempo, la ley establece que cada entidad gubernamental será responsable de las compras que efectúe, las que deberán realizarse a través de la denominada Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, UACI, la que se mantiene en estrecho contacto con la UNAC, una de cuyas principales funciones es la de facilitar el desempeño de las UACI. El Art. 7. de la ley lista las atribuciones de la UNAC como sigue:

> a) Proponer al Ministro de Hacienda la política anual de las Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública, dentro de los límites establecidos en el artículo 6, letra a) de esta ley;
> b) Emitir las políticas y lineamientos generales para el diseño, implementación, funcionamiento y coordinación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, que podrá abreviarse SIAC;
> c) Emitir instructivos, manuales y demás instrumentos que faciliten la obtención de los objetivos de esta Ley y su Reglamento;
> d) Asesorar y capacitar a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, que podrá abreviarse UACI en la elaboración de los documentos técnicos que sean necesarios para cumplir las políticas y lineamientos emitidos;
> e) Capacitar, promover, prestar asistencia técnica y dar seguimiento a la UACI para el cumplimiento de toda la normativa comprendida en esta Ley y su Reglamento;
> f) Apoyar la implementación de medidas de carácter general que considere procedente para la mejora del SIAC, en sus aspectos administrativos, operativos, técnicos y económicos;
> g) Revisar y actualizar las políticas generales e instrumentos técnicos de acuerdo a esta Ley y su Reglamento;
> h) Establecer manuales guías de los documentos necesarios para ejecutar las adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública, de conformidad a la presente Ley y su Reglamento;
> i) Establecer y mantener un Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, el cual deberá incluir la información actualizada sobre la naturaleza, el estado, la cuantía y el grado de cumplimiento que los diversos ofertantes sujetos a la presente ley hayan alcanzado en el cumplimiento de las obligaciones contratadas con la administración. Dicho registro se considera de interés público; y
> j) Otras actividades que le sean asignadas por la autoridad superior, orientadas al cumplimiento de la Ley y su Reglamento.

La UNAC es una entidad nueva en el panorama de la institucionalidad pública de El Salvador, con atribuciones vitales para un país en desarrollo que busca modernizarse y de esta manera acelerar su crecimiento. Pero la transición no ha estado exenta de problemas, que en gran parte se explican por la inestabilidad de su director, el cual ha sido cambiado no menos de tres veces desde el inicio de la UNAC.

Otros problemas surgen de la falta de los reglamentos necesarios para el detalle de las tantas y diferentes operaciones a su cargo, lo que ha dado lugar a malas interpretaciones por parte de algunos personeros en cuanto a las responsabilidades de esta entidad, y también a malos entendidos entre funcionarios de ésta con las UACI y con la Secretaria Técnica de la

Presidencia. Adicionalmente, la UNAC se maneja con un presupuesto y un staff insuficientes y su sistema de información no es efectivo.

De lo anterior se percibe la urgencia de 1) disponer de los reglamentos que homogeneicen los procedimientos, 2) consolidar su mandato y estructura organizativa, 3) enfatizar todavía más la capacitación de su staff, 4) acelerar el desarrollo y operación de su sistema de información, y 5) dotarla de un presupuesto adecuado a la realización efectiva de sus responsabilidades.

A su vez, en el caso de las UACI, el Art. 11 establece que cada UACI "tendrá una relación integrada e interrelacionada con la Unidad Financiera Institucional, UFI, del SAFI, establecido en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado en lo relacionado a adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, especialmente en lo referente al crédito propuesto y disponibilidad financiera." El Art. 12 detalla las responsabilidades de las UACI.

El procedimiento básico es que la UACI de cada unidad elabora su plan anual de compras, el que debe publicarse en dos periódicos de circulación nacional. La adjudicación del contrato se llevará a cabo en un período no mayor de 90 días desde la apertura de las ofertas.

Compete a la UNAC, con el apoyo de las UACI, la publicación de la información sobre compras del gobierno, tanto de las necesidades de bienes y servicios, como de las condiciones en que estas se adjudican, identificando y eliminando los trámites burocráticos innecesarios que generan corrupción. Con este fin, en la actualidad se desarrolla e implementará en 2005 el sistema COMPRASAL, con la utilización de tecnología web. Se ha iniciado en 2004 el desarrollo de una primera fase con el módulo de divulgación de información (MODDIV), el cual permitirá publicar en internet las convocatorias y adjudicaciones institucionales en beneficio de la transparencia de los procesos de adquisiciones y contrataciones.

Se espera que el sistema COMPRASAL facilite la gestión de compras del GOES, por medio de un portal especializado que en sus etapas más avanzadas permitirá las transacciones en línea. Para ello, en su desarrollo se aplicará y dará seguimiento a los siguientes aspectos: transparencia, auditoría ciudadana y reducción de costos. Esto, por medio de aplicaciones tales como reportes detallados de la gestión de compras y contrataciones, integración con otros sistemas relacionados con el proceso, un catálogo de bienes y servicios que incluya a los proveedores de los mismos, la creación de un banco de ofertantes y contratistas y su respectivo desempeño, precios de referencia, bases de licitación y los planes anuales de adquisición de las diferentes dependencias.

Además, COMPRASAL se conectará directamente con otras entidades como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Tesoro Público, la Dirección General de Impuestos Internos, la Corte de Cuentas, y los proveedores. La primera etapa corresponde al módulo de divulgación, MODDIV, que se espera poner en marcha en enero de 2005.

Los pasos siguientes en la implantación del sistema son el de disponer de un 1) banco de proveedores, 2) módulo de licitación, 3) módulo de libre gestión, 4) catálogo de bienes y servicios, y 5) pagos en línea, así como la entrega de los documentos de las licitaciones. Se estima que el período involucrado en este proceso será de 18 a 24 meses, una vez que se dé la orden de inicio.

Sin embargo, existen algunos riesgos de que ocurran atrasos que podrían ser considerables, ya que previamente deben estar listos algunos instrumentos jurídicos como una ley de firma electrónica y una ley de comercio electrónico. Otro riesgo es que a menos que se ejecute un programa de capacitación abarcador y apropiado a las diferentes necesidades y clases de UACI, es difícil cumplir el plazo propuesto.

Aparte del cambio de cultura que está envuelto en el caso de las operaciones electrónicas, se percibe desde ahora cierta reticencia de algunas instituciones del Estado a la apertura inherente al sistema. Adicionalmente, algunas micro y pequeñas empresas han manifestado su preocupación de quedar fuera de este proceso debido a sus dificultades para acceder a los nuevos sistemas de compras y adquisiciones.

De llevarse a la práctica, esto sin duda constituiría un salto significativo en el propósito de alcanzar elevados niveles de eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Se percibe, no obstante, una lentitud en la ejecución de estos procesos. Para una aplicación efectiva de este proyecto se requiere de mayor apoyo técnico y financiero.

Por otro lado, el esfuerzo del Ministerio de Hacienda para fortalecer las UACI ha sido notable. Por ejemplo, de junio de 2003 a mayo de 2004 se brindó apoyo a la modernización financiera del sector municipal a través de la incorporación al sistema de contabilidad gubernamental de 45 alcaldías, haciendo un total de 169 las que disponen de un sistema de apoyo para la toma de decisiones, seguimiento y control financiero presupuestario.

A mayo de 2004, de las 262 municipalidades del país, un 64.5 % ya disponía de dicho sistema como medio para el registro, seguimiento y transparencia de los recursos públicos. Asimismo, se brindó capacitación a 572 funcionarios a través de 16 eventos sobre Contabilidad Gubernamental impartidos a instituciones del Gobierno Central, Instituciones Autónomas, Hospitales y Municipalidades; incluyendo 3 eventos de capacitación para la Corte de Cuentas de la República, con un total de 124 auditores del Sector Municipal y personal aspirante a auditor gubernamental, con lo cual se impulsaría la implantación de la Contabilidad Gubernamental en el sector municipal y se tecnificaría el trabajo de fiscalización y verificación del ciclo de las transacciones municipales.

Como se mencionó, el número de las UACI en el país es ahora de 375, de las que 262 corresponden a las municipalidades y 113 a entidades del gobierno. En el caso de las últimas es de señalar la heterogeneidad de su organización y capacidades para cumplir con las responsabilidades que les asigna la ley. En un extremo, las mejor preparadas son aquellas que se encargan de los mayores volúmenes de compras en general, entre las que cabe destacar las UACI del Ministerio de Obras Públicas, la del Ministerio de Educación y la del Ministerio de Salud.

La gran mayoría de las UACI, sin embargo, se halla en el otro extremo, aunque hay que mencionar que el volumen de sus operaciones es generalmente pequeño y de poca complejidad, lo que puede sugerir que un diseño especial en estos casos, que tome en cuenta lo limitado de sus operaciones y los riesgos envueltos, sería aconsejable. Con todo, se percibe la necesidad de mayores esfuerzos de capacitación.

Estos problemas son mayores en el caso de las UACI de las municipalidades, por varias razones: son autónomas, son más dispersas, con alta rotación del staff, y en general disponen de menos recursos. Una auditoría reciente llevada a cabo por la Corte de Cuentas reveló deficiencias como aplicación inapropiada de los sistemas de cuentas oficiales, falta de registros, desconocimiento de las propiedades inmuebles de los municipios, presupuestos mal preparados o ausencia de estos, escasa participación de la ciudadanía en la selección de proyectos a ejecutar, etc. La capacitación del staff en las UACI de las municipalidades es urgente y dado que sus problemas suelen diferir de los encarados por las del gobierno, es conveniente diseñar esta capacitación atendiendo esta circunstancia.

El panorama que se advierte es uno en el que una variedad de mecanismos y procesos deben implementarse todavía para que el SIAC alcance un grado suficiente de efectividad. Algunos de estos se relacionan con la aplicación de la ley, así como el desarrollo de instituciones y personal capaces de llevar a cabo estas tareas de manera efectiva y transparente.

Los recursos humanos del SIAC requieren atención urgente dado el relativamente bajo nivel de preparación que en el campo de las compras y contrataciones posee el personal a cargo, con la excepción de las UACI que manejan los mayores volúmenes de compras. Un problema relacionado es el de los bajos salarios, que en este caso incide de forma particularmente negativa en la medida en que se trata de un campo en el que los aspectos éticos y de transparencia son delicados. También afecta la elevada rotación del personal en las UACI, porque de esta manera se pierde la experiencia adquirida y debe comenzarse de nuevo de cero. Estos problemas son más agudos en las municipalidades.

El problema de los recursos humanos sólo ha sido abordado de forma limitada, pero es necesario proceder a regular y estructurar la preparación académica en un campo de la actividad gubernamental que resulta vital para la formación del capital humano y social que requiere una sociedad que ha emprendido un proceso de modernización.

Tal como se mencionó en la cuarta sección, correspondería la introducción de un concepto de gerencia pública, que contemple, entre otros, un sistema adecuado de evaluación de desempeño.

Algunas de las acciones que por estas razones han sido tomadas por el GOES son: 1) como parte del programa de modernización, y con la asistencia del BID, la Secretaría Técnica de la Presidencia se ha encargado de ejecutar un programa de entrenamiento y publicidad de la nueva ley entre personeros de los sectores público y privado; y 2) tanto la Secretaría Técnica de la Presidencia como la UNAC, además, han proporcionado apoyo y entrenamiento sobre aspectos técnicos e institucionales a las UACI.

Estos esfuerzos, si bien encomiables, no han sido suficientes. Todavía no ha sido posible establecer un proceso sistemático y generalizado en todas las entidades públicas y el SIAC carece de un programa unificado y robusto que lo consolide y lo dote de efectividad. Parece que los principales desafíos para la consolidación del sistema consisten en la aprobación de las regulaciones de la LACAP, su fortalecimiento institucional, y la capacitación de su staff.

5.2. Aspectos legales

Los principios que sustentan la LACAP son: 1) la propiedad pública, 2) asegurar la eficiencia en todos los procesos de adquisición de manera que se lleven a cabo de una manera transparente, rápida y oportuna, y 3) asegurar el uso racional de los recursos en un entorno de libre competencia y licitaciones públicas.

De acuerdo al Art. 234 de la Constitución de la República, cualquier entidad pública que quiera contratar la provisión de bienes, servicios y obras con cargo a los recursos públicos debe apegarse a procesos de licitación, excepto en los casos determinados por la ley. Anticipándose a los requerimientos del TLC con Estados Unidos la LACAP también hace provisiones para la participación de competidores extranjeros en el mercado local sin discriminación.

Otras virtudes de esta ley son: 1) el requerimiento de un programa anual de compras para todas las adquisiciones del sector público, 2) la obligación de todas las instituciones públicas de preparar un plan anual de compras compatible con el antes mencionado, 3) el establecimiento de un ente regulatorio responsable de asegurar el cumplimiento de los planes y la política anual de compras por medio de emitir instrucciones, manuales y otros documentos estándar, así como el asesoramiento y capacitación de todos los entes públicos para el cumplimiento de los objetivos de la ley, y 4) el espíritu de apertura de la ley, por medio de promover la participación de más suministrantes y por medio de asegurar la competencia entre ellos.

La LACAP cubre la compra de bienes y servicios y la contratación de obras de todas las instituciones públicas incluyendo las municipalidades así como las entidades autónomas que usan fondos públicos. Pero hay excepciones. La ley no cubre las compras financiadas con recursos de otros países y organismos internacionales; tampoco cubre las compras entre instituciones del Estado, y la contratación de personeros por parte de las instituciones públicas, ya sea por contrato, por jornales, o en apego a las provisiones de la Ley de Salarios.

Otras de las más importantes materias incluidas en la LACAP son los arreglos institucionales necesarios para la implementación apropiada del sistema de compras, la autoridad para contratar, la probidad de los servidores públicos, y el recurso a la revisión por parte de los ofertantes en algunas etapas de los proceso de adquisición y contratación A continuación se destacan otros aspectos de la LACAP.

En relación con el marco institucional, el Art. 6 de la ley contiene las provisiones para establecer la UNAC, la que depende del Ministro de Hacienda pero es autónoma en lo técnico y operacional. Además, el Art. 9 de esta ley requiere que cada entidad de gobierno establezca la denominada Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, UACI, a la que se responsabiliza de gestionar todas las actividades relacionadas con las compras de bienes, servicios y contratación de obras en dicha entidad.

Como se mencionó, el Art. 16 establece la obligación de las entidades gubernamentales de preparar un plan anual de compras, el que obviamente debe ser consistente con el presupuesto anual oficial; además, dicho plan debe hacerse 7disponible al público.

En cuanto a las responsabilidades, (Arts. 17 y 18) se establece que la autoridad competente para conceder contratos y aprobar documentos de licitación es el titular o cabeza de la junta directiva o consejo directivo en cada institución según corresponda. El Fiscal General, en representación del Estado, firma todos los contratos sujetos a licitación pública. Para el resto de los contratos esta responsabilidad corresponde al titular de las instituciones o a la persona a quien este delegue. En el caso de las municipalidades es el alcalde el responsable, y en su ausencia lo será una persona designada por el Concejo Municipal. No obstante, el titular es en cualquier caso responsable de cualquier negligencia del delegado o designado y es también solidaria y conjuntamente responsable de las acciones de éste.

En relación con la evaluación de ofertas, la ley (Art. 20) establece que se trata de una tarea encomendada a una comisión designada por el titular de la institución, ya sea para licitaciones nacionales o internacionales. La composición de esta comisión depende de la naturaleza de los bienes, servicios y obras que serán adquiridos, y la evaluación debe ser conducida estrictamente sobre la base de los criterios de evaluación establecidos en los documentos de la licitación. En caso de un empate entre el suministro de bienes producidos localmente y bienes producidos en el extranjero, se establece una preferencia por el oferente local. Al respecto conviene mencionar que aunque este aspecto contradice los principios análogos en el TLC con Estados Unidos, en la práctica esto no será un problema en la medida en que los principios del TLC, tratándose de un acuerdo internacional, prevalecen sobre los de la ley.

En cuanto a los contratos, (Art. 22) la ley regula los siguientes: 1) de obras públicas, 2) de suministro de bienes y servicios (diferentes de los servicios de consultoría), 3) de servicios de consultoría, 4) de concesiones, 5) de leasing de propiedad.

En relación con las garantías, según el Art. 31 estas son para:1) el Mantenimiento de Oferta, 2) la Buena Inversión de Anticipo, 3) el Cumplimiento de Contrato y 4) la Buena Obra. No obstante, dependiendo del caso, los documentos de licitación pueden requerir cualquier otra garantía no especificada en la ley.

En cuanto a las formas de licitación, el Art. 39 establece que estas pueden ser 1) licitación o concurso público; 2) licitación o concurso público por invitación; 3) libre gestión; 4) contratación directa; y, 5) mercado bursátil. Estos contratos se aplican dependiendo del monto envuelto.

Esto es como sigue (Art. 40): 1) Licitación pública: por un monto superior al equivalente de 635 salarios mínimos urbanos; 2) Licitación pública por invitación: del equivalente a 80 salarios mínimos urbanos hasta 635 salarios mínimos urbanos; 3) Libre Gestión: por un monto inferior al equivalente a 80 salarios mínimos urbanos, realizando comparación de calidad y precios, el cual debe contener como mínimo tres ofertantes. No será necesario este requisito cuando la adquisición o contratación no exceda del equivalente a 10 salarios mínimos urbanos; y cuando se tratare de ofertante único o marcas específicas, en que bastará un solo ofertante, para lo cual se debe emitir una resolución razonada; y, 4) en la Contratación Directa no habrá límite en los montos por lo extraordinario de las causas que la motiven.

Un salario mínimo es igual 1,386 colones equivalente a US$159; este se ajusta ocasionalmente por el gobierno por Decreto Ejecutivo, el último de los cuales se emitió el 23-05-03.

Se estima que las debilidades más importantes de la LACAP son las que se mencionan a continuación.

En lo relativo a la aplicación de la Ley, el problema principal se relaciona con las diferencias de interpretación de la misma y la falta de voluntad de algunas instituciones públicas para aplicarla, lo que se explica principalmente por la falta de los reglamentos correspondientes y el hecho de que antes de que se aprobara la ley, el país no disponía de un instrumento análogo a la LACAP que fuera aplicable a todas las instituciones públicas. El panorama anterior en este orden era uno en el que cada institución había desarrollado sus propias normas, procedimientos y regulaciones de adquisición y contratación. Es por esto que algunos funcionarios llevan a cabo su propia interpretación de la ley, otros preparan sus propias regulaciones, y todavía otros continúan trabajando como antes.

La falta de regulaciones y personal capacitado es otra dificultad. Se ha encontrado que se adolece de las regulaciones necesarias para una serie de aspectos de procedimiento y para llenar los vacíos dejados por la ley. Además, la UNAC no tiene la capacidad para proveer el entrenamiento y guía, en la cantidad y calidad necesarios, para aclarar los conceptos y criterios de la nueva ley. El GOES, consciente de la situación ha preparado, a través de la UNAC, una propuesta sobre estas regulaciones que está pendiente de revisión y aprobación por parte de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia. Se recuerda que tanto la UNAC como la Secretaría Técnica de la Presidencia han llevado a cabo programas de diseminación de la ley y capacitación al personal de las UACI, pero esto no ha sido suficiente.

En relación con los métodos de licitación, la controversia ha surgido en el caso de la licitación en que participan solo firmas invitadas, ya que algunos observadores sostienen que por ser un proceso público y abierto cualquier oferente aparte de los invitados puede participar.

Por otro lado, con respecto a las compras directas la ley no define los casos en que este método puede usarse. La regulación debe ser más específica en relación a los casos en que este método debe aplicarse, y para evitar su abuso debe existir un control estricto del proceso, lo que podría incluir una autorización del titular o del grupo directivo de la entidad contratante así como una justificación para no usar otras formas de licitación

En el caso de las compras libres, se nota que la gran mayoría de compras en El Salvador se llevan a cabo con este método, el cual requiere las cotizaciones de al menos tres ofertantes. Como se sabe, este es un método de compras para el caso de bienes y servicios estandarizados en montos relativamente menores, y no justifica la aplicación de otros métodos más largos y costosos. Sin embargo, una planificación apropiada de compras ayudaría a reducir el recurrir a este método, del que en ocasiones se ha abusado mediante la utilización de bloques pequeños de compras, solo para eludir los umbrales más amplios pero más administrativamente demandantes que establece la ley.

En el caso de las garantías, es común que las instituciones las requieran en toda la variedad que establece la ley de manera simultánea, y a veces se requieren garantías no

especificadas en la ley, aunque innecesariamente debido a la naturaleza del contrato. Esto sucede en ocasiones por la interpretación y uso equivocados de esta provisión, algunas veces como una manera de descalificar a un oferente, lo que incrementa los costos para la institución y el de los servicios suministrados, sin ningún beneficio para la institución. Por último, es de esperar que estos costos han de revertirse a las instituciones en la medida en que las firmas los incluyan en sus propuestas económicas.

