



EL SALVADOR: MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 2011

Secretaría Técnica
de la Presidencia



CDN@25
LA CONVENCION SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO

unicef 
únete por la niñez

EL SALVADOR: MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA **2011**

ABRIL 2014
SECRETARÍA TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA (STP)
FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI)
SAN SALVADOR

RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS

Este documento fue preparado por la Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno de El Salvador (STP) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), con el apoyo técnico y financiero del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el marco de las actividades contempladas en el Plan Anual de Trabajo 2012-2013 entre la STP y UNICEF El Salvador.

Una parte muy importante de los insumos utilizados para este informe han sido elaborados por Clotilde Santamaría, Gloria Miriam Rubio, Desireé de Morales y Alejandro Gasteazoro de la Unidad de Evaluación de Políticas y Programas de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP); Alejandra Contreras, Mark Peñate y Enrique Maldonado del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI); diversos expertos del Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS) y Rafael Ramírez y Claudia Robles del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) El Salvador.

San Salvador, El Salvador, abril de 2014.

Secretaría Técnica de la Presidencia, Gobierno de El Salvador
Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF

Edición de textos: *Daniela Huneus*
Diseño gráfico: *Contracorriente Editores*

ISBN: 978-99961-0-436-7

Impreso en: *Imprenta La Tarjeta*

San Salvador, El Salvador, abril de 2014



PRÓLOGO

La medición y el análisis del gasto público dirigido a la niñez y adolescencia que se presenta en este documento se insertan en un ambicioso proyecto liderado por el Gobierno de El Salvador (GOES), a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), y apoyado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en El Salvador (UNICEF). Su objetivo es construir un sistema estándar e integral de medición y monitoreo regular de la inversión pública que se realiza en la niñez y la adolescencia (NNA) basándose en un marco conceptual y metodológico consensuado con un conjunto amplio de instituciones públicas en el país.

Este esfuerzo pionero ha permitido tener resultados para el ejercicio 2011 como una prueba piloto, con una desagregación del gasto público total en niñez y adolescencia en gasto público social y no social, identificando a la vez el gasto que directamente se asigna a la NNA y aquel que incide en esta población de forma indirecta. Además, se presentan indicadores de focalización del gasto público que revelan los sesgos pro-adulto o pro-niñez de los presupuestos públicos actuales.

Invertir recursos financieros para ayudar a que la niñez sobreviva y se desarrolle plenamente es, ante todo, una obligación en el marco de la Convención Sobre los Derechos del Niño y, por ende, un imperativo moral. Invertir en la niñez es estratégico, pues redundará en beneficio de la economía

y la sociedad en general. Asignar recursos a los niños y las niñas se considera, cada vez más, como una de las inversiones más valiosas a largo plazo que el país puede hacer para lograr un desarrollo sostenible y una mayor cohesión social.

El esfuerzo que aquí se documenta refleja el firme compromiso gubernamental para fortalecer la inversión social como política estratégica de desarrollo para El Salvador. En particular, visibiliza la convicción de que la infancia, desde sus primeros años de vida, constituye un pilar impostergable de la estrategia de desarrollo del país, reclamando su atención prioritaria y central dentro de la política pública, tal como mandata la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA).

Además de evidenciar la inversión social realizada en la NNA, los datos muestran los retos pendientes. La implementación del principio de prioridad de la niñez en el diseño y asignación de recursos para las políticas públicas en el país comienza a demandar nuevos esfuerzos transversales, no sólo por parte de instituciones tradicionalmente a cargo de temas vinculados con este grupo poblacional, sino del conjunto de las instituciones que componen la administración pública.

El compromiso asumido por la Secretaría Técnica de la Presidencia para monitorear de manera periódica el nivel de gasto público que se invierte

en niños, niñas y adolescentes, es un importante testimonio de la materialización de acciones en la línea indicada. La consolidación de un sistema estable de monitoreo de esta información permitirá fortalecer y retroalimentar el diseño e implementación de políticas sociales capaces de erradicar la pobreza infantil y las inequidades que afectan a esta población de manera progresiva y pertinente. Esfuerzos relevantes en esta materia han sido los gestados en el marco de la construcción del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), referidos en la Ley de Desarrollo y Protección Social recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa, así como los asociados a la instalación de la Reforma de Salud y el Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”. Parte importante de estas iniciativas consideran a la NNA como destinatarios centrales y sujetos de derechos. El monitoreo permanente de la inversión social que estas y otras medidas y acciones en favor de la infancia representan, sin

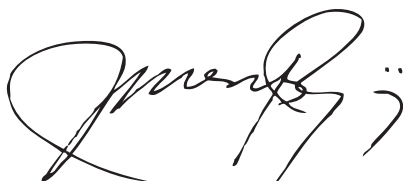
duda permitirán su continua mejora y ampliación de manera que cada niño, niña y adolescente pueda ejercer plenamente sus derechos en el país.

Detrás de estas acciones se encuentra la convicción de que la inversión social en la NNA, desde su primera infancia, es la mejor manera de concretar una apuesta por una sociedad próspera. Por una parte, permitirá cimentar el sentido de ciudadanía y pertenencia desde los primeros años de vida, forjando una sociedad cohesionada, estable y pacífica. Por la otra, al tratarse de inversiones más costo-eficientes, permitirá a El Salvador avanzar de manera sostenida en la ruta hacia el pleno desarrollo social y económico, bajo el marco de garantías sociales de ciudadanía desde un enfoque de inclusión, equidad y universalidad.

San Salvador, abril de 2014.



Alexander Segovia
Secretario Técnico de la Presidencia
Gobierno de El Salvador



Jonthan Menkos
Director Ejecutivo
ICEFI



Gordon Jonathan Lewis
Representante
UNICEF El Salvador

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS/ Pág. 8

RESUMEN EJECUTIVO/ Pág. 10

INTRODUCCIÓN/ Pág. 14

01/ CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE EL SALVADOR/ Pág. 18

02/ ANTECEDENTES DEL EJERCICIO DE MEDICIÓN/ Pág. 30

Medición y seguimiento del gasto público social en América Latina y el Caribe como base para la medición del gasto público en NNA: características y limitaciones/ Pág. 30

Aspectos metodológicos de la medición del gasto público dirigido a niñez y adolescencia/ Pág. 35

Algunos resultados relevantes de los ejercicios de medición del gasto público dirigido a la niñez/ Pág. 36

03/ MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN NNA EN EL SALVADOR: EJERCICIO PILOTO 2011/ Pág. 40

Reclasificación del gasto público/ Pág. 42

Cálculo del gasto público indirecto en niñez y adolescencia (GPINNA)/ Pág. 47

Consolidación del gasto público en niñez y adolescencia y elaboración de indicadores/ Pág. 48

Limitaciones encontradas en el ejercicio para la medición de la inversión pública en NNA/ Pág. 48

04/ RESULTADOS DEL EJERCICIO DE ESTIMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN 2011/ Pág. 52

Gasto del sector público en El Salvador, por instituciones y clasificación funcional/ Pág. 54

Principales indicadores del gasto público total en niñez y adolescencia/ Pág. 56

Gasto del gobierno según las principales instituciones/ Pág. 58

Fuentes de financiamiento del gasto dedicado a la niñez y adolescencia/ Pág. 60

Gasto del gobierno general dedicado a la niñez y adolescencia/ Pág. 60

Gasto de los gobiernos locales dedicado a la niñez y adolescencia/ Pág. 62



05/ PROPUESTA PARA INCORPORAR UN ENFOQUE DE DERECHOS Y DE EQUIDAD EN EL MONITOREO DEL GASTO PÚBLICO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA/ Pág. 66

Algunas consideraciones sobre cómo estimar el nivel de gasto público social para El Salvador/ **Pág. 66**

Cómo considerar la inversión social en la eliminación de barreras de equidad y para la realización de los derechos de la NNA/ **Pág. 68**

06/ A MODO DE CIERRE/ Pág. 70

¿Cómo contribuye este ejercicio a un proceso continuo de medición de la inversión social en NNA?/ **Pág. 74**

Algunas recomendaciones metodológicas/ **Pág. 74**

Sugerencias de carácter institucional/ **Pág. 75**

BIBLIOGRAFÍA/ Pág. 76

ANEXOS/ Pág. 80

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. Centroamérica: indicadores sociales enfocados en la niñez y adolescencia/ **Pág. 24**

CUADRO 2. Avances en indicadores de salud (2009-2011)/ **Pág. 24**

CUADRO 3. El Salvador: tasas de cobertura educativa por niveles, años (2005-2012)/ **Pág. 25**

CUADRO 4. Desglose de información presupuestaria solicitada para reclasificación del GPTNNA/ **Pág. 43**

CUADRO 5. Clasificación del gasto por funciones del gobierno/ **Pág. 44**

CUADRO 6. Clasificador del gasto público total destinado a niñez y adolescencia, según incidencia del gasto y renglones del FMI/ **Pág. 46**

CUADRO 7. El Salvador: cálculo de la proporción de población de personas entre 0 y 17 años de edad/ **Pág. 47**

CUADRO 8. El Salvador: Sector público por fuente de financiamiento (2011)/ **Pág. 55**

CUADRO 9. El Salvador: sector público por gasto funcional (2011)/ **Pág. 55**

CUADRO 10. El Salvador: principales indicadores del gasto público total en NNA (2011)/ **Pág. 56**

CUADRO 11. El Salvador: gasto público total en NNA por institución y sector (2011)/ **Pág. 58**

CUADRO 12. El Salvador: sector público total gasto público directo en NNA por fuente de financiamiento (2011)/ **Pág. 60**

CUADRO 13. El Salvador: gasto público en NNA por sector y función sin incluir gobiernos locales (2011)/ **Pág. 61**

CUADRO 14. El Salvador: gobiernos locales, gasto público en NNA por fuente de financiamiento (2011)/ **Pág. 63**

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

DIAGRAMA 1. Clasificaciones del gasto público/ **Pág. 32**

DIAGRAMA 2. Gasto público indirecto en NNA/ **Pág. 47**

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. El Salvador: pobreza general y pobreza extrema, 2005-2012/ **Pág. 20**

GRÁFICO 2. El Salvador: población en situación de pobreza extrema y total según sub-grupos de edad y área de residencia en 2012/ **Pág. 21**

GRÁFICO 3. América Latina: extensión del bono demográfico con respecto a la relación de dependencia (RD)/a/ **Pág. 22**

GRÁFICO 4. Saldo de la deuda del SPNF en porcentaje del PIB/ **Pág. 27**

GRÁFICO 5. Gasto del sector público de El Salvador 2011/ **Pág. 54**

GRÁFICO 6. El Salvador: total gasto público en NNA por función sin incluir gobiernos locales (2011)/ **Pág. 61**

GRÁFICO 7. El Salvador: total gasto público en NNA por función de gobiernos locales (2011)/ **Pág. 63**

ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO 1. Esquema simplificado de la medición del gasto público dirigido a la niñez y la adolescencia en la Argentina/ **Pág. 37**

RECUADRO 2. Algunos elementos del nuevo sistema presupuestario de El Salvador/ **Pág. 49**

RECUADRO 3. Índice de focalización/ **Pág. 57**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS



ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIGS	Comité Interinstitucional del Gasto Social
COFOG	Clasificación de las Funciones del Gobierno
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
DAGPyPS	Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EAPSI	Estrategia de Atención Primaria de Salud Integral
ECOS	Equipos Comunitarios de Salud Familiar
EHPM	Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples
FESAL	Encuesta Nacional de Salud Familiar
FINET	Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMILENIO	Fondo de Desarrollo del Milenio
FONAVIPO	Fondo Nacional para la Vivienda Popular
FOSALUD	Fondo de Servicios de Salud
FSV	Fondo Social para la Vivienda
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GOES	Gobierno de El Salvador
GPTNNA	Gasto Público Total en Niñez y Adolescencia
GPSNNA	Gasto Público Social en Niñez y Adolescencia
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
NNA	Niñez y Adolescencia
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado



SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SPNF	Sector Público no Financiero
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN EJECUTIVO

El Salvador es un país de renta media baja y desarrollo humano medio. A pesar de esta clasificación y de los promedios, uno de cada tres personas en el país son pobres. Si el cálculo anterior se realiza tomando en cuenta sólo a la NNA, que representa el 37% de la población del país, resulta que uno de cada dos niños, niñas y adolescentes son pobres, lo que muestra que este grupo poblacional se enfrenta a una mayor incidencia de la pobreza. Por otro lado, el mercado laboral de El Salvador se ha caracterizado por sus altas tasas de subempleo a nivel nacional, pues el 44.7% de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra en esta situación, mientras que la tasa de desempleo se ubica alrededor del 6%. Además, se debe considerar el severo impacto que tuvo la crisis económica mundial sobre la economía salvadoreña, de la cual aún se encuentra en período de recuperación. Es necesario enfatizar que, aún antes de la crisis económica actual, El Salvador se había caracterizado por el bajo crecimiento de su economía.

En función de este panorama y, atendiendo al alto nivel de vulnerabilidad a riesgos socioeconómicos que afecta a la población salvadoreña en general, y en particular, a la niñez y a la adolescencia, el rol del Estado en la implementación de políticas sociales inclusivas, pertinentes y redistributivas conducentes a garantizar el pleno ejercicio de derechos de esta población es central. En esta ecuación, monitorear el gasto o inversión social, el cual

expresa el nivel de compromiso público con estos objetivos, resulta una preocupación fundamental, no sólo de la administración pública, sino de la ciudadanía en su conjunto. En especial, el gasto público en NNA refleja la capacidad de los Estados para realizar apuestas por el desarrollo sustentable y la paz social de las naciones. No sólo este gasto refleja una inversión con los retornos sociales más altos, sino una apuesta por el bienestar presente y futuro del país.

En este marco, se debe destacar que en América Latina y el Caribe han existido limitaciones para la medición y el análisis del gasto público social, particularmente el destinado a NNA. Frente a este panorama, y en sinergia con iniciativas que buscan homogenizar criterios para la construcción de mediciones comparables de gasto público social en América Latina, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en El Salvador (UNICEF), en conjunto con instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), han venido trabajando en mediciones de gasto o inversión pública para la niñez y la adolescencia (NNA), contándose con mediciones preliminares para países de la región.

Este documento testimonia el interés del Gobierno de El Salvador (GOES), a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), para monitorear el

gasto público en NNA. Con este fin, se construyó una metodología consensuada a nivel nacional, contando con el apoyo del ICEFI y UNICEF. Producto de lo anterior, el documento expone los resultados de una primera medición piloto del gasto público total en NNA (GPTNNA) realizado en El Salvador para el año 2011.

Este ejercicio se facilitó y articuló con el de la medición oficial del gasto público social, proceso impulsado por la CEPAL en El Salvador (y en otros países de América Latina), y en donde se usó el Clasificador de las Funciones del Gobierno (COFOG), que se encuentra en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI (MEFP). Bajo esta metodología se han realizado estimaciones del Gasto Público Social en El Salvador para los años que van desde 2004 hasta 2012.

La metodología para la medición del gasto público en NNA se divide en las siguientes etapas. En primer lugar, se define la cobertura del gasto público dirigido a NNA y se reclasifica el presupuesto. Para lograr lo anterior, se recopila la información presupuestaria, luego se clasifica el gasto público social —aquel que busca resolver o minimizar los efectos de los problemas sociales a través de políticas sociales— y no social, de acuerdo con las funciones definidas del COFOG y seguidamente se revisa la información partida por partida para determinar el gasto en NNA. En este nivel se iden-

tifica el gasto público directo —correspondiente a todo gasto en actividades o proyectos con incidencia específica en la NNA— e indirecto —todo aquel gasto que se destina a actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la niñez y adolescencia, pero cuyo beneficio es recibido también por otros grupos de la población— en NNA. En segundo lugar, se mide el gasto público indirecto en NNA para luego consolidar la medición del gasto público total y social en NNA y elaborar indicadores pertinentes.

Según las estimaciones realizadas para el año 2011, en El Salvador se invirtieron USD 1,547.9 millones del gasto público en partidas que benefician a la NNA, correspondiendo a un 6.7% del PIB. Esta cifra corresponde al gasto público total en NNA (GPTNNA). Si se hacen estimaciones sólo con base en el gasto público social, el gasto social dirigido a la NNA (GPSNNA) ascendió a USD 1,471.0 millones, lo que representa un 6.4% del PIB. Si se estima el porcentaje del GPSNNA con respecto al gasto social total en el país, éste asciende a un 43.2%; es decir, poco menos de la mitad se destina a la NNA. Ello muestra que pueden plantearse mejoras para incrementar la proporción del gasto social que se destina a esta población, en base a su relevancia estratégica para el desarrollo del país y al principio de prioridad absoluta de la niñez definido en la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA).

En el estudio se presenta también un Índice de focalización para evaluar el nivel de prioridad que se le otorga a la NNA dentro del gasto público total y también dentro del gasto público social, frente a la proporción que representa la NNA con respecto a la población total. En relación con el gasto público total este indicador muestra un valor de 51.9. Al ser un valor menor a 100, indica un sesgo pro-adulto. Por otro lado, el índice de focalización del gasto público social posee un valor de 114.3, representando un sesgo pro-niñez al ser mayor de 100. Estos datos indican que si bien el gasto social estaría dirigiéndose de manera prioritaria a la niñez, es posible realizar mayores esfuerzos para fortalecer su prioridad dentro del gasto público total; es decir, de aquellas partidas no calificadas exclusivamente como gasto social.

Otro hallazgo importante consiste en que la mayor parte del gasto público directo en NNA ha sido financiado con fuentes internas. Además, la mayor parte del GPTNNA va dirigido a educación, salud y vivienda, pues todas estas funciones concentran el 80% del total del gasto que realiza el gobierno general, sin incluir los gobiernos locales. Cabe destacar que en el caso de los gobiernos locales, los componentes del GPTNNA más importantes son el de educación (65%) y protección del medio ambiente (20%).

En síntesis, es necesario reconocer el avance que constituye contar con una metodología de medición del gasto en NNA, consensuada con la participación de todas las instituciones que hacen parte del Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS).¹ Dentro de las dificultades que surgieron al momento de hacer la estimación, resalta la complejidad que involucra generar la codificación de la información presupuestaria para la NNA bajo el esquema actual de presupuestación por áreas de programas. Cabe destacar que la actual clasificación presupuestaria dificulta visibilizar programas y gastos claves para la NNA (como el de Paquetes Escolares) lo que a su vez complejiza la clasificación funcional del gasto. Por otro lado, es necesario agregar nuevos campos a los reportes de ejecución presupuestaria, en especial aquellos

destinados al gasto social y a la NNA. Lamentablemente, la información disponible no permitió obtener datos más precisos para estimar el gasto indirecto en NNA, pues no fue lo suficientemente detallada para lograr una aproximación más precisa. Se espera que con la plena implementación de la reforma presupuestaria estas dificultades puedan superarse, en complementariedad a un proceso de fortalecimiento de los sistemas de información financiera. A la vez, tras la aplicación de esta reforma, podría fortalecerse el proceso de identificación de partidas comprendidas dentro del gasto público no social que benefician directa o indirectamente a la NNA.

Entre las recomendaciones, se definen algunos elementos que se debieran considerar para transversalizar un enfoque de derechos en el monitoreo del gasto público en NNA, especialmente tomando en cuenta los planteamientos de la LEPINA y la necesidad de dar seguimiento a los avances en las cuatro áreas de derechos consagradas por esta legislación y la Convención de los Derechos del Niño. Por último, se resalta la necesidad de institucionalizar la medición del gasto público para la NNA al alero de la medición periódica del Gasto Público Social en El Salvador. Esta medición no sólo es una herramienta crítica para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de la niñez, sino un instrumento medular de un modelo de desarrollo sustentable que ponga al centro de su estrategia el bienestar de la infancia.

NOTA DEL RESUMEN EJECUTIVO

1/ A fines de 2010, la Secretaría Técnica de la Presidencia creó el Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS), con el objetivo de determinar el Gasto Público Social 2004-2012 realizado en El Salvador. La Secretaría Técnica de la Presidencia tomó el papel de coordinadora del CIGS e incluyó dentro de éste a funcionarios del Ministerio de Hacienda (MH), por ser la institución rectora de las Finanzas Públicas; y a representantes de las instituciones relacionadas con las áreas sociales (Ministerios de Educación; de Salud; de Turismo; de Medio Ambiente

y Recursos Naturales; así como el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano; la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados; la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía; y

el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local). Además, se contó con la asistencia técnica brindada por un equipo de asesores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

INTRODUCCIÓN

La región centroamericana se caracteriza por graves problemas de desigualdad social y exclusión. En el caso de El Salvador, en 2012 el 35% de su población se encontraba en situación de pobreza de acuerdo con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Por su parte, según el informe Estado Mundial de la Infancia 2013, entre 2005 y 2011, el 40% más pobre tuvo acceso sólo al 12% de los ingresos del país (UNICEF, 2013a). Ello implica que un amplio segmento de la población está expuesto a condiciones de vulnerabilidad, donde particularmente niños, niñas y adolescentes pueden llegar a sufrir privaciones considerables que atentan contra su proyecto de vida.

En este contexto, cimentar una sociedad que garantice el pleno ejercicio de derechos de la población requiere, necesariamente, de la implementación de políticas y programas públicos articulados por un contrato social que aborde los desafíos que implica brindar, al menos, un piso mínimo de protección social para la ciudadanía desde sus primeros años de vida. Garantizar estos derechos coadyuvará a generar mayores niveles de empleo, crecimiento económico y un mejor nivel de vida para toda la población; pero sobre todo garantizará un presente y futuro más promisorios para el país, deteniendo la reproducción intergeneracional de la pobreza e inequidad que agobian a las sociedades centroamericanas.

En virtud de lo anterior, resulta de vital importancia conocer el monto de los recursos destinados al gasto público en la NNA, lo que permitirá generar espacios de reflexión y discusión con el objetivo de orientar e incidir sobre la toma de decisiones respecto al destino y calidad de recursos invertidos en tan importante grupo etario. A su vez, esto contribuirá a la construcción de un proyecto de nación enfocado en el logro de los estándares de desarrollo que cifren los países, incluyendo la realización de los derechos contenidos en la Convención de los Derechos del Niño y el cumplimiento de los





Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales han sido ratificados por el Estado salvadoreño.

Bajo esta perspectiva, el presente documento se inserta en un ambicioso proyecto liderado por el Gobierno de El Salvador (GOES), a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), y apoyado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en El Salvador (UNICEF). Su objetivo es construir un sistema estándar e integral de medición y monitoreo regular de la inversión pública que se realiza en NNA, con base en un marco conceptual y metodológico consensuado con las instituciones públicas en el país. Con ello se espera destacar el rol impostergable y clave que tiene esta inversión en el desarrollo del país, levantando información comparable internacionalmente y contribuyendo a orientar la formulación de políticas públicas para este grupo de la población.

Por una parte, este esfuerzo indica el férreo compromiso público con el avance en el cumplimiento de los derechos consagrados para la niñez y las recomendaciones emitidas a través de distintos instrumentos internacionales, como la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989); y nacionales, como es el caso 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 No es posible avanzar en esa senda sin consolidar partidas estables, eficientes y crecientes de presupuesto público para la inversión en este grupo etario.

Por otra parte, existe también un sólido apego a criterios de pragmatismo en el compromiso aquí expresado. El Salvador atraviesa hoy por un bono demográfico que le permitiría realizar inversiones en NNA que garanticen un desarrollo sustentable. Este bono hace que la relación de dependencia le sea favorable; es decir, que la proporción de la población en edad de trabajar, entre 18 y 65 años, sea mayor a la de la población dependiente (personas menores de 18 años y mayores de 65 años). Pese a que El Salvador se encuentra en una mejor posición en cuan-

to a esta ventana de oportunidades, comparado con otros países de la región en los que ya este bono se ha agotado, se proyecta que esta ventaja terminará hacia 2040 (CEPAL-UNFPA, 2012) cuando la población dependiente será mayor a la que está en edad de trabajar. En ese momento, el envejecimiento de la población demandará mayores recursos estatales para financiar condiciones aceptables de protección en la vejez, especialmente severas en los casos del acceso a salud curativa y las pensiones.

Finalmente, existe sobrada evidencia acerca de los mayores retornos de las inversiones en edades tempranas frente a aquellas de naturaleza remedial que se pueden realizar en edades adultas. Lo anterior es particularmente claro en las dimensiones de educación, alimentación adecuada y acceso a salud preventiva y curativa de calidad. Se estima que un 40% de las habilidades cognitivas de la niñez se desarrollan durante el período prenatal y durante la primera infancia y que hasta los 10 años se estabiliza el desarrollo del coeficiente intelectual (Hopkins y Brecht, 1975 en Cunha y Heckman, 2007). Este desarrollo sólo es posible si se cuenta con acceso a nutrición, salud y saneamiento en un nivel adecuado. Por el contrario, la desnutrición crónica y global genera una compleja cadena de efectos de difícil resolución en el desarrollo integral de la niñez, y se estima que es responsable de más del 35% de las muertes infantiles a nivel mundial. Por ello termina siendo significativamente más cara en términos de la pérdida de productividad y mayores costos agregados para los sistemas de salud (CEPAL, 2007). Estos efectos son irreversibles y notablemente severos cuando se experimentan en la primera infancia. El acceso a servicios de salud de calidad y con la oportunidad requerida puede detectar tempranamente esta situación. Asimismo, Heckman (2012) muestra que 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.

En atención a lo anterior, este documento presenta una propuesta metodológica para estimar el gasto

o inversión pública destinado a niños, niñas y adolescentes en el país.³ Esta ha sido construida con la asistencia técnica del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y se inspira en el trabajo realizado conjuntamente por esta institución y UNICEF en Guatemala para estimaciones del GPNNA. Además, se ha buscado que la medición propuesta del gasto público en NNA sea congruente con la metodología desarrollada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que desde 2009 ha venido asesorando a la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) en la medición del gasto público social bajo la aplicación de la Clasificación Funcional del Gasto (COFOG).

El informe se estructura en seis secciones. La primera aborda el contexto socioeconómico actual de El Salvador; luego, se presentan los antecedentes metodológicos sobre la medición del gasto público dirigido a la NNA y se expone un análisis de experiencias previas en la medición de la inversión social dirigida a estos grupos en otros países de América Latina y el Caribe. En tercer lugar se da a conocer el ejercicio piloto realizado con la propuesta metodológica adoptada para el caso de El Salvador, la que es resultado de un proceso de discusión y consenso entre la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) y miembros del Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS), con el apoyo de UNICEF El Salvador y la asistencia técnica del ICEFI. En cuarto lugar, se presentan los resultados del ejercicio de estimación, para concluir con una propuesta sobre cómo considerar al gasto público en niños, niñas y adolescentes en la reducción de las brechas sociales. En quinto lugar se plantea una propuesta acerca de cómo considerar el gasto público en NNA para eliminar las barreras de equidad prevalecientes. Finalmente, a modo de cierre, se discute de qué forma este ejercicio contribuye a un proceso continuo de medición de la inversión social en NNA, y se realizan algunas sugerencias de tipo metodológico e institucional.

NOTAS DE INTRODUCCIÓN

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/ En este documento se hará referencia a gasto o inversión en niñez y adolescencia indistintamente. UNICEF (2008) reconoce que el gasto público dirigido hacia la niñez y adolescencia no constituye un gasto o erogación del Estado, sino una importante inversión social, puesto que entre más recursos se destinen a este grupo de población, mayores serán sus capacidades y oportunidades, promoviendo así un desarrollo más equitativo e inclusivo en el país. En términos económicos, la diferencia más relevante de ambos conceptos radica en la periodicidad: el gasto es una erogación con impacto de corto plazo que tiene como destino el consumo final; la inversión es una erogación con impacto de mediano y largo plazo, que permite mejorar rendimientos futuros. En este caso, por tratarse de recursos asignados a personas, particularmente niños, niñas y adolescentes, el gasto que se realiza en términos de educación, salud, vivienda y seguridad, entre otros, tiene un destino de consumo final. No obstante, por su naturaleza se considera inversión en el sentido que fortalece y amplía las capacidades y oportunidades de la niñez y adolescencia, grupos que podrán optar por un futuro mejor.

01/ CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE EL SALVADOR

El Salvador es, según el PNUD (2013b), un país de desarrollo humano medio y, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), se ubica como país de renta media baja. A nivel mundial, respecto de la última medición del IDH, el país ocupa el puesto 107 (de 187 países), siendo el tercero en Centroamérica después de Panamá y Costa Rica. El retroceso sufrido desde el puesto 106¹ se debió en gran parte a la ralentización de la tasa de crecimiento económico, lo que se agravó a partir de la severa crisis del año 2009.

El país tiene un historial de bajo crecimiento. Entre los años 2000 y 2004 el PIB creció a una tasa promedio de 2%, la que mejoró entre 2005 y 2007 al aumentar a 3.8%. La crisis mundial generada a fines de 2008 en Estados Unidos también tuvo importantes efectos adversos, en gran parte debido a la fuerte relación comercial y migratoria con esa nación. Debido al aumento de los precios internacionales, esta crisis ralentizó el consumo y por tanto las importaciones, lo que disminuyó la actividad económica a la vez de afectar la recaudación tributaria del gobierno. A este contexto debe agregarse que en 2009 las remesas familiares disminuyeron en 9.5%² y las exportaciones en 16.7%, lo que contribuyó a la caída de 3.1% del PIB (ICEFI, 2012).

Según un informe del FMI (2013), el crecimiento económico potencial se habría reducido a una tasa anual de 2% y los factores que han incidido en ello serían varios. Por una parte, es necesario considerar los bajos niveles de inversión privada en el país; por la otra, debe contemplarse también la escasa diversificación de la estructura productiva y la alta vulnerabilidad





ante desastres provocados por eventos naturales. Esto último no sólo ha implicado pérdida de vidas humanas sino también grandes costos económicos³ dado el deterioro de la infraestructura social básica del país. En este contexto de bajo crecimiento, la pobreza experimentó un alza a partir del año 2007 (véase el gráfico 1). Según estimaciones de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), la pobreza habría sido aún mayor de no observarse una reducción de la desigualdad⁴ y de no haber mediado la puesta en marcha, desde 2009, de políticas de protección social dirigidas a la población más pobre y vulnerable. En 2011 se observa un nuevo aumento de la pobreza, lo que está en estrecha relación con el alza de los precios de los alimentos ese mismo año; pero en 2012, ésta logra reducirse en 6 puntos porcentuales ubicándose en 34.5%, gracias a los esfuerzos de política social movilizados. Cabe destacar, además, que la pobreza extrema se redujo en casi 4 puntos porcentuales (8.9%) en el mismo período.

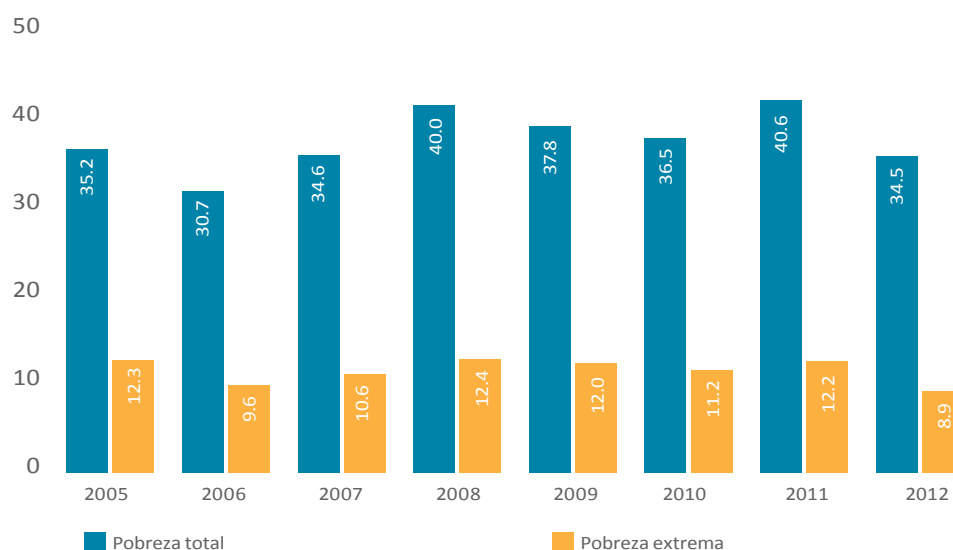
El empleo es el factor que mayor incidencia tiene en la reducción de la pobreza y en mejorar la distri-

bución de los ingresos (CEPAL, 2013). Es particularmente relevante considerar que, a pesar de tener el país tasas de desempleo entre 6% y 7%, el subempleo afecta al 44.7% de la PEA a nivel nacional (PNUD, 2013a). Por otro lado, la tasa de participación económica ronda el 63% para el año 2012, observándose diferencias importantes respecto a la participación laboral de hombres y mujeres. Según estima la DIGESTYC sobre la base de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2012, la participación de los hombres llega a 81.2% y la de las mujeres sólo alcanza el 47.9%.

La pobreza afecta con mayor intensidad a niños, niñas y adolescentes. Mientras uno de cada tres salvadoreños es pobre, en el caso de la NNA esta relación aumenta a uno de cada dos. La incidencia de la pobreza en esta población es significativamente mayor a la de los adultos y adultos mayores (véase gráfico 2).

La precaria situación que vive la niñez se expresa en la medición multidimensional de privaciones de derechos en la infancia⁵ construida a partir de la

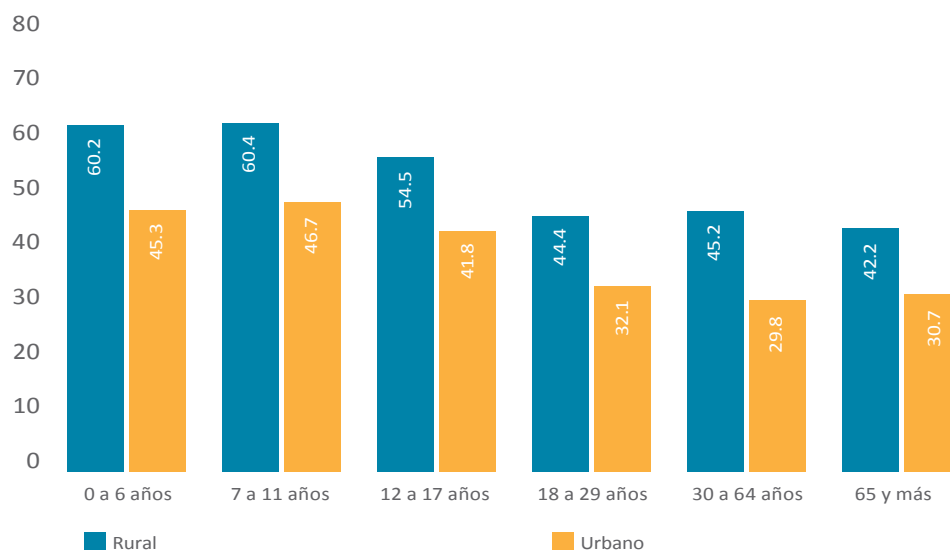
GRÁFICO 1 EL SALVADOR: POBREZA GENERAL Y POBREZA EXTREMA, 2005-2012
(EN PORCENTAJES)



FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la DIGESTYC.

GRÁFICO 2

EL SALVADOR: POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y 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.

EHPM 2004 a 2012 (STP-UNICEF, 2014). Dichas estimaciones indican que en el año 2012 un 60.4% de los niños, niñas y adolescentes en El Salvador sufría al menos de una privación moderada o severa en alguno de sus derechos. Es importante destacar que ocho años antes, en 2004, la incidencia de estas privaciones era de 74.3%.

A partir de los resultados del ejercicio de medición multidimensional de derechos en la infancia, entre las principales privaciones que sufre la NNA salvadoreña, las dimensiones de mayor incidencia se relacionan con vivienda (43.6%), saneamiento (19.2%), agua (18.7%) y educación (15.9%). En menor grado figuran el acceso a la información (7.8%), el trabajo infantil (7.0%) y la desnutrición (5.5%). Ello, pese a los esfuerzos que se han venido realizando en los últimos años para revertir las brechas sociales.

Estas privaciones deben contrastarse con el gasto público dirigido a este grupo poblacional, los

objetivos de política social que persigue el Estado salvadoreño respecto a la NNA y los niveles de inversión destinados a ellos. Es imperativo que estas inversiones tengan como uno de sus principales objetivos cerrar las amplias brechas de acceso a servicios básicos que persisten en los hogares más pobres del país. Ello permitirá cimentar una sociedad donde la brecha de inequidad se reduzca progresivamente y su niñez crezca en igualdad de oportunidades. El ejercicio de monitoreo del gasto público en NNA que aquí se aborda entrega información valiosa para realizar esta acción y detectar las necesidades de inversión en aquellas áreas donde se concentran las privaciones de derechos en esta población.

Es necesario considerar, además de lo anteriormente señalado, los desafíos demográficos, de indicadores sociales y de desarrollo que enfrenta el país. Según estimaciones de la DIGESTYC (2009a y 2009b), la población salvadoreña ascendió a un total de

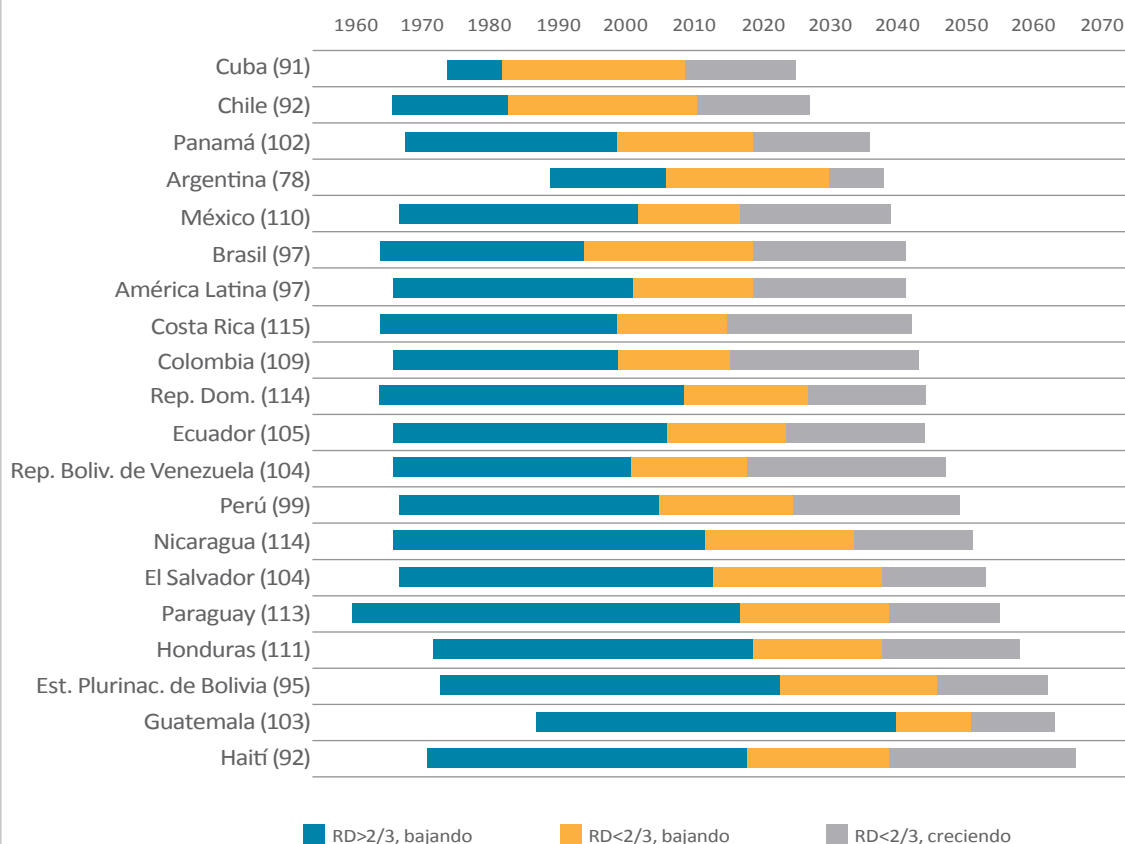
6,251,495 habitantes en el año 2012. Se trata de una población mayoritariamente femenina (53%), con una alta proporción de personas menores de 18 años (37.0%) y entre 18 y 25 años (15.7%).

El Salvador ha sufrido fuertes cambios demográficos debido a la migración interna y externa. De acuerdo con la DIGESTYC (2009b), el porcentaje de población urbana aumentaría de 48.7% en 1990 a 64% en el año 2015. Además, como consecuencia de la migración al exterior y otros factores, la tasa de crecimiento poblacional promedio anual durante el período 1990-2010 fue de sólo 0.7%.

La reducción en las tasas de fecundidad también ha incidido en el menor crecimiento demográfico. Según la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL, 2008), la tasa de fecundidad salvadoreña experimentó una disminución sustancial al pasar de 4.2 a 2.5 hijos por mujer entre los períodos de 1983 a 1988 y 2003 a 2008, dato que explica el bono demográfico⁶ (véase gráfico 3).

En esta línea, cabe destacar que existen marcados contrastes respecto a la fecundidad según el tipo de hogar y el nivel de educación de las mujeres: aquellas que residen en el área rural, tienen un hijo más

GRÁFICO 3 AMÉRICA LATINA: EXTENSIÓN DEL BONO DEMOGRÁFICO CON RESPECTO A LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA (RD)/A



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL – UNFPA), Informe Regional de población América Latina y el Caribe 2011. Invertir en juventud, 2012.
NOTA/A: Número de personas menores de 15 años y mayores de 60 años y más por cada 100 personas de 15 a 59 años.

que las del área urbana (3.0 contra 2.1); las que pertenecen a hogares con un nivel socioeconómico más bajo, tienen más hijos (3.7) que las del nivel más alto (1.6); y las mujeres que tienen 10 o más años de educación, tienen menos hijos (1.8) que aquellas que cuentan con un nivel educativo menor (3.7).

Un país con una alta densidad de población femenina merece fuertes inversiones en el ámbito materno-infantil. Aunque El Salvador ha realizado progresos importantes en la materia, aún falta un trecho importante por recorrer. Respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se esperaba que para 2015 la tasa de mortalidad materna se redujera a 52.8 por cada 100,000 nacidos vivos. En el año 2010, El Salvador superó la meta, logrando un nivel de 51.8. De hecho, en 2012, la tasa se ubicó en 41.9 por cada 100,000 nacidos vivos, lo que refleja una reducción de casi 10 puntos porcentuales respecto al año 2010 (MINSAL, s/f). Actualmente, el país ocupa la posición 115 a nivel mundial según sus tasas de mortalidad materna (TMM), lo que indica que si bien se está realizando un valioso esfuerzo en materia de controles prenatales y atención durante el parto, aún hay retos para evitar que las madres mueran por causas prevenibles.

En el caso de la mortalidad infantil, el ODM4 establecía una meta de 17 por cada 1,000 nacidos vivos para el año 2015. Según la encuesta FESAL 2008, para el año 2007 la cifra correspondiente ascendía a 19 por cada 1,000 nacidos vivos.⁶ Es imperante recalcar que aún persisten marcadas brechas en la materia a nivel departamental: en tanto los departamentos de la zona central y paracentral del país ya han superado la meta establecida, en los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate, y San Miguel —en su mayoría en la zona occidental del país— muchos niños y niñas mueren antes de los 5 años. El mayor riesgo de muerte se presenta durante los primeros 28 días de vida, por motivos prevenibles. En este sentido, es fundamental que la inversión se oriente a la creación de programas de atención integral a la salud que apoyen la lactancia materna y a otorgar al niño una alimentación complementaria nutritiva. Además, según el Informe de

Desarrollo Humano 2013, en el año 1998 un 29% de los niños, niñas y adolescentes en El Salvador sufría de desnutrición antes de cumplir los 5 años de edad (PNUD 2013a). Aun cuando esta cifra se redujo en diez puntos porcentuales en 2008, todavía constituye un gran reto en materia de salud. El ejemplo anterior, junto con la ampliación de la cobertura de instalaciones mejoradas de saneamiento en el área urbana y la reducción de la brecha respecto al área rural, son clara evidencia de algunos avances que se han producido en materia de salud y saneamiento, y demuestran el impacto positivo de las inversiones sociales en la infancia.

Con relación a la región centroamericana (ver cuadro 1), El Salvador presenta algunos avances importantes en las tasas de mortalidad de la niñez durante el período que va de 1990 a 2011. Solo la tasa de mortalidad infantil pasó de 47 a 13 por cada 1,000 nacidos vivos siendo superado solamente por Costa Rica (9 por 1,000 nacidos vivos) y mostrando inclusive un mejor resultado que el promedio de América Latina (16 por 1,000 nacidos vivos). En cuanto a la infraestructura de saneamiento para 2010, casi un 90% en la zona urbana y poco más del 80% en el área rural tenían acceso a instalaciones mejoradas, situación únicamente superada por Costa Rica.

En el área de salud, el GOES ha emprendido una ambiciosa reforma mediante la Política Nacional de Salud 2009-2014, que propone diseñar y construir un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) para que la población salvadoreña acceda de manera oportuna a servicios de salud equitativos, de carácter universal y de alta calidad. La base de esta reforma descansa en la Estrategia de Atención Primaria de Salud Integral (EAPSI), donde un aspecto clave lo constituye el impulso a los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS). Este marco de políticas⁸ pretende buscar de modo constante y permanente la equidad, la solidaridad y la participación social a través de un intenso trabajo intersectorial, siendo el ente rector del SNIS, el Ministerio de Salud (MINSAL). En el cuadro 2 pueden observarse algunos datos reportados como avances en los indicadores entre los años 2009 y 2011.

CUADRO 1 | CENTROAMÉRICA: INDICADORES SOCIALES ENFOCADOS EN LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Países y zonas	Índice de Desarrollo humano (IDH)	Ordenación por categoría de la TMM5	Tasa de mortalidad de menores de 5 años		Tasa de mortalidad infantil (< de 1 año)		Muertes anuales (<5 años) 2011 (Miles)	Esperanza de vida al nacer 2011 (Años)	Insuficiencia ponderal moderada y grave (%)	Uso de instalaciones mejoradas de saneamiento	
			1990	2011	1990	2011				2007-11	Urbana
El Salvador	107	115	60	15	47	13	2	72	6	89	83
Costa Rica	62	135	17	10	15	9	1	79	1	95	96
Guatemala	133	74	78	30	56	24	14	71	13	87	70
Honduras	120	91	55	21	43	18	4	73	8	85	69
Nicaragua	129	80	66	26	50	22	4	74	6	63	37
Panamá	59	98	33	20	26	17	1	76	4	—	—
América Latina			53	19	42	16	203	74	3	84	60

FUENTE: Elaboración propia basada en datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso Humano en un mundo diverso, 2013 y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Estado Mundial de la Infancia 2013: Niñas y niños con discapacidad, 2013.

CUADRO 2 | AVANCES EN INDICADORES DE SALUD (2009-2011)

INDICADOR	2009	2011
Cobertura de vacunación Penta-3	90.6%	94.8%
Cobertura de vacunación SPR-1	90.2%	95.0%
Inscripciones de niños menores de 1 año	81.2%	85.1%
Número promedio de controles por niño	4	5
Inscripción precoz en mujeres embarazadas	58.4%	63.8%
Partos atendidos por personal especializado	76.7%	80.8%

FUENTE: Ministerio de Salud.

También se constatan avances similares en el sector de la educación. Por un lado, según estadísticas del Ministerio de Educación (MINED), las tasas netas de escolaridad para los tres ciclos (parvularia, básica y media) presentaron mejoras a lo largo del período 2005-2012. No obstante, las correspondientes a educación parvularia y básica se estancaron en los últimos tres años. Esto no

ocurre en el nivel de educación media que mostró mayores avances, pasando la tasa neta de 33.3% en 2010 a 37.0% en 2012. Estos datos muestran que el país todavía tiene desafíos importantes en términos de la expansión de la cobertura en educación parvularia; y, en especial, en educación media, pues la cobertura sigue siendo muy escasa (véase cuadro 3).

CUADRO 3 | EL SALVADOR: TASAS DE COBERTURA EDUCACIONAL POR NIVELES, AÑOS (2005-2012)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Parvularia	Tasa neta	49.7	50.3	48.9	50.3	50.3	54.7	54.2	54.2
Básica	Tasa neta	91.9	92.3	92.5	92.8	92.9	94.0	93.7	93.7
Media	Tasa neta	32.8	33.3	32.9	32.2	32.6	33.3	35.4	37.0

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Educación (MINED).

Cabe destacar que el país ha experimentado un avance en términos de paridad de género en la asistencia escolar. Así, las diferencias en las tasas de cobertura por sexo son prácticamente nulas, lo que sugiere que la brecha de género en educación para El Salvador es poco significativa. De hecho, en los tres ciclos educativos (parvularia, básica y media) son más las alumnas que los alumnos.

En el país aún existen importantes problemas de sobre edad escolar. Según estadísticas oficiales del MINED, para el año 2011, el 9.6% del total de estudiantes a nivel nacional asistía a un determinado nivel educativo con sobre edad. Las cifras desagregadas por zona además revelaron que los estudiantes de las zonas rurales del país son los que más experimentan este problema, puesto que la cifra correspondiente ascendía a 11.2% frente a un 7.8% de los estudiantes de la zona urbana del país. Por otro lado, al analizar las tasas de deserción escolar, se encuentra que para el año 2010, el MINED reportó que los mayores niveles de deserción escolar se presentaban: i) al inicio del tercer ciclo de básica (séptimo grado con un 6.6%); ii) un 6.9%, en primer año de bachillerato, y iii) un 10.4%, en el cuarto.

Un paso importante para los próximos años debería ser el fortalecimiento de la educación inicial, cuya cobertura actualmente es de tan sólo el 2% entre la población menor de 4 años. Es en esta etapa que se fortalecen aspectos nutricionales, de bienestar psicológico y desarrollo de destrezas de pensamiento que son fundamentales para el posterior éxito educativo.

En términos generales, no solo es necesario incrementar el gasto público en educación enfocado a ampliar la cobertura educativa, sino también mejorar la calidad del servicio con el fin de mitigar el rezago y la deserción escolar en determinados niveles.

En atención a las problemáticas expuestas, el Sistema de Protección Social Universal en El Salvador (SPSU), en construcción desde 2009, contempla programas de transferencias monetarias directas, transferencias en especie y subsidios para apoyar a las familias más afectadas por la carencia de recursos económicos y acercarlas a la red de servicios públicos. Dentro de las transferencias directas, se incluyen los programas Comunidades Solidarias Rurales y Comunidades Solidarias Urbanas que son esquemas de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar y salud; la Pensión Básica Universal (PBU), que consiste en un esquema de pensiones no contributivas para las personas mayores de 65 años que habitan en lugares de alta incidencia de pobreza; el otorgamiento de becas escolares, y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), que complementa programas de inserción laboral para jóvenes.

Las transferencias en especie incluyen el programa “Piso y Techo” (mejora de viviendas), “Una Casa para Todos” (soluciones habitacionales) y “Paquetes Agrícolas” (entrega de insumos para la agricultura).

De especial interés para la NNA salvadoreña resulta el hecho que el sistema posee una serie de medidas cuyo principal objetivo es atender a este

grupo de población y reducir su exposición ante la diversidad de riesgos que les afectan. Entre las principales acciones de esta índole se destacan: el Programa de Paquetes Escolares, el Vaso de Leche, el Programa de Alimentación Escolar (PASE), además de otras acciones relevantes sectoriales, como la implementación de Centros de Desarrollo Infantil o de Bienestar infantil (CDI, CBI), el Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”, el Programa “Cerrando la Brecha del Conocimiento” y la implementación de los Equipos Comunitarios de Salud, entre otros.

Finalmente, se proveen subsidios para sufragar el costo del gas licuado de petróleo (GLP), transporte público y consumo de agua y electricidad. Al interior del SPSU también figuran los siguientes programas: Ciudad Mujer, el Programa de Atención Integral de la Persona Adulta Mayor y el Programa de Agricultura Familiar. Estos han sido impulsados con el objetivo de brindar un apoyo concertado de servicios públicos para las mujeres y los hogares en mayor estado de vulnerabilidad.

El Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) contiene la visión, las apuestas, las prioridades, los objetivos y las metas del GOES para el período 2010-2014 (GOES, 2010). También incorpora los instrumentos, las políticas públicas estratégicas y la identificación de los programas prioritarios para alcanzar los objetivos y las metas, de manera de avanzar en las apuestas de largo plazo. El gasto social figura en tres de las nueve apuestas estratégicas del Plan. A su vez, uno de los objetivos del quinquenio es “Revertir la tendencia del aumento de la pobreza [...] y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en las zonas rurales como en las urbanas, en especial para la población en condición de mayor vulnerabilidad, y sobre todo para las mujeres”.

El impulso a un programa ambicioso y necesario en el área social enfrenta limitaciones en las finanzas públicas, las que se vinculan con la sostenibilidad fiscal y las restricciones para ampliar el gasto público social. No obstante, de acuerdo con las estimaciones realizadas en la STP, el gasto público social

se ha fortalecido en los últimos años pasando a representar en 2011 el 14.7% del PIB en El Salvador.

Los ingresos del sector público no financiero (SPNF) se recuperaron hasta llegar a casi el 20% del PIB en el año 2012, luego de ubicarse en 17.3% del PIB en 2009. En los años 2009 y 2011 se realizaron reformas fiscales que han permitido reducir el déficit y asignar mayores recursos a programas sociales. Sin embargo, la deuda del SPNF creció del 39.1% al 56.7% del año 2007 al 2012 (véase gráfico 4), lo cual limita las condiciones de sostenibilidad fiscal requeridas para el pleno cumplimiento de las metas sociales del país.

Es importante mencionar que la situación fiscal que enfrenta El Salvador es afectada no sólo por los aspectos económicos detallados con anterioridad, sino también por procesos de reconstrucción ante eventos climáticos extremos y, especialