



ESPACIOS FISCALES PARA
MEJORAR EL **FINANCIAMIENTO**
DE PROGRAMAS PARA LA NIÑEZ
Y ADOLESCENCIA EN EL SALVADOR

ESPACIOS FISCALES PARA
MEJORAR EL **FINANCIAMIENTO DE**
PROGRAMAS PARA LA NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA EN EL SALVADOR

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI)
FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)
SAN SALVADOR, OCTUBRE DE 2014

RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS

El presente estudio ha sido realizado en el marco del Programa de Cooperación 2013-2014, firmado entre el fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Este fue realizado bajo la coordinación general de Abelardo Medina, Economista Senior y encargado del área de ingresos públicos de ICEFI.

De manera particular se agradece al Director Ejecutivo de ICEFI, Jonathan Menkos, así como a su equipo integrado por Alejandra Contreras, Enrique Maldonado, Ricardo Castaneda y Carlos Pérez, con el apoyo de Isabel Aguilar e Iliana Peña.

Además se reconocen los aportes realizados por la oficina de UNICEF El Salvador, en particular del Representante Adjunto, Rafael Ramírez y del equipo de Políticas Sociales, Susana Quezada, Marcela Pleitez y Margarita Baires, quienes contribuyeron en la edición y revisión del documento. Se agradece también a la especialista Claudia Robles por el apoyo brindado para la elaboración de este estudio.

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) El Salvador
San Salvador, El Salvador, octubre de 2014

ISBN: 978-99961-937-0-5
Edición de textos: María Tenorio
Diseño gráfico: Contracorriente Editores
Impreso: Imprenta La Tarjeta, S.A. de C.V.

PRÓLOGO

La inversión de los estados modernos del mundo permite impulsar la capacidad productiva de sus estructuras económicas, pero sobre todo garantiza el cuidado de los derechos sociales mínimos de sus habitantes, en la búsqueda de la cohesión social, la vida armoniosa y el desarrollo general de los pobladores de las comunidades del mundo.

En ese sentido, uno de los destinos más importantes para la inversión pública lo representa la canalizada hacia mejorar el nivel de vida de la niñez y la adolescencia (NNA), que constituye uno de los grupos sociales más vulnerables en las sociedades modernas, a pesar de representar su verdadera potencialidad de crecimiento y desarrollo futuro.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) han unido esfuerzos en la ejecución de la presente investigación, que pretende evaluar las necesidades que enfrenta la NNA en El Salvador, a fin de establecer los requerimientos mínimos de recursos para mejorar sus condiciones de vida, y consecuentemente de aquellos espacios fiscales que pueden ser explotados para financiar programas dirigidos a fortalecer la atención y protección a los derechos de este segmento poblacional.

El Salvador enfrenta un serio problema público financiero derivado de múltiples factores, dentro de los que destacan el financiamiento a los programas previsionales, los persistentes déficits fiscales y un incremento significativo de la deuda pública. Estos aspectos han obligado al gobierno de El Salvador a introducir una serie de medidas tanto para fortalecer los ingresos tributarios —con el fin de alcanzar

la sostenibilidad fiscal de su aparato estatal y tratar de profundizar la cobertura de programas sociales, muchos de ellos dirigidos a la NNA— como de racionamiento del gasto, para utilizar de una mejor forma los recursos disponibles.

No obstante, el incremento de los recursos disponibles para el financiamiento de los programas dirigidos a la NNA en los últimos años no ha sido suficiente, por lo que queda pendiente un tramo que debe avanzarse para garantizar la protección de los derechos a la NNA y colocar a El Salvador en los estándares internacionales de financiamiento a este segmento poblacional.

La necesidad de financiar programas dirigidos a la NNA reviste una particular importancia por la transición demográfica que las naciones de la región se encuentran atravesando y que implicará paulatinamente un envejecimiento poblacional, dejando la responsabilidad productiva del mañana, a los niños, niñas y adolescentes de hoy.

En consecuencia, el estudio que se presenta tiene como objetivo realizar una evaluación de aquellos espacios fiscales que pueden explotarse de tal forma que se permita aumentar la inversión en el segmento de la NNA, tratando de no solo de proteger sus derechos, sino también de propiciar mejores condiciones productivas para el país en el futuro. Estamos convencidos que únicamente por medio del direccionamiento de recursos financieros hacia este segmento poblacional, tan importante, pero al mismo tiempo tan descuidado, podremos alcanzar una sociedad más justa, más inclusiva, más cohesionada, pero sobre todo con más capacidad productiva para el futuro.



Jonathan Menkos Zeissig
Director Ejecutivo
ICEFI



Gordon Jonathan Lewis
Representante
UNICEF El Salvador

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS/ Pág. 6

RESUMEN EJECUTIVO/ Pág. 8

INTRODUCCIÓN/ Pág. 12

01/ MARCOS NORMATIVOS VINCULADOS AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA/ Pág. 16

Convenios y Tratados Internacionales en materia de Niñez y

Adolescencia, ratificados por El Salvador/ Pág. 18

Legislación Nacional de El Salvador/ Pág. 19

Caracterización de la niñez y adolescencia salvadoreña/ Pág. 23

Recursos públicos destinados a la niñez y adolescencia/ Pág. 27

02/ ESPACIO FISCAL NECESARIO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA SALVADOREÑA/ Pág. 32

03/ ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO SALVADOREÑO E IDENTIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS FISCALES EN EL ÁREA DE LOS INGRESOS/ Pág. 38

Caracterización del sistema tributario/ Pág. 38

Cambios en el marco normativo tributario/ Pág. 38

La administración tributaria salvadoreña/ Pág. 42

Definición de potenciales espacios tributarios no explotados, a partir de la optimización de aspectos relacionados con la administración tributaria/ Pág. 44

Una aproximación a la productividad de los impuestos y a la evasión tributaria, como indicadores de eficacia de la administración tributaria/ Pág. 46

Identificación preliminar del gasto tributario que podría eliminarse para encontrar espacio de inversión en niñez y adolescencia/ Pág. 49

Definición de potenciales espacios tributarios no explotados, a partir de cambios en la estructura del sistema impositivo/ Pág. 53

04/ ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO Y ESTIMACIÓN DEL ESPACIO FISCAL QUE PUEDE SER POTENCIALMENTE LIBERADO/ Pág. 58

Aspectos generales del gasto público/ Pág. 58

Identificación de rubros de gasto que pueden ser potencialmente optimizados, reorientados o eliminados/ Pág. 62

05/ RESUMEN DE HALLAZGOS/ PÁG. 68

06/ REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA/ Pág. 70

BIBLIOGRAFÍA/ Pág. 74

GLOSARIO/ Pág. 78

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. El Salvador: Gobierno General, principales indicadores del Gasto Público en Niñez y Adolescencia (2011) (en millones de dólares corrientes y porcentajes)/ **Pág. 28**

CUADRO 2. El Salvador: Gobierno General. Gasto Público en Niñez y Adolescencia (2011), por institución ejecutora (en millones de dólares corrientes)/ **Pág. 29**

CUADRO 3. El Salvador: Gobierno General, Composición del Gasto Total Directo en Niñez y Adolescencia según función y fuente de financiamiento (2011) (en porcentajes)/ **Pág. 31**

CUADRO 4. El Salvador: Simulación de umbrales de gasto público directo en niñez y adolescencia/ **Pág. 37**

CUADRO 5. El Salvador: Evolución de la progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario (2000-2012)/ **Pág. 41**

CUADRO 6. El Salvador: Reformas legales efectuadas para fortalecer la administración tributaria, años 2004 y 2009/ **Pág. 46**

CUADRO 7. El Salvador: Aproximación al gasto tributario/ **Pág. 51**

CUADRO 8. Espacio fiscal por el lado de los ingresos/ **Pág. 55**

CUADRO 9. Rigidez del gasto público en El Salvador (2011-2014) (en millones de dólares)/ **Pág. 61**

CUADRO 10. Ejecución presupuestaria de la Presidencia de la República (2004-2013) (en millones de dólares)/ **Pág. 64**

CUADRO 11. El Salvador: Espacio fiscal por el lado de los gastos/ **Pág. 67**

CUADRO 12. Resumen de espacios fiscales encontrados/ **Pág. 68**

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. El Salvador: Población en situación de pobreza total según sub-grupos de edad y área de residencia en 2012 (en porcentajes)/ **Pág. 25**

GRÁFICO 2. El Salvador: Gobierno General, composición del Gasto Público en Niñez y Adolescencia según función en 2011 (en porcentajes)/ **Pág. 30**

GRÁFICO 3. Gasto público directo en Niñez y Adolescencia en El Salvador, Centroamérica y América Latina/ **Pág. 36**

GRÁFICO 4. El Salvador: Estructura del sistema tributario período 2007-2012 (en porcentajes)/ **Pág. 42**

GRÁFICO 5. El Salvador: Carga tributaria neta (2000-2012) (en porcentajes del PIB)/ **Pág. 42**

GRÁFICO 6. El Salvador: Recaudación obtenida por la vía de la fiscalización, por unidad fiscalizadora (en millones de dólares)/ **Pág. 46**

GRÁFICO 7. El Salvador: Tasa de evasión del Impuesto al Valor Agregado (en porcentajes)/ **Pág. 47**

GRÁFICO 8. El Salvador: Productividad del Impuesto al Valor Agregado período 2004-2012 (en porcentajes)/ **Pág. 48**

GRÁFICO 9. Estructura del gasto público de El Salvador (2008-2012) (en porcentajes)/ **Pág. 60**

GRÁFICO 10. El Salvador: Comportamiento del presupuesto por entidades (2002-2012) (Índice 2002=100)/ **Pág. 63**

GRÁFICO 11. El Salvador: Consumo de energía eléctrica por decil de ingreso (KWH por hogar)/ **Pág. 65**


ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO 1. Otras opciones por el lado de los ingresos/ **Pág. 53**

RECUADRO 2. El gasto social/ **Pág. 64**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	Valor del costo, seguro y flete (por sus siglas en inglés)
CIP	Certificados de Inversión Previsional
CIGS	Comité Interinstitucional del Gasto Social
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
DGC	División de Gestión de Cartera
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EDH	El Diario de Hoy
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FSV	Fondo Social para la Vivienda
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GIZ	Agencia de Cooperación Internacional Alemana
GOES	Gobierno de El Salvador
GPNNNA	Gasto Público en Niñez y Adolescencia
GPTNNA	Gasto Público Total en Niñez y Adolescencia
GTDNNA	Gasto Total Directo en Niñez y Adolescencia
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado (impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios)
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia



LETES	Letras del Tesoro
LIBOR	London Interbank Offered Rate
LPG	La Prensa Gráfica
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NNA	Niñez y adolescencia
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAESITA	Prueba de Aprendizaje en Educación Básica
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNPNA	Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia 2013-2023
RAC	Red de Atención Compartida
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014
SGC	Subdirección de Grandes Contribuyentes
SMC	Subdirección de Medianos Contribuyentes
SPNF	Sector Público no Financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia (a partir de junio 2014 Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, STPP)
USAID	United States Agency for International Development

RESUMEN EJECUTIVO

La tarea fundamental del Estado es proporcionar bienes y servicios a la sociedad, partiendo por los grupos vulnerables, entre los que se encuentra la NNA.

Como parte del proceso, El Salvador se suscribió a la Convención de los Derechos del Niño (CDN), por medio de la cual se compromete a respetar y promover los derechos de los niños y niñas de hasta 18 años de edad. Actualmente se encuentra en un proceso de adopción de las medidas legales y administrativas necesarias para garantizar el bienestar de este grupo, procurando destinar la mayor cantidad de recursos disponibles al financiamiento de programas para su protección.

El compromiso de El Salvador ha quedado concretado en la promulgación de la Ley de Protección de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA), que constituye la piedra angular de la legislación interna para promocionar la atención al segmento infantil, ya que concentra los elementos teóricos y administrativos necesarios, e identifica los entes que se dedicarán a atender los requerimientos y la forma como se financiará el funcionamiento de sus programas.

El trabajo a realizar es complejo. De acuerdo a las estadísticas nacionales, la pobreza ascendió al 34.5 % de la población salvadoreña en el año 2012, impactando con mayor intensidad al segmento de la NNA, dónde se registraron cifras de hasta 50 % (EHPM,

2012). Complementariamente, UNICEF estima que la mortalidad infantil ascendió a 42 por cada mil nacidos vivos en este mismo año (PNUD, 2013).

En materia educativa, las limitaciones se reflejan tanto en la permanencia escolar, en donde solo el 86 % de niños y niñas completan su educación mínima, como en los bajos puntajes que se manifiestan al concluir el ciclo primario en las materias educativas básicas. Lo anterior transcurre en un entorno en donde alrededor de 191,599 niños y niñas deben trabajar en actividades de subsistencia para generar ingresos a sus hogares (EHPM, 2012).

La dimensión del problema también tiene un rostro multifacético y cultural, que abarca desde la transnacionalización de estilos de vida, hasta el complejo abuso físico y sexual del que son víctimas las niñas y adolescentes del país, que se manifiesta en el hecho que 41 % de los embarazos adolescentes de entre 10 y 19 años son resultado de violaciones; 12% a manos de un familiar (Banco Mundial, 2012).

Un elemento adicional para el análisis, es la importancia que el segmento de la NNA representa para El Salvador actualmente, dada la transición demográfica que culminará hacia 2050, cuando la mediana de la población se encuentre alrededor de 37 años, dado que la NNA de hoy representa la fuerza de trabajo del futuro.

En general, gran parte del problema que vive la NNA en El Salvador es producto del insuficiente presupuesto que históricamente le ha sido asignado por parte del gobierno, lo que coloca a dicha nación entre las que menos aportan al financiamiento de políticas y programas infantiles en la región centroamericana. La aportación en 2011 alcanzó el 4.4 % del Producto Interno Bruto (PIB), únicamente por encima de Guatemala que destinó el 4.1 %. Es pertinente indicar que esta comparación se realiza con el gasto directo realizado en NNA debido a que las publicaciones internacionales se refieren esencialmente a este tipo de asignación financiera.

Por su parte, un esfuerzo reciente del gobierno de El Salvador por introducir una eficaz medición dio cuenta que, en realidad, el financiamiento directo e indirecto alcanzaba el 6.5 % del PIB en 2011. Sin embargo, dicha estadística no es comparable con el resto de naciones, atendiendo la falta de mediciones apropiadas.

Derivado de lo anterior y atendiendo a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la NNA en el país, resulta pertinente incrementar el financiamiento a los programas destinados para su efecto. Sin embargo, existen dos grandes interrogantes que deben ser resueltos: ¿A cuánto debe ascender el monto mínimo necesario? y ¿Cuáles serán las fuentes de donde provendrán dichos recursos?

Una medición preliminar sugiere que para alcanzar, al menos, el estándar promedio de la región latinoamericana y la centroamericana, resulta indispensable incrementar el presupuesto destinado a la NNA en 1.6 % y 1.9 % del PIB respectivamente. Estos recursos permitirían alcanzar los estándares regionales en cantidad de recursos utilizados, más no necesariamente en la calidad de utilización de los mismos.

Para tal efecto, el documento realiza una evaluación del sistema tributario salvadoreño, su estructura y la eficacia en su administración, identificando que existen algunos espacios potenciales que podrían ser explotados para encontrar fuentes de financiamiento para la brecha de recursos mencionada:

1. Los primeros pasos deben ir encaminados a mejorar la eficiencia de la administración tributaria salvadoreña, bajo la cual se estima que existe una tasa mínima de evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 32 % y un valor similar en el Impuesto sobre la Renta (ISR), aun cuando el mismo, debido a carencias estadísticas, no puede ser calculado con exactitud. La baja productividad de los impuestos se origina tanto en la estructura y diseño del marco tributario, como de las deficiencias administrativas propias que parecen tener poca visión estratégica y baja orientación a resultados. El aspecto anterior es reforzado con la medición

del esfuerzo tributario realizado por Pessino y Fenocchietto, por medio del cual se establece que únicamente se está alcanzado alrededor del 50% de la recaudación tributaria que un país con características similares a El Salvador debiera percibir.

2. También merece especial atención el análisis del gasto tributario, que regularmente contiene una serie de tratamientos tributarios preferenciales a segmentos económicos, sociales y productivos que no son justificados y que violan el principio de capacidad de pago sobre el que descansa la justicia fiscal.
3. Finalmente, en el segmento de ingresos tributarios se exploran algunos espacios no explotados a la fecha, los cuales implicarían cambios en la legislación tributaria. Dentro de ellos, merece especial atención el establecimiento de un impuesto patrimonial y la necesidad de evaluar un régimen simplificado para la informalidad. Sobre este último aspecto, se reconoce la dificultad que implica realizar reformas tributarias, especialmente después que durante los últimos cinco años se han realizado tres modificaciones legales tendientes a incrementar la recaudación de impuestos.

La eficientización de la administración tributaria y la explotación de nuevos impuestos podrían representar ingresos del orden del 2.0 % del PIB.

Por el lado del gasto, se analizan los ahorros que podrían devenir de una mayor eficiencia en el tra-

bajo burocrático, especialmente de la Presidencia de la República y los Órganos Legislativo y Judicial, así como de una mejor estructura para el otorgamiento de subsidios, especialmente los dirigidos al consumo de energía eléctrica y gas licuado. Es así como en materia de gasto, los espacios fiscales ascienden a 1.5 % del PIB.

No obstante, los montos establecidos como espacios fiscales, tanto para ingresos como gastos, derivan de la rigidez y la pre-asignación de recursos presupuestarios respaldada por la legislación de la República. Se estima que únicamente recursos equivalentes al 1.2 % del PIB podrían ser dirigidos para incrementar el financiamiento de políticas y programas en favor de la NNA, lo que colocaría a El Salvador muy cerca del valor promedio latinoamericano de recursos destinados a la NNA.

Es pertinente recordar que esta colocación de recursos se tendría que realizar en un entorno de profunda necesidad financiera por el Gobierno de la República, producto principalmente de los déficits presupuestarios, la carga financiera del sistema previsional y la deuda pública. Sin embargo, el financiamiento a la NNA debe colocarse en posición prioritaria dado que la atención a sus necesidades favorece el cumplimiento progresivo de sus derechos, reconocidos por el Estado salvadoreño, y permite al país realizar inversiones altamente rentables, ya que se trata de uno de los motores económicos fundamentales de la nación: la fuerza de trabajo futura.

INTRODUCCIÓN

La función primordial del Estado es proveer bienes y servicios públicos que por su naturaleza no pueden ser suministrados por el mercado, pero que son fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía y son necesarios para el desarrollo de los países. En esa misma lógica, es deber del Estado procurar el bienestar para toda la población, asegurando que todo individuo tenga el mejor nivel de vida posible.

Esta tarea es precisamente la que define la función social y subsidiaria del Estado, dentro de la cual se encuentra inscrita la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia (NNA). El Estado debe construir un sistema de instituciones, normas, políticas y estrategias, a modo de lograr el objetivo.

En ese contexto, El Salvador es suscriptor de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), tratado internacional en el que los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos de la niñez hasta los 18 años, garantizar que se vea protegida contra toda forma de discriminación o castigo, asegurar su protección y cuidado, y de manera transversal, adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole requeridas para garantizar su bienestar, así como a invertir hasta el máximo de recursos de los que dispongan para ello.

Esta obligación se ve reforzada tras la promulgación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA),¹ que en su artículo 14 determina el principio de la “prioridad absoluta” del niño en la asignación de recursos y diseño de políticas con validez para todas las instituciones públicas del país.² En este sentido, no es posible avanzar en la senda del bienestar de la NNA sin consolidar partidas estables, eficientes y crecientes de presupuesto público para la inversión en este grupo etario (STP-UNICEF, 2014).





La inversión social en la NNA salvadoreña es también prioritaria en apego a argumentos técnicos robustos. El Salvador atraviesa hoy una etapa que puede convertirse en un bono demográfico, que torna favorable la relación de dependencia entre la población en edad de trabajar (18 a 65 años) respecto a la población dependiente (personas menores de 18 años y mayores de 65 años). Considerando que esta ventaja terminará hacia 2040 (CEPAL-UNFPA, 2012), existe una ventana de oportunidad crucial para ser aprovechada mediante la inversión en edades tempranas, en especial, en la primera infancia. Este tipo de inversiones generan mayores retornos frente a aquellas de naturaleza remedial que puedan realizarse en edades adultas.³ Invertir ahora en la NNA es, por tanto, invertir en el desarrollo social y el crecimiento económico futuro de la nación.

Una limitación importante en el compromiso normativo adquirido por el país en relación a la inversión en NNA, es la disponibilidad de financiamiento para los programas orientados a proteger sus derechos, producto de la difícil situación que las finanzas públicas del país atraviesan desde 2008.

Según estadísticas del Banco Mundial, la economía salvadoreña sufrió una contracción de 3.1 % en 2009, y en los años posteriores el crecimiento económico no ha superado el 2 %. Las bajas tasas de crecimiento, aun cuando todavía pueden reflejar algunos efectos vinculados a la gran crisis financiera internacional, parecen estar más asociadas a problemas estructurales de la economía. El magro crecimiento económico ha provocado un impacto negativo en la recaudación tributaria, elemento que ha mostrado bajas tasas de variación a pesar de que el gobierno implementó tres reformas tributarias en un lapso de cinco años. La consecuencia lógica ha sido la insuficiencia de recursos propios para financiar los gastos de funcionamiento del gobierno y una serie de obligaciones ineludibles, como el servicio de la deuda pública, la deuda previsional, aportes constitucionales y las necesidades urgentes surgidas de manera imprevista.

Como resultado de lo anterior, el país ha mantenido en los últimos años un déficit fiscal promedio de alrededor del 4 % del Producto Interno Bruto (PIB), situación que ha obligado al gobierno a aumentar su nivel de endeudamiento desde el 40 % del PIB en 2008 a más del 56 % en 2013 y con mucha probabilidad de sobrepasar el 60 % en los próximos años. El comportamiento fiscal mencionado se reflejó en la reducción de la calificación de riesgo país soberano para El Salvador de BB a BB- otorgado por Fitch Ratings en Septiembre de 2013, estando pendiente la decisión de las otras calificadores respecto a la reducción del rating crediticio nacional. En el corto plazo, esta situación podría producir un aumento del costo de la deuda pública, así como una reducción de espacios para acceder a los mercados financieros internacionales.

Ante este escenario, la búsqueda de espacios fiscales para mantener y aumentar la inversión en la NNA se vuelve una tarea difícil, pues existen muchas necesidades urgentes por financiar en las áreas de infraestructura, seguridad, educación, salud, modernización, entre otras. Sin embargo, reducir la inversión social y particularmente la dirigida a este grupo poblacional, puede implicar un mayor nivel de conflictividad social en el futuro, así como una reducción de las potencialidades económicas del país en el mediano y largo plazo, lo que implicaría menores esperanzas de crecimiento económico general.

Visto el panorama completo, este estudio se embarca en la misión de encontrar espacios fiscales o recursos que puedan ser reorientados hacia el gasto social en las personas menores de 18 años. Para ello se profundiza el análisis del sistema impositivo, examinando la normativa tributaria en la búsqueda de disposiciones que puedan ser aplicadas de manera efectiva y que contribuyan a incrementar la recaudación. En la misma lógica, se analiza también la posibilidad de la creación de nuevas figuras impositivas progresivas y eficientes. También se hace un análisis de la eficiencia en la gestión de las entidades recaudadoras, principalmente en la tarea de fiscalización y cobro administrativo de la deuda tributaria.

Se examina el gasto público, en el que se prioriza la eficiencia en las asignaciones presupuestarias de las entidades públicas, en la eficiencia y transparencia de las adquisiciones del gobierno, y en la focalización de los subsidios a los servicios básicos, sin afectar el bienestar de la población más necesitada.

El estudio destaca que hay otras áreas susceptibles de reforma, tanto en los ingresos como en el gasto público, pero que depende de las decisiones de política adoptadas por el gobierno, que rindan frutos y se puedan liberar importantes recursos para financiar el gasto en la NNA.

El estudio finaliza con un resumen de la cuantificación de los espacios fiscales encontrados y con una serie de reflexiones y propuestas de política encaminadas a mejorar los resultados fiscales en el mediano plazo, posibilitando el aumento de los recursos destinados al financiamiento de la política de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del país.

NOTAS DEL CAPÍTULO

1/ La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) tiene como finalidad garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de todo niño, niña o adolescente en El Salvador. La LEPINA entró parcialmente en vigencia el 16 de abril de 2009, con el decreto legislativo 839, y entró plenamente en vigencia en enero de 2011.

2/ El artículo 14 de la LEPINA estipula que: “El Estado debe garantizar de forma prioritaria todos los derechos de la niñez y de la adolescencia mediante su preferente consideración en las políticas públicas, la asignación de recursos, el acceso a los servicios públicos, la prestación de auxilio y atención en situaciones de vulnerabilidad y en cualquier otro tipo de atención que requieran”.

3/ Por ejemplo, Heckman (2012), citado en STP-UNICEF (2014), ha mostrado cómo el retorno económico anual derivado de programas de estimulación temprana y educación parental puede alcanzar tasas entre 6 % y 10 % por dólar invertido, porcentaje considerablemente mayor al obtenido de la educación en niveles posteriores.

01/ MARCOS NORMATIVOS VINCULADOS AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

El primer elemento a considerar en el análisis de una política es entender el objeto de dicha acción del Estado, en este caso, la protección a los derechos de la NNA.

En esta lógica, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece en primer lugar que se reconocerá como “niño”¹ a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Ahora bien, en el contexto operacional, los países han dividido el concepto “niño” en dos etapas: niñez y adolescencia, por lo que para efectos del estudio, ambas acepciones son válidas.

Así pues, los derechos de la NNA son un conjunto de normas de derecho internacional que protegen a las personas hasta los 18 años, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Estos derechos son, por tanto, universales, inalienables e irrenunciables, por lo que ninguna persona puede vulnerarlos o desconocerlos bajo ninguna circunstancia.

Los derechos de la NNA reconocidos por la CDN se estructuran en cuatro grupos: derecho a la supervivencia, derecho al desarrollo, derecho a la protección y derecho a la participación. Todos estos derechos generan obligaciones para el Estado, para la familia y para la sociedad en su conjunto, quienes serán los sujetos obligados de garantizar el cumplimiento de los mismos. Por ende, las iniciativas, políticas públicas e instituciones especializadas orientadas a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes requieren





adaptarse a la normativa, internacional y nacional, de Derechos Humanos consagradas para este grupo de la población.

A nivel internacional, la legislación mencionada está compuesta por un cuerpo de instrumentos que orienta a los Estados para establecer la normativa y colocar los recursos necesarios que permitan garantizar los derechos de la NNA. En ese sentido, la asignación presupuestaria se refleja, más específicamente, en la creación de instituciones especializadas para atender las necesidades de este grupo poblacional y en la regulación de las fuentes de financiamiento para el cumplimiento de los objetivos definidos en la ley.

A continuación se detalla y describe en forma breve la normativa internacional y nacional de El Salvador relativa a la NNA, identificando lineamientos que deben ser incorporados en el financiamiento regular de las partidas asociadas a este grupo poblacional. También, se presenta una breve caracterización de su situación en el país, así como de los recursos que son invertidos en los programas de protección a los derechos de dichos segmentos poblacionales.

CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, RATIFICADOS POR EL SALVADOR

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Este instrumento fue ratificado por El Salvador el 10 de julio de 1990 y se define como “el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora toda la gama de Derechos Humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.”

En su desarrollo y particularmente en el artículo 4, se establece que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y

culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”

La CDN es el instrumento que dirige la articulación de la normativa de los países a la asignación presupuestaria para el cumplimiento de los principios y defensa de los derechos reconocidos en dicha Convención. Debe resaltarse que no obliga a los países a la creación de instituciones específicas y deja a criterio de los Estados Parte la determinación de los recursos encaminados al cumplimiento de la Convención.

Tanto para El Salvador como para el resto de países de Centroamérica, los convenios y tratados internacionales en materia de Derechos Humanos se interpretan como legislación orientadora a los principios que se regulan en cada Constitución de Estado. De esa forma, todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño están regulados implícitamente dentro de las Constituciones de cada país, por lo que debiera producirse en forma sistemática el incremento de las partidas presupuestarias de cada una de las instituciones estatales que velan por los derechos de la NNA a partir de la entrada en vigencia de la Convención, considerando la inversión en este grupo como una política de Estado.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

La Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres, promulgada en 1979 por Naciones Unidas, fue ratificada por los Estados Centroamericanos en los primeros tres años de la década de 1980. De dicha Convención forma parte la resolución 54/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1999, en la cual los Estados Parte reconocen la competencia de dicha organización para conocer casos de violación a los Derechos Humanos de las mujeres que denuncien organizaciones de la sociedad civil. Esta convención hace énfasis en los derechos de la niñez de la manera siguiente:

- Define que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres, y la sociedad en su conjunto.
- Alienta el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia, con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente por medio del fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.
- Establece que no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

Paralelo a esta Convención, El Salvador ha ratificado los siguientes instrumentos en materia jurídica internacional relativos a los derechos de la niñez:

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
- Convenio de La Haya Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.
- Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.
- Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores.
- Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.
- Convenio 138 de la OIT referente al trabajo nocturno de los menores.

LEGISLACIÓN NACIONAL DE EL SALVADOR

CONSTITUCIÓN DE EL SALVADOR. DECRETO N° 38

La Constitución de la República de El Salvador del año 1983, establece que la niñez goza de la protección del Estado, garantizándole su derecho a vivir en las condiciones familiares y ambientales que permitan su desarrollo integral. También regula la protección de la salud física, mental y moral, y garantiza el derecho de este grupo poblacional a la educación. Además, establece el maltrato hacia los menores de edad como conducta antisocial y quienes lo realicen estarán sujetos a un régimen jurídico especial.

Para el cumplimiento de lo establecido, la Constitución define que las instituciones gubernamentales que deben asignar recursos son, entre otras: Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VVDU), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Educación (MINED), Unidad de Tecnología para el Aprendizaje, Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), y Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE).

La Constitución también regula la función de defensa de la familia y de las personas e intereses de los menores de edad, en la institución del Procurador General de la República. Asimismo, especifica el presupuesto para el Órgano Judicial, al cual se le asigna una cantidad anual no menor del 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado.²

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DECRETO N° 775

Fue creada en 2008 por mandato constitucional, en donde se define que la Procuraduría General de la República (PGR) “es una institución que forma parte del Ministerio Público, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, con domicilio en la ciudad de San Salvador y para efectos de la prestación de los servicios contará con procuradurías auxiliares en todo el país”.³

La Ley Orgánica tiene como objetivo principal “desarrollar las atribuciones que la Constitución confiere al Procurador General de la República, establecer la organización de la PGR, para el cumplimiento de aquellas, así como las obligaciones derivadas de los Tratados Internacionales ratificados por El Salvador en materia de su competencia.”⁴

Además, la Ley Orgánica regula la creación de la Unidad de Defensa de la Familia, Niñez y Adolescencia, que tendrá “como principios rectores aquellos que informan el Derecho de Familia: la unidad de la familia, la igualdad de derechos de las personas y los hijos, la protección integral de la niñez y demás incapaces, de los adultos mayores, del padre o la madre cuando uno de ellos fuere el único responsable del hogar.”⁵ Dicha regulación para la creación de esta Unidad específica dentro de la PGR, obliga a la institución a crear un rubro presupuestario de su presupuesto general asignado para cumplir con las funciones que regula su Ley Orgánica.

Finalmente, la Ley Orgánica establece que el patrimonio de la Procuraduría depende del presupuesto anual ordinario, extraordinario o de refuerzo, que el Estado le asigne.⁶

LEY DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. DECRETO N° 183

La Ley, en vigor desde 1992, tiene como propósito la creación, organización, definición de atribuciones y puesta en funcionamiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). La Procuraduría es una institución integrante del Ministerio Público, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, cuyo objeto es velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos. En relación a la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la estructura crea una Procuraduría especializada adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez.

El patrimonio de la Procuraduría estará constituido por los aportes, subsidios del Gobierno Central, herencias, legados, donaciones hechas a su favor, recursos de los programas de asistencia de otros gobiernos u organismos internacionales.

LEY DE DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL. DECRETO N° 647

Promulgada en abril de 2014, contempla en su ámbito de aplicación lo referente a: “establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas” (Art 1).

Tiene como objetivos vinculantes a la niñez:

- a) Garantizar el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.
- b) Establecer líneas estratégicas para el desarrollo, protección e inclusión social.
- c) Disminuir progresivamente la desigualdad de género y avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.
- d) Contribuir de manera sostenida a la reducción de las brechas de desigualdad entre los habitantes de las zonas rurales y urbanas.
- e) Combatir toda forma de discriminación y exclusión social, promoviendo la igualdad de oportunidades para el desarrollo de la persona humana y estableciendo políticas para un logro creciente en la equidad de resultados.
- f) Garantizar a la población una protección social amplia, segura y suficiente, desde una perspectiva de derechos, especialmente a la población en condiciones más vulnerables y mayor condición de pobreza, exclusión y desigualdad social.

LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (LEPINA). DECRETO N° 839

Esta Ley, con vigencia plena a partir de enero de 2011, fue creada como respuesta a la promulgación

de la Convención sobre los Derechos del Niño, que regula la obligación de readecuación normativa de la legislación nacional a los lineamientos allí estipulados. La finalidad del decreto 839 es garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de toda niña, niño y adolescente en El Salvador, independientemente de su nacionalidad. Con el fin de operativizar dichos propósitos, se crea un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia con la participación de la familia, el Estado y la sociedad.

El Sistema de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia se define como “el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas que tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, teniendo como principios fundamentales de legalidad, participación democrática, eficacia, coordinación, cooperación, transparencia, buena fe y gratuidad”.

El Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia está integrado por:⁷

- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA)
- Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia
- Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia
- Asociaciones de Promoción y Asistencia
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)
- Órgano Judicial
- Procuraduría General de la República (PGR)
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)
- Miembros de la Red de Atención Compartida (RAC)

CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA:⁸

El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia es una institución de derecho público con persona-

lidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en lo técnico, financiero y administrativo. Se coordina con los demás Órganos del Estado por medio del Ministerio de Educación para realizar las funciones asignadas, siendo éstas: (i) el diseño, aprobación y vigilancia de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia, (ii) la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y (iii) la defensa efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

El patrimonio del Consejo lo constituyen el aporte inicial para su instalación asignado por el Gobierno de la República; la asignación anual para su funcionamiento consignada en el Presupuesto General del Estado; los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título para su funcionamiento; los recursos financieros que le otorguen personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, bajo cualquier título, y todos los demás recursos que pudiera obtener de conformidad con la Ley.

El Consejo podrá solicitar asistencia técnica o financiera a diferentes gobiernos u organismos internacionales especializados. De igual manera, podrá acordar proyectos que permitan la cooperación del sector privado que canalice la responsabilidad social empresarial, en el marco de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia.

LOS COMITÉS LOCALES DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA⁹

Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia son órganos administrativos municipales cuyas funciones primordiales son desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la NNA y velar por la garantía de los derechos colectivos de este segmento de la población. En todos los municipios se deberán formar Comités Locales. El CONNA y las municipalidades, de manera coordinada y de acuerdo a sus capacidades y necesidades, apoyarán financiera y técnicamente la creación y funcionamiento de los Comités Locales. El financiamiento para el funcionamiento de los Comités Locales dependerá de los fondos solicitados y asignados por el Consejo Nacional.¹⁰

JUNTAS DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA¹¹

Las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia son dependencias administrativas departamentales del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, con autonomía técnica. Su función primordial es la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito local. El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia debe crear, organizar, mantener y financiar, al menos una Junta de Protección por Departamento. Además, elaborará y aprobará las normas internas y de funcionamiento de cada una de las Juntas de Protección que cree.

ASOCIACIONES DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA A LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA¹²

Son organizaciones constituidas para la protección local de los derechos de la niñez y de la adolescencia e integradas en la RAC. Las Asociaciones de Promoción y Asistencia pueden ser públicas o privadas, según sean organizadas por los municipios o por la sociedad en general y podrán participar de ellas los defensores de los derechos de la niñez y de la adolescencia. Todos los servicios que brindan las Asociaciones de Promoción y Asistencia a las niñas, niños y adolescentes serán gratuitos.

INSTITUTO SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA¹³

Fue creado por medio del Decreto Legislativo número 482 de fecha 11 de marzo de 1993; y fue transformado por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en una entidad de atención de naturaleza pública, integrada plenamente en el Sistema de Protección Integral por medio de la Red de Atención Compartida. Es una institución oficial, con personalidad jurídica de derecho público y autonomía en lo técnico, financiero y administrativo, la cual se relacionará con los demás Órganos del Estado por medio del Ministerio de Educación.

La Ley establece que el patrimonio del Instituto lo constituyen: la asignación anual para su funcionamiento consignada en el Presupuesto General del Estado; los bienes muebles adquiridos o que adquiriera por cualquier título para su funcionamiento, y los recursos financieros que le otorguen personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, bajo cualquier título.

Dentro de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de El Salvador, se regula la asignación para el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, y del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, dentro del presupuesto general del Estado. Las demás organizaciones dependen directamente del CONNA, que dentro de sus funciones está la de solicitar el presupuesto para su funcionamiento y el de las demás dependencias de conformidad con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.

En un ámbito general, la Política de NNA está desarrollada en el documento “Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia 2013-2023 (PNPNA)” (CONNA, 2013), que establece como objetivo general estratégico: garantizar a las niñas, niños y adolescentes en El Salvador el cumplimiento de todos sus derechos, con la activa participación y actuación corresponsable del Estado, la familia y la sociedad.

La Política tiene a su vez como objetivos estratégicos: a) garantizar el derecho a la vida, la salud y crecimiento integral de las niñas, niños y adolescentes en condiciones de dignidad, equidad e igualdad; b) garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la protección oportuna, inmediata y en forma integral frente a amenazas o vulneraciones a sus derechos; c) promover el desarrollo progresivo y pleno de las niñas, niños y adolescentes en la familia y en la sociedad y d) garantizar a todas las niñas, niños y adolescentes el ejercicio de su derecho a la participación en todos los ámbitos de su desarrollo, de conformidad con la evolución de sus facultades.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, la PNNA considera un conjunto de estrategias y lineamientos, entre los que se pueden mencionar: a) la ampliación y acercamiento de los servicios de salud a la población que vive en zonas alejadas y rurales de difícil acceso, especialmente a niños, niñas y adolescentes con enfermedades crónicas o a quienes se les haya vulnerado sus derechos o que se encuentren en situación de vulnerabilidad; b) el fortalecimiento de la vacunación e inmunización, la lactancia materna, nutrición adecuada, prácticas y estilo de vida saludable, el tratamiento de desórdenes alimenticios, etc.; c) la promoción, ampliación y fortalecimiento de los servicios de salud mental para niñas, niños y adolescentes; d) la implementación de mecanismos alternos a la resolución de conflictos y disminución de la violencia en el entorno familiar y social de las niñas, niños y adolescentes; e) el fortalecimiento de las instituciones y mecanismos de protección, incluyendo servicios de asesoría legal gratuita, de los derechos individuales, colectivos o difusos de las niñas, niños y adolescentes; f) el diseño, creación, ampliación y fortalecimiento de programas y servicios especializados que den respuesta a las situaciones de violación a los derechos de niños, niñas y adolescentes, en especial, para la atención de víctimas de trata, violencia sexual, viviendo en calle, bajo las peores formas de trabajo infantil, con discapacidad, con adicciones y en conflicto con la ley, entre otros; g) la ampliación de la cobertura educativa en todos sus niveles, a fines de reducir la deserción escolar, principalmente de la población que vive en zonas rurales y de difícil acceso; h) la ampliación de la cobertura de programas culturales, deportivos de recreación y esparcimiento que fomenten los valores de solidaridad, tolerancia y la identidad cultural en la NNA.

De acuerdo al estudio conjunto realizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Plan Internacional, una de las mayores observaciones señaladas por el Comité de los Derechos del Niño (CDN), es que a pesar de la existencia de instituciones especializadas en NNA, la inversión en este grupo poblacional aún está centralizada en el área capitalina y no en el interior del país. En esto,

debe comprenderse que tanto el CONNA como los distintos mecanismos asociados a la LEPINA se encuentran aún en proceso de instalación a nivel nacional. Pese a lo anterior, instituciones precedentes a la LEPINA, como es el caso del ISNA, tienen ya presencia consolidada en diferentes regiones del país.

Por último, el monitoreo de la inversión social en NNA está sustentado por el principio de prioridad absoluta (artículo 14) de la niña y el niño en la asignación de recursos y diseño de políticas con validez para todas las instituciones públicas del país. Es decir, mediante este artículo se establece el requerimiento de monitorear permanentemente el gasto público orientado a la NNA en el país y garantizar su priorización en los procesos presupuestarios. Por su parte, en el artículo 113, en donde se definen los contenidos esenciales mínimos de la Política Nacional para la Protección de la Niñez y Adolescencia, en el inciso *f* se incluye la implementación de mecanismos del Estado enfocados en garantizar la asignación de los recursos materiales y financieros necesarios para la protección integral de la niñez y la adolescencia. Asimismo, el artículo 135, numeral 9, establece que el CONNA es la máxima autoridad del Sistema de Protección Integral y dentro de sus funciones debe evaluar anualmente la inversión social y las prioridades de inversión en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, y emitir las recomendaciones pertinentes, así como emitir recomendaciones que otorguen los lineamientos para realizar buenas prácticas destinadas al efectivo cumplimiento y goce de los derechos de la NNA. También, deberá rendir anualmente un informe sobre el estado de la NNA a la Asamblea Legislativa, y además debe investigar asuntos específicos relacionados a este segmento poblacional. Tanto los informes y las investigaciones realizadas serán de acceso público y deberá promoverse su difusión (STPP-UNICEF, 2014).

CARACTERIZACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA SALVADOREÑA

Entender la situación que enfrenta la NNA salvadoreña es una tarea compleja, más aún cuando

se reflexiona sobre los condicionantes estructurales que configuran su desarrollo desde una edad temprana. Al respecto, UNICEF plantea que el desarrollo neuronal y biofísico más importante de la persona sucede en el primer ciclo de vida, específicamente antes de los 36 meses de edad, etapa en la cual se adquieren las capacidades fundamentales para pensar, hablar, aprender, razonar, aplicar valores y socializar; determinantes esenciales de una futura movilidad social (UNICEF, 2001; 2012).

Como ejemplo de lo anterior, datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) muestran que cuando un niño o niña crece con una madre ausente tendrá la probabilidad de estudiar, en promedio, 1.2 años menos que si su madre estuviera presente. Además que, por cada año escolar perdido en las primeras etapas de vida, los ingresos futuros podrían llegar a disminuir en aproximadamente 8 %, en comparación con los ingresos de pares contemporáneos con un año de estudio adicional.

A pesar de la importancia de la protección social a temprana edad y de los avances realizados en los últimos años por el Estado, las circunstancias que rodean los primeros años de la niñez salvadoreña siguen siendo preocupantes: solo 31 % de niños y niñas menores de 6 meses reciben lactancia materna exclusiva (dato que se incrementa a un 54 % en la ventana de los mil días); cerca del 9 % de los niños y niñas tienen un bajo peso al nacer; alrededor del 19.2 % de niños y niñas sufren de desnutrición crónica, y solo el 76 % de los hogares en el área rural tienen acceso al agua potable (UNICEF, 2013).

De acuerdo a datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), la pobreza que afectaba al 34.5 % de la población salvadoreña en 2012, golpeaba con mayor intensidad a niños, niñas y adolescentes, elevándose por sobre el 60 % en el caso de los menores de 12 años (gráfico 1).

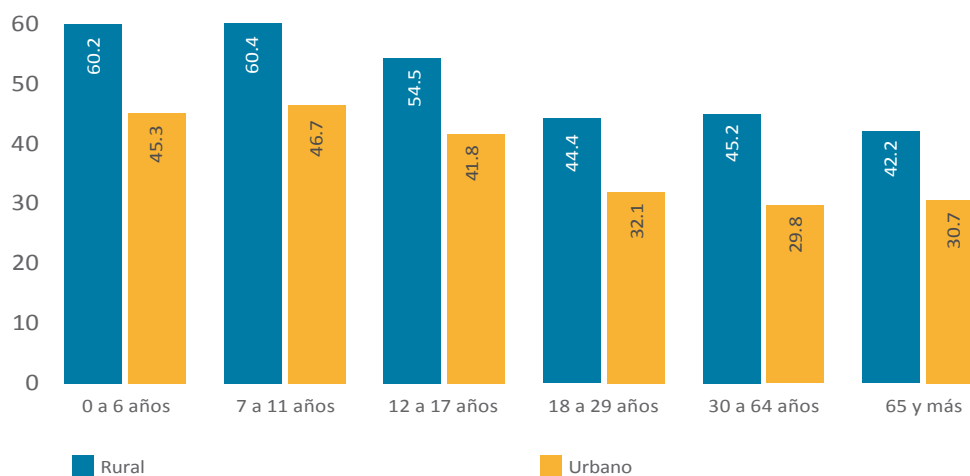
Estas privaciones, se agravan frente a las desigualdades entre diferentes niveles socioeconómicos. Por ejemplo, en 2008, UNICEF había determinado que entre el 20 % de los niños y niñas más pobres,

la mortalidad infantil llegaba a los 29 por mil nacidos vivos; tasa que contrasta con los 6 por mil nacidos vivos, asociada al 20 % de la niñez más rica (PNUD, 2013). De la misma forma, a pesar de disponer de una tasa de cobertura neta en educación básica del 93 % en 2011, se contabilizaron alrededor de 191,599 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad, trabajando en actividades de subsistencia (trabajo infantil) para generar ingresos a sus hogares (DIGESTYC, 2013).

Adicionalmente a lo expuesto, las privaciones de la NNA también tienen un tinte multifacético y cultural. Hoy en día, de acuerdo al ISNA, la sociedad salvadoreña arraiga una cultura de violencia que es tolerada y reproducida por la población infantil y adolescente desde el seno del hogar, complejizada por la transnacionalización de estilos de vida, comunicaciones e información que han estimulado prácticas y roles violentos desde temprana edad. Al respecto, datos del sistema de información para la infancia reflejaban, por ejemplo, que en 2010, 10 % de las niñas y los niños ingresados al ISNA fueron abusados sexualmente y 17 % fueron abandonados a causa de la emigración (ISNA, 2012). De tal cuenta, los abusos sexuales de menores (88 % de los casos de violencia sexual entre el 2008 y 2010 registrados por el ISNA) constituyeron una de las violencias más frecuentemente experimentadas por la NNA en el seno de sus familias, en donde el 75 % de dichas vejaciones sucedía a niños y niñas menores de 15 años (ISNA, 2012).

En cierto sentido se esperaría que la educación formal pudiera apoyar a enfrentar estas dificultades psicosociales y potencializar las oportunidades de desarrollo, en interacción con la realidad social histórica, la coyuntura de la familia y frente a la configuración del mercado laboral. Sin embargo, en El Salvador la educación pública no ha servido para reducir las desigualdades sociales. Estadísticas del MINED advierten que el acceso a la educación inicial entre menores de 3 años era inferior al 2 %, mientras que la educación parvularia era accesible a solo un 54.2 % de niños y niñas en edad para cursarla (PNUD, 2013).

GRÁFICO 1 | **EL SALVADOR: POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA TOTAL SEGÚN SUB-GRUPOS DE EDAD Y ÁREA DE RESIDENCIA EN 2012 (EN PORCENTAJES)**



FUENTE: Secretaría Técnica de la Presidencia – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (STP-UNICEF), La niñez y la adolescencia en El Salvador frente a sus garantías sociales de ciudadanía. Un análisis multidimensional de sus privaciones de derechos y oportunidades. San Salvador, El Salvador, 2014.

Adicionalmente, aunado a los bajos niveles de permanencia escolar, estimados al último grado en primaria (86 % de niños que empiezan primaria en primer grado la logran terminar al sexto grado, conforme a UNICEF, 2013) y a los bajos puntajes promedios manifestados en el 6to grado (4.57 en matemática y 5.42 en lenguaje sobre un total de 10.0, de acuerdo a la Prueba de Aprendizaje en Educación Básica (PAESITA, 2012) los persistentes déficits en calidad, cobertura y pertinencia del sistema educativo salvadoreño siguen reproduciendo falencias graves en las capacidades de la NNA, en su desarrollo cognitivo, lingüístico y socio-emocional.

A medida que la edad avanza, los condicionantes ideológicos insertos, inclusive dentro del sistema educativo, tienden a complejizarse. El sexismo en el currículo es particularmente pernicioso en la estructuración de los estereotipos del “ser” de las niñas, que se actualiza en tratos diferenciados a ellas y a los niños en el lenguaje, gestos, actividades, tonos de voz, frecuencia, castigos, calificativos, etc.

Esta diferenciación es cotidianamente transmitida desde la segmentación simbólica explícita en los materiales educativos, juegos, juguetes, imágenes, contenidos en los textos y el lenguaje mismo que legitiman la desigualdad y la discriminación, ya de por sí interiorizada en el actuar del docente y autoridades (Colín, 2013: 65).

El Informe de Desarrollo Humano 2013 de El Salvador (citando a Gaborit et al; 2003) apoya en dicha discusión la delimitación de varios factores que estructuran la desigualdad entre hombres y mujeres en la adultez, definidos en su forma real y simbólica, desde la pre-adolescencia. Los niños y niñas entrevistados para dicho informe, todos entre los 11 y 14 años, ya tenían construida sus definiciones, limitaciones y capacidades de control sobre el entorno, el uso de sus cuerpos, su sexualidad activa o pasiva, sus roles en el hogar y las fuentes de realización personal, entre otros, diferenciados amplia y únicamente por su sexo. Esto es importante relacionarlo con la violencia sexual en el país, ya

que refleja la importancia de estas configuraciones ideológicas entre la salud sexual-reproductiva y la violencia sexual. Datos de Banco Mundial (2012) muestran, por ejemplo, que el 41% de los embarazos adolescentes entre 10 y 19 años son resultado de violaciones, 12 % de los cuales suceden a manos de un familiar.

El aprendizaje diferenciado del uso de los cuerpos y del poder, a partir del cual el niño o adolescente de sexo masculino asume sobre la sexualidad de las niñas, se constata precisamente en estas acciones de apropiación del cuerpo del otro. Cabe también destacar consecuentemente las abrumantes tasas de suicidio en adolescentes embarazadas entre 10 y 19 años, fenómeno que ocupa el segundo lugar de la mortalidad materna para dicho grupo etario en El Salvador (57 % del total de defunciones maternas), fenómeno inseparable de la educación sexual de los niños, niñas y adolescentes, como de la educación formal e informal que reproduce estas relaciones de poder diferenciadas por el sexo de la persona.

Sobre dicho particular, datos del MINSAL permiten además visualizar la dimensión del problema: tan solo en 2011 se atendieron 26,662 niñas y adolescentes embarazadas a causa de abusos sexuales. En El Salvador, una de cada doce adolescentes mujeres entre 10 y 14 años está embarazada, cifra que aumenta a cuatro de cada diez en las adolescentes entre 15 y 19 años (UNFPA, 2011). De esta situación se deduce que uno de cada tres niños o niñas nace en las manos de una adolescente, 78 % de los cuales nacieron sin la atención de los cuatro controles prenatales que les puede salvar la vida, o la de su madre adolescente en caso de complicaciones (UNFPA, 2011). Este fenómeno pareciera estar relacionado con el hecho que 20.7 % de las adolescentes se casan (o son forzadas a hacerlo) antes de los 18 años (UNICEF, 2013).

Desde otra perspectiva, el avance en edad para las y los adolescentes representa cargar con secuelas profundas de privaciones y violaciones vividas, muchas de las cuales conviven con otras decisiones complejas sobre su incorporación a grupos sociales, algunos en conflicto con la ley penal (al

2006, de acuerdo a Save The Children (2012), se estimaban cuatro grupos primarios en conflicto con la ley penal, que agrupaban cerca de 10,500 niños, niñas, adolescentes y jóvenes). La incorporación a estos grupos está, sin embargo, íntimamente relacionada a la vivencia de una niñez donde la figura paterna o materna estaba ausente, situación que vincula al fenómeno de las maras y pandillas no sólo con los ingresos per cápita o la inversión pública en seguridad, sino también con los flujos migratorios especialmente dramáticos de El Salvador (asociados a la pobreza y rigidez del mercado laboral) y con la pérdida de incontables vidas (con roles de paternidad) del todavía cercano conflicto armado (ISNA, 2011: 13).

En su estudio, el PNUD considera que la violencia misma, efecto y causa simultánea, emerge hoy en día también como productora de las paternidades ausentes. En 2011, El Salvador se identificaba como uno de los países con los más altos índices de feminicidio (129.5 asesinatos por millón de mujeres), aun cuando las tasas de homicidio se encontraban en 101 por 100,000 habitantes en hombres. Estos números se incrementan en un 50 % en adolescentes varones entre 15 y 19 años, aun cuando la tasa asociada a las adolescentes aumenta en un 99 % para dicho rango de edad (UNFPA, 2011). El escenario es preocupante cuando se combina con la estimación de que existen alrededor de 450,000 armas de fuego en circulación, alrededor de 7 por cada 100 habitantes (Banco Mundial, 2011, citado en Save the Children 2013: 46).

Para los y las adolescentes que viven en pobreza extrema la situación es todavía más grave: se estima que el 60 % de mujeres entre 17 y 18 años, y el 23 % de hombres de la misma edad no están en la escuela y no tienen empleo (UNFPA, 2011). Asociado a las preocupantes tasas netas de cobertura en la educación media (34.1 % para hombres y 36.8 % para mujeres, MINED, 2013); a una tasa de sobre-edad del 10.5 % en dicho nivel y a los bajos resultados en aprendizaje (4.5 en matemática y 4.9 en lenguaje sobre un total de 10.0) (PAES, 2012), muchos de los y las adolescentes no parecen tener la oportunidad de generar suficientes habilidades para conseguir

un empleo digno y estable. Se estima, que la tasa de desempleo entre jóvenes y adolescentes es del 13.3 %, mientras que uno de cada tres que tiene trabajo está subempleado (La Prensa Gráfica, 2012).

La situación mencionada de la NNA se torna dramática cuando se analiza el proceso de transición demográfica de los próximos cuarenta años, en la que está inmersa la población salvadoreña. Al 2050, la edad mediana de la población salvadoreña aumentará a 37 años, trece años superior a la actual (UNFPA, 2010). Este cambio significa que la población en edad de trabajar entre 15 y 64 años pasará de 1.6 millones en 2007, a un poco más de cinco millones en 2050 (de cada 100 habitantes, alrededor de 19 serán menores de 15 años y 19 serán mayores de 60 años). En 2050 el grueso poblacional entre 15 y 54 años (el 61 % de la población) requerirá que el Estado haya generado las oportunidades suficientes de empleo para acomodar a esta masiva cantidad de personas, de las que dependerá la sostenibilidad de los servicios sociales del Estado y el dinamismo de la economía en su totalidad. Para entonces, también deberían existir las condiciones necesarias para la atención de las personas mayores (65 años y más) que comenzarán casi irreversiblemente a crecer con tasas más elevadas que la población en su conjunto —se espera que al 2050 deban ser atendidos cerca de 1.140 millones personas mayores a 65 años— (UNFPA, 2010).

RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Con la finalidad de conocer el monto de la inversión que el Estado salvadoreño dedica a la protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en 2013, la Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador (STP),¹⁴ el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), realizaron un ejercicio de medición destinado a estimar el Gasto Público en Niñez y Adolescencia (GPNNA) (STP-UNICEF-ICEFI, 2014). Este trabajo, cuya finalidad principal fue identificar todas las erogaciones realizadas por las instituciones que conforman el

sector público de El Salvador en beneficio de la NNA, consideró como piloto el ejercicio fiscal 2011.

De acuerdo a la metodología empleada, se identificaron dos tipos de gasto. Por una parte, el gasto directo en NNA, el cual lo representan aquellas erogaciones que, por su naturaleza, impactan su bienestar y desarrollo y buscan la realización de sus derechos fundamentales, siendo la NNA sujetos y recipientes inmediatos de dicha inversión. Entre dichas erogaciones se encuentran las destinadas a la educación, la salud y la protección social, entre otras.

Por otra parte, el estudio documentó el gasto indirecto en NNA, el cual contempla las erogaciones que no impactan de manera directa o específica en este grupo poblacional, pero que repercuten sobre su bienestar y desarrollo al estar asociadas, principalmente, al hogar en que se desenvuelven. Un ejemplo de lo anterior es la inversión en vivienda. No obstante, el gasto indirecto rara vez es comparado internacionalmente, por lo que para efectos de establecer benchmarks es más preciso tomar en consideración únicamente los valores reportados como gasto público directo.

En tal sentido, y bajo esta perspectiva metodológica, los resultados permiten indicar que el Gasto Público Total Directo (GTDNNA) en NNA de El Salvador¹⁵ se sitúa en torno al 4.4 % del PIB (USD 1,017.3 millones). Dicho de otra manera, cada año se destinan aproximadamente USD 432.7 por cada niño, niña y adolescente, lo cual equivale a cerca de USD 1.2 al día, monto con el que se debe dar respuesta al cuidado de derechos fundamentales como la educación, salud, y protección social, entre otros (cuadro 1).

Por otra parte, otro indicador de suma importancia para conocer la direccionalidad del gasto público con respecto a la realización de los derechos de la NNA, es el índice de focalización, el cual trata de establecer el peso relativo del gasto en NNA sobre el gasto público total, considerando para ello la proporción que dicho grupo etario representa ante el total del país.

CUADRO 1 | EL SALVADOR: GOBIERNO GENERAL, PRINCIPALES INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (2011), (EN MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES Y PORCENTAJES)

INVERSIÓN DIRECTA NNA		INVERSIÓN DIRECTA + INDIRECTA (NNA)	
Millones de dólares de cada año	1,017.3	En millones de dólares de cada año	1,500.8
Como porcentaje del PIB	4.4	Como porcentaje del PIB	6.5
Como porcentaje del presupuesto total	14.3	Como porcentaje del presupuesto total	21.1
Per cápita anual en dólares de cada año	432.7	Índice de focalización	55.7
Per cápita diario en dólares de cada año	1.2	Per cápita anual en dólares de cada año	638.3
		Per cápita diario en dólares de cada año	1.7

FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) - UNICEF con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS) y STP.

El resultado del índice de focalización puede ser menor a 100, lo que indica un sesgo pro adulto, igual a 100 lo cual indica ausencia de sesgo, y superior a 100, lo que muestra un sesgo pro niñez. Para el caso de El Salvador, cuando el análisis se realiza exclusivamente con los datos de los gastos directos, el índice de focalización arroja un resultado de 81.0, mostrando una tendencia pro adulto. Sin embargo, al considerar la inversión indirecta en el análisis, los resultados indican que existe un sesgo pro niñez situando el indicador en 119.5.

Un análisis desde la perspectiva organizacional de las instituciones públicas permite establecer que la mayor parte del gasto dedicado a la NNA es ejecutado por el Gobierno Central, el cual asciende a USD 966.7 millones (64.4 %). En seguida se encuentra el gasto realizado por las entidades descentralizadas con USD 244.4 millones (16.3 %); empresas públicas USD 167.4 millones (11.2 %); instituciones financieras USD 68.0 millones (4.5 %); fondos de seguridad social USD 44.9 millones (3.0 %); y, otras entidades¹⁶ USD 9.5 millones (0.6 %) (cuadro 2).

Tomando en consideración la clasificación funcional del gasto,¹⁷ puede deducirse que la mayor parte del Gasto Público Total en Niñez y Adolescencia (GPTNNA)¹⁸ está condensado en dos funciones:

educación y salud, las cuales representan aproximadamente el 64.5 % de la inversión destinada a la NNA. Le sigue en orden de importancia el gasto dedicado a la vivienda y servicios comunitarios¹⁹ con 16.0 %; la protección social con 6.2 %; el orden público y seguridad 5.1 %; y finalmente, el gasto destinado a financiar actividades recreativas, cultura y religión con 0.8% (gráfico 2). Es importante recordar que, de acuerdo a (STPP-UNICEF, 2014), las privaciones que sufría la infancia salvadoreña en el año 2012 se concentraban principalmente en las siguientes dimensiones: vivienda, educación y saneamiento.

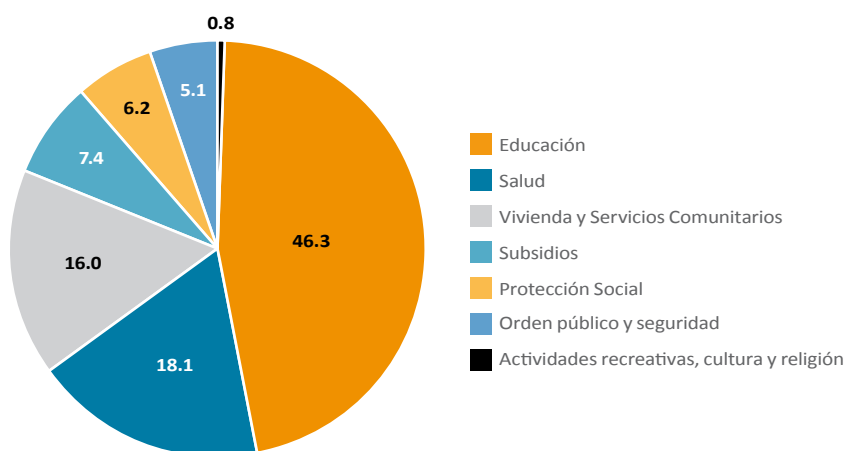
Por otro lado y desde una perspectiva de fuente de financiamiento, cabe resaltar que la mayor parte del GTDNNA está financiado por el fondo general del gobierno y los fondos propios de cada institución. Sin embargo, existen otras fuentes de financiamiento que cobran una importancia relativa; tal es el caso del financiamiento proveniente de préstamos externos y donaciones, lo cual debe analizarse detenidamente pues puede implicar cierto grado de vulnerabilidad para el financiamiento futuro de la inversión en NNA debido a los límites en la capacidad de endeudamiento del país, y a los cada vez más restringidos accesos a la cooperación no reembolsable en el entorno mundial (cuadro 3).

CUADRO 2 | EL SALVADOR: GOBIERNO GENERAL, GASTO PÚBLICO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (2011), POR INSTITUCIÓN EJECUTORA, (EN MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)

SECTOR / INSTITUCIÓN	GASTO DIRECTO	GASTO INDIRECTO	TOTAL
Gobierno Central	734.7	232.0	966.7
Ramo de Educación	686.2	—	686.2
Ramo de Salud Pública	31.8	83.3	115.0
Ramo de Economía	—	51.0	51.0
Corte Suprema de Justicia	0.0	43.7	43.8
Ramo de Obras Públicas, Transporte y Vivienda y Desarrollo Urbano	—	20.4	20.4
Presidencia de La República	2.5	15.7	18.2
Fiscalía General de La República	—	10.9	10.9
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	8.1	0.8	8.9
Otros: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Obligaciones y transferencias generales del Estado, Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Hacienda, Defensa Nacional, Medio Ambiente y Recursos Naturales	6.2	6.1	12.3
Descentralizadas	92.9	151.5	244.4
Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET)	—	59.9	59.9
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de E.S. (FISDL)	37.2	16.0	53.1
Hospital Nacional de Niños Benjamín Bloom	21.9	—	21.9
Inst. Salv. para el Desarrollo Integral de La Niñez y Adolescencia (ISNA)	17.3	—	17.3
Hospital Nacional de Maternidad Dr. Raúl Arguello Escolán"	12.4	—	12.4
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)	0.5	10.1	10.7
Otros: Hospitales Nacionales, Cruz Roja, Instituto Salvadoreño de Turismo, ISDEMU, CONNA	3.6	65.5	69.1
Empresas Públicas	163.3	4.1	167.4
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	163.3	—	163.3
Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA)	—	4.1	4.1
Fondos de Seguridad Social	26.4	18.4	44.9
Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial - ISBM	0.0	18.4	18.5
Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	26.4	—	26.4
Instituciones Financieras	—	68.0	68.0
Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)	—	26.2	26.2
Fondo Social para la Vivienda (FSV)	—	41.8	41.8
Otras Entidades	—	9.5	9.5
FOMILENIO	—	9.5	9.5
Total	1,017.4	483.4	1,500.8

FUENTE: ICEFI/UNICEF con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, CIGPS y STP.

GRÁFICO 2 | **EL SALVADOR: GOBIERNO GENERAL, COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (GPNNA) SEGÚN FUNCIÓN EN 2011 (EN PORCENTAJES)**



FUENTE: ICEFI con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, CIGS y STP.

* El rubro subsidios es considerado como gasto indirecto, y comprende el subsidio a la construcción, consumo de electricidad, telefonía y financiamiento del subsidio al gas licuado.

Los resultados de la aplicación de la metodología²⁰ para la medición del GPNNA constituyen los primeros pasos como una herramienta importante que puede contribuir a mejorar el monitoreo, la intervención en acciones y la asignación de recursos para proteger a dicho grupo etario; en consecuencia, es sumamente importante dar continuidad a este tipo de mediciones dadas las grandes repercusiones que tiene para el bienestar futuro de El Salvador.

Complementariamente, cumplir con lo dispuesto en la LEPINA puede facilitar la comprensión presupuestaria en el corto plazo. Es importante destacar que el Ministerio de Hacienda se encuentra en el proceso de implantar un modelo de Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados, entre cuyos objetivos destaca: «Mejorar la asignación de los recursos presupuestarios en función de las prioridades y metas de un desarrollo sostenido del país» (Ministerio de Hacienda, 2012); por ello, los resultados de este esfuerzo permitirán dar seguimiento al ejercicio pi-

loto realizado, para lo cual se debe continuar con la aplicación de la metodología y establecer esfuerzos de seguimiento y monitoreo.

Aún hay un largo trecho por recorrer. Estos resultados son únicamente un acercamiento de carácter presupuestario –en sentido puramente financiero– y no incluyen, por el momento, un análisis que permita evaluar la calidad y efectividad del gasto. En la medida que se desarrolle y fortalezca la cultura estadística del país, y se propicien mejoras en los sistemas presupuestarios, de monitoreo y evaluación, se dispondrán de más herramientas que permitan evaluar el impacto de las diferentes políticas y programas sobre el bienestar de la niñez y adolescencia; especialmente de aquellas tendientes a alinear los esfuerzos que se realizan, con los objetivos estratégicos de planificación de largo plazo y la correspondiente vinculación del proceso de planificación con el de formulación presupuestaria.

CUADRO 3 | **EL SALVADOR: GOBIERNO GENERAL, COMPOSICIÓN DEL GASTO TOTAL DIRECTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA SEGÚN FUNCIÓN Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO (2011), (EN PORCENTAJES)**

DIVISIÓN (DESCRIPCIÓN)	FONDO GENERAL	FONDOS PROPIOS	PRÉSTAMOS EXTERNOS	DONACIONES	TOTAL
Educación	59.8	—	6.4	1.2	67.4
Salud	5.9	2.7	0.9	—	9.5
Protección social	4.5	0.1	0.1	0.6	5.4
Vivienda y servicios comunitarios	1.0	13.1	0.3	1.7	16.1
Orden público y seguridad	0.8	—	0.7	0.2	1.6
Total	71.9	16.0	8.4	3.7	100.0

FUENTE: ICEFI/UNICEF con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, CIGS y STP

NOTAS DEL CAPÍTULO

1/ En el marco de la CDN, el término “niño” hace referencia a toda persona menor de 18 años, independientemente de su sexo.

2/ Artículo 172. Constitución de El Salvador, Reformada en el año de 1993.

3/ Artículo 2. Decreto No. 775. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

4/ Artículo 1. *Ibíd.*

5/ Artículo 27. *Ibíd.* Título IV, capítulo 1.

6/ Artículo 56. *Ibíd.*

7/ Artículo 105. Decreto No. 839. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

8/ Artículo 134. *Ibíd.*

9/ Artículo 153. *Ibíd.*

10/ Artículo 151. *Ibíd.*

11/ Artículos 159 y 160. *Ibíd.*

12/ Artículo 193. *Ibíd.*

13/ Artículo 179. *Ibíd.*

14/ Desde 2014, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP).

15/ Las cifras representan lo identificado a nivel de Gobierno General.

16/ Se considera dentro de “otras entidades” a FOMILENIO, parte de Millennium Challenge Corporation.

17/ Durante el proceso de análisis de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, se realizó una reclasificación de la información en concordancia con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (2001) del Fondo Monetario Internacional. Ello permitió establecer el gasto de gobierno según funciones; es decir, los objetivos generales que el gobierno persigue. El nivel más agregado de esta clasificación permite identificar las siguientes divisiones: (a) servicios públicos generales; (b) defensa; (c) orden público y seguridad; (d) asuntos económicos; (e) protección del medio ambiente; (f) vivienda y servicios comunitarios; (g) salud; (h) actividades recreativas, cultura y religión; (i) educación y (j) protección social.

18/ Este está compuesto por el Gasto Público Social y el Gasto Público No Social, dirigido a la NNA.

19/ Esta función incluye erogaciones directas como agua pura y saneamiento, e indirectas como gasto en vivienda, infraestructura comunitaria y desarrollo comunitario.

20/ UNICEF-STP-ICEFI (2011).

02/ ESPACIO FISCAL NECESARIO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA SALVADOREÑA

El artículo 14 de la LEPINA ordena que el Estado debe garantizar de forma prioritaria todos los derechos de la NNA por medio de su preferente consideración en las políticas públicas, especialmente en lo referente a la asignación de recursos, el acceso a los servicios públicos, la prestación de auxilio y atención en situaciones de vulnerabilidad, y en cualquier otro tipo de atención que dicho grupo de la población requiera.

En razón de la norma citada, la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (PNPNA), establece que el Estado debe asegurar las provisiones financieras que se requieran en forma prioritaria y antes que cualquier otra solicitud presupuestaria. Esto conlleva a que las Normas de Formulación Presupuestaria apliquen el enfoque de derechos, cumpliendo con la obligación de colocar el máximo de los recursos disponibles para garantizar lo que requiere especial atención: la vida, el desarrollo y la educación de niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo a la PNPNA, la necesidad de una mayor asignación de recursos a la niñez y adolescencia debe ser entendida como una inversión pública de cara a la formación y desarrollo del capital humano del país, y no concebida como un gasto público sin mayores perspectivas de desarrollo.

Ante tales lineamientos, la PNPNA institucionaliza la obligación del Estado de tomar medidas orientadas a la asignación de recursos, como la aplicación de procedimientos y mecanismos administrativos que contribuyan





con la implementación de la política, de tal forma que se garanticen los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Estas medidas son:

- Asegurar desde el Presupuesto General de la Nación la asignación de recursos para la protección integral de la niñez y la adolescencia.
- Promover una política fiscal orientada a una mayor inversión social. Especialmente, la PNPNA aboga por que el Estado promueva medidas que permitan reducir el gasto público en áreas que no son sustanciales para el desarrollo económico y social del país, a fin de contar con los recursos necesarios que contribuyan con el cumplimiento de sus obligaciones en la protección integral de la NNA.
- Desarrollar estrategias de financiamiento complementarias para aumentar los recursos del Estado. Esto en conjunto con la sociedad civil organizada e instituciones de cooperación, a través del establecimiento de alianzas estratégicas con la cooperación internacional y con fuentes de recursos a nivel nacional para la implementación de las acciones previstas en la PNPNA.
- Brindar asesoría técnica hacia una mayor inversión en NNA a nivel local. Esto se refiere al fortalecimiento de las capacidades de gestión para el desarrollo en los municipios, procesos de planificación presupuestaria, elaboración de políticas, planes y programas con un enfoque de derechos, etc. De igual forma, a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social para los municipios (FODES), se deberá garantizar con especial prioridad las inversiones en infraestructura de servicios públicos y de mejora de las condiciones de vida de la población (agua potable y saneamiento básico, tratamiento de desechos sólidos, entre otros), así como en proyectos de desarrollo económico, social, cultural, deportivos, turísticos y de prevención de la violencia.

La normativa arriba descrita fundamenta la búsqueda de espacios fiscales sustantivos para cumplir con el principio de prioridad absoluta de la niñez, y ampliar la inversión pública en NNA. Como se re-

visó anteriormente, los desafíos son considerables, aun cuando se reconozcan los avances experimentados por El Salvador en materia de protección integral de la NNA.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, la CDN establece en su artículo 4 que “los Estados Parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”. Tal disposición agrega además que “...en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Parte adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

Este compromiso adquirido por los países firmantes de la Convención, de los cuales El Salvador es parte, resulta limitado en la medida que la expresión “(...) hasta el máximo de los recursos de que dispongan (...)” deja a discreción de los gobiernos los recursos a invertir en la NNA, sin establecer un parámetro que permita definir un valor o proporción de gasto suficiente para garantizar un nivel de vida digno para todos los menores de 18 años.

Esta ambigüedad no permite establecer con certeza cuál es el monto de recursos recomendable para financiar los programas que deben implementarse para proteger los derechos de la NNA, además que no existe una cuantificación del monto necesario de recursos que serían apropiados invertir en El Salvador para lograr una adecuada protección de los derechos de la NNA, a partir de la realidad descrita en los apartados anteriores. En consecuencia, únicamente queda el camino de tratar de establecer relaciones internas de necesidades o comparaciones con otros países, a fin de tratar de determinar el umbral apropiado para El Salvador, atendiendo a sus niveles de ingreso y a las condiciones macro fiscales vigentes.

El primer camino podría ser establecer como gasto público mínimo un porcentaje del total del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado, que sea equivalente al porcentaje de NNA dentro de

la población total de El Salvador. De acuerdo a la DIGESTYC, en 2013 la población de El Salvador totalizó 6.29 millones de habitantes, de los cuales 2.4 millones son menores de 18 años, es decir, el 38.5 % del total, por lo que esta proporción da una primera pauta de cuanto debería ser el gasto público mínimo destinado a este grupo poblacional.

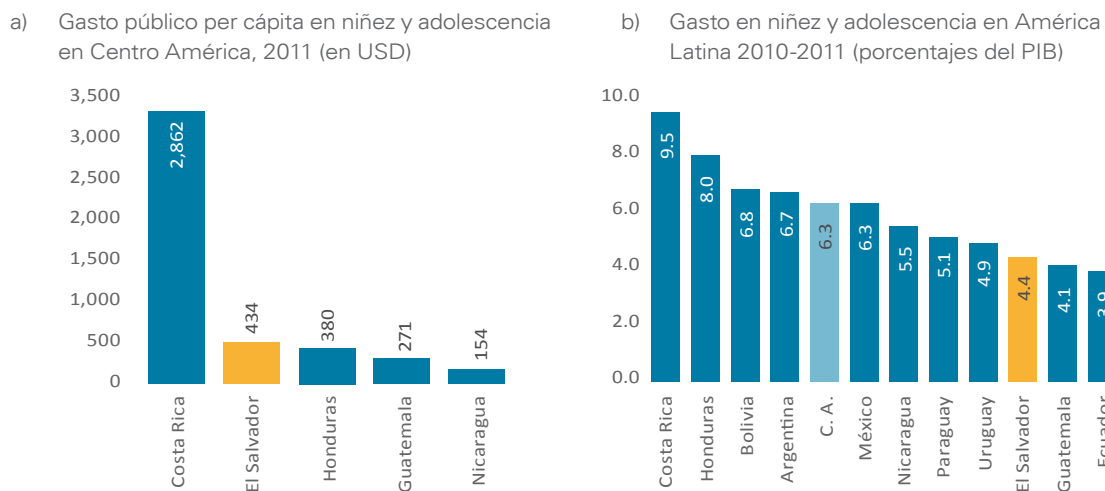
Complementariamente, si se parte del supuesto de que el gobierno focaliza el gasto en los niños, niñas y adolescentes de los estratos más pobres (por ejemplo, deciles del 1 al 6), y el segmento de NNA dentro de dichos deciles representa el 26 % del total poblacional de El Salvador, entonces, la proporción del gasto público que debería destinarse a los menores de 18 años, debiera ser como mínimo el 26 % del total presupuestado.

Un segundo camino podría ser que el análisis se realice en función del gasto total social en NNA que se ejecuta en función del PIB, y compararlo con otras naciones similares de la región o del mundo. Como se mencionó, en términos del PIB, los recursos asignados en forma directa a la NNA ascen-

ron al 4.4 % en 2011. Sin embargo, de acuerdo a los presupuestos aprobados en los años sucesivos, dicho monto disminuyó a 4.37 % en 2012 y continuó descendiendo hasta llegar a 4.22 % en el presupuesto de 2014. Es importante recordar que para efectos de comparaciones internacionales, debido a que en la información estadística mundial únicamente se presenta en forma habitual el gasto directo en NNA, las comparaciones que se realicen respecto de otras latitudes, se realizarán en esta dimensión.

Por ello, si se compara dicho nivel con los prevalentes a nivel internacional, particularmente en Centroamérica, El Salvador solo supera a Guatemala y se ubica cinco puntos del PIB por debajo de Costa Rica (gráfico 3), país que presenta un gasto per cápita seis veces mayor al realizado en El Salvador. Si la comparación se extiende a América Latina, El Salvador se ubica en los niveles más bajos de la región. Vale la pena destacar también que en términos absolutos per cápita, El Salvador supera la inversión de Guatemala, Nicaragua y Honduras.

GRÁFICO 3 GASTO PÚBLICO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA Y AMÉRICA LATINA



FUENTE: Instituto centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)/ PLAN Internacional (2013), Curcio, *et al* (2012).

De acuerdo a lo anterior y considerando la ambigüedad de la CDN con respecto a los recursos que debieran destinar los países para dicho fin, establecer un nivel de gasto apropiado para garantizar un nivel de vida digno a niños, niñas y adolescentes se convierte en una tarea difícil, pues aún en países donde el gasto como porcentaje del PIB es alto, la asignación establecida en términos per cápita es baja —como lo representan Honduras y Nicaragua—, en donde éste último concepto apenas sobrepasa USD 1.00 diario (Honduras) o se encuentra muy por debajo de dicho umbral (Nicaragua).

Ante tal situación, a continuación se simulan algunos escenarios como aproximaciones de lo que podría ser un umbral para el gasto público directo “apropiado”, de modo que se cumpla con el mandato de la CDN a los países suscriptores de la convención. Estos son:

- Promedio de gasto público en NNA en América Latina, que de acuerdo a los estudios de Curcio, et al (2012) y e ICEFI/Plan Internacional (2013) asciende a 6.0 % del PIB —para una muestra de 11 países y para diferentes años comprendidos de 2005 a 2011—, que son representativos de toda la región.
- Promedio de gasto público en NNA en Centroamérica. De acuerdo a ICEFI/Plan Internacional (2013) llegó a 6.3 % en 2011, valor que se encuentra fuertemente influenciado por el indicador de gasto de Costa Rica, que duplica al resto de países de la región.
- Equiparación del gasto en NNA a la proporción de los menores de 18 años dentro de la población total. Consiste en aumentar el presupuesto asignado a las entidades que trabajan en pro de los NNA hasta que el mismo alcance el 37.8 % del gasto público total, que equivale al peso de los niños, niñas y adolescente en la población total.
- Nivel de gasto en NNA de Costa Rica. Como el país con más alta asignación presupuestaria en América Latina (9.5 % del PIB y USD 2,862.00 per cápita en 2011). Costa Rica se convierte en un umbral per se.

Previo a continuar con el análisis sobre el monto financiero que representaría para El Salvador alcanzar los benchmarks antes indicados, es pertinente comentar que los estudios que plantean los valores establecidos (Curcio *et al*, 2012; ICEFI/Plan Internacional, 2013; STP-UNICEF-ICEFI, 2014) presentan ciertas diferencias en cuanto a la información a la que tuvieron acceso los responsables de la cuantificación de los datos, aunque la mayor parte de las cifras provienen de valores oficiales disponibles para cualquier investigador. No obstante lo anterior, se pudo identificar que la principal diferencia se refiere a la información de la inversión en NNA de los gobiernos locales en El Salvador, la cual representa alrededor del 0.1 % del PIB, por lo que para efectos del presente documento, se estima no significativa y por ende se valida la comparación de datos de diferentes fuentes.

El Cuadro 4 muestra los resultados de la simulación de los cuatro escenarios detallados, tomando como referencia la asignación presupuestaria para 2014. Para el efecto, el cálculo de la asignación presupuestaria 2014 parte de una estimación acorde al ejercicio realizado por STP-ICEFI-UNICEF (2014).

En el primer caso, si El Salvador se propusiera llegar al 6 % del PIB en gastos directos asociados a la NNA para alcanzar el promedio de América Latina, debería aumentar el presupuesto en USD 460 millones, equivalente a un incremento del 42.1 % respecto de los niveles actuales de asignación para la NNA.

En el segundo escenario, si El Salvador se propusiera alcanzar el promedio de inversión realizada por los países de Centroamérica, el gasto necesitaría alcanzar 6.3 % del PIB, con un gasto per cápita de USD 681.60, lo que representaría un aumento de casi el 50 % en la asignación para cada niño o joven, y un incremento en el presupuesto del orden de USD 537.3 millones. Así, sucesivamente se muestran los valores resultantes para los dos escenarios restantes y los requerimientos en materia de aumento en la asignación presupuestaria en cada caso.

CUADRO 4 | EL SALVADOR: SIMULACIÓN DE UMBRALES DE GASTO PÚBLICO DIRECTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

DESCRIPCIÓN	MILLS. DE USD	% DEL PIB	GASTO PER CÁPITA	INCREMENTO EN USD MILLS.
Asignación presupuestaria para 2014 (referencia)	1,091.6	4.2	456.8	—
Nivel promedio de América Latina (6 % del PIB)	1,551.4	6.0	649.1	459.7
Nivel promedio de Centroamérica (6.3 % del PIB)	1,628.9	6.3	681.6	537.3
Nivel acorde a proporción de menores hasta 18 años en la población total	2,185.6	8.5	902.2	1,094.0
Nivel de Costa Rica	2,456.3	9.5	1,027.8	1,364.7

FUENTE: Elaboración propia con base en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, ICEFI y Ministerio de Hacienda.

Respecto de los requerimientos de recursos, tal como lo revela el Cuadro 4, un umbral más alto de gasto está asociado a una mayor cantidad de recursos para financiar dicha meta. Estos incrementos representan entonces los desafíos a enfrentar por parte del Estado para avanzar hacia garantizar el cumplimiento de derechos de la NNA y asegurarles un nivel de vida digno. No obstante, obtener dichos recursos es una tarea difícil considerando las restricciones de la política fiscal salvadoreña, especialmente las rigideces presupuestarias, los problemas de liquidez a los que actualmente se enfrenta el gobierno y los obstáculos existentes en materia de incremento de ingresos.

Ante ello, el objetivo de este estudio es identificar espacios de donde se puedan reorientar recursos hacia los rubros pro niñez y adolescencia, así como generar nuevos ingresos al fisco que puedan utilizarse para incrementar las asignaciones presupuestarias de las entidades relacionadas al tema en estudio. En los apartados siguientes se desarrolla este objetivo y se presenta una cuantificación de los recursos que podrían obtenerse al ejecutar una serie de acciones de política y de gestión en el ámbito de los ingresos como en los gastos.

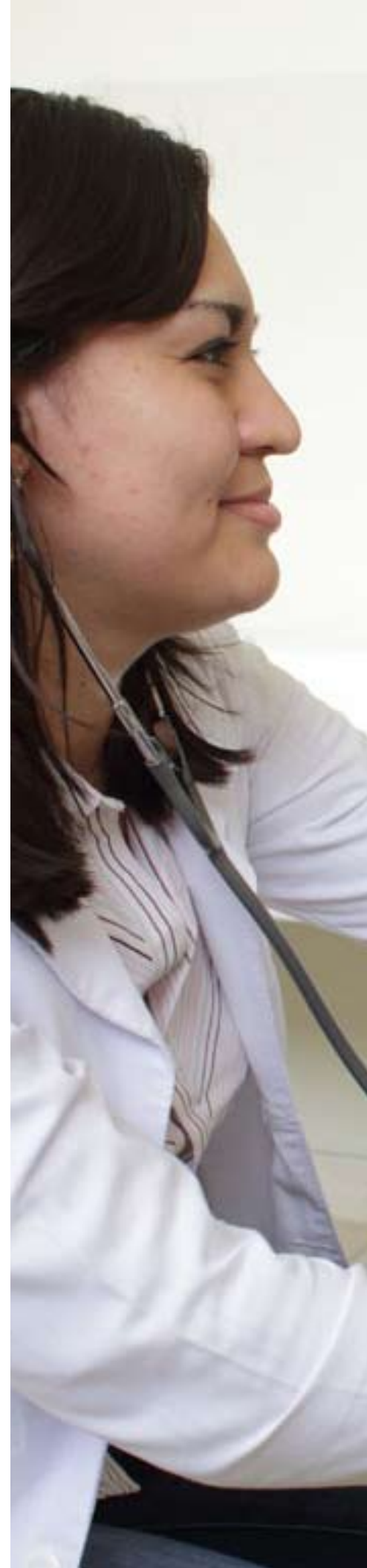
03/ ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO SALVADOREÑO E IDENTIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS FISCALES EN EL ÁREA DE LOS INGRESOS

En El Salvador los ingresos tributarios son la principal fuente de ingresos del Estado, por lo que conocer la forma en que está estructurado el sistema tributario reviste especial importancia para tratar de identificar los espacios fiscales, por el lado de los ingresos, que permitan financiar los programas de inversión orientados a la NNA.

Por ello, se debe poner especial atención a los determinantes directos de la recaudación: el marco normativo que define los distintos tributos que integran el sistema; y la administración tributaria, que comprende el conjunto de entidades responsables de gestionar la recaudación.

CAMBIOS EN EL MARCO NORMATIVO TRIBUTARIO

En el ámbito de la legislación impositiva, es importante destacar que desde las reformas tributarias realizadas en la década de 1990, se ha buscado promover la simplicidad del sistema tributario salvadoreño de tal forma que se disponga de una estructura compuesta por pocos impuestos, leyes breves y obligaciones tributarias y formales fáciles de cumplir. Sin embargo, también debe destacarse que dichas reformas provocaron que la carga tributaria se fundamente principalmente en tributos al consumo, vulnerables a las crisis económicas y con una incidencia poco equitativa debido a que el impacto del impuesto se percibe en forma homogénea en las personas, sin importar el nivel de ingresos de las mismas.





El gobierno del Presidente Funes que inició su gestión en junio de 2009, lo hizo en plena crisis económica mundial. No obstante, con el propósito de dar viabilidad a la política fiscal de su plan de gobierno, decidió promover una reforma tributaria destinada a suministrar recursos al Estado que le permitieran la implementación de diversos programas de desarrollo.

En el proceso, es importante destacar que, previo a la presentación del proyecto de reforma fiscal a la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo anunció su intención de consultar el contenido de la misma con varios sectores de la sociedad civil, incluyendo el sector privado organizado. Sin embargo, la falta de interlocutores y de incidencia política en materia tributaria por parte de los sectores populares y los sindicatos —heredada de la época del enfrentamiento armado—, así como la urgencia gubernamental por la aprobación de las medidas, produjeron que la reforma fuera discutida en mayor medida con el sector empresarial. Esta reforma fue diseñada, preparada e impulsada por el Ministerio de Hacienda (MH) y contó con el aval de la Secretaría Técnica de la Presidencia (ICEFI, 2011).

En resumen, las modificaciones legales aprobadas por la Asamblea Legislativa a finales de 2009 fueron de cuatro tipos: a) creación de nuevos impuestos; b) aumentos de tipos impositivos; c) ampliación de base tributaria y d) fortalecimiento de las medidas de control. De estas modificaciones, las de mayor importancia son las que implican ampliación de la base tributaria, seguidas por los aumentos de tasa.

En 2011, el gobierno de El Salvador impulsó una nueva reforma fiscal, la cual careció de una discusión prolongada. Para lograr su aprobación se aprovechó la ventaja de disponer de mayoría parlamentaria. Esta reforma se centró principalmente en el Impuesto sobre la Renta (ISR), incluyendo aumentos en las tasas y en la base, así como incorporando nuevas herramientas para fortalecer las capacidades de la administración tributaria.

En agosto de 2014, el Gobierno de la República logró la aprobación de una nueva reforma tributaria,

teóricamente como parte de un plan para alcanzar sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. La reforma incluyó fundamentalmente la aprobación de un impuesto al cheque y a las transacciones financieras, con una tasa del 0.25 %. Este tributo puede ser una importante herramienta para el combate al sector informal, debido a que en esencia constituye una retención sobre las transacciones en efectivo que puede ser acreditada a los impuestos administrados por el país, de donde los únicos que tendrían un impacto directo que provenga de él, son los sectores que no realizan declaraciones tributarias con regularidad.

La reforma incluye, igualmente, la aprobación de una modificación tributaria para recuperar el pago mínimo del ISR que había sido declarado inconstitucional por la Sala correspondiente. Sin embargo, debido a que el exceso pagado puede ser acreditado en períodos posteriores, solo implica un anticipo recaudatorio y no precisamente un aumento a la carga tributaria efectiva sobre los contribuyentes.

La reforma también incorpora algunos cambios en el Código Tributario, los cuales se dirigen a fortalecer los controles de precios de transferencia, el uso de máquinas electrónicas para facturación y la mejora en la publicidad de los actos de la Administración Tributaria.

Se espera percibir los efectos de los cambios tributarios a partir del mes de octubre de 2014, aunque estos no debieran significar un cambio trascendental en el sistema tributario. En efecto, de acuerdo con los mismos funcionarios del Ministerio de Hacienda, la reforma debiera rendir un máximo de USD 80 millones en un año calendario (alrededor del 0.3 % del PIB), aun cuando debido a la fecha de su vigencia se estima que el impacto esperado en la carga tributaria de 2014 será de 0.2 %.

Adicional a las reformas anteriores y con el objeto de lograr aumentos rápidos en la recaudación, en los últimos 10 años se han creado nuevas figuras impositivas, entre ellas las denominadas contribuciones especiales cuya recaudación tiene un des-

CUADRO 5 | EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DE LA PROGRESIVIDAD E IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL SISTEMA TRIBUTARIO (2000-2012)

IMPUESTO	2000		2006		2012	
	Kakwani	Reynolds-Smolensky	Kakwani	Reynolds-Smolensky	Kakwani	Reynolds-Smolensky
Impuesto sobre la renta de personas naturales	0.139	0.002	0.319	0.009	0.465	0.012
Impuesto al valor agregado	-0.236	-0.014	-0.141	-0.003	-0.127	-0.011

FUENTE: ICEFI con base en Acevedo (2003), ICEFI (2009), Pérez (2013b).

tino específico, que han expandido nuevamente el sistema.

La estructura actual de la recaudación tributaria salvadoreña presenta que aproximadamente un 35 % de los ingresos proceden de impuestos directos, cuyo peso ha crecido en los últimos años; mientras que el resto de la recaudación proviene de la aplicación de impuestos indirectos, basados fundamentalmente en el consumo. Esta estructura hace que la recaudación se encuentre fuertemente expuesta a las crisis económicas que producen un efecto inmediato y de difícil recuperación sobre el consumo, tanto de origen nacional como importado (ICEFI, 2013).

El único impuesto directo aplicable en El Salvador es el ISR, debido a que hasta la fecha no ha sido posible implementar un impuesto al patrimonio, especialmente por la oposición del sector empresarial, así como del sector político que gobernó al país durante dos décadas. Como muestra de lo anterior, es importante destacar que a la fecha no se dispone de una propuesta técnica que goce de viabilidad económica y sobre todo política, y aun cuando nuevamente se trató de implementar un impuesto predial en 2014, una vez más el intento fracasó.

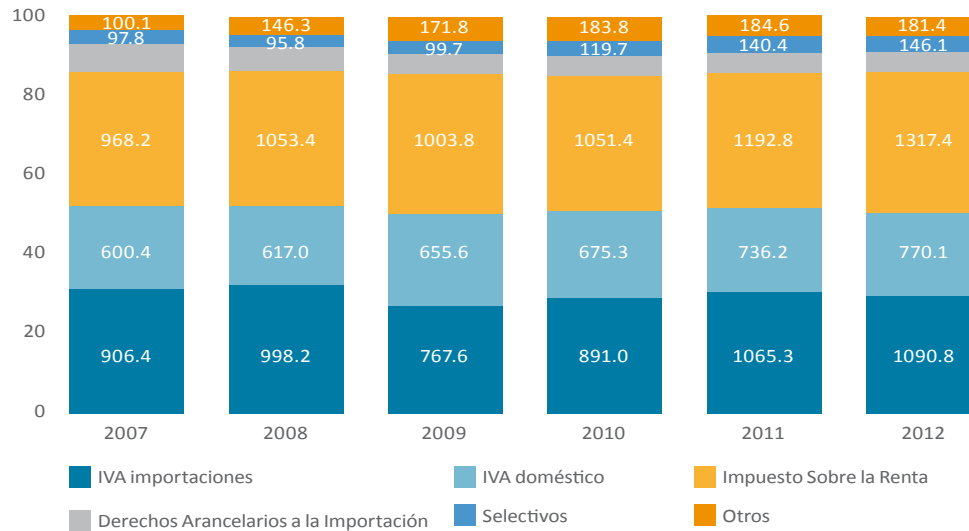
Sobre el ISR, específicamente el de personas naturales, se debe destacar un avance considerable en el ámbito de equidad en la última década, al pasar el Índice Kakwani¹ de 0.139 en el año 2000 a 0.465

en 2012. En el mismo lapso, el Índice Reynolds-Smolensky² evolucionó de 0.002 a 0.12 (cuadro 5).

La misma evolución ha registrado el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que tuvo un avance no despreciable tanto en el indicador de progresividad como en el de impacto redistributivo; aun cuando sigue siendo un impuesto regresivo. Éste impuesto es el principal pilar de la recaudación tributaria del país, a pesar de que cuenta con una considerable cantidad de exenciones que dificultan su administración. Cabe mencionar, como muestra de lo anteriormente establecido, que durante el período 2007-2012 el IVA representó, en promedio, aproximadamente el 52 % de los ingresos tributarios. Del monto referido, destaca el componente del IVA por importaciones, el cual aporta cerca del 30 % del total recaudado, mientras que la liquidación final en el ámbito doméstico comprende el restante 22 %; lo que demuestra la dependencia que tienen los ingresos fiscales de la recaudación derivada del comercio exterior

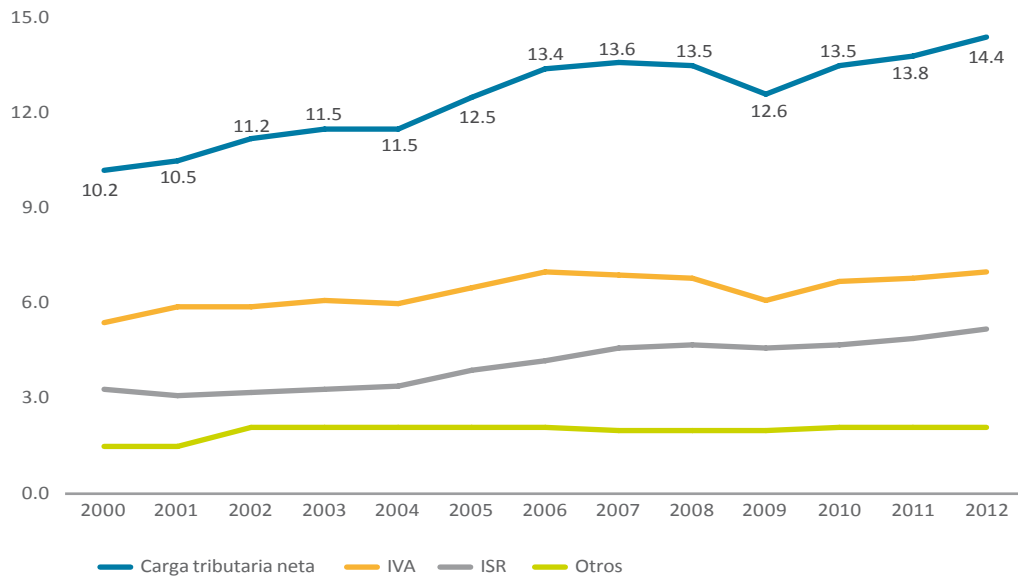
El resto de impuestos Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), impuestos selectivos, contribuciones especiales y otros, inclusive los nuevos tributos creados, representan solo el 14 % de la recaudación, proporción que se ha mantenido constante a lo largo de la última década. De ello puede derivarse que la contribución de estos nuevos impuestos a la recaudación tributaria ha sido mínima (gráfico 4).

GRÁFICO 4 | **EL SALVADOR: ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO, PERÍODO 2007-2012**
(EN PORCENTAJES)



FUENTE: ICEFI con cifras del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 5 | **EL SALVADOR: CARGA TRIBUTARIA NETA (2000-2012)**
(EN PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: ICEFI con cifras del Ministerio de Hacienda.

Como se muestra en el Gráfico 5, en el período del año 2000 al 2012 los ingresos tributarios han registrado una evolución importante que se refleja en el aumento de 4.2 puntos del PIB en la carga tributaria neta, producto principalmente del rendimiento de las reformas al impuesto sobre la renta, rubro que ha contribuido con el 47.4 % del incremento de la presión tributaria. A pesar de que la carga tributaria ha ido en ascenso durante los últimos años, a excepción del 2009 cuando la crisis mundial afectó más las arcas del Estado, continúa por debajo de la carga tributaria media de los países de América Latina, que en el año 2011 fue de 15.7 % del PIB (CEPAL, 2013).

Independientemente de lo comentado, el nivel alcanzado por la carga tributaria es insuficiente para garantizar niveles de gasto social e inversión pública adecuada, especialmente si dichos rubros se comparan con los estándares internacionales.

LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA SALVADOREÑA

La administración tributaria está compuesta por tres entidades: La Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Dirección General de Aduanas (DGA), y la Dirección General de Tesorería (DGT). De ellas, la DGII y la DGA tienen la responsabilidad primaria de administrar los distintos tributos definidos en la legislación vigente, y que son aplicables a las operaciones domésticas y al comercio exterior, respectivamente. También tienen bajo su responsabilidad velar por el correcto cumplimiento de la normativa tributaria y aduanera, en las que se les dota de facultades para ejecutar acciones administrativas encaminadas al cobro de impuestos. Por su parte, la DGT se encarga únicamente de la función colectora de los impuestos, incluido el cobro administrativo de la mora tributaria.

La importancia de la administración tributaria en la recaudación radica en su papel coercitivo para con los contribuyentes, potestad que les faculta fiscalizar las operaciones económicas de los sujetos pasivos,³ e incluso aplicar sanciones al incum-

plimiento de obligaciones prescritas en las leyes. Sin embargo, también es de suma importancia su incidencia en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

En general, la magnitud del aporte que sobre la recaudación puede hacer la administración tributaria de un país depende del nivel de esfuerzo y eficiencia en el desarrollo de sus funciones, y se mide regularmente tanto por la productividad de los impuestos que son administrados, por el nivel de incumplimiento tributario o evasión, como por el aumento de la base tributaria efectiva que paga impuestos.

La falta de eficacia en el cumplimiento de las funciones que atañen a la autoridad tributaria puede deberse a factores que limitan su funcionamiento y, particularmente en El Salvador, estas restricciones se manifiestan en varios campos, entre los que destacan la falta de autonomía administrativa, el bajo presupuesto asignado a las entidades recaudatorias, la limitación en las capacidades técnicas del recurso humano, debilidad institucional sistémica y en la injerencia de los intereses económicos en la gestión, entre otros (FUNDE, 2008 e ICEFI, 2012).

DEFINICIÓN DE POTENCIALES ESPACIOS TRIBUTARIOS NO EXPLOTADOS, A PARTIR DE LA OPTIMIZACIÓN DE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Como ha sido señalado, la estructura actual del sistema tributario salvadoreño es insuficiente para suplir las necesidades de la población, especialmente las de la NNA. La búsqueda de espacios fiscales relacionados con la administración tributaria pasa por dos aspectos: optimizar la estructura actual del sistema y realizar cambios en los procesos y procedimientos de trabajo de la administración tributaria que contribuyan a mejorar la eficiencia recaudatoria.

La optimización de la estructura actual puede lograrse mediante la mejora de las capacidades de las

entidades de la administración tributaria, ya que de esa forma éstas podrán incidir de manera más efectiva en el cumplimiento voluntario y en el cobro coactivo de la deuda tributaria. Además, para CEPAL (2011) una de las deficiencias de la administración tributaria es que depende todavía de varios organismos recaudadores, en claro contraste con la tendencia internacional hacia la consolidación.

Gran parte de las mejoras establecidas como buenas prácticas a nivel internacional tienen como base el papel de la gerencia de las entidades recaudadoras, como lo afirma Díaz Yubero (2003). La administración tributaria de un país debe ser un organismo moderno, eficiente y efectivo, que debe poseer un estilo de dirección con visión estratégica de largo plazo, ser capaz de impulsar reformas y no conformarse con mantener el statu quo tradicional. De poco sirve un sistema tributario correctamente diseñado sin una organización capaz de aplicarlo.

En ese sentido, un estudio realizado por FUNDE (2008) concluye que una de las manifestaciones del problema en el trabajo de la administración tributaria es que los gerentes se dedican a complementar el trabajo técnico del nivel operativo, involucrándose hasta en las decisiones del nivel más básico, lo que definitivamente resta su capacidad de planificación estratégica. A ello se suman otras carencias como una estructura organizativa poco funcional para la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias, deficiencias de formación del personal operativo y la inexistencia de una adecuada política de personal: selección y retención. Por otro lado, resulta razonable pensar que este tipo de responsabilidades recaigan en un número reducido de personal si no se produce un incremento en la recaudación.

Derivado de las fallas en el nivel gerencial, surgen otras áreas susceptibles de mejora, como las capacidades de fiscalización y control que tienen un impacto significativo en los niveles de cumplimiento. También resulta importante destacar la falta de aprovechamiento a gran escala de las herramientas tecnológicas que podrían impactar sobre los resultados recaudatorios. Sobre este tema, debe

mencionarse que las herramientas informáticas se han convertido en uno de los principales mecanismos que las administraciones tributarias de los países desarrollados han utilizado para ejercer un efectivo control del sistema tributario.

Las reformas tributarias efectuadas en 2004 y 2009 introdujeron nuevas obligaciones formales a los contribuyentes y dotaron a la administración de más facultades para efectuar el control del cumplimiento de la normativa. Sin embargo, debido a los resultados obtenidos a la fecha, es perceptible que producto de diversas circunstancias, no todas esas facultades son utilizadas o aprovechadas plenamente⁴ en las tareas de verificación y control. Esta situación refuerza el planteamiento de que no solo es suficiente un apropiado cambio legislativo si no se dispone de una administración tributaria eficiente y eficaz. En el Cuadro 6, se presentan las principales reformas legislativas aprobadas para fortalecer el trabajo de la administración tributaria.

Al analizar las medidas mencionadas, y otras de menor envergadura aprobadas en la última reforma tributaria de 2014, queda claro que el legislador ha realizado un esfuerzo por aumentar las facultades y mecanismos de control al alcance de la administración tributaria, facultades que debieran reflejarse en el aumento de recaudación derivado de las acciones de las unidades fiscalizadoras (gráfico 6).

El 60 % de la recaudación proviene de la Cartera de Grandes Contribuyentes (SGC), algo lógico y que está en congruencia con la recaudación obtenida por la vía de declaración voluntaria; sin embargo, es preocupante la pérdida de protagonismo que ha tenido la Unidad de Medianos Contribuyentes (SMC), que de significar cerca del 20 % la recaudación en 2005, apenas aporta el 10 % en 2012. En el caso de las oficinas regionales —Oriente y Occidente—, su participación en la recaudación ha sido discreta, a pesar de que la actividad económica desarrollada en dichas zonas no es despreciable, lo que puede asociarse a que en este espacio está incluido el control en fronteras, área históricamente débil en materia de control.

CUADRO 6 | EL SALVADOR: REFORMAS EFECTUADAS PARA FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, AÑOS 2004 Y 2009

AÑO 2004	AÑO 2009
El emplazamiento público de los omisos (contribuyentes que no presentan sus declaraciones tributarias estando obligados).	Reforzamiento de las normas de control de precios de transferencia, que fueron adoptadas originalmente en la reforma de 2004, pero en dicha ocasión no se incluyeron en la normativa algunos componentes esenciales del control, como los métodos de valoración, alcance de las medidas, obligaciones de información, entre otros.
Transmisión en línea al servidor de la administración tributaria de la información de los montos de cada venta o prestación de servicios por parte de los contribuyentes con sistemas computarizados.	Introducción de la obligación de presentar declaración patrimonial.
Utilización de la información declarada por agentes y sujetos de retención/percepción del IVA y administradoras de tarjetas de crédito.	Presentación de informes de operaciones de parte de jueces, notarios, médicos, proveedores, registro de bienes inmuebles y municipalidades.
Desarrollar planes de control de mercadería en tránsito interno y decomiso de mercaderías en tránsito o almacenada sin documentación de respaldo.	Introducción de nuevas causales para dictar medidas precautorias: no colaboración, indicios de doble contabilidad, no permitir el acceso a la fiscalización.
Fortalecer la verificación de la operatividad de los sistemas mecanizados de los contribuyentes.	Nuevo procedimiento de cobro administrativo de la mora tributaria, dando más tiempo y potestades a la administración tributaria en la fase administrativa.

FUENTE: Elaboración propia con base en el Código Tributario, Ley de Impuesto sobre la Renta y Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios.

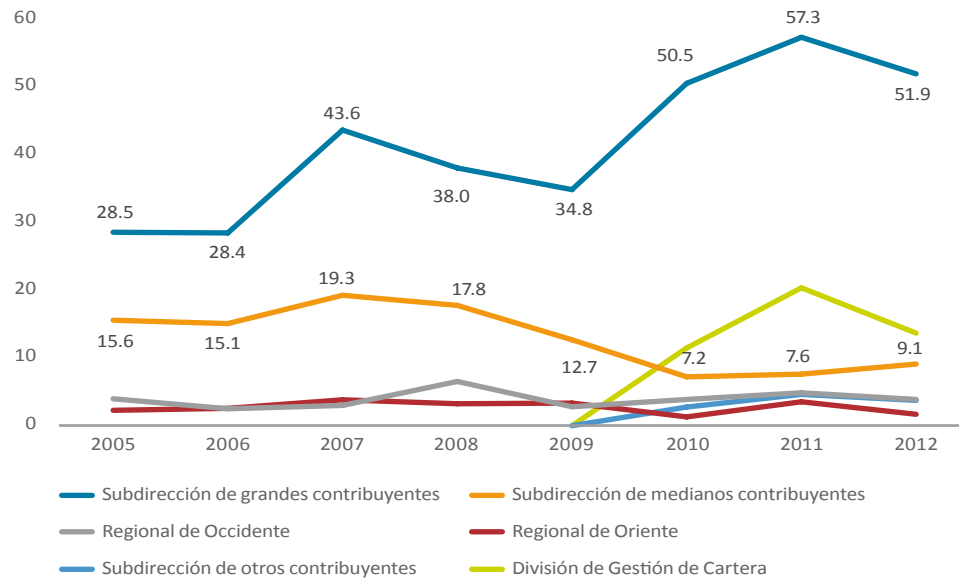
Sobre la temática anteriormente descrita, resulta interesante la evolución de la Gestión de Cartera (DGC), que utiliza un mecanismo de monitoreo de las operaciones del contribuyente en tiempo real, y quien atiende las sugerencias de la administración tributaria para corregir anomalías o indicios de infracciones sustantivas, pero que no es una fiscalización per se.

Ahora bien, dado el comportamiento mostrado, pareciera que la DGII ha cambiado sus preferencias de control, restando énfasis a la fiscalización integral de medianos contribuyentes y aumentando la verificación superficial de las operaciones de éstos últimos, como lo evidencia la tendencia de ambas carteras en el Gráfico 6. La razón de dicho cambio podría ser el costo-beneficio de ambos

mecanismos, pues la fiscalización implica dedicar muchas horas-hombre a un caso, para lo cual se requiere de técnicos con un alto nivel de cualificación y cuya recaudación es incierta. En la gestión de cartera, en cambio, el control es más ligero, no se requiere de capacidades técnicas especiales y el propósito es controlar el nivel de cumplimiento voluntario del contribuyente.

En estos casos en que debe decidirse qué cartera, sector o mecanismo utilizar para la fiscalización, es importante el papel de la gerencia estratégica de la DGII y las capacidades técnicas del personal de las unidades de planificación y de fiscalización. La clave es que mientras más visión estratégica se ponga en la toma de decisiones, mejores resultados se obtendrán.

GRÁFICO 6 | **EL SALVADOR: RECAUDACIÓN OBTENIDA POR LA VÍA DE LA FISCALIZACIÓN, POR UNIDAD FISCALIZADORA EN MILLONES DE USD**



FUENTE: Elaboración propia con base a cifras de la DGII.

Una restricción importante en la realización de mejoras en la administración tributaria es el financiamiento, ya que el presupuesto asignado a la administración tributaria ha sido históricamente bajo, sin sobrepasar el 1 % de la recaudación, lo que de alguna manera impide que se realicen inversiones en el desarrollo del capital humano, tecnología e infraestructura. Otros países como Guatemala, México, Perú y Chile, entre otros, destinan a la administración tributaria recursos que están por encima del 2 % de la recaudación tributaria.

UNA APROXIMACIÓN A LA PRODUCTIVIDAD DE LOS IMPUESTOS Y A LA EVASIÓN TRIBUTARIA, COMO INDICADORES DE EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La función principal de la administración tributaria de un país es hacer eficiente el cobro de

impuestos. Dicha situación se manifiesta en los niveles de productividad del sistema tributario y en los coeficientes de evasión de los principales impuestos del país. En consecuencia, el monto de recursos que podrían obtenerse a partir de una mejora en la administración tributaria se refleja en forma directa de los mecanismos que puedan utilizarse para mejorar la productividad y para evitar la evasión de los impuestos, especialmente de los dos principales tributos en El Salvador, como lo son el ISR y el IVA.

Un problema clave en la gestión de las finanzas públicas es el nivel de evasión fiscal prevaleciente en el país, pues dicho fenómeno erosiona la disponibilidad de recursos financieros de manera considerable. En el caso de El Salvador, al igual que para la estimación del gasto tributario derivado del otorgamiento de tratamientos preferenciales, no se cuenta con suficiente información que revele el comportamiento del incumplimiento tributario, pues no ha sido una práctica habitual que la

administración tributaria o el Ministerio de Hacienda publiquen dichas estimaciones. Como consecuencia, su análisis es limitado.

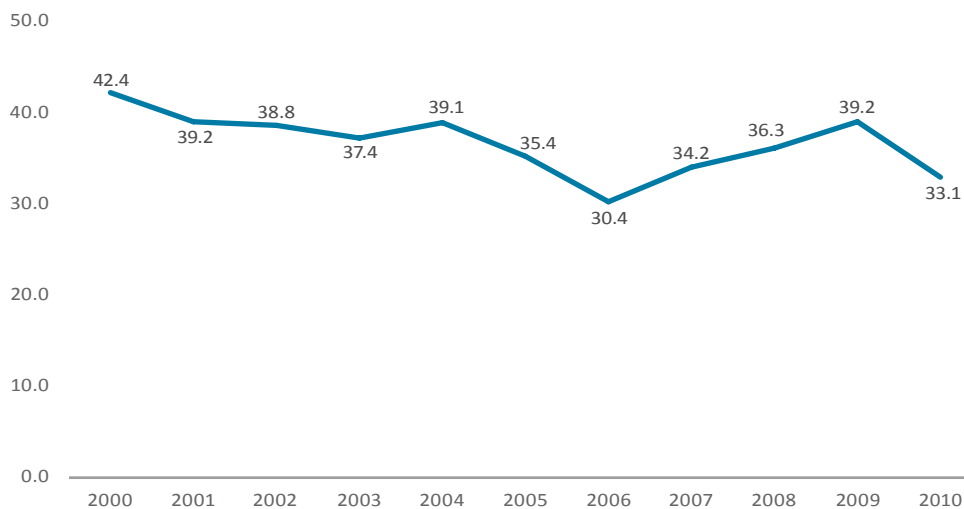
Algunas aproximaciones han sido realizadas por estudios particulares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), United States Agency for International Development (USAID), Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), entre otros, pero todos ellos se refieren a años anteriores a 2009. Recién en 2012, la DGII publicó una estimación de la evasión en el IVA para el período 2000-2010, lapso en el que el valor evadido pasó de 42.4 % a 33.1 % de la recaudación teórica⁵ (Ministerio de Hacienda, 2012) (gráfico 7). Por el contrario, respecto a la evasión en el impuesto sobre la renta no hay publicación oficial debido a la carencia general de estadísticas vinculadas con la distribución del valor agregado nacional en función de la remuneración de factores. Sin embargo, FUNDE (2008), con base a cifras del BID y USAID, estimó que en 2007 la evasión en el ISR a las sociedades era 47.0 %.

Siguiendo la lógica de una aritmética simple para proyectar los valores de la evasión para 2012, y asumiendo que se ha mantenido la tendencia de

mejora en la administración tributaria manifestada en 2010, podría estimarse que la evasión en el IVA doméstico se aproxima al 32.3 % (USD 367.2 millones), mientras que en el ISR a las sociedades podría llegar al 38 % (USD 379.8 millones), totalizando USD 747 millones evadidos. Estos datos deben ser tomados con cautela debido a que la recaudación de 2010 aún se encuentra severamente influenciada por los efectos de la crisis financiera internacional, por lo que no necesariamente debe haberse presentado una reducción en los incumplimientos de ambos impuestos.

Aun cuando las cifras mencionadas reflejan una reducción significativa de la evasión del IVA en el período de estudio, el panorama continúa siendo poco optimista cuando se compara con el resto de países de América Latina. Según estimaciones realizadas por Gómez-Sabaini y Jiménez (2011), “las tasas de evasión en el IVA calculadas para los países latinoamericanos en el 2006 se ubican en un rango de 11 % (Chile) al 38.1 % (Nicaragua) con un promedio de 27 % aproximadamente”. El Salvador, en ese año, se encontraba por encima de este nivel con un 30.4 %, de acuerdo a los calculados realizados por el Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 7 | EL SALVADOR: TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) (EN PORCENTAJES)



FUENTE: ICEFI con cifras del Ministerio de Hacienda de El Salvador (2012).

Por ello, la reducción de la evasión tributaria debe ser una meta de mediano plazo en la planificación presidencial. De esta fuente pueden ser obtenidos importantes recursos para financiar muchos programas y dentro de ellos, los vinculados con la NNA. Para lograrlo, el factor determinante es la eficiencia de la administración tributaria en su función fiscalizadora y recaudadora, como se acotó antes.

Complementariamente, al analizar la productividad del IVA en el periodo 2004-2012, por medio del modelo del potencial teórico,⁶ el promedio recaudatorio se mantuvo alrededor del 56 % del potencial a cobrar, alcanzando su máximo nivel en el 2012 con un valor de 60 %. Es decir, se cobra alrededor de 6 de cada 10 centavos del potencial máximo (gráfico 8).

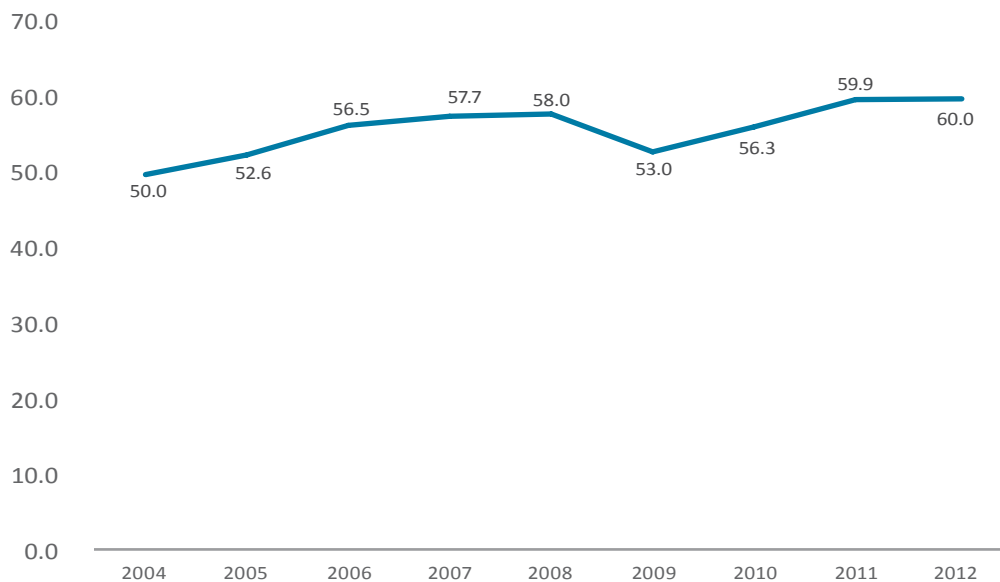
Lamentablemente la productividad del ISR no puede ser calculada con exactitud debido a que, como fuera mencionado previamente, el Banco Central de Reserva (BCR) no presenta información relacionada a la clasificación del Valor Agregado Nacional

desde el punto de vista de remuneración de los factores de producción.

Es pertinente destacar que el nivel de productividad del ISR para personas jurídicas en Latinoamérica asciende al 14 % mientras que el de personas naturales es de alrededor del 6 % (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Agencia de Cooperación Internacional Alemana, 2013).

Por otro lado, pero con mucha importancia, Pessino y Fenochietto (2010) presentaron un estudio en donde tratan de medir la capacidad tributaria total de los países de la región por medio del cálculo de lo que se conoce como la “frontera tributaria”. Este valor representa el nivel máximo de ingresos que un país puede recaudar dadas sus características económicas, sociales, institucionales y demográficas, representando entonces la recaudación potencial que puede ser obtenida a través del actual sistema tributario. Adicionalmente, ambos autores calculan el “esfuerzo tributario”, que es el

GRÁFICO 8 | EL SALVADOR: PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO PERÍODO 2004-2012 (EN PORCENTAJES)



FUENTE: ICEFI con cifras del Ministerio de Hacienda y BCR.

ratio entre la actual carga tributaria y la frontera tributaria, midiendo que tan lejos está un país de alcanzar el potencial de su recaudación.

La capacidad tributaria de un país (nivel potencial) está explicada por factores como preferencias de política fiscal en la forma de determinar las tasas, tratamientos tributarios preferenciales como exenciones o incentivos a la inversión, así como por la eficiencia del aparato recaudador. Así pues, los autores sostienen que algunos países pueden ser eficientes y tener un bajo nivel de recaudación y, por lo tanto, estar lejos de su frontera debido a que ellos simplemente decidieron establecer bajas tasas impositivas y proveer un bajo nivel de bienes públicos, es decir, un gobierno reducido.

Para El Salvador, dichos autores calculan que, dadas sus características productivas, socioeconómicas y el tamaño de su población, su frontera tributaria es 30 % del PIB, por lo que considerando la carga tributaria neta de 2012 del 14.4 %, el esfuerzo tributario es del 50.8 %. Este último valor sería entonces la productividad del sistema impositivo salvadoreño total.

La diferencia, como lo acotan Pessino y Fenochietto, está compuesta por las exenciones propias de cada impuesto, el gasto tributario y la evasión fiscal. Una vez más, aumentar dicho ratio de productividad implica en primer lugar, la realización de mejoras en la eficiencia recaudatoria, y la toma de decisiones de política respecto de algunos conceptos de gasto tributario que no tienen aporte significativo al crecimiento económico ni a la equidad distributiva.

El ejercicio de elevar el esfuerzo tributario de El Salvador al promedio de América Latina, que según los autores es 59.8 %, permitiría que la carga tributaria neta hubiera llegado a 16.9 % en 2012, es decir, 2.5 puntos del PIB superior a la efectivamente obtenida, lo que se traduciría en por lo menos USD 608 millones de recaudación adicional. Dicho resultado se podría obtener a través de la combinación de las medidas ya detalladas y esfuerzos adicionales en materia de combate a la evasión, a la defraudación tributaria y al contrabando aduanero.

Tomando en cuenta que para obtener los recursos anteriores se necesitaría una reingeniería del sistema tributario salvadoreño y de la propia administración tributaria, lo cual bajo las condiciones políticas actuales podría considerarse factible hasta en el mediano plazo, es preferible que la administración se comprometa a mejorar la percepción de impuestos por medio de un programa de combate al incumplimiento voluntario, lo que se traduciría también en un aumento de la carga tributaria.

Por ejemplo, si la planificación es bien elaborada, la administración tributaria podría comprometerse en el corto plazo reducir la evasión del IVA en 1 punto y la del ISR en medio punto, lo que se traduciría en que la recaudación aumentaría USD 97.0 millones, de los cuales USD 31 corresponden al IVA y el resto al ISR.

IDENTIFICACIÓN PRELIMINAR DEL GASTO TRIBUTARIO QUE PODRÍA ELIMINARSE PARA ENCONTRAR ESPACIOS DE INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El gasto tributario está compuesto por los ingresos que el Estado deja de percibir como consecuencia del otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales, particularmente producto de políticas orientadas a la promoción de sectores específicos de la economía nacional o de ciertos grupos de contribuyentes, y se manifiesta en la forma de exenciones, exoneraciones, reducciones de tasa, etc.

Los tratamientos tributarios preferenciales forman parte de la política tributaria de muchos países y en muchas oportunidades son altamente deseados por los elaboradores de la política debido a que su aplicación únicamente necesita la autorización de la Asamblea Legislativa en el momento de su aprobación. Las alternativas a dicho procedimiento, como el otorgamiento de subsidios focalizados, implican un seguimiento posterior y muchos costos vinculados al proceso; sin embargo, los subsidios focalizados producen efectos más equitativos, porque generalmente se otorgan a las personas de

menos recursos o por lo menos se otorgan a quienes fueron dirigidos los tratamientos especiales.

Los objetivos del Gasto Tributario son diversos y van desde la promoción de la inversión hasta lograr mayor progresividad o disminuir desigualdades entre zonas geográficas, sectores o grupos de contribuyentes. No obstante lo anterior, en muchas ocasiones los costos de otorgar tratamientos especiales superan los beneficios, pues producen una pérdida de recaudación para el Estado y profundizan la inequidad horizontal en el pago de los impuestos (CIAT, 2011).

La inequidad generada por las políticas de gasto tributario puede distorsionar las decisiones del resto de los agentes económicos, pues al verse favorecido un sector productivo en particular (para el que los incentivos constituyen un privilegio tributario), afecta la competencia y obliga al Estado a mantener elevadas tasas impositivas para garantizar un nivel mínimo de recaudación.

En el mismo orden, la evidencia empírica señala que los factores no tributarios son más importantes que los beneficios tributarios como determinantes del monto y la calidad de la inversión que atrae un país, particularmente en el caso de los países en desarrollo. Los factores no tributarios habitualmente destacados por los inversionistas como determinantes son: la estabilidad política, la seguridad jurídica, una política macroeconómica estable y creíble, calidad de la fuerza de trabajo y condición de la infraestructura (Roca, 2010).

Ante ello, la depuración de los incentivos fiscales otorgados por el Estado a algunos sectores, de manera particular los otorgados a la inversión, abre la posibilidad de generar espacios de los que se pueden obtener recursos para fortalecer la inversión en la niñez y adolescencia. Para ello es necesario cuantificar el gasto tributario originado por dicho concepto.

A diferencia de otros países de América Latina, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú, donde existe la obligación, incluso legal, de preparar y publicar

un informe del gasto tributario anual, en El Salvador no está institucionalizada dicha práctica y solo se cuenta con acercamientos de algunos estudios de organizaciones no gubernamentales.

La primera evidencia de un esfuerzo similar corresponde al ejercicio realizado por Artana (2008), quien con muchas limitaciones en los datos, estimó el gasto tributario del impuesto sobre la renta en 0.64 % del PIB, sin incluir el costo de los incentivos sectoriales. Más recientemente, Pérez (2013a), con datos más completos para el ejercicio 2009, determinó que el costo de los privilegios tributarios en el ISR e IVA podría llegar USD 871.6 millones (USD 415.3 millones en ISR y USD 456.3 en IVA), equivalentes a 4.2 % del PIB, de los que 2.0 % corresponden al ISR y 2.2 % a beneficios en IVA.

Las reformas tributarias de finales de 2009 y 2011 eliminaron algunas de las exenciones al impuesto sobre la renta consideradas como gasto tributario, tales como: la exención a los dividendos distribuidos, la exención a los intereses provenientes de depósitos de personas naturales, y la no afectación a los rendimientos de títulos valores. Con ello, el gasto tributario ha experimentado una disminución significativa, como se ilustra en el Cuadro 7.

El siguiente paso en el análisis es identificar que renglones o sectores beneficiados son susceptibles de revisión y reforma, con el objetivo de liberar u obtener nuevos recursos para destinarlos a los objetivos del estudio.

Al observar los sectores beneficiados con los tratamientos especiales, se encuentra que los incentivos a las zonas francas se convierten en el principal objeto de reforma debido principalmente a los compromisos adquiridos por el país ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), los cuales exigen que al 31 de diciembre de 2015 deben eliminarse las subvenciones a las exportaciones, categoría en la que están inscritas las exenciones del ISR a tales regímenes especiales.

La eliminación de tratamientos especiales a las zonas francas se enmarca dentro de la racionalidad

CUADRO 7 | EL SALVADOR: APROXIMACIÓN AL GASTO TRIBUTARIO, CLASIFICADO POR SECTOR ECONÓMICO, 2012

SECTORES	MILLS. DE USD	% DEL PIB	% DEL TOTAL DEL IMPUESTO
Impuesto Sobre la Renta			
Zonas francas	145.9	0.61	39.7
Inversión	65.5	0.27	17.8
Pensiones y seguros	94.4	0.40	25.7
Educación, salud y agua potable	33.7	0.14	9.2
Imprentas	6.0	0.03	1.6
Turismo	11.6	0.05	3.2
Cooperativas	6.2	0.03	1.7
Otros	4.4	0.02	1.2
Impuesto al valor agregado	367.8	1.54	100.0
Zonas francas	40.6	0.17	9.1
Inversión	113.8	0.48	25.6
Arrendamiento de vivienda	127.4	0.53	28.7
Pensiones y seguros	32.1	0.13	7.2
Educación, salud y agua potable	51.1	0.21	11.5
Transporte público	64.5	0.27	14.5
Imprentas	12.3	0.05	2.8
Otros	2.5	0.01	0.6
Total IVA	444.3	1.86	100.0
Total general	812.0	3.40	

FUENTE: ICEFI con base en Pérez (2013a).

económica debido a que no es conveniente otorgar incentivos fiscales a industrias de bajo valor agregado, ya que éstas no son dinamizantes del crecimiento económico ni aumentan la competitividad del país en el mercado global; además que ha sido demostrado por diversos estudios⁷ que los inversionistas internacionales observan otros factores distintos de los tributarios para colocar su capital. La eliminación de dicho tratamiento especial, asumiendo una merma recaudatoria del 30 %, como consecuencia del potencial cierre de algunas empresas, permitirían obtener ingresos adicionales por aproximadamente USD 130 millones.

Es pertinente indicar que El Salvador aprobó recientemente una reforma a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (Decreto Legislativo 318 del 21 de febrero de 2013), siendo las principales enmiendas, modificaciones a las definiciones de diferentes conceptos presentes en las versiones anteriores de la ley con el objeto de desvincular los incentivos de las exportaciones; y la incorporación de la definición de actividad industrial estratégica y área metropolitana.

La principal implicación de esta reforma, es que el gasto tributario en el país pueda ir aumentando en el tiempo debido a la redefinición de las

exenciones del impuesto sobre la renta, que contienen una extensión al plazo máximo para gozar de los beneficios, ahora depende de la ubicación geográfica de la empresa beneficiaria. También es importante destacar que, para evitar la crítica de la Organización Mundial de Comercio, se incluye en el tratamiento especial a la producción comercializada en el mercado interno por las empresas que anteriormente se dedicaban con exclusividad a la exportación. Además, dentro de los beneficios se agrega la exención del impuesto sobre la renta a los dividendos distribuidos, tributo creado en la reforma a la ley del ISR en 2011.

Posiblemente lo más importante del nuevo esquema de incentivos es que las exenciones o rebajas del ISR continúan hasta por un máximo de 45 años después de 2015, por lo que puede concluirse que dichos privilegios tributarios continuarán vigentes de manera permanente. Resulta importante comentar que existe la posibilidad que, en un examen de la política comercial por parte de la OMC, se compruebe que la norma sigue violando el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias y por ello el gobierno se vea en la necesidad de eliminarlos definitivamente.

Otra área susceptible de eliminación a los privilegios tributarios es el fomento a la inversión, rubro que ya tuvo reformas en 2009 y 2011, pero que aún conserva algunos conceptos que pueden ser considerados como potenciales espacios fiscales. Este es el caso de los rendimientos de los títulos de deuda pública, como los eurobonos y Letras del Tesoro (LETES), de los que se podría obtener alrededor de USD 64 millones.

Los incentivos al turismo son otro concepto potencialmente prescindible, pues los inversionistas de dicho sector pueden ser atraídos con mecanismos no tributarios, como la estabilidad macroeconómica, seguridad y certeza jurídica, altos niveles de institucionalidad, etc. En este caso, la recaudación adicional sería de al menos USD 11.6 millones.

El resto de rubros vinculados con los tratamientos especiales tienen, en su mayoría, el objetivo de

compensar desventajas de los sectores sociales de menor ingreso, como es el caso del arrendamiento de vivienda, gastos en educación, gastos en salud, suministro de agua potable por el Estado, indemnizaciones por muerte, incapacidad, accidentes o enfermedad y costo del transporte público de pasajeros, por lo que no sería recomendable reformarlos. También existen conceptos con restricciones internacionales o vinculados a la función primordial del Estado, tales como la exención de IVA a la importación de bienes realizadas por diplomáticos, que se debe a convenios de reciprocidad; o los rendimientos del Fondo de Pensiones que manejan las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), los cuales constituyen aportes a las cuentas individuales de ahorro de pensiones de los cotizantes. Todos estos aspectos, si decidieran ser gravados, se estima que podrían estar en contra del principio de subsidiariedad del Estado, además que implicarían un costo muy alto para su administración.

DEFINICIÓN DE POTENCIALES ESPACIOS TRIBUTARIOS NO EXPLOTADOS, A PARTIR DE CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA IMPOSITIVO

El segundo paso en la búsqueda de espacios fiscales es analizar posibles cambios en la estructura del sistema, para lo cual es necesario estudiar el desempeño de cada rubro impositivo en términos de equidad, neutralidad y eficiencia.⁸

Como se mostró antes, en la última década se ha producido una mejora en la equidad vertical debido a las reformas efectuadas al impuesto sobre la renta las que, en conjunto con otras modificaciones en la legislación, han permitido que el sistema tributario como un todo haya avanzado hacia la neutralidad, aunque no puede considerarse un sistema progresivo. Sin embargo, en el mediano plazo podría avanzarse hacia ese objetivo, por ejemplo, a través de la creación de un impuesto al patrimonio, tributo que se derogó a principios la década de 1990.

La iniciativa de establecer nuevamente el impuesto al patrimonio a personas y empresas con patrimonios arriba de USD 500,000, fue discutida durante 2010 y 2011, pero el gobierno no obtuvo el apoyo político suficiente para someterla a la Asamblea Legislativa, posiblemente por la estrategia utilizada, que fue plantearlo como una contribución especial para financiar la seguridad pública. En dicha ocasión, el Ministerio de Hacienda divulgó que la recaudación adicional que podría obtenerse as-

cedía a USD 130 millones anuales (LPG, 2011). En el nuevo gobierno se abre una vez más la oportunidad de lanzar esta propuesta, considerando los mismos parámetros de la iniciativa ya elaborada; es decir, gravar los patrimonios iguales o mayores a USD 500,000 con tasas progresivas de entre 0.5 % a 1.5 %. Los ingresos a obtener, tomando en cuenta que las últimas reformas solo han rendido hasta un 70 % del impacto esperado, podrían ascender a cerca de USD 90 millones.

RECUADRO 1 | OTRAS OPCIONES POR EL LADO DE LOS INGRESOS

La política fiscal puede influir sobre la equidad dependiendo de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, de quiénes reciben transferencias del gobierno y de aquellos que contribuyen a financiarlo mediante el pago de impuestos (ICEFI, 2012). Sobre esto último, las opciones que tiene el gobierno sobre qué productos específicos gravar o que nuevos impuestos se pueden crear son muchas. No obstante, aun cuando algunas propuestas son inviables técnica y sobre todo políticamente, la mayoría de las presentadas, incluyen tributos de carácter regresivo por lo que la incidencia de los mismos caería en los grupos de menores ingresos.

A continuación se discuten brevemente las que han contado con un análisis técnico:

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en diversas ocasiones ha recomendado a El Salvador el aumento de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a niveles comparables con los países de la región. Si el país, siguiendo la línea adoptada por Honduras, aumentara 3 puntos porcentuales el IVA, es decir pasara de 13 % a 16 %, El Salvador recaudaría alrededor de USD 600 millones (EDH, 2013). No obstante, en este caso se debe tomar en cuenta que este es un impuesto que no aporta a la construcción de una carga tributaria globalmente progresiva, más bien es un impuesto de carácter regresivo (paga más quien tiene menos). Sin embargo, es un impuesto de fácil recaudación y sus incrementos pueden constituirse en ingresos pre-asignados para la NNA, ya que esto permitiría que el aumento de la carga tributaria fuese utilizado íntegramente para este fin, con la excepción por supuesto de las rigideces presupuestarias que atan ciertas asignaciones al monto global de impuestos recaudado.

Complementariamente, existen segmentos poblacionales que están interesados en la ampliación a los impuestos a la industria fiscalⁱ, es decir tomando como base gravable la venta, consumo o distribución de bebidas alcohólicas, tabacos, petróleos y similares. No obstante, en muchos de esos casos, además de que ya se encuentran gravados, es pertinente evaluar que los tributos no alcancen un nivel de confiscatoriedad o que produzcan una doble tributación. Sin embargo, existe una posibilidad abierta en los mismos.

De igual forma, algunos segmentos poblacionales han evaluado y planteado la posibilidad de que, al igual como se realiza en otros países del mundo, se establezcan impuestos específicos a la “comida chatarra” que bien puede servir como una fuente de financiamiento directa a los programas de desnutrición del gobierno.

Todas estas medidas, antes de ser aprobadas, deben ser discutidas por los diversos actores de la sociedad reconociendo que deben ser acompañadas con factores fundamentales como: transparencia, eficiencia y efectividad del gasto público y un fortalecimiento de la administración tributaria. Todo esto, sin olvidar que el país cuenta con una estructura impositiva regresiva, dónde los que tienen más pagan relativamente menos que los que tienen menos.

i. La industria fiscal se refiere a todas las actividades que por naturaleza pueden ser gravadas en forma específica debido a que representan algún tipo de efecto nocivo sobre la comunidad o que por condiciones de monopolio, oligopolio, etc., afectan al consumidor por no presentar condiciones competitivas

Recientemente, durante los primeros meses de 2014, nuevamente estuvo en el tapete de discusión la posibilidad de crear un impuesto predial limitado. Sin embargo, la propuesta no tuvo eco y consecuentemente continúa siendo un espacio factible de explotar y que puede beneficiar significativamente la equidad vertical del país, además de generar una cantidad no despreciable de recursos.

En el mismo sentido, cuando se trata de la equidad horizontal, la estructura del sistema tributario salvadoreño da lugar a considerables espacios para el arbitraje tributario, principalmente por la magnitud de los incentivos fiscales vigentes. En la siguiente sección se abordará con mayor detalle dicho aspecto.

Otro elemento a considerar es la informalidad⁹ laboral la cual no suele vincularse al problema fiscal de manera directa. Sin embargo, en El Salvador la reducida base tributaria es una de las mayores limitantes para aumentar la recaudación a pesar de la modernización del sistema fiscal y de la institucionalidad en esta materia. Una economía moderna necesita de mercados laborales decentes, es decir, que brinden protección pero que al mismo tiempo favorezcan la generación de recursos por medio de la recaudación en renta que permiten (PNUD, 2013).

Esto puede corregirse por medio de la creación de un impuesto especial o “régimen simplificado” para la pequeña empresa, con características que permitan mejorar el control de las operaciones de éstas con las medianas y grandes empresas. Ya a principios de la década pasada y al inicio de la administración 2009-2014, se analizó un impuesto de este tipo, pero por diferentes circunstancias -falta de consenso, principalmente- no se llevó a la práctica. Al igual que con el restablecimiento del impuesto al patrimonio, el inicio de un nuevo período de gobierno es una nueva oportunidad para impulsar una propuesta de régimen simplificado que establezca un impuesto fijo o *advalorem* a la pequeña empresa —el proyecto analizado en 2010 establecía un impuesto *advalorem* progresivo desde el 2 % al 8 % a empresas con ingresos anuales

máximos de USD 50,000—. Al revitalizar el proyecto, con una tasa promedio del 5 % sobre los ingresos brutos, se podría obtener ingresos adicionales por al menos USD 35.3 millones.

En la reciente reforma tributaria de 2014, la Asamblea Legislativa aprobó el establecimiento de un impuesto al cheque y a las transacciones financieras, que tiene como propósito fundamental obtener la suficiente información de las operaciones que realizan los empresarios que se ubican en la informalidad económica y que, si bien es cierto en los cálculos incluidos por el Ministerio de Hacienda el efecto es sumamente limitado (alrededor de USD 20 millones en 2014), la recaudación puede ser mayor si se aprovecha oportunamente la información obtenida.

Finalmente, es pertinente indicar que algunos conceptos del Impuesto Sobre la Renta podrían ser susceptibles de reforma, aunque ello signifique un cambio radical en la política social del gobierno, además que existen otros que no han sido explotados en su totalidad por la administración tributaria.

Un ejemplo de lo pendiente de administrar en forma eficiente es la legislación de precios de transferencia, la legislación sobre capitalización débil y en general todos los temas vinculados a tributación internacional, los cuales representan una fuente de elusión y evasión tributaria, como consecuencia de la triangulación de beneficios hacia paraísos fiscales. Sobre este particular, sería pertinente que en forma inmediata la legislación incluyera un tratamiento diferenciado a las empresas domiciliadas en dichos territorios, a menos que los mismos sostengan acuerdos de intercambio de información que permitieran la oportuna y adecuada recaudación de las rentas localizadas en dichos territorios y que pertenecen a salvadoreños.

Dentro de dicho aspecto, se encuentra la introducción de gravámenes apropiados a las rentas de capital generadas por salvadoreños en el resto del mundo, la profundización de los cargos tributarios a los no residentes y por último el gravamen a las pensiones devengadas; estas últimas únicamente

cuando se encuentran por encima de cierto umbral, el cual se estima que podría estar por sobre USD 1,000 mensuales —este valor ya ha estado en discusión dado que solo un 10 % de las pensiones se ubican sobre el umbral y se estima que produciría una recaudación adicional de USD 7.0 millones—. Otro concepto que podría reformarse es la exención a las primas y a los reintegros de seguros, en donde podrían obtenerse hasta USD 66 millo-

nes, totalizando en el rubro de seguros y pensiones, la cantidad de USD 73 millones.

En resumen, el espacio fiscal que se estima viable por el lado de los ingresos, tomando el aumento de la productividad de los impuestos, eliminación de exenciones y creación de nuevos impuestos sería de alrededor de USD 501.8 millones; esto es, un 2.02 % del PIB (cuadro 8).

CUADRO 8 | ESPACIO FISCAL POR EL LADO DE LOS INGRESOS

DESCRIPCIÓN	VALOR (USD MILLONES)
Aumento productividad IVA	31.0
Aumento productividad ISR	66.5
Eliminación de exención del ISR a zonas francas y depósito de perfeccionamiento activo	130.0
Eliminación de exención del ISR a rendimiento de eurobonos y LETES	64.4
Eliminación de exención del ISR a empresas turísticas	11.6
Eliminación de exención del ISR a pensiones mayores a USD 1,000.00 mensuales	7.0
Eliminación de exención del ISR a primas y reintegros de seguros	66.0
Nuevo Impuesto al patrimonio	90.0
Nuevo régimen simplificado para pequeñas empresas	35.3
Total área de ingresos	501.8
Como % del PIB	2.02

FUENTE: ICEFI. Cálculos propios.

NOTAS DEL CAPÍTULO

1/ La progresividad de un impuesto o de un sistema tributario se mide a través del índice Kakwani, el cual sirve para comparar la concentración del impuesto respecto a la distribución del ingreso. Si el índice es mayor que cero quiere decir que la distribución del impuesto está más concentrada que el ingreso, por lo tanto es progresivo. Por el contrario, si el índice de Kakwani es menor que cero, el pago del impuesto se distribuye de forma más igualitaria o equitativa que el ingreso, y el impuesto es regresivo.

2/ La capacidad redistributiva se mide a través del índice Reynolds-Smolensky, el cual compara el cambio en la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini derivado de los impuestos o el impuesto en cuestión.

3/ De acuerdo al Código Tributario salvadoreño se considera sujeto pasivo el obligado al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea en calidad de contribuyente o en calidad de responsable.

4/ De acuerdo a FUNDE (2008), la administración tributaria no ha hecho uso de todas las facultades disponibles,

a consecuencia de las limitaciones causadas, ente otros aspectos por: su estructura funcional poco eficiente, carencia de planeación estratégica en la gestión, procesos engorrosos e ineficientes, escaso énfasis en la formación profesional, no aprovechamiento de las herramientas tecnológicas para facilitar el cumplimiento de los contribuyentes, etc.

5/ La recaudación teórica es el monto que tendría que estar percibiendo la administración tributaria si no existiera evasión.

6/ El modelo del potencial teórico muestra la relación entre el monto de IVA efectivamente recaudado y el monto potencial que debería ser recaudado. El potencial teórico del IVA está representado por la aplicación de la tasa del impuesto, a la base gravable teórica que se obtiene de las Cuentas Nacionales, sustrayendo el pago del propio impuesto; en general, partiendo del criterio que el IVA es un impuesto tipo consumo, el punto de partida para la estimación lo representa el consumo de los hogares y el consumo que realizan los entes del gobierno en donde se paga el Impuesto.

7/ Como ejemplo de ello, el estudio de CEPAL (2006) denominado “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”, establece que los países con buenas perspectivas de crecimiento, económicamente estables y con marcos regulatorios claros, instituciones eficientes y transparentes, recursos humanos calificados, y un ambiente proclive

a los negocios y abierto al comercio exterior, entre otras características, estarían en mejores condiciones para atraer la inversión extranjera directa. Además, el pago de impuestos ocupa el puesto 11 en el ranking de los 20 factores críticos que las empresas transnacionales consideran para seleccionar un país.

8/ Un sistema impositivo es más eficiente cuando la recaudación se acerca al máximo nivel recaudable de acuerdo a la capacidad tributaria del país. Existe equidad horizontal cuando dos personas con igual ingreso pagan igual impuesto. Existe equidad vertical si al colocar los contribuyentes en orden descendente con base a su ingreso, las personas con más altos ingresos pagan más que los de menor renta. Es neutral cuando la política impositiva no causa distorsiones en las decisiones de inversión y consumo de los agentes económicos.

9/ La economía informal se define como aquella que incluye toda la producción legal de bienes y servicios orientados al mercado que son adrede apartados del control de las autoridades gubernamentales por alguna de las siguientes razones:(a) evadir el pago de impuestos; (b) evadir el pago de contribuciones a la seguridad social; (c) eludir el cumplimiento de ciertos estándares legales del mercado de trabajo como salarios mínimos, jornada laboral, seguridad e higiene, etc.; (d) evadir el cumplimiento de ciertos procedimientos administrativos, como el registro y el control (Schneider, Buehn y Montenegro, 2010).

04/ ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO Y ESTIMACIÓN DEL ESPACIO FISCAL QUE PUEDE SER POTENCIALMENTE LIBERADO

La búsqueda de espacios fiscales para aumentar la inversión en la NNA no debe limitarse a los ingresos, pues el gasto público es un área donde se podrían encontrar recursos importantes. Para ello debe evaluarse la estructura, las características y el desempeño de cada rubro; sin embargo, la carencia de indicadores efectivos de gestión y de eficiencia del gasto público hacen de esto una tarea sumamente complicada.

En cuanto a su magnitud, el gasto del gobierno salvadoreño durante la década de los noventa presentó un promedio del 19 % del PIB; mientras que para el período de 2000 a 2008 manifestó un ligero incremento al 20 %, lo cual puede considerarse como natural debido al aumento de la población y sus consecuentes necesidades atendidas por medio de políticas públicas. En sentido complementario, el cambio de orientación política del gobierno salvadoreño y los efectos de la crisis económica internacional manifestadas en el período 2009-2012, propició que el gasto ejecutado registrara un incremento en el promedio, llegando hasta el 23.1 % del PIB (ICEFI, 2013).

Al igual que otros países de la región, la principal característica del gasto público en El Salvador es su extrema rigidez, que no permite contar con espacios para tomar decisiones de política relacionadas con el gasto social o inversión pública. De hecho, como puede observarse en el Gráfico 9, el





gasto de capital representa únicamente el 16 % del gasto total y dicha proporción ha venido declinando desde hace más de 20 años, cuando acumulaba más del 30 % de los recursos públicos.

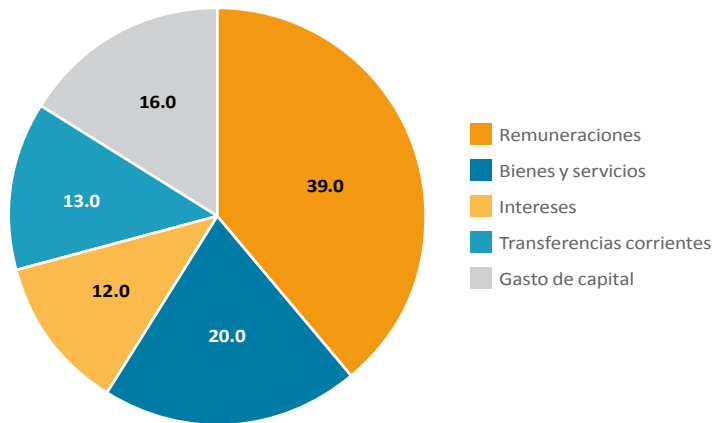
La rigidez del gasto está determinada por las asignaciones preestablecidas por la Constitución de la República y otras disposiciones legales, además de los gastos vinculados con el pago de sueldos y salarios y las asignaciones administrativas mínimas que son imposibles de evitar para que continúe funcionando el aparato estatal, y por supuesto por los gastos vinculados al servicio de la deuda, que de no cumplirse implicarían un cierre de las ventanillas de préstamo para el país.

Entre las asignaciones contempladas en la Constitución de la República y otras leyes, están las dirigidas al Órgano Judicial, al Órgano Legislativo, las transferencias al FODES, el servicio de la deuda, los gastos relacionados con las contribuciones especiales, etc. En general, estas asignaciones para el 2013, como lo muestra el Cuadro 9, ascendían a USD 1662.3 millones, es decir 36.8 % del presupuesto total.

Además, como fuera mencionado previamente, también están las erogaciones ineludibles como las remuneraciones, subsidios y compras de bienes y servicios, sumadas a la inversión financiada con préstamos y donaciones, así como el presupuesto de inversión pública; todo esto implicaba para el 2013 USD 2,117.6 millones (47 %). En total la rigidez del presupuesto salvadoreño es alrededor del 85 % de los gastos totales, por lo que únicamente queda un espacio disponible de entre 14 % y 15 % de los recursos para ser utilizados en fortalecer áreas prioritarias, y dentro de ellas la inversión en NNA.

El grado de rigidez se convierte entonces en la principal restricción para la reorientación de recursos, incluso potencialmente más grave que el poco margen disponible, por lo que la generación de espacios fiscales accesibles implica, en primer lugar, implementar acciones encaminadas a mejorar la eficiencia de las entidades del sector público, de modo que se cumpla con el principio de “gastar mejor” y como consecuencia se puedan liberar recursos.

GRÁFICO 9 ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO DE EL SALVADOR (2008-2012) (EN PORCENTAJES)



FUENTE: ICEFI con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 9 | RIGIDEZ DEL GASTO PÚBLICO EN EL SALVADOR (2011-2014)
(MILLONES DE USD)

CLASIFICACIÓN	PRES. VOTADO 2011		PRES. VOTADO 2012		PRES. 2013 VOTADO		PRES. ESTIMADO 2014	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
GASTOS TOTALES	4,503.5	100	4,203.4	100	4,505.3	100	4,679.5	100
A. Pre-asignaciones	2,078.8	46.2	1,547.8	36.8	1,662.3	36.9	1,791.0	38.3
Presupuesto Órgano Judicial	208.1	4.6	226.9	5.4	244.4	5.4	262.4	5.6
Presupuesto Corte de Cuentas de la República	34.8	0.8	35.8	0.9	36.9	0.8	37.9	0.8
Presupuesto Órgano Legislativo	53.5	1.2	56.3	1.3	57.9	1.3	58.5	1.3
Obligaciones Generales del Estado	58	1.3	37.9	0.9	31.9	0.7	49.6	1.1
Municipalidades - Transferencia FODES	240	5.3	300.9	7.2	306.4	6.8	336	7.2
Gastos electorales (anticipos y pagos deuda política)	7.7	0.2	3.1	0.1	9.9	0.2	8.3	0.2
Servicio deuda pública	1,272.6	28.3	705.7	16.8	749.5	16.6	803.1	17.2
Fondo de amortización y fideicomiso sistema pensiones público	95	2.1	63.1	1.5	102.5	2.3	112.1	2.4
Gastos de contribuciones especiales	109.2	2.4	118.2	2.8	123	2.7	123.1	2.6
B. Ineludibles	1,546.0	34.3	1,624.3	38.6	1,786.6	39.7	1,815.5	38.8
Remuneraciones (Resto de Instituciones)	1,164.0	25.8	1,253.2	29.8	1,312.8	29.1	1,348.7	28.8
Bienes y Servicios (Resto de Instituciones)	270.7	6	266.7	6.3	360.6	8	341.2	7.3
Subsidios	111.3	2.5	104.4	2.5	113.2	2.5	125.6	2.7
Subsidio gas licuado	37.6	0.8	61.4	1.5	77.9	1.7	89.8	1.9
Subsidio a la energía eléctrica	22.5	0.5	0	0	—	—	—	—
Subsidio al transporte	51.2	1.1	42.9	1	35.3	0.8	35.8	0.8
SUBTOTAL	3,624.9	80.5	3,172.1	75.5	3,448.9	76.6	3,606.6	77.1
C. Programa de inversión Pública	288.1	6.4	339.5	8.1	331	7.3	352.4	7.5
Proyectos de inversión con préstamos externos	180.6	4	223.5	5.3	216.4	4.8	232.9	5
Proyectos de inversión con donaciones del exterior	58.6	1.3	37.4	0.9	51.8	1.1	42.8	0.9
Presupuesto de Inversión Pública (PAIP)	48.9	1.1	78.5	1.9	62.8	1.4	76.7	1.6

CUADRO 9 RIGIDEZ DEL GASTO PÚBLICO EN EL SALVADOR (2011-2014)
(MILLONES DE USD) (CONTINUACIÓN)

CLASIFICACIÓN	PRES. VOTADO 2011		PRES. VOTADO 2012		PRES. 2013 VOTADO		PRES. ESTIMADO 2014	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
D. OTROS	590.5	13.1	691.8	16.5	725.4	16.1	720.5	15.4
Otros gastos de capital (no incluidos en el PAIP)	71.7	1.6	82.2	2.0	79.8	1.8	83.2	1.8
Gastos financieros y otros (resto de Inst.)	58.8	1.3	27.6	0.7	30.9	0.7	31.0	0.7
Transferencias corrientes (resto de Inst.)	460.0	10.2	582.0	13.8	614.8	13.6	606.4	13.0
Rigidez del gasto público en %								
Concepto	Votado 2011		Votado 2012		2013 Votado		Estimado 2014	
A. Pre-asignaciones	46.2		36.8		36.9		38.3	
B. Ineludibles	34.3		38.6		39.7		38.8	
C. Programa de inversión pública	6.4		8.1		7.3		7.5	
Total general	1,047.81		83.5		83.9		84.6	

FUENTE: ICEFI con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda.

IDENTIFICACIÓN DE RUBROS DE GASTO QUE PUEDEN SER POTENCIALMENTE OPTIMIZADOS, REORIENTADOS O ELIMINADOS

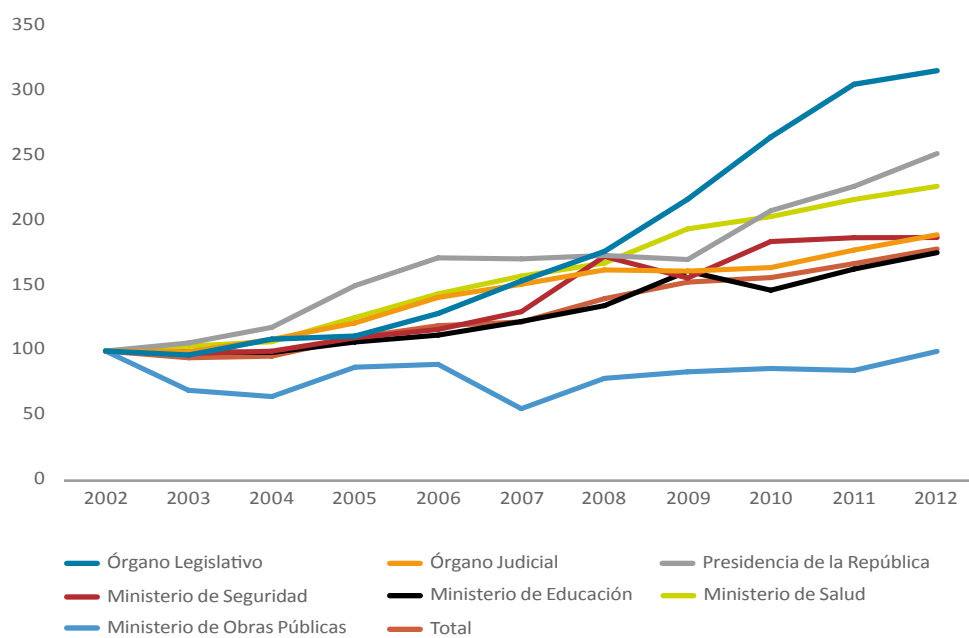
A pesar de no disponer un sistema de indicadores de gestión que permitan medir con relativa certeza el nivel de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, un primer examen en los presupuestos ejecutados de las entidades del gobierno central permite encontrar que en la última década algunas de ellas han expandido su gasto mucho más allá del promedio, lo cual podría considerarse innecesario atendiendo a la necesidad del gobierno de reorientar los recursos hacia objetivos de bienestar social.

Entre las entidades que ocupan los primeros lugares en expansión del gasto público total se encuen-

tran la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la República, cuyos presupuestos se han triplicado, siendo lo más relevante que se trata de instituciones de conducción administrativa y no de servicios vitales para la población. En general, estos presupuestos en los últimos 10 años han crecido 75 % y 87 %, respectivamente, mientras que otras entidades clave para el crecimiento económico y el desarrollo, tales como el Ministerio de Obras Públicas, mantiene estático su presupuesto desde hace 10 años (gráfico 10).

En el caso de la Asamblea Legislativa, el incremento presupuestario se debe en gran parte al rubro remuneraciones, que pasó de USD 12.5 millones en 2005 a USD 35.3 millones en 2012, producto del aumento en el personal de staff y administrativo. Esta situación ha producido que el Órgano Legislativo sea cuestionado por la sociedad en gene-

GRÁFICO 10 | EL SALVADOR: COMPORTAMIENTO DEL PRESUPUESTO POR ENTIDADES (2002-2012) (ÍNDICE 2002=100)



FUENTE: ICEFI con base en estadísticas del Ministerio de Hacienda.

ral y que incluso actualmente esté en litigio con el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) por no revelar la cantidad, nombre y salario de todos los asesores legislativos (FUSADES, 2013).

Por su parte, el aumento del presupuesto de la Presidencia de la República se ha dado por la existencia de un conjunto de secretarías que tienen como función principal apoyar a la presidencia en el desarrollo de sus atribuciones, además de ser el vínculo con el resto de entidades del sector público. La estructura actual comprende las siguientes secretarías: Técnica y de Planificación de la Presidencia, Asuntos Estratégicos, Asuntos Legislativos y Jurídicos, Comunicaciones, Inclusión Social, Cultura y la Secretaría Privada de la Presidencia.

Estas secretarías absorben actualmente alrededor del 50 % del presupuesto de la presidencia, luego de que, por ejemplo, en 2004 solo eran dos secretarías y representaban el 16.8 % del gasto (cuadro 10).

Al igual que las dos entidades mencionadas, otras unidades presupuestarias han visto crecer sus asignaciones de manera significativa, aunque no tanto como las ya citadas; este es el caso del Órgano Judicial, organismo que por mandato de la Constitución de la República de El Salvador debe recibir como mínimo el 6 % de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno (artículo 172 de la Constitución de la República). Aquí, la tarea sería principalmente la de asegurar la eficiencia en la ejecución de los recursos, tanto en materia de remuneraciones como en la adquisición de bienes y servicios, pues dicha institución invocando la independencia de poderes y la prerrogativa constitucional de recibir un presupuesto no menor al 6 % de los ingresos corrientes del Estado, lo convierte en una rigidez fiscal difícil de eliminar.

Dos de los cuestionamientos hechos al Órgano Judicial son el monto de los salarios y la cantidad de beneficios o prestaciones que reciben sus funcionarios

RECUADRO 2 | EL GASTO SOCIAL

El gasto social que es la fracción del gasto público que se dirige en forma directa a crear oportunidades para la población, y tiene una mayor capacidad de favorecer la equidad por medio de la provisión de servicios directos a las personas, tales como: educación, salud, vivienda, agua y saneamiento y protección social. La dotación de estos servicios contribuye al cumplimiento, respeto y promoción de los Derechos Humanos, lo que se traduce, en términos concretos, en igualar las oportunidades para construir proyectos de vida plenos entre los habitantes de un país. Es decir, el gasto social tiene influencia directa tanto en la equidad de las condiciones iniciales de la población, o sea en su igualdad de oportunidades (ICEFI, 2012), como en el logro de su bienestar a lo largo de la vida.

Este gasto debe estar en constante evaluación para medir su efectividad y calidad, para generar certeza en la ciudadanía y confianza y aceptación hacia el Estado. En la medida que el gasto social sea efectivo, permitirá mejorar la calidad de vida de la población.

Por lo tanto, el Estado debe estar obligado realizar un gasto social efectivo, pero que además lo amplíe tanto en los montos asignados como en el número de beneficiarios que lo perciben.

CUADRO 10 | EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2004-2013) (EN MILLONES DE DÓLARES)

UNIDADES PRESUPUESTARIAS	2004	2010	2012	2013*
Dirección y Administración Institucional	33.9	63.7	61.0	35.6z
Secretaría de Comunicaciones	8.4	14.57	16.0	13.7
Secretaría Técnica	3.7	3.6	5.2	7.4
Fortalecimiento Familiar	3.0			
Secretaría de Inclusión Social		10.86	17.4	12.8
Secretaría de Cultura		14.1	16.9	17.2
Secretaría para Asuntos Estratégicos			9.1	7.4
Apoyo a Instituciones Adscritas	23.0	17.3	18.5	17.3
Apoyo a Otras Entidades	0.3	2.4	3.3	3.6
Financiamiento de Gastos Imprevistos		0.334	2.8	2.7
Apoyo a población afectada por depresión 12E			0.7	
Apoyo a Política Nacional de Juventud				4.3
Comunidades Solidarias-INJUVE-FOCAP			0.9	0.5
Comunidades Solidarias-STP-FOCAP			0.0	1.3
Comunidades Solidarias-SIS-PACSES			0.9	0.7
Comunidades Solidarias-SECULTURA-FOCAP			0.1	
Territorios de progreso				1.0
Total	72.2	126.9	152.8	125.3
Secretarías cómo % del total	16.8	34.0	42.3	46.6

FUENTE: ICEFI, con base en información del Ministerio de Hacienda.

Nota: *Proyecto de presupuesto

y empleados, que sobrepasan por mucho los recibidos por la gran mayoría de empleados públicos del país. La consecuencia es, además del uso importante de recursos, una actitud de fricción de los trabajadores del resto de entidades públicas que no gozan de prestaciones similares.¹ Esta misma situación se vive en otras instituciones como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

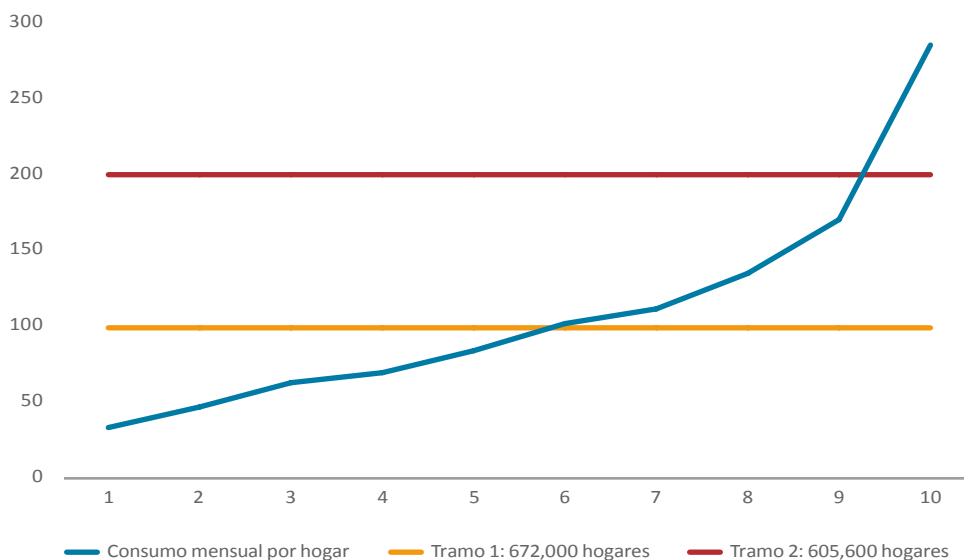
Otra área en la que pueden reorientarse recursos es la relacionada con los subsidios a los servicios básicos, y de manera específica en los subsidios al gas licuado de petróleo y al consumo de energía eléctrica; específicamente, focalizando este último a los hogares con consumos menores a 100 KWH de electricidad, que son los hogares que se encuentran dentro de los deciles de menores ingresos (gráfico 11). Dicha medida es factible para el gobierno por cuanto dispone de una base de datos actualizada y depurada de hogares receptores de ambos beneficios, la que se tendría que constituir en la base del otorgamiento de los programas focalizados.

En el caso del gas licuado, en una primera etapa la nueva estructura mantendría el valor del subsidio unitario que se ha otorgado en el sistema adoptado desde abril de 2011 (USD 9.10), pero en el mediano plazo puede ser sustituido por un mecanismo de ajuste automático conforme la variación de los precios internacionales del producto. Por su parte, en el subsidio a la energía eléctrica, basta con suspender el subsidio a los hogares con consumos superiores a 99 KWH.

Este cambio de política le permitiría al gobierno liberar recursos por USD 206 millones (gas licuado de petróleo, USD 25 millones (Ministerio de Hacienda, 2012b); energía eléctrica, USD 157.7 millones), sin afectar el bienestar de los hogares más pobres, pues éstos mantendrían los beneficios.

En cuanto al subsidio al transporte público de pasajeros, el gobierno podría implementar un mecanismo de ajuste automático acorde a las variaciones del precio de los combustibles y otros parámetros, así como determinar el umbral mínimo en los precios

GRÁFICO 11 | EL SALVADOR: CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA POR DECIL DE INGRESO (KWH POR HOGAR)



FUENTE: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Economía y DIGESTYC.

por debajo del cual no se otorgue el beneficio. Esto permitiría obtener ahorros en dicho concepto, los cuales se estimaría que ascenderían a USD 35 millones (Ministerio de Hacienda, 2012b).

El área de adquisiciones y contrataciones es también sujeta de reformas legales de las que pueden derivarse importantes ahorros de recursos para el Estado. Sobre este particular, Pérez et al (2012) proponen para El Salvador una serie de modificaciones a la normativa legal, de las que se destaca la obligación de comprar a precios de mercado, y quien no lo cumpla debe ser sancionado en jurisdicción administrativa y penal. Como consecuencia, los autores estiman que se puede ahorrar hasta un 15 % del costo de los bienes y servicios del Sector Público No Financiero (SPNF), es decir, alrededor de USD 162.9 millones al considerar la estimación de cierre de 2013.

Un área en la que tradicionalmente se pueden obtener ahorros es el pago de intereses del servicio de la deuda, por medio de la optimización del portafolio de la misma; no obstante, en el caso de El Salvador esta área ya ha sido explotada en los últimos años. Por ejemplo, algunas acciones en la vía de reducir la carga financiera son: a) la suscripción de canjes de deuda con España, Japón y Alemania (2008-2010); b) el cambio de tasas variables a tasas

fijas menores al 3 % en préstamos del BID y Banco Mundial (2009) y, c) cambio de préstamos en diferentes monedas a dólares estadounidenses con los mismos organismos (2009). Asimismo, las tasas pagadas por los Certificados de Inversión Previsional (CIP) y las LETES, están referenciadas a la tasa LIBOR a 6 meses, misma que lleva cinco años de mantenerse por debajo del 2 %, mientras se espera que por lo menos en los próximos cinco años no pase del 4 %, lo cual podría ser un indicador de la posibilidad de renegociar a una tasa de interés fija.

En el campo de la deuda pública, la única categoría susceptible de obtener ahorros en el pago de intereses son los eurobonos a largo plazo, que están pactados a tasas entre el 5 % y 8 %. En estos casos, la oportunidad que pueda tener el gobierno para reducir el pago es el “roll-over” a una tasa más baja, pero los próximos vencimientos están programados para 2019 y 2023, por lo que no es factible obtener espacios de recursos por esta vía en el corto plazo.

En general, se estima que por el lado del gasto, los espacios fiscales que podrían obtenerse y los cuales podrían ser técnica y políticamente viables, ascienden a USD 380.6 millones, equivalentes al 1.53 % del Producto Interno Bruto. El resumen de los hallazgos en esta materia se presenta en el Cuadro 11.

CUADRO 11 | EL SALVADOR: ESPACIO FISCAL POR EL LADO DE LOS GASTOS

DESCRIPCIÓN	VALOR (USD MILLONES)
Focalización de subsidio de gas licuado de petróleo	25.0
Focalización de subsidio de energía eléctrica	157.7
Focalización subsidio al transporte público	35.0
Reformas al sistema de adquisiciones	162.9
Subtotal área de gastos	380.6
Como porcentaje del PIB	1.53

FUENTE: ICEFI, con base en información del Ministerio de Hacienda.

NOTAS DEL CAPÍTULO

1/ Algunos ejemplos de prestaciones son: a) 14 sueldos al año versus un aguinaldo de 1.5 salarios mínimos para el resto del sector público; b) bono navideño de USD 900.00; c) Transporte, d) Uniformes, e) útiles escolares, f) seguro médico hospitalario, etc.

05/ RESUMEN DE HALLAZGOS

En los apartados y secciones anteriores se ha desarrollado un conjunto de medidas que incluyen desde mejoras de eficiencia en la gestión de las instituciones públicas, hasta reformas legales que podrían cambiar la estructura del sistema impositivo y del gasto público. Se debe destacar que algunas de estas acciones requieren tiempo para que se puedan llevar a cabo y consensuarse. Es decir, el espacio fiscal que generarían para el financiamiento de la NNA no es inmediato. Sin embargo, si es urgente su discusión y aprobación al tenor de la importancia que representan para el país.

Así las cosas, la puesta en marcha de dichas medidas permitiría al Estado liberar recursos por al menos 3.6 puntos del PIB, mismos que de ser utilizados en su totalidad para financiar programas orientados a la protección de los derechos de la NNA, permitiría que el país aumentara significativamente su inversión en dicho sector. No se debe olvidar la rigidez del gasto que, por mandato legal, obliga que de los ingresos que perciba el Estado un porcentaje debe ser asignado a diversas instituciones. Si se toma en cuenta que únicamente los gastos legales e ineludibles —sin los cuales el Estado no podría funcionar— representan alrededor del 65 % del presupuesto, lo disponible para nueva inversión únicamente sería alrededor de 1.2 % del PIB, unos USD 304 millones, monto que de todas formas implicarían un importante salto en la atención de las necesidades de la NNA (cuadro 12).

CUADRO 12 | RESUMEN DE ESPACIOS FISCALES ENCONTRADOS

DESCRIPCIÓN	VALOR (USD MILLONES)
Total del área de ingresos	501.8
Total del área de gastos	380.6
Total espacio fiscal	882.4
Como % del PIB	3.6
Rigidez del gasto	573.56
Total disponible para NNA	308.8
Total disponible para NNA como % del PIB	1.2

FUENTE: ICEFI, con base en información del Ministerio de Hacienda.





06/ REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

El objetivo de este estudio es contar con un diagnóstico de la política utilizada por el gobierno salvadoreño para garantizar los derechos de la NNA y sobre todo aquellos que tengan como propósito crear las condiciones para un desarrollo óptimo y una mejora en las potencialidades reales de dicho segmento poblacional, en el corto y largo plazo.

Inicialmente, la evaluación muestra que El Salvador debe realizar un esfuerzo significativo para alcanzar como mínimo el nivel de inversión que realizan en NNA los países de Latinoamérica o de la región centroamericana, y así mejorar las condiciones en las que se desarrollan los niños y adolescentes en el país. La simulación establece que para el efecto, la inversión adicional debiera representar 1.6 % del PIB para presentar resultados similares a Latinoamérica, o de 1.9 % del PIB si se pretende el nivel medio de la región centroamericana, aun cuando es pertinente recordar que estos datos se encuentran severamente influenciados por la inversión realizada en Costa Rica, país que presenta la mayor inversión en todo el continente.

En ese sentido, se hizo un examen minucioso en las áreas de ingresos y gasto en la búsqueda de espacios fiscales identificando recursos que puedan ser liberados para luego ser reorientados al financiamiento de la política de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Los espacios fiscales identificados ascienden a alrededor de USD 308.8 millones, lo que equivale a 1.2 % del PIB, recursos que de ser utilizados en su totalidad en la política pro NNA, le darían al país la posibilidad de situarse muy cerca del promedio de los países de América Latina y permitirían una





mejora sustancial en el bienestar de dicho grupo de población. Este resultado, no obstante, puede mejorarse atendiendo al hecho que la estimación toma en consideración la rigidez presupuestaria actual; si los recursos detectados se dirigen específicamente a la niñez, la cantidad disponible podría ser mayor.

Sin embargo, existen limitaciones importantes que deben ser consideradas. En primer lugar, puede mencionarse la gran cantidad de necesidades urgentes que el gobierno tiene que atender y que en una visión de corto plazo puedan resultar más prioritarias para los tomadores de decisiones de política. En esta categoría se encuentran los gastos de funcionamiento, seguridad, servicio de la deuda y la deuda previsional. En segundo lugar, el permanente alto déficit fiscal obliga a que, en la persecución del objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal, cualquier ahorro o nuevos recursos disponibles se utilicen para mejorar dicho resultado antes de aumentar el gasto social.

A pesar de las limitaciones existentes, para las autoridades fiscales debería ser un reto primordial el que, además de atender los problemas de corto plazo, se tenga una visión de largo plazo en la que la premisa sea gastar mejor; es decir, ganar eficiencia y efectividad en los recursos invertidos y hacerlo en los destinos correctos: educación, salud, infraestructura, como la base de la creación de las capacidades productivas del país y, como eje transversal, la seguridad física y jurídica.

En el contexto citado, el año 2014 se convierte en un año de importantes desafíos para el país, especialmente por tratarse de un año de transición política. Así pues, el gobierno del Presidente Sánchez Cerén tiene la responsabilidad de asumir la tarea de tomar decisiones que en alguna medida puedan resultar difíciles o incómodas para ciertos grupos de interés, pero que por el bienestar de la población y por la sostenibilidad fiscal del país deben ser adoptadas. Medidas como asignar un menor presupuesto a la Asamblea Legislativa y a la Presidencia de la República se convierten en tareas difíciles por la independencia de poderes en el primer caso

y por el grado de cobertura que ha logrado la Presidencia en las actividades del gobierno. Las mismas restricciones están presentes al procurar un uso eficiente de los recursos en el Órgano Judicial y otras entidades públicas.

El nuevo gobierno debe enfrentar el desafío de focalizar los subsidios a los servicios básicos, específicamente al gas licuado de petróleo y al consumo de energía eléctrica, porque esta es una de las principales causas del incremento del gasto corriente. No se trata de eliminar el beneficio, sino que otorgarlo a los hogares que realmente lo necesitan. Para ello, se puede excluir a los hogares que consumen más de 99 KWH de ambos subsidios, con lo que se logrará un ahorro importante y no se afectará el bienestar de la población que vive en condiciones de pobreza.

En el área de los ingresos, el mayor problema es la productividad del sistema impositivo, que actualmente recauda solo el 50 % de su potencial, lo que se debe en parte a problemas de eficiencia de la administración tributaria, por lo que el gobierno debe priorizar el fortalecimiento de las capacidades gerenciales y técnicas con el objeto de obtener mejores resultados de la fiscalización y recuperación administrativa de la deuda.

En el mismo sentido, la administración tributaria debe también utilizar todas las medidas de control contenidas en la legislación para mejorar la recaudación, pues en las reformas de los últimos años se han aprobado medidas que no están siendo aprovechadas de manera óptima.

En el ámbito de la política tributaria, se recomienda que en el inmediato plazo se comiencen las gestiones para la aprobación y entrada en vigor de un nuevo impuesto al patrimonio, como una medida efectiva para aumentar la recaudación directa, sin afectar el bienestar de la población, ya que dicho tributo es progresivo. De la misma forma, con el objeto de aumentar la equidad y la eficiencia, se propone la creación de un régimen simplificado para someter a imposición a las pequeñas empresas del sector informal.

Al mismo tiempo, es necesario volver a poner en discusión el mantenimiento de la política de otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión, de manera particular los destinados a promover actividades de poco valor agregado, como las zonas francas; y a otros sectores como el turismo y las inversiones financieras ya que éstos ocasionan una gran erosión de la recaudación y hay suficiente evidencia empírica para confirmar que el capital es también atraído por otros factores distintos de los tributarios, como son la estabilidad macroeconómica, la seguridad física y jurídica, y la calidad del capital humano, entre otros.

Se debe hacer notar que una parte de las acciones a implementar requiere reformas legales y nuevas normas, por lo que también se necesita consenso con el Legislativo y la sociedad en general. Otra parte de las medidas es de orden administrativo y únicamente requieren liderazgo y capacidad de gestión.

Finalmente, se recomienda que en aras de lograr un mayor crecimiento económico en el futuro, el Estado fortalezca decididamente la inversión en la NNA en las distintas aristas del desarrollo de este sector de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Reserva. (2011). *Boletín Económico 2011*. Banco Central de Reserva de El Salvador. No. 204 Mayo-Junio Año XXIV, San Salvador, El Salvador, 2011.
- Banco Mundial (2012). *Informe Anual 2012*. Washington, EEUU: Banco Mundial.
- CEPAL (2011). *Volatilidad macroeconómica y respuestas de política*. Chile, Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2013). *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, serie macroeconomía del desarrollo I*. Chile, Santiago: CEPAL.
- CEPAL/GIZ (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Chile, Santiago: CEPAL.
- CIAT (2011); *Manual de buenas prácticas en la medición de gastos tributarios: una experiencia iberoamericana*. Panamá, 2011.
- Colín. (2013). *La desigualdad de género comienza en la infancia*. México.
- CONNA (2013); *Política nacional de protección integral de la niñez y la adolescencia de El Salvador 2013-2023*. Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia; San Salvador, El Salvador; Mayo de 2013.
- Curcio J., Goldschmit A. y Robba M. (2012). *Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo*. Colección documentos de proyectos; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Santiago, Chile; Julio de 2012.
- DGII (2012). *Evasión del IVA en El Salvador. Serie 2000-2010*; Unidad de Estudios Tributarios, Dirección General de Impuestos Internos; San Salvador, El Salvador; Marzo de 2012.
- Díaz Yubero, F. (2003). *Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias Avanzadas*. Serie Documentos 14/03; Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, 2003.
- DIGESTYC. (2012). *Declaraciones públicas el 31 de Marzo del 2012 con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2010*. Enlace: <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/256126-tasa-de-desempleo-juveniles-de-133.html>
- EDH. (26 de abril de 2013). *FMI recomendó a gobierno subir IVA del 13% al 16%*. El Diario de Hoy. http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47861&idArt=7849080.
- El Salvador, Asamblea Legislativa (2000). *Código Tributario de El Salvador*, Decreto No. 230, 22 de diciembre de 2000 y reformas posteriores.
- FUNDE (2008). *Seguridad Fiscal en El Salvador, medidas para fortalecer la tributación*. Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; San Salvador, El Salvador; Septiembre de 2008.
- FUSADES. (2013). *Asamblea Legislativa incumple Ley de Acceso a la Información Pública*. Obtenido de FUSADES: http://www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=879:asamblea-legislativa-incumple-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica&Itemid=297

- GOES (2009). *Reglamento interno del Órgano Ejecutivo*. Consejo de Ministros; Gobierno de El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- GOES (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Gobierno de El Salvador, 2010.
- Gómez-Sabaini, J.; Jiménez; J. (2011). *Estructura Tributaria y Evasión Impositiva en América Latina*. CAF documento de trabajo N° 2011/08; Caracas, Venezuela.
- ICEFI (2011). *Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central*. Boletín de Estudios Fiscales No. 14, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala; agosto de 2011.
- ICEFI (2012). *La política fiscal en Centroamérica en tiempos de crisis*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala; Marzo de 2012.
- ICEFI (2013). *Política fiscal salvadoreña, 2007-2013: diagnóstico y condicionantes financieros para la transición política de 2014*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, San Salvador, Centroamérica; octubre de 2013.
- ICEFI (2014). *Centroamérica: urge fortalecer las administraciones tributarias*. Observatorio Fiscal No. 12 Época II. Disponible en: <http://icefi.org/centroamerica-urge-fortalecer-las-administraciones-tributarias/>
- ICEFI/Plan internacional (2013). *La inversión del gobierno central en niñez y adolescencia en Centroamérica, 2007-2011*. Borrador preliminar; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales; Guatemala; Junio de 2013.
- ISNA. (2011): *Una aproximación al fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador.
- Jorratt, Michael (s.f.). *Los instrumentos para la medición de la evasión tributaria*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile. Disponible en: http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/9/40959/Evasion_Curso_ASAP_ILPES2010.pdf
- LPG. (24 de junio de 2011). *Impuesto para seguridad: de 0.5% a 1.5%*. La Prensa Gráfica, <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/201131-impuesto-para-seguridad-de-05-a-15>
- LPG. (31 de marzo del 2012). *Tasa de desempleo juvenil es de 13.3%*. La Prensa Gráfica, <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/256126-tasa-de-desempleo-juvenil-es-de-133.html>
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador*. Disponible en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Ref_Presup_Pub.Plan_de_Reformas/Plan_de_Reforma_del_Sistema_de_Presupuesto_de_El%20Salvador.pdf
- Ministerio de Hacienda. (2012a). *Diagnóstico de las Finanzas Públicas de El Salvador*. Ministerio de Hacienda; diciembre de 2012.
- Ministerio de Hacienda. (2014). *Glosario*. Obtenido de Página web del Ministerio de Hacienda de El Salvador: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Ayuda/Glosario1> Consultado: 5 de junio de 2014.
- Ministerio de Hacienda. (varios años). *Informe de gestión financiera del Estado*. Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Hacienda, San Salvador, El Salvador.

- Ministerio de Hacienda. (varios años). *Presupuesto General de la Nación*. Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, San Salvador, El Salvador.
- MINSAL. (2012). *Conferencia del MINSAL sobre la investigación regional para prevenir el suicidio en el embarazo con datos del SIM-MOW (16 de Abril, 2012)*. Enlace: <http://www.salud.gob.sv/novedades/noticias/noticias-ciudadanosas/182-abril-2012/1323-16-04-2012-minsal-inauguro-taller-de-investigacion-regional-para-prevenir-suicidios-en-el-embarazo.html>
- MINSAL. (2012). *Declaraciones públicas del MINSAL el 16 de Abril del 2012*. Enlace: <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/derechos-humanos/buscan-prevenir-suicidio-en-adolescentes-embarazadas>
- Pérez C. (2013a). *Un acercamiento al gasto tributario en El Salvador*. En “Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador”; Págs. 53-70; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; FUNDE, Abril de 2013.
- Pérez C. (2013b). *Equidad tributaria en El Salvador: progresividad e impacto redistributivo del sistema impositivo*. Área de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador; Noviembre de 2013.
- Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012). *Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal*. Serie Seguridad Fiscal en El Salvador, Área de Macroeconomía y Desarrollo FUNDE, Marzo 2012.
- Pessino C., Fenochietto R. (2010). *Determining countries' tax effort*. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 195-(4/2010); Págs. 65-87; Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, España; 2010.
- Save the Children. (2012). *Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional*, pág. 44.
- Sosa, Edwin Rolando. (2005). *Glosario Tributario*. Universidad de San Carlos de Guatemala. Proyecto Es Tú Derecho.
- STPP-ICEFI-UNICEF (2014). *El Salvador: Medición del gasto público en niñez y adolescencia 2011*. San Salvador, El Salvador.
- STPP-UNICEF (2014). *La niñez y la adolescencia en El Salvador frente a sus garantías sociales de ciudadanía*. Un análisis multidimensional de sus privaciones. San Salvador, El Salvador.
- UNICEF. (2001). *Estado Mundial de la Infancia*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF. (2012). *Crecer juntos para la primera infancia*. Encuentro regional de políticas integrales. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF. (2013). *Estado Mundial de la Infancia 2013: niñas y niños con discapacidad*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF/STP/ICEFI. (2011). *El Salvador: Medición del Gasto Público en Niñez y Adolescencia*. UNICEF/STP/ICEFI. San Salvador.

GLOSARIO

BASE IMPOSITIVA O BASE GRAVABLE: Es la cuantificación económica del hecho generador del impuesto, la cual es expresada en moneda de curso legal y es la base del cálculo para la liquidación del tributo. En el caso de impuestos internos, la base estará determinada por la Ley aprobada, mientras que en el caso aduanero regularmente es el valor CIF de la importación de mercancías.

BASE TRIBUTARIA: Es la cantidad de personas que cumplen efectivamente con el pago de sus obligaciones tributarias. Para la cuantificación deben contabilizarse tanto las personas que cumplen directamente con la entrega de los fondos a las cajas fiscales, como los contribuyentes a quienes les practican retención directa en el pago de sus rentas. Normalmente dentro de la base tributaria, no se incluyen los sujetos pasivos del IVA, sin embargo, existen algunos esfuerzos por tratar de incorporar su medición.

CARGA TRIBUTARIA / PRESIÓN TRIBUTARIA: Es la suma de todas las recaudaciones tributarias, expresada usualmente como porcentaje del PIB. En algunos países únicamente se acostumbra utilizar la medición de los ingresos tributarios cobrados por el gobierno central, mientras que en otros se incorpora la medición de los ingresos nacionales, incluyendo los provenientes de la seguridad social y los gobiernos locales. También, derivado de las particularidades de la legislación de cada país, para algunos de ellos, la carga tributaria puede presentarse en términos brutos y en términos netos, en donde la primera es el resultado de los ingresos tributarios previo a la devolución del crédito fiscal del IVA o de otros impuestos, mientras que la segunda es el resultado final, que cuantifica la cantidad real de recursos de los que dispone el gobierno para financiar sus programas.

DECLARACIÓN PATRIMONIAL: Información sobre el conjunto de bienes, créditos y derechos de una persona, así como de su pasivo, deudas u obligaciones de índole económica. Conjunto de bienes, créditos y derechos de una persona y su pasivo, deudas u obligaciones de índole económica. Al excluir el pasivo, deudas u obligaciones de índole económica resulta el patrimonio real o neto.

ELUSIÓN FISCAL: Acto de evitar el pago de impuestos, por medio de la utilización o aprovechamiento de los aspectos considerados en las leyes tributarias, tales como deducciones, exenciones, no sujeciones, etc., o los vacíos contemplados en la ley y que producen una sustancial reducción del pago efectivo tributario.

EQUIDAD HORIZONTAL: Se dice que existe equidad horizontal, cuando los contribuyentes pagan una cantidad igual de impuestos, si tienen una cantidad similar de ingresos, sin importar la fuente de sus rentas.

EQUIDAD VERTICAL: Es el fundamento constitucional sobre el que descansa la justicia tributaria y consiste en que paguen más impuestos para el sostenimiento del Estado, quienes tienen más ingresos, rentas o riqueza. Cuando un impuesto grava proporcionalmente más a quien tiene más ingresos o propiedades, se dice que el impuesto es progresivo, mientras que si grava proporcionalmente menos a aquellos que tienen más ingresos, se dice que el impuesto es regresivo.

EVASIÓN FISCAL: Elusión total o parcial de los impuestos, normalmente cuando ya se ha producido el hecho generador, por medio de la utilización de mecanismos ilegales.

EXENCIÓN DE IMPUESTOS: Liberación de una persona, física o individual por disposición legal, de la obligación de pagar impuestos o contribuciones al Estado. Dispensa legal de la obligación tributaria sustantiva. Teóricamente la exención de impuestos deriva de la evaluación de la situación sociofiscal de las personas, y en donde se establece que para la sociedad representa un bienestar que un segmento o grupo poblacional deje de pagar impuestos.

EXONERACIÓN TRIBUTARIA: Liberación de cumplimiento de una obligación o carga. En muchos países se utiliza exclusivamente para identificar la liberación del pago de multas o recargos, derivados del incumplimiento tributario.

GASTO TRIBUTARIO: Es la sumatoria de los ingresos tributarios que un país, deja de percibir por el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales a grupos, segmentos o sectores poblacionales o empresariales, como producto de exenciones, exoneraciones, tasas diferenciadas, no sujeciones a impuestos, etc.

IMPUESTO DIRECTO: Generalmente, se dice que un impuesto es directo cuando se utiliza como base de cálculo, el ingreso, las rentas o la riqueza de las personas.

IMPUESTO INDIRECTO: Son los impuestos que utilizan como base de cálculo el monto del consumo o de los gastos realizados por los agentes económicos, sin tomar en consideración las características específicas de la renta o ingresos de las personas. Se dice que es indirecto, debido a que afecta a la renta, por intermedio del consumo.

INGRESOS TRIBUTARIOS: Son los ingresos que obtiene el Estado por medio de los tributos. En donde, los tributos son las obligaciones que establece el Estado en ejercicio de su poder en imperio de ley y cuya prestación en dinero se exige con el propósito de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

MÉTODO DEL POTENCIAL TEÓRICO: Es un modelo utilizado para estimar el incumplimiento de un impuesto, y consiste en que a partir de la cuantificación de la base gravable teórica dada por las cuentas nacionales, se estima cual sería el valor máximo que el impuesto de referencia podría producir, si se cobrara el impuesto a la totalidad de la base estimada. Por ejemplo: El IVA toma como base teórica el consumo total, por lo que el potencial teórico de este impuesto se obtiene de multiplicar la tasa establecida en Ley por el consumo nacional total, antes de impuestos.

PERSONA JURÍDICA: Son las personas abstractas, ficticias, artificiales, civiles, incorporales, sujetos de derechos y obligaciones que nacen a la vida jurídica como consecuencia de un acto legal en la sociedad, sea este de tipo público o privado. Las personas jurídicas no son naturales y por ende no tienen Derechos Humanos.

PERSONA NATURAL O INDIVIDUAL: El hombre y la mujer como sujetos de derechos y obligaciones. Es el ser concebido que se diferencia de otros seres por el uso de la razón o entidad legalmente establecida, capaz de reclamar sus derechos y cumplir sus obligaciones, aunque no tenga existencia individual física.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: Tiene varias acepciones. En lo metodológico, trazado de normas o pautas para simplificación y eficacia desde lo teórico hasta lo práctico. En el orden laboral, sistema orgánico de la producción consistente en una racionalización muy estricta, como la del trabajo en cadena. En el plano gubernamental, establecimiento de una estructura coherente al servicio del progreso nacional o del bienestar público mediante la ejecución de obras, la intensificación productora, la creación o activación de instituciones en plazos de duración intermedia y que suelen extenderse entre un bienio y un quinquenio.

PRECIOS DE TRANSFERENCIA: Son los precios a los cuales se pactan las transacciones de bienes tangibles o intangibles, servicios, préstamos, o cualquier otra operación realizada entre entidades o sujetos relacionados.

PRODUCTIVIDAD DE UN IMPUESTO: Se concibe la productividad de un impuesto, como el porcentaje efectivo que se cobra del mismo, del potencial teórico establecido. Existen dos formas de calcularlo, una utilizando el potencial teórico total y la segunda sustrayendo los gastos tributarios calculados, del potencial teórico. En ambos casos, no es tan importante el valor obtenido, sino la trayectoria que sigue la productividad a lo largo del tiempo.

SISTEMA TRIBUTARIO: Es la denominación aplicada al sistema impositivo o de recaudación de un país, el cual consiste en la fijación, cobro y administración de los impuestos y derechos internos y los derivados del comercio exterior que se recaudan en el país, además administra los servicios aduanales y de inspección fiscal.

SUJETO ACTIVO TRIBUTARIO: Es el Estado, como ente público acreedor del tributo.

SUJETO PASIVO TRIBUTARIO: Es la persona denominada contribuyente o responsable (persona natural o jurídica, nacional o extranjera) que conforme a la ley debe satisfacer una prestación determinada a favor del fisco, ya sea propia o de un tercero, o bien se trate de una obligación fiscal formal o sustantiva.

SUJETOS RELACIONADOS: Se considera de esta forma a los entes, personas jurídicas o individuales, empresas o grupo de empresas, que participan de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra.