En cuanto al monto de la garantía la ley establece que se situará entre el dos por ciento y el cinco por ciento del monto de la licitación. Como se sabe, el propósito de la garantía es el de brindar una protección razonable a la institución y asegurar que el oferente seleccionado firme el contrato, por lo que el monto de esta garantía debe ser suficientemente razonable para evitar que desestimule a oferentes potenciales de participar y con ello reduzca la competencia y/o incremente los costos de los mismos que eventualmente se transfieren a la entidad contratante. Es por esto que se sugiere estudiar cuidadosamente este aspecto de la ley, tomando en cuenta las condiciones del mercado, y la naturaleza y monto de cada compra, de tal forma que si es necesario, se contrate una asesoría legal y profesional sobre el uso, selección y preparación de dichas garantías.

En relación con la disponibilidad de los documentos de la licitación, se encuentra que la ley no especifica que deberían estar disponibles a los interesados inmediatamente después de la publicación o la invitación a participar. Sólo se especifica que los interesados pueden obtenerlos y recibirlos, después que se ha pagado por éstos. Es importante, sin embargo, permitir que los interesados conozcan y revisen al menos algunos de ellos antes de comprarlos, para decidir si es aconsejable participar o no.

En cuanto al control por la oficina del Fiscal General, es aconsejable llevar a cabo una revisión de su participación. Esto, porque pueden surgir conflictos de interés en la medida en que dicha oficina deba realizar investigaciones sobre algún ilícito en una actividad de adquisición o contratación en la que estampó su firma el Fiscal General.

En lo que concierne a la evaluación de las ofertas, el Art. 55 de la ley establece que las evaluaciones se llevan a cabo sobre la base de los aspectos técnicos, económicos y financieros de las propuestas, en apego a los criterios de evaluación incluidos en los documentos de la licitación, y concediendo los contratos al participante mejor evaluado. Sin embargo, los contratos por servicios de consultoría se excluyen de estas normas generales, y se declara que en estos casos serán los aspectos técnicos los que determinarán la selección de la mejor propuesta.

Sin embargo, la selección basada en la calidad y el costo de los servicios de consultoría resulta conveniente cuando la naturaleza del trabajo a contratar permite tal selección de tal manera que se obtienen los mejores precios. Pero el factor de ponderación del costo debe ser cuidadosamente seleccionado en cada caso, tomando en cuenta la complejidad del trabajo y la importancia relativa de su calidad.

En general, la adjudicación que se basa pura y exclusivamente en los aspectos técnicos es aconsejable cuando se trata de trabajos complejos o altamente especializados. Pero cuando los servicios de consultoría demandados son más bien rutinarios, y para los cuales existen

prácticas y regulaciones bien establecidas, el factor de ponderación asignado al precio debe ser función de la contribución profesional e intelectual del consultor, y la calidad del consultor y su propuesta técnica debe ser el aspecto principal de la evaluación.

La ley no autoriza la selección de consultores sobre la base de la negociación de la calidad y el precio y tampoco establece que las propuestas suministren un estimado del presupuesto del personal clave. Por esto y por el hecho de que la concesión de un contrato debe ajustarse al presupuesto aprobado, cuando las ofertas se hallan arriba del presupuesto, que es la mayoría de los casos, no se efectúa ninguna concesión y se suspende el proceso. Este problema debe manejarse ya sea en la ley misma o en los reglamentos respectivos, de manera que se establezca que al menos se provea la información sobre el presupuesto relativo al personal clave.

En lo relativo a la implementación de los contratos, es necesario destacar varios aspectos:

- en cuanto a las garantías en los contratos de obras, los artículos 115 y 116 establecen las condiciones y plazos para la recepción provisional y definitiva de los trabajos, pero de una manera que hace surgir ambigüedades respecto de los plazos de las garantías, por lo que deben revisarse para asegurar la consistencia y evitar duplicaciones;
- el Art. 85 se refiere a las multas por retrasos y las establece de forma incremental dependiendo del número de días de retraso; el problema es que el mecanismo para determinarlas es algo confuso y puede ocasionar disputas y otros problemas. Es aconsejable un mayor detalle sobre cómo aplicar las multas así como una simplificación de los requisitos legales;
- en lo relativo a los pagos a los contratistas la ley exhibe algunas debilidades, como el que no se establece un plazo máximo para hacer los pagos. No hay un precepto relativo al pago de intereses por estos atrasos.

Adicionalmente, existen otros factores que vuelven imprescindible la revisión de algunos preceptos de la LACAP. Entre los más destacados figuran los tratados de libre comercio, TLC, que El Salvador ha firmado con varios países, específicamente, México, República Dominicana, Chile y Panamá. El 24 de Diciembre de 2004 ha sido ratificado por la Asamblea Legislativa un TLC con los otros países centroamericanos y Estados Unidos, el cual incluye un capítulo sobre compras gubernamentales, así como otras regulaciones que pretenden asegurar la transparencia y el debido proceso, y las condiciones bajo las cuales cualquiera de las partes puede tener acceso a los mercados de las otras partes, en el caso de los procesos de compras gubernamentales.

Algunas inconsistencias entre la LACAP y el TLC con Estados Unidos son 1) que los requisitos de publicidad para las licitaciones son menos detallados que los requeridos en el TLC; y 2) que la LACAP obliga al pago para obtener los documentos de la licitación mientras que en el TLC no se requiere. En algún momento se pensó que cierta discriminación a favor de los suministrantes locales sobre los extranjeros podría ocurrir a partir del Art. 55 de la ley, pero el mismo contempla el hecho de que los tratados internacionales prevalecen sobre la LACAP.

5.3. Aspectos de transparencia y acciones anticorrupción

El GOES ha enfatizado la lucha contra la corrupción en las instituciones gubernamentales con diferentes grados de éxito en el tiempo. El estudio de Kaufmann *et. al.* (2003) construye seis indicadores para medir la gobernabilidad de un país, entre los que incluye una medida del control de la corrupción. El estudio abarca 199 países, y el valor de 36.6% en 2002 significa que en ese año aproximadamente el 37% de los países estudiados tenían menores índices de lucha contra la corrupción que El Salvador; también significa que el 63% de los países exhibían mayores (y también mejores) índices contra la corrupción que El Salvador. Se nota una caída importante en el índice de 2000 a 2002, de más de 30%.

El estudio también muestra que mientras el percentil para El Salvador es de 36.6% en 2002, el percentil promedio en América Latina y el Caribe fue de 54.9%. Otra perspectiva del problema se muestra en el Cuadro 5.1.

Cuadro 5.1
Control de la corrupción en países seleccionados, 2002
(Percentiles)

Costa Rica	79.4
El Salvador	36.6
Guatemala	30.9
Honduras	27.3
México	52.1
Nicaragua	39.7
Panamá	51.0

Fuente: Kaufmann et. al. (2003).

La conclusión principal de estos datos es que El Salvador tiene una tarea importante que realizar en cuanto a la lucha contra la corrupción. El GOES ha llevado a cabo una serie de acciones en este terreno –siendo una de las más importantes el SIAC- pero los resultados son todavía insuficientes.

Entre los instrumentos de que se dispone en el país para combatir la corrupción pueden mencionarse 1) la Constitución de la República, 2) el Código Criminal, 3) la LACAP, 4) la Ley de la Corte de Cuentas, 5) la Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de los Empleados y los Servidores Públicos, y 6) la Ley contra el lavado de dinero. No obstante, la institucionalidad relacionada con este tema carece en general de suficiente credibilidad.

Una encuesta reciente denominada "La transparencia en el estado salvadoreño, la perspectiva de los empresarios"[15], realizada a 350 empresarios entre noviembre y diciembre de 2004, pone de manifiesto la gravedad de este problema en la actualidad.

[15] Encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, con apoyo de USAID. Véase La Prensa Gráfica de 9-03-05.

Los medios noticiosos explican que:

- "el 84% de los empresarios de la construcción se sienten afectados negativamente por la corrupción, dejándose ver el nivel sistemático y generalizado al que se está llegando",
- "en el sector de la industria el 70% de los empresarios se considera mucho o poco afectado por la corrupción; mientras en comercio la percepción del malestar toca al 65.4%; en servicios el 62.2% y en agroindustria al 53.2%",
- "la corrupción sí se está dando, a pesar de la LACAP … El estudio señala que los sobornos suelen darse en la adjudicación de contratos, a tal punto que la cuarta parte de la pequeña y mediana empresa recurre siempre o casi siempre a estos, mientras que más de la mitad de la gran empresa también hace lo mismo.",
- "sobre el apartado de rendición de cuentas, el sondeo también indagó acerca del papel que juegan la Corte de Cuentas, … y el sistema judicial.",
- "sólo un porcentaje inferior al 10 % de los entrevistados respondió que investigaciones de la Corte de Cuentas contribuyen mucho a generar un clima transparente", y
- "con respecto al sistema de justicia, 8 de cada 10 empresarios encuestados para el estudio consideran que la Corte Suprema de Justicia era "lenta" para detectar las prácticas de corrupción en el país."

Una forma de encarar el problema puede incluir el de complementar el marco legal disponible con otros instrumentos legales sobre la ética y la probidad que vayan más allá de la observancia de la ley y que se refieran a aspectos de la conducta de las personas. A su vez, este proceso debería complementarse con el apropiado marco institucional que lo aplique, como en el caso de asegurar la participación de la ciudadanía en la lucha conjunta con el gobierno contra la corrupción.

5.4. Conclusiones y recomendaciones

En relación con los aspectos institucionales puede concluirse y recomendarse lo siguiente.

- La rotación e inestabilidad de personal en la UNAC es una fuente de dificultades.
- La UNAC está llamada a desempeñar un papel clave en la modernización del Estado, en este caso en relación con la transparencia y probidad con que deben manejarse los recursos del Estado. Esto no será posible si no llega a consolidarse como un ente enteramente independiente, facultado y capacitado para llevar a cabo su cometido.
- Otros problemas surgen de la falta de los reglamentos necesarios para el detalle de las tantas y diferentes operaciones a su cargo. Por lo anterior, es urgente i) disponer de los reglamentos que homogeneicen los procedimientos, ii) consolidar su mandato y estructura organizativa, iii) enfatizar todavía más la capacitación de su staff, iv) acelerar el desarrollo y operación de su sistema de información, y v) dotarla de un presupuesto adecuado a la realización efectiva de sus responsabilidades.

- La gran mayoría de las UACI maneja un volumen de operaciones generalmente pequeño y de poca complejidad, lo que puede sugerir un diseño especial para la capacitación y entrenamiento en estos casos.
- Los recursos humanos involucrados en el SIAC urgen de un proceso suficientemente amplio y profundo para un desempeño efectivo de sus obligaciones. Por esto, la Ley del Servicio Civil debe revisarse con urgencia para superar deficiencias notorias como la de una estructura salarial inconsistente, la falta de una categorización racional de los empleados públicos, la falta de provisiones apropiadas para contratar y despedir, y la falta de un sistema adecuado de evaluación de desempeño, entre otros aspectos.
- Finalmente, la falta de los reglamentos propios de la LACAP ha impedido la homogeneización de las interpretaciones de los diferentes mecanismos de la ley y ha sido fuente de malos entendidos. Ya existe un proyecto de estos reglamentos en la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia y urge su aprobación.
- En relación con los nuevos sistemas como el COMPRASAL y las operaciones electrónicas, sería necesario acelerarlos si se quiere cumplir con los plazos propuestos, lo que no es posible si no se cuenta con suficiente apoyo técnico y financiero.
- Es posible que los pequeños proveedores se vean afectados por los nuevos procedimientos que impulsa el GOES, especialmente por la utilización de tecnologías electrónicas. Las autoridades deberían asegurarse que esto no será un impedimento para la participación de estos proveedores en las licitaciones que publique y deberá tomar las acciones que sean necesarias, como capacitación

En relación con los aspectos propiamente legales de la LACAP, puede mencionarse lo siguiente:

- Respecto a las compras directas, la ley no define los casos en que este método puede usarse. La regulación debería ser más específica sobre los casos en que este método debe aplicarse, y para evitar su abuso debería existir un control estricto del proceso, lo que podría incluir una autorización del titular o del grupo directivo de la entidad contratante así como una justificación para no usar otras formas de licitación.
- En el caso de las compras libres, y para prevenir un empleo inapropiado de esta forma de compras, se recomienda una planificación de las compras, que ayudaría a reducir el recurrir a este método, ya que a la larga se asocia con un mayor costo al renunciar a las reducciones de precios que son comunes en las compras de volúmenes mayores.
- En el caso de las garantías, y con el objeto de asegurar que éstas sean razonables y apropiadas según el caso, se sugiere estudiar cuidadosamente este aspecto de la ley, tomando en cuenta las condiciones del mercado, y la naturaleza y monto de cada compra, de tal forma que si es necesario, se contrate una asesoría legal y profesional sobre el uso, selección y preparación de dichas garantías.

- En relación con la disponibilidad de los documentos de la licitación, se encuentra que la ley no especifica que estén disponibles a los interesados inmediatamente después de la publicación o la invitación a participar. Sólo se especifica que los interesados pueden obtenerlos y recibirlos, después que se ha pagado por estos. Sería importante, sin embargo, permitir que los interesados conozcan, antes de comprar los documentos, parte de la información, para decidir si es aconsejable participar.
- En cuanto a la firma del Fiscal General en los contratos especificados por la ley, es aconsejable llevar a cabo una revisión de su participación. Esto, porque pueden surgir conflictos de interés en la medida en que dicha oficina deba realizar investigaciones sobre algún ilícito en una actividad de adquisición o contratación en la que estampó su firma el Fiscal General.
- Existen algunos vacíos y aspectos confusos en la ley en relación con la contratación de servicios de consultoría. La ley no autoriza la selección de consultores sobre la base de la negociación de la calidad y el precio y tampoco establece que las propuestas suministren un estimado del presupuesto del personal clave. Por esto y por el hecho de que la concesión de un contrato debe ajustarse al presupuesto aprobado, cuando las ofertas se hayan arriba del presupuesto, que es la mayoría de los casos, no se efectúa ninguna concesión y se suspende el proceso. Este problema debería manejarse ya sea en la ley misma o en los reglamentos respectivos, de manera que se establezca que al menos se provea la información sobre el presupuesto relativo al personal clave.

En lo relativo a la ejecución de los contratos, es necesario destacar varios aspectos:

- en cuanto a las garantías en los contratos de obras, los artículos 115 y 116 establecen las condiciones y plazos para la recepción provisional y definitiva de los trabajos, sólo que de forma ambigua respecto de los plazos de las garantías, por lo que deberían revisarse para asegurar la consistencia y evitar duplicaciones;
- el Art. 85 se refiere a las multas por retrasos, y las establece de forma incremental dependiendo del número de días de retraso; el mecanismo para determinarlas es confuso y ocasiona disputas y otros problemas. Sería aconsejable un mayor detalle sobre cómo aplicar las multas así como una simplificación de los requisitos legales;
- en lo relativo a los pagos a los contratistas, la ley no establece un plazo máximo para hacer los pagos, y no hay un precepto relativo al pago de intereses por estos atrasos. Se recomienda llenar estos vacíos de la ley.

En relación con la lucha contra la corrupción se ha encontrado que el marco legal existente debe complementarse con otros instrumentos legales sobre la ética y la probidad que vayan más allá de la observancia de la ley y que se refieran a aspectos de la conducta de las personas.

6. LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL LOCAL

En la mayoría de los países de la región, la inversión pública juega un rol fundamental en el área social. En los últimos veinte años, a instancias de los organismos multilaterales, un número importante de estos países ha creado Fondos de Inversión Social (FIS). El propósito de esta sección es, precisamente, analizar el funcionamiento de las instituciones encargadas de canalizar recursos públicos a las inversiones de los gobiernos locales. En particular nos centramos en el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

6.1. El FISDL

El Fondo de Inversión Social (FIS) se crea en 1990 en El Salvador para paliar los efectos sociales del ajuste macroeconómico y el programa de reformas estructurales. En 1996 se transforma en FISDL y se le asigna la tarea de fomentar el desarrollo local en conjunto con los gobiernos municipales y las comunidades, promoviendo la participación ciudadana para la identificación de prioridades y dejando la ejecución de los proyectos en manos de los municipios a fin de fortalecerlos. En 1998 comienzan los préstamos del BID en el marco del Programa de Desarrollo Local, financiando obras de infraestructura y asistencia técnica. El FISDL depende de la Presidencia de la República.

Algunos fondos son concursables entre los municipios que se encargan de la ejecución, mientras que otros son ejecutados centralmente por el FISDL. Las fuentes de financiamiento deciden si los recursos se concursan o los ejecuta el FISDL. Normalmente, entre un 60%-70% de los fondos son concursables y el 30%-40% restante los ejecuta el FISDL. Sin embargo, el año 2004 fue atípico, ya que sólo el 10% de los fondos fueron concursables, mientras que el 90% restante lo ejecutó el FISDL, debido a la solicitud de los donantes: la Unión Europea para la inversión en reconstrucción y la AID para la inversión en educación y salud.

El FISDL también recibe recursos de los ministerios de línea (básicamente de Salud y Educación), los cuales ya tienen una asignación específica. Esta práctica es común debido a que, en general, las unidades ejecutoras de los ministerios son poco flexibles, con lo que se prefiere al FISDL como ejecutor de obras de infraestructura. El FISDL tiene sistemas establecidos de diseño-supervisión-construcción para 1000-1200 proyectos simultáneamente, así como sistemas integrados de monitoreo financiero. Normalmente el FISDL ejecuta obras pequeñas de entre US$ 50 y US$ 250 mil. Obras de mayor envergadura las ejecutan directamente los ministerios.

Los fondos concursables pueden ir dirigidos a un cierto tipo de municipio. Por ejemplo, los fondos concursables provenientes de donantes externos para la reconstrucción son para 47 municipios específicos. El FISDL les informa sobre el plan y los municipios presentan sus solicitudes.

En el anuncio del concurso de fondos por parte del FISDL se establecen los requisitos que deben cumplir los proyectos elegibles, lo cual es determinado por la fuente. Básicamente se trata de requisitos que apuntan en la dirección de evitar que los fondos se utilicen con fines ajenos al interés municipal. Estos suelen ser: que los proyectos surjan de un proceso participativo, que presenten un perfil del proyecto y cumplir con la calificación administrativa (que no haya problemas de no ejecución, corrupción, etc.), que hayan procesos transparentes en las licitaciones, que sean sujetos de auditoría, y que presenten un alto porcentaje de contrapartida. Asimismo, se les exige un plan de sostenibilidad, es decir, que especifiquen de dónde van a salir los fondos para operar y mantener el proyecto.

Uno de los requisitos que más controversia ha producido es el relativo al porcentaje de contrapartida. Se argumenta que favorece a los municipios con más recursos, que son capaces de levantar mayor financiamiento propio, para ponerlo como contrapartida. De hecho COMURES (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador) sostiene que éste ha sido el criterio dominante. Sin embargo, los directivos del FISDL niegan esto, señalando que la mayoría de recursos se asignan a los municipios más pobres, debido a la escasa envergadura de los mismos. Es más, indican que existen municipios que no concursan debido a que de hacerlo, el FISDL pasa a controlar el manejo no sólo de los fondos concursados, sino también de la contrapartida, que suele provenir del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES). Las contrapartidas son en promedio de 50%. Es interesante destacar que, en algunos casos, las contrapartidas han sido aportadas por salvadoreños residentes en el exterior, que están interesados en el desarrollo de su localidad de origen.

En el tema de la contrapartida debe mencionarse que hay buenos argumentos para considerarla como un criterio relevante. De alguna forma, al poner recursos propios el municipio se preocupa que los proyectos que manda al concurso sean de verdadero interés municipal. Además, aumenta su interés por monitorearlo y ejecutarlo de la forma más eficiente posible. Dado que uno de los requisitos es que haya participación ciudadana, se reduce el riesgo que finalmente se trate sólo de proyectos de interés del alcalde. Aún así se reconoce que ha habido casos en este sentido y se ha estado trabajando para seguir reduciendo su probabilidad de ocurrencia.

El concurso tiene 2 fases: la del perfil del proyecto y la del plan de mantenimiento de la obra terminada. Se privilegian los proyectos presentados por varios municipios en conjunto (mancomunidades), ya que hay municipios muy pequeños que no pueden desarrollar ciertos proyectos por sí solos. Los fondos se concursan cada 2 meses y la asignación de los mismos está disponible en la página *web* del FISDL. Los resultados de los concursos se anuncian en acto público.

No existe tope máximo a los proyectos, pero no se han producido acaparamiento de los recursos por parte de algún municipio. Las asignaciones más grandes han correspondido a mancomunidades. El municipio de San Salvador participa poco en los concursos, debido a la magnitud de los proyectos que ejecuta, a su capacidad de generar recursos propios y a su acceso al endeudamiento externo (aunque esto último debe ser aprobado por la Asamblea).

Actualmente, el Banco Mundial está tratando de imitar la experiencia del FISDL en otros países de la región. La experiencia ha sido positiva. Funciona en forma eficiente, se descentralizan los recursos y se reduce la discrecionalidad en la asignación de éstos. Más aún, nuestra opinión es que se podrían asignar más fondos a las municipalidades a través del FISDL. Esto es una forma de ayudar a la descentralización de manera eficiente.

El FISDL da asesoría técnica a los municipios para mejorar sus capacidades, pero no intenta cambiar las prioridades de las municipalidades. En otras palabras, cada localidad decide cuáles son los proyectos que quiere hacer y en qué prioridad. Aunque esta descentralización es razonable y deseable, para hacerla más eficiente se requeriría algún tipo de evaluación de proyectos por parte de los propios municipios. Esta evaluación podría formar parte de los criterios que usa el FISDL en la asignación de sus fondos. En muchos casos, donde los montos son pequeños, no se requiere hacer un análisis demasiado sofisticado, pero sí ayudaría a la eficiencia en la asignación de fondos tener alguna idea de la rentabilidad social del proyecto. De hecho, éste es el mismo problema que se observa a nivel de inversión del sector público. En El Salvador debiera tenerse como prioridad implementar la evaluación social de proyectos.

Para facilitar estas evaluaciones el mismo FISDL podría capacitar a los municipios. Una forma simple y efectiva de hacerlo es enviar a terreno a expertos para que ayuden a los municipios a preparar sus evaluaciones antes de mandarlas al concurso.

Asimismo, se sugiere la implementación de evaluaciones ex – post. Esto ayuda al FISDL a determinar si ha estado asignando eficientemente sus recursos y a los propios municipios a dar cuenta a sus comunidades de lo que se hizo. Con ello se mejora la toma de decisiones a futuro.

Por otro lado, para focalizar una mayor parte de los recursos en los municipios más pobres, se sugiere estudiar la posibilidad de hacer un FISDL exclusivamente para estas municipalidades, o bien concursos, dentro del actual FISDL, donde exclusivamente participen ellas. La idea es que se mantenga el sistema de concursos, ya que de esa manera se involucra más a la comunidad, se preocupan de la eficiencia y transparencia, y compiten para hacerlo mejor.

En relación a la coherencia entre los recursos del FISDL y la inversión pública del gobierno central, existe para aquellos proyectos de ministerios que se entregan al FISDL. Efectivamente, los ministerios, siguiendo las directrices del gobierno central, invierten en las áreas prioritarias que se establece en la agenda social. Los recursos de donantes vienen con destino específico, que generalmente tiene que ver con áreas sociales. El resto de los fondos se asignan de acuerdo a las prioridades de los propios municipios, que pueden o no tener que ver con las prioridades del gobierno central. Precisamente se trata que se destinen a necesidades locales.

6.2. El FODES

Con el objetivo de promover el desarrollo económico y social de los municipios, en 1988 se aprobó el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios con un cierto monto de recursos, que se transferían directamente a los municipios. Hubo diversas modificaciones y en 1998 se estableció, por ley, que este fondo (FODES) se financiaría con el 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del estado, porcentaje que más adelante se aumentó a 7% de dicho ingresos.

El FODES se asigna según 4 criterios:

i. Poblacional (50%): Se distribuye de acuerdo a un sistema de asignación per-cápita, en base a la población de cada municipio, en forma inversamente proporcional a la misma.
ii. Equidad (25%) se reparte en partes iguales entre los 262 municipios.
iii. Pobreza (20%): Se le asigna más a los que concentran más pobreza. Se distribuye de acuerdo a un índice de pobreza generados a partir de los datos del censo oficial vigente en cada municipio.
iv. Extensión territorial (5%): Se adjudica en forma directamente proporcional a la extensión territorial de cada municipio.

A nivel nacional en promedio los municipios financian una fracción importante de su presupuesto mediante el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES). Zapata (2003) estima que para 2001 el FODES representaba un 47% de los ingresos promedio municipal (Cuadro 6.1). Es posible que para 2004 dicho porcentaje haya subido en virtud del aumento en el porcentaje del ingreso corriente que financia al FODES. Pero en algunos municipios donde se puede generar ingresos propios y hasta conseguir créditos del exterior, la participación del FODES en el presupuesto municipal es mucho menor. En San Salvador, por ejemplo, el FODES cubre sólo el 10% del presupuesto.

Cuadro 6.1
Participaciones Relativas - Ingresos Totales Municipales

	2000	2001
Impuestos	18.0	20.4
Servicios	27.9	27.0
Otros	6.1	6.0
Impuestos, tasas y derechos	52.0	53.4
FODES	48.0	46.6
Total	100.0	100.0

Fuente: Zapata (2003).

Los fondos de inversión administrados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) están muy ligados al FODES, porque, como se destacó previamente, el criterio dominante es la contrapartida que ofrecen los municipios, la cual sale en gran medida del FODES. Esto lleva a que los municipios con mayor FODES tengan

en teoría mayores recursos del FISDL. Este punto ha sido fuente de controversia con el COMURES. No obstante, los datos indican que un 68% del total de la inversión realizada con recursos del FODES corresponde a inversión rural (Cuadro 6.2), que es precisamente donde están los mayores problemas de pobreza.

Cuadro 6.2
Distribución de la inversión de proyectos de FODES por área

Inversión Urbana	32%
Inversión Rural	68%
Total	100%

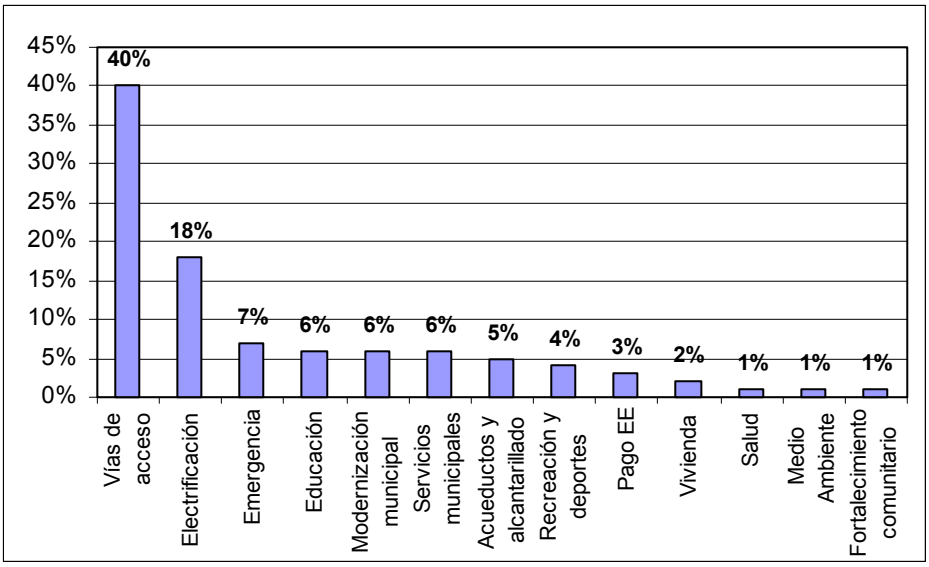
Fuente: FODES.

Respecto del gasto de las municipalidades financiado con el FODES, éste lo define el Concejo Municipal con ciertos mecanismos de participación ciudadana. Los rubros principales son vías de acceso (40%) y electrificación (18%). La ley establece que por lo menos el 80% de los recursos del FODES deben utilizarse en inversión (Gráfico 6.1). Uno de los problemas que se ha detectado en una serie de países de América Latina que usan este tipo de instrumentos, es que muchas veces los gastos corrientes se disfrazan como gastos de inversión. En el caso de El Salvador este no parece ser un problema significativo. En efecto, según estudios de COMURES la mayor parte de los fondos del FODES se están aplicando en la forma que dispone la ley. No obstante, se han detectado que en unas pocas municipalidades un monto relativamente menor de los recursos destinados a proyectos se ha empleado para el pago de facturas por el consumo de energía eléctrica por parte de la municipalidad.

La mayor parte de las municipalidades están implementando actualmente distintos métodos de participación ciudadana para decidir los proyectos que se financian con el FODES. Se ha determinado, en base a encuestas, que un 60% de los gobiernos locales selecciona los proyectos sobre la base de peticiones de las comunidades, las cuales se realizan principalmente mediante el Cabildo Abierto. Un 55% de las municipalidades declara que algunos proyectos se deciden en visitas a las comunidades en las cuales se escuchan peticiones y se observa la realidad en terreno. Por ejemplo, se ejecutan más proyectos de reparación de calles y caminos “porque la gente lo quiere”.

Uno de los problemas que se ha detectado es que no hay claridad sobre las competencias del gobierno central y las de los gobiernos municipales en materia de inversiones. En general, las municipalidades destinan la mitad de sus recursos a actividades que están claramente en el ámbito de su competencia y la otra mitad a actividades cuya competencia es ambigua. Esto demuestra la urgencia de esclarecer las competencias de cada nivel de gobierno.

Gráfico 6.1
Inversión del FODES por rubro



Fuente: FODES.

En cuanto a las inversiones, no existe un plan de mediano y largo plazo. Las inversiones que se realizan quedan a la discrecionalidad de los funcionarios del gobierno central y de los municipios. No existe una evaluación social de los proyectos ni ex-ante ni ex-post.

Por otro lado, el FODES (que recibe 7% de los ingresos corrientes del gobierno central) financia el 55% de la inversión pública, mientras que el 45% restante lo financia el gobierno central con el 93% de sus ingresos corrientes (los ingresos de capital son mínimos). Esto revela que el gobierno central destina casi todo su presupuesto a gasto corriente (planillas y bienes y servicios, fundamentalmente).

6.3. El ISDEM

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), creado por Ley Nº 616 en 1987, como entidad autónoma de derecho público especializado en el campo de la administración municipal para brindar asistencia técnica administrativa, financiera, de planificación, pudiendo actuar a solicitud del municipio como agente de compras o suministros y como ejecutor y supervisor en la construcción de obras. En la práctica se encarga de brindar asesoría financiera y de gestión a los municipios y de promover la cooperación intermunicipal. A su vez, otorga e intermedia créditos y actúa como garante de las municipalidades frente a la banca comercial. Existe coordinación entre el ISDEM, el FISDL y otros organismos públicos (Corte de Cuentas, Secretaría Técnica de la Presidencia) para la capacitación de funcionarios municipales.

Como intermediario, el ISDEM recibe líneas de crédito de los bancos, las cuales administra y asigna a los municipios cobrando un *spread* de tasa de interés. Sin embargo, estos recursos son devueltos a los gobiernos locales a través de asesoría técnica y capacitación, según estipula la ley. Los municipios reciben el FODES a través del ISDEM, éste descuenta directamente y efectúa los pagos a los acreedores bancarios.

El manejo del FODES está a cargo del ISDEM. Este transfiere a los municipios los recursos que de este fondo les corresponden. El ISDEM descuenta directamente del FODES los pagos que deben hacer los municipios a los acreedores bancarios y efectúa dichos pagos.

El ISDEM es autónomo y se financia con US$ 571 mil anuales del FODES y la venta de especies municipales a los municipios (partidas de nacimiento, partidas de matrimonio, etc.). Tiene 16 directores: 14 alcaldes y 2 representantes del GC. El Consejo Directivo se elige cada 4 años.

El ISDEM monitorea la capacidad de endeudamiento de los municipios contra el FODES para cualquier crédito intermediado por el ISDEM o contratado directamente por los municipios. Cuando el crédito es intermediado por el ISDEM, el criterio básico es que el municipio no puede comprometer más del 50% del FODES mensual al servicio de su deuda. A pesar de ello, existe preocupación porque ha crecido el endeudamiento municipal. La principal crítica que se le hace al sistema es que los incentivos están mal puestos. Al ISDEM, por ejemplo, le conviene un mayor endeudamiento de los municipios, dado que intermedia dichos créditos. No tiene mayor interés en evaluar la rentabilidad social de los proyectos sino sólo financiar los que se presenten.

Desde esta perspectiva lo razonable sería imponer un límite claro y preciso de endeudamiento a los municipios. Se requiere un estudio más detallado, que va más allá de los objetivos del presente informe, para determinar cuál debiera ser dicho límite. En todo caso, el límite operativo que el ISDEM se pone en la actualidad (servicio no mayor a 50% del FODES) parece demasiado elevado para aquellos municipios que dependen fundamentalmente del FODES, en cuanto eventualmente implica un nivel de endeudamiento varias veces superior a su ingreso anual. Lo clave es que en el límite que se imponga el ISDEM dejaría de actuar como garante e intermediario en cualquier endeudamiento de ese municipio.

Por otro lado, no es del todo claro que se requiera de toda la infraestructura del ISDEM para canalizar el FODES a los municipios. Así, por ejemplo, los fondos podrían ir directamente desde el Ministerio de Hacienda a los municipios. Así quedarían sujetos a la Ley de Administración Financiera del Estado y el MH ejercería mayor control. Alternativamente podría ser el propio FISDL quien ejerza este rol y se encargue de las relaciones de los municipios con el sistema bancario. Desde esta perspectiva, en la actual situación parecería haber un exceso de burocracia administrativa.

6.4. Conclusiones y recomendaciones

A continuación, y en base a la discusión anterior, se destacan las siguientes conclusiones y recomendaciones

En relación al FISDL:

- El FISDL tiene la tarea de fomentar el desarrollo local en conjunto con los gobiernos municipales y las comunidades, fomentando la participación ciudadana para la identificación de prioridades y dejando la ejecución de los proyectos en manos de los municipios a fin de fortalecerlos.
- Algunos fondos son concursables entre los municipios que se encargan de la ejecución, mientras que otros son ejecutados centralmente por el FISDL. Las fuentes de financiamiento deciden si los recursos se concursan o los ejecuta el FISDL.
- Actualmente, el Banco Mundial está tratando de imitar la experiencia del FISDL en otros países de la región. La experiencia ha sido positiva. Nuestra opinión es que se podrían asignar más fondos a las municipalidades a través del FISDL. Esto es una forma de ayudar a la descentralización de manera eficiente.
- Aunque el requisito de contrapartida ha sido controversial, en nuestra opinión hay buenas razones para mantenerlo.
- El FISDL da asesoría técnica a los municipios para mejorar sus capacidades, pero no intenta cambiar las prioridades de las municipalidades. Aunque esta descentralización es razonable y deseable, para hacerla más eficiente se requeriría algún tipo de evaluación de proyectos por parte de los propios municipios, que luego se considerara como un criterio más en la asignación de los fondos.
- Para focalizar una mayor parte de los recursos en los municipios más pobres, se sugiere estudiar la posibilidad de hacer un FISDL exclusivamente para estas municipalidades o concursos, dentro del actual FISDL, exclusivamente para ellas.
- En cuanto a la coherencia con las prioridades del gobierno central, existe en relación a los fondos que vienen de los ministerios. Los de donantes vienen generalmente con fines pre-determinados y el resto son para los objetivos prioritarios de los distintos municipios, que no necesariamente coinciden con los del gobierno central.

En cuanto al FODES, se concluye que:

- El FODES tiene como objetivo promover el desarrollo económico y social de los municipios. Se asigna de acuerdo a cuatro criterios: población, equidad, pobreza y extensión territorial.
- Para el municipio promedio el FODES representa cerca de la mitad de sus ingresos.

- La Ley es poco clara con respecto al ámbito de competencia del gobierno central y de las municipalidades. Esto lleva a disputas en cuanto a qué es lo que le corresponde a cada cual. Se sugiere establecer claramente competencias. Tampoco existe una evaluación social de los proyectos.
- Se sugiere incrementar los fondos destinados al FODES, lo que ayudaría en la descentralización del país. Esto tendría que ir acompañado con la implementación de una evaluación social de los proyectos, que garantice que lo recursos están siendo eficientemente utilizados.

Por último, en relación al ISDEM, se concluye y propone lo siguiente:

- Se sugiere poner un límite claro y preciso al máximo endeudamiento que pueden tener los municipios para acceder a créditos y garantías del ISDEM. La experiencia, en muchos países de América Latina, de sobre-endeudamiento de los gobiernos locales, que finalmente es absorbido por el gobierno central produciendo graves problemas fiscales, debiera ser un incentivo suficiente para atacar este problema antes que se transforme en algo mayor y generalizado.
- Se sugiere estudiar la posibilidad de canalizar el FODES a través del MH o del propio FISDL, quien, para estos efectos, asumiría las responsabilidades que en la actualidad tiene el ISDEM.

7. DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un objetivo común de gran parte de los países del mundo, lo que a su vez es compartido por la población en general. En los países de Centroamérica ya se han transferido responsabilidades y poderes a los gobiernos locales o a instancias regionales, lo que abre posibilidades para la democratización y legitimización del estado, al facilitar y promover una mayor participación ciudadana en el monitoreo y control del gasto público a nivel local. De igual forma, al acercarse al usuario final, la descentralización puede significar mucho en términos de eficiencia y focalización del gasto social, particularmente en áreas como salud, educación, pobreza, etc.

No obstante, el proceso de descentralización no está exento de riesgos. Estos se asocian principalmente a las debilidades de las municipalidades y otros organismos descentralizados, los que deben ser fortalecidos en su capacidad de gestión, con financiamiento y recursos humanos suficientes, así como con una estructura y marco legal adecuados.

En El Salvador existen 262 municipios que, de acuerdo a la Constitución, tienen autonomía administrativa y financiera. Representan cerca del 5% de los gastos del sector público no financiero. Tal como se discutió en la sección precedente, el FODES representa una proporción importante del financiamiento para la municipalidad promedio. Los municipios no tienen límites a su endeudamiento.

El propósito de esta sección es analizar parte del proceso de descentralización en el cuál está embarcado en la actualidad El Salvador. En particular, se analizan aquellos aspectos relacionados con los programas de fortalecimiento del municipio, parte esencial de todo plan de descentralización. Se abordan los temas del financiamiento y de la gestión municipal. En primer lugar se analiza el sistema tributario municipal. En segundo lugar el programa de apoyo a la sostenibilidad financiera municipal. Por cierto, este programa incluye el sistema tributario de los municipios, pero para efectos de presentación se prefirió separar la parte de recaudación del resto de los componentes del programa. Finalmente, se incluyen las conclusiones y recomendaciones.

7.1. El sistema tributario municipal

Los ingresos tributarios a nivel municipal se pueden dividir en impuestos municipales propiamente tales, y tasas y derechos. Los primeros representan el 35% de la recaudación por estos conceptos y los segundos el 65% restante (Cuadro 7.1)[16].

Cuadro 7.1
Recursos Tributarios Municipales, 2001
(Millones de dólares)

	Concepto		%
1	**Impuestos Municipales**	**21.33**	**34.92**
2	De Comercio	10.24	16.76
3	Financieros	2.86	4.68
4	De Industria	2.82	4.62
5	De Servicios	2.17	3.55
6	Vialidad	0.82	1.34
7	Resto	2.43	3.98
8	**Tasas y Derechos**	**39.76**	**65.09**
9	Aseo Público	21.54	35.27
10	Alumbrado	5.58	9.14
11	Mercados	2.40	3.93
12	Desechos	2.02	3.31
13	Resto	6.67	10.92
14	Otras Tasas	1.57	2.57
	Total Impuestos + Tasas y Derechos	**61.08**	**100.00**

Fuente: Zapata (2003).

El principal impuesto municipal es el impuesto a la actividad económica, cuya base son los activos de las empresas y que tiene tasas diferenciadas según se trate de actividad comercial, industrial o financiera. La recaudación por este impuesto representa el 75% de los ingresos por impuestos municipales. El restante 25% corresponde a una gran cantidad de impuestos menores, muchos de ellos con sumas fijas. Entre estos muchos impuestos menores se pueden mencionar algunos tales como Bares, Lotería, Hoteles, etc. En términos generales se puede decir que el sistema tributario municipal se caracteriza por unos pocos

[16] Una detallada descripción del sistema tributario municipal se encuentra en Zapata (2003).

impuestos de cierta importancia y una cantidad considerable de impuestos pequeños que recaudan muy poco y que hacen complicado el sistema de administración tributaria, en particular para los municipios más pequeños.

En cuanto a las tasas y derechos, también se observa una gran cantidad de éstas, la mayor parte de las cuales recauda cantidades muy pequeñas de recursos para los municipios. Entre las importantes, desde el punto de vista de la recaudación, destaca claramente la de aseo público, que representa un 54% del la recaudación total por este concepto. Alumbrado público, desechos y mercados suman otro 25%, siendo el resto una serie de tarifas y derechos de menor monto, tales como pavimentación, fiestas, estacionamientos, cementerios, etc.[17]

El 53% de los ingresos municipales proviene en promedio de estos impuestos, derechos y tarifas. El resto proviene del FODES. No obstante lo anterior, la situación es muy distinta entre municipalidades. Zapata (2003) realiza un estudio para una muestra de 44 municipalidades en el período 1997-2001, y encuentra que para los municipios más pobres la relevancia del FODES es mucho mayor. Lo anterior resulta evidente si se considera que, casi por definición, en un municipio de menores ingresos y actividad económica, los impuestos recaudados serán menores. Sin embargo, además hay un problema de administración tributaria municipal. En efecto, para los municipios más pobres es muy difícil administrar un sistema tributario tan complicado como el que existe actualmente para los gobiernos locales en El Salvador.

Debe destacarse, no obstante, que considerando esta diferencia de capacidades, el Código Municipal establece la obligatoriedad de publicación en el Diario Oficial del presupuesto de ingresos y gastos sólo para aquellos municipios que son cabezas departamentales.

En base a la discusión anterior se puede concluir lo siguiente:

- El sistema tributario municipal consta de unos pocos impuestos, tasas y derechos que recaudan montos significativos, y de un gran número de impuestos, tasas y derechos (más de 40) cuya recaudación es muy pequeña.
- Por lo anterior se concluye que se trata de un sistema complejo, que tiende a dejar en una posición desmejorada a los municipios pequeños, ya que éstos tienen menor capacidad para administrar este sistema.
- El impuesto a los activos es discriminatorio en cuanto las tasas son diferentes de acuerdo a la actividad económica. En finanzas públicas modernas se entiende que tener impuestos diferenciados por actividades (a menos que haya fallas de mercado, como externalidades u otras) es ineficiente. Por un lado, produce distorsiones en los precios relativos y luego en la asignación de recursos. Por otro lado, al haber impuestos diferenciados, se generan presiones y pérdida de recursos por obtener un trato preferencial para el sector del cual se es parte (*rent seeking*).

[17] Por cierto, que en el promedio sean de poca relevancia, no significa que para algún municipio en particular algunas de éstas no sean importantes.

- Este impuesto también es regresivo en cuanto su tasa disminuye con el valor de los activos. Desde esta perspectiva se puede decir que perjudica mayormente a la pequeña y mediana empresa. Por otro lado, al ser un impuesto al activo castiga a la inversión.
- La evidencia (Zapata, op.cit.) muestra que los programas de asistencia técnica a las municipalidades aumentan la eficiencia recaudatoria de las mismas. En la medida que en los municipios se incorporen aspectos tales como sistemas de información, desarrollo de catastros, cuenta corriente, acciones para la recuperación de mora e informatización de registros de contabilidad, se observa un aumento en la recaudación. A esto aspecto cabe destacar que el GOES ha estado trabajando en estos temas desde hace ya varios años.
- No existe un mecanismo de incentivo a la mayor eficiencia recaudatoria. Es evidente que una mayor recaudación le implica un beneficio al municipio, en cuanto le significa mayores recursos. No obstante, no hay mecanismos específicos que incentiven la recaudación adicional. Estos mecanismos pueden ser muy importantes para etapas primeras de la consolidación de la administración municipal. En la medida que se logre aumentar la recaudación a niveles "normales", estos incentivos ya no son necesarios. En otras palabras, se trata de incentivos transitorios para echar a andar un determinado proceso.
- Desde hace un tiempo a esta parte se viene discutiendo en El Salvador la implementación de un impuesto predial. Las crecientes presiones para incrementar los recursos que se le dan a los municipios ha puesto este tema en la discusión. Mientras unos opinan que el impuesto predial debe sustituir al FODES, otros estiman que se debe excluir del FODES a los municipios más ricos, y destinarlo completamente a los más pobres. Se ha estimado que 25 municipios podrían quedar fuera del FODES. La razón es que estos municipios tienen catastros de predios y capacidad administrativa, que les permitiría implementar exitosamente el impuesto predial. Más allá de estas consideraciones, es evidente que en el tema de completar los catastros se debe seguir avanzando a nivel nacional.

7.2. Programa de apoyo a la sostenibilidad financiera municipal

El Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Financiera de los Municipios busca desarrollar la capacidad de los municipios para generar recursos y mejorar su gestión. Se desarrolla a dos niveles:

(a) El marco normativo fiscal de las municipalidades: ley del impuesto predial y otros impuestos municipales. Este tema ya fue tratado en el punto anterior, por lo que no será abordado nuevamente.
(b) El desarrollo económico local: desarrollar la competitividad de las comunidades, fortalecer la capacidad financiera y los procesos de planificación estratégica de los municipios.

Las reformas del marco legal están siendo evaluadas por el Comité Técnico del Gabinete Económico.

Desde hace un año funciona un Comité de apoyo conformado por funcionarios del FISDL, COMURES, ISDEM, Superintendencia del Sistema Financiero y Sistema Nacional de Registro (este último para analizar los catastros).

El diagnóstico general es la escasa capacidad de los municipios para captar recursos propios, debido en parte a problemas legales producto de la obsolescencia de las normas que regulan los impuestos municipales y en parte a la capacidad administrativa del municipio para cobrar los impuestos (que, a su vez, se ve limitada por la complejidad del sistema).

Las principales propuestas en materia tributaria del programa han sido la actualización de las tasas de las contribuciones por concepto de vialidad y la simplificación y actualización de tasas de los impuestos municipales. Estos cambios producirían un incremento de los ingresos municipales.

También dentro del programa se ha propuesto la creación de un Sistema de Administración Financiera Municipal (SAFIMU). Se plantea la creación de una unidad a cargo del mismo en cada municipio, habiéndose comenzado una experiencia piloto en 3 alcaldías. La implementación de este sistema por sí mismo implicaría un aumento de la recaudación debido al mejoramiento de los procesos administrativos, independientemente de los cambios en los impuestos municipales. Este sistema no sólo incluye contabilidad, sino también tesorería, control, etc. Es una especie de SAFI a nivel municipal. Más aún, la idea es eventualmente integrarlo al SAFI.

El tema es complejo porque enfrenta resistencia por parte de ciertos municipios. Básicamente se invoca la autonomía municipal para rechazar el control que estos sistemas podrían dar al gobierno central. Aunque se puede entender el temor de los municipios, la implementación de sistemas de gestión municipal debe entenderse como un salto en materia de eficiencia y transparencia, cuyo beneficiario final no es sino el habitante de cada municipio. El tema de la autonomía no corre ningún riesgo en este contexto. En este caso el mayor control y la transparencia no significa mayor poder para el gobierno central, sino para los ciudadanos.

En todo caso, actualmente hay 170 municipios con el Sistema de Contabilidad AFI. Se espera llegar a la totalidad (262) a fines de 2005. El MH los capacita, los provee del sistema de contabilidad y les da los equipos. En este caso los municipios están obligados a participar por ley. La razón es que al recibir recursos del estado, deben someterse al control del uso de dichos recursos.

Recientemente, el Presidente de la República creó el Consejo Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), integrado por funcionarios y/o representantes del MH, COMURES, ISDEM, partidos políticos, STP, Ministerio de Obras Públicas, entre otros. Este consejo está actualmente revisando el Código Municipal, de modo de proponer una solución al problema de las competencias: de las 28 competencias de los municipios

consignadas en el código, 4 son estrictamente municipales y las otras 24 son poco claras y/o son compartidas con el gobierno central.

En general, al igual que para el caso del gobierno central, no se observa un sistema de evaluación del gasto municipal. El programa de apoyo a la gestión municipal debiera contemplar la capacitación de los municipios en sistemas de evaluación (simple) de proyectos. Esto aumentaría notablemente la eficiencia del gasto municipal. Por otra parte, los controles internos son casi inexistentes y los externos están referidos más a temas de procedimiento que a la evaluación de la eficiencia de los gastos.

Otro de los temas que se discuten en este programa es el endeudamiento municipal. El problema es que hay alcaldías que se han endeudado a plazos de 10 ó 15 años, cuando el periodo edil es de 3 años. Más aún, se observa que este fenómeno se está incrementando últimamente. Ya se discutió en la sección previa la necesidad de imponer límites al endeudamiento municipal. Baste mencionar que hay países donde por ley se prohíbe que los municipios se endeuden.

En base a la discusión anterior se puede concluir:

- En materia de descentralización hay iniciativas interesantes en proceso, que permitirían el desarrollo de gobiernos locales eficientes, transparentes y orientados a la comunidad.
- No obstante lo anterior, llama la atención la lentitud de los avances. Sobre estos temas se viene hablando hace algunos años, pero los avances son más bien modestos. Por una lado, parece haber algo de reticencia del gobierno central a dar mayor autonomía a los municipios. Por otro lado, los propios municipios se muestran reacios a someterse a controles de gestión, necesarios para una efectiva y eficiente descentralización.
- En general nos parece adecuado que la descentralización vaya acompañada de un mayor volumen de recursos para los municipios. Sin embargo, esto también debe ir apoyado de mejores sistemas de control de esos recursos. Sólo así se garantizará que están siendo bien gastados.

7.3. Conclusiones y recomendaciones

A continuación, y en base a la discusión anterior, se destacan las siguientes conclusiones y recomendaciones.

En relación al sistema tributario municipal:

- El sistema tributario municipal consta de muchos impuestos, tasas y derechos, lo que hace difícil su administración, en especial para los municipios más pequeños.
- Cabe una modificación mayor del sistema con la eliminación de una serie de impuestos, tasas y derechos, la actualización y modificación de otros, y la introducción del impuesto predial.

- En síntesis, se trata de simplificar el sistema tributario municipal y concentrarse en unos pocos impuestos, derechos y tasas, que faciliten la administración tributaria a los municipios.
- Se recomienda igualar las tasas y las deducciones del impuesto a los activos de forma de eliminar la discriminación actualmente existente entre actividades.
- Se sugiere eliminar la regresividad de este impuesto. Se podría pensar en una tasa pareja que mantuviera la recaudación en sus actuales niveles.
- También se recomienda estudiar la posibilidad de un mecanismo de incentivos a los municipios por los aumentos de la recaudación tributaria. Se ha propuestos, por ejemplo, incentivos que faciliten el acceso al crédito o donde se asocien parte de las transferencias en un sistema tipo "*matching grant*" a los aumentos de recaudación (Zapata, 2003).
- Por otro lado ha habido propuestas en orden a la actualización de las tasas de impuestos por concepto de vialidad. La vialidad es un impuesto que las personas naturales pagan una vez al año al municipio y que no es cobrado por muchos municipios debido a que las tasas son muy pequeñas. Una tasa mayor (de acuerdo a las nuevas realidades económicas) daría los incentivos para cobrarlo.
- Se sugiere implementar el impuesto predial, partiendo por aquellos municipios donde hay catastros más completos. Dado que se trata de los municipios más ricos, se sugiere sacar a dichos municipios del FODES para que este fondo quede concentrado en los municipios de menores recursos. Está más allá de los objetivos de este Informe el precisar la tasa y la forma exacta de calcular la base del impuesto predial. Se entiende que hay propuestas concretas y análisis técnicos sobre esta materia.
- También es importante capacitar a los municipios en la administración tributaria. Una forma simple de hacer esto sería enviando expertos por unos meses al municipios a implementar en terreno el sistema informativo y administrativo necesario para una gestión eficiente.

En cuanto al resto del Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Financiera de los Municipios:

- El objetivo de este programa está bien orientado, en cuanto pretende desarrollar la capacidad de los municipios para generar recursos y mejorar la gestión. No obstante, llama la atención la lentitud del avance en las diversas materias. De alguna forma se perciben cierta reticencias políticas en el tema de la descentralización.
- Se sugiere poner el tema de descentralización como una de las prioridades nacionales y avanzar más decididamente en el proceso.
- Se recomienda ampliar lo más rápido posible el SAFIMU a la totalidad de los municipios e integrarlo al SAFI.
- De igual forma, se recomienda avanzar el la revisión del Código Municipal para delimitar claramente las competencias de los municipios.

- Se sugiere incorporar en los sistemas de gestión módulos que permitan una análisis sencillo de la evaluación de proyectos. Esto requiere capacitación a los municipios.
- La mayor descentralización debería ir acompañada de mayores recursos, pero las autoridades deberían preocuparse de que los sistemas municipales (de gestión, informáticos y el marco legal) garanticen una uso eficiente de esos mayores recursos y de transferir responsabilidades de gasto junto con los mayores recursos.

8. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido estudiar el gasto público en El Salvador de forma que, junto con otros estudios sobre tributación que ya se han hecho, darán paso a propuestas integrales de reforma fiscal. Este estudio se enmarca dentro de un proyecto iniciado por el Banco Interamericano de Desarrollo destinado a contribuir a la formación de capital social en los países Centroamericanos y República Dominicana. Por capital social entendemos las normas cívicas imperantes en la sociedad, la confianza existente entre sus habitantes, la capacidad de generar consensos sociales y al grado de cooperación entre grupos e individuos.

El estado tiene un rol fundamental que jugar en la creación de este capital social. Pero para que ello ocurra debe gozar de una amplia legitimidad en la ciudadanía, lo cual a su vez requiere que brinde servicios (salud, educación, justicia, seguridad, etc.) de manera efectiva y transparente.

El estudio consta de nueve secciones, que incluyen una introducción y esta sección de conclusiones. Las distintas secciones abarcan diversos aspectos del gasto público. No ha sido la intención hacer un análisis integral de cada uno de los temas, sino más bien destacar aquellos aspectos más relevantes y entregar conclusiones que permitan tomar decisiones de política. En la sección 2 se analiza el proceso presupuestario, su eficiencia, transparencia y se entregan recomendaciones para perfeccionar este proceso.

La tercera sección analiza la situación del servicio civil y la problemática de los recursos humanos en el sector público. La sección 4 aborda el tema del gasto social y los programas de reducción de la pobreza. En particular nos centramos en los programas de educación, salud, y agua y saneamiento. Las compras gubernamentales, su transparencia y eficiencia son el foco de la quinta sección. La sección 6 analiza el proceso de inversión pública social en las municipalidades, mientras que la sección 7 el proceso de descentralización.

Cada sección contiene un gran número de conclusiones y recomendaciones, que se pueden leer en las respectivas secciones o en el resumen ejecutivo. Asimismo, más adelante se incluye un cuadro resumen con las principales recomendaciones de cada sección. Antes de eso, no obstante, entregamos lo que en nuestra opinión es la conclusión general sobre cada uno de estos temas.

En relación al *Proceso Presupuestario* (sección 2), consideramos que hay un grado de desarrollo importante en cuanto a transparencia y participación de los distintos estamentos. Aún así hay varios aspectos en los que se puede mejorar. Lo que más llama la

atención es la ausencia de un proceso de evaluación social de proyectos de inversión pública, que ayudaría a mejorar la eficiencia de ésta.

En lo referente al *servicio civil* (sección 3), se han registrado avances importantes durante los últimos años, en especial en lo referente a la información disponible respecto de los servidores públicos, lo que ha permitido la reubicación de ciertos empleados a tareas más acordes con sus capacidades y experiencia, eliminando también plazas excedentes. Sin embargo, queda aún pendiente la sanción de una nueva Ley de Servicio Civil (LSC), más acorde con las necesidades de modernización del sector público salvadoreño. Debido a la alta sensibilidad política que cualquier reforma en este aspecto genera, es comprensible la prudencia observada por el gobierno durante los últimos meses. No obstante, en espera de un coyuntura política más favorable al cambio, es necesario seguir avanzando en reformas parciales a la ley vigente. En particular, urge introducir e institucionalizar un sistema de evaluación de desempeño de los servidores públicos, consolidar el SIRH de modo de utilizarlo en la toma de decisiones y extender los programas de capacitación a los trabajadores de mandos medios y al personal de apoyo. Finalmente, se estima que una reforma que tendría un gran impacto positivo sería el establecimiento de un sistema de gerencia pública profesionalizada. El objetivo es que los altos directivos públicos (aparte de los cargos de confianza del Presidente) sean elegidos según méritos profesionales y no por militancia política. La idea es crear una Comisión que de garantías de imparcialidad que esté a cargo de seleccionar a dichos directivos. Para ayudar a la transparencia del proceso este sistema también podría estar vinculado al SAFI.

En materia de *gasto social y programas de reducción de la pobreza* (sección 4), hay avances importantes en educación, salud y agua y saneamiento en los últimos años. Sin embargo, en todos los indicadores hay atrasos importantes entre los sectores más pobres de la población. Se deben aumentar los esfuerzos en materia de gasto social y focalización del mismo. El Banco Mundial (2004a) ha estimado que las necesidades de mayor gasto social llegan a alrededor de 3.5% del PIB, del cual aproximadamente la mitad corresponde a educación, 0.4% del PIB a salud y agua y el resto a caminos y una red de seguridad. El mayor gasto debe ser financiado para no vulnerar la sostenibilidad fiscal.

En cuanto a *compras gubernamentales* (sección 5), hay un proyecto interesante que moderniza el sistema de compras y adquisiciones, el que está inserto en el programa de modernización del sector público. No obstante, el avance ha sido relativamente lento. La rotación de personal y los problemas de competencia explican en parte estos retrasos. Estimamos que se debe dar la asistencia técnica y financiera necesaria para acelerar el proceso.

La *inversión pública social local* (sección 6) tiene en el FISDL un instrumento potente y bien diseñado para descentralizar la inversión. Estimamos que aún se puede incrementar la focalización de los recursos que se canalizan a través de este fondo. Asimismo, se estima que para profundizar el rol de los municipios se debieran aumentar los recursos del FODES, pero sobre la base de exigir una evaluación de los proyectos de inversión. En otras palabras, más recursos, pero asegurándose que sean bien gastados. Estimamos también necesario limitar el endeudamiento de las municipalidades y sustituir al ISDEM por el Ministerio de Hacienda en lo relativo a la canalización del FODES a los municipios.

Por último, en materia de *descentralización* (sección 7), se recomienda simplificar el sistema tributario municipal, hacerlo más eficiente, introducir el impuesto predial y capacitar a los municipios en materias de administración tributaria. También se recomienda ampliar a la totalidad de los municipios el SAFIMU e integrarlo al SAFI. Por otro lado, la delimitación de competencias es clave para una efectiva descentralización.

En el cuadro 8.1 se resume la matriz de medidas de reforma principales y su plazo de implementación.

Cuadro 8.1
Matriz de recomendaciones prioritarias y plazos de implementación

Area	Medida	Plazo de implementación
Proceso presupuestario	- Desarrollar un sistema de evaluación de proyectos de inversión a nivel del gobierno central	1-2 años
	- Introducción de presupuesto plurianual	1-2 años
	- Modificación de la norma constitucional que asigna 6% de los ingresos corrientes al Poder Judicial	3 años
Servicio civil	- Establecimiento e institucionalización de un sistema de evaluación de desempeño.	2-3 años
	- Extender los programas de capacitación a los trabajadores medios y al personal de apoyo.	1 año
	- Establecimiento de un sistema de gerencia pública profesionalizada mediante la creación de una comisión que garantice la imparcialidad del proceso de selección de altos funcionarios públicos	2-3 años
Gasto social	- Incrementar el gasto social en 3,5% del PIB en el mediano plazo mediante una reforma tributaria que incremente la recaudación y la reasignación de gastos y mediante la reasignación de recursos desde otros componentes del gasto público	3 años
	- Incrementar la eficiencia y transparencia del gasto social a través de la capacitación del personal	2-3 años
Compras gubernamentales	- Dotar a la UNAC de plena independencia y de las facultades necesarias para cumplir a cabalidad con su función:	
	a) reglamentos que homogenicen los procedimientos	1 año
	b) consolidación de su mandato y estructura organizativa	1 año
	c) acelerar el desarrollo y operación de su sistema de información;	1-2 años
	d) capacitación de su personal; y	2-3 años
	e) dotarla de un presupuesto acorde con el cumplimiento efectivo de sus funciones	1 año
Inversión pública social y descentralización	- Desarrollar un sistema de evaluación social de proyectos de inversión a nivel municipal	2-3 años
	- Organizar concursos de fondos donde sólo participen los municipios de las localidades más pobres	1 año
	- Establecer con claridad el ámbito de competencia del gobierno central y el de las municipalidades	1 año

REFERENCIAS

Acevedo, C., y M. González (2005). "El Salvador: Diagnóstico del Sistema Tributario y Recomendaciones de Política Para Incrementar la Recaudación". En M. R. Agosin, A. Barreix y R. Machado (editores), *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2004). "El Salvador: Country Financial Accountability Assessment", junio.

Banco Mundial (2004a). *El Salvador. Poverty Assessment*, Washington, D.C..

Banco Mundial (2004b). *Republic of El Salvador. Public Expenditure Review*, Washington, D.C..

CEPAL (2004a). *Panorama Social de América Latina,* Santiago.

CEPAL (2004b). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago.

FUNDE (2004). "El Impacto de la Inversión FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios", San Salvador, enero.

Gómez Sabaini, J. C. y O. Schenone (2004). "El Salvador: Diagnóstico de la política tributaria y propuestas de reforma", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Departamento Regional de Operaciones 2, Banco Interamericano de Desarrollo.

Iacoviello, M., M. Iturburu e I. de la Cruz Orozco (2004). "Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil: Caso El Salvador", Diálogo Regional de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo , Washington, D.C. Informe no publicado.

Kaufmann, D., A. Kraay, y M. Mastruzzi (2003). "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002". World Bank Policy Research Working Paper 3106. The World Bank. Washington, D.C.

Larraín, F. (2004). "Guatemala: Los desafíos del crecimiento", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-04-001, Departamento Regional de Operaciones 2, Banco Interamericano de Desarrollo, febrero.

Marcel, Mario, Marcelo Tokman, Rodrigo Valdés y Paula Benavides (2001). "Balance Estructural del Gobierno Central: Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000", Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, septiembre.

PNUD (2003). *Informe Sobre Desarrollo Humano*. *El Salvador.* San Salvador.

Zapata, J. A. (2003). "El Sistema Tributario Municipal. El Salvador", Informe no publicado, Mayo.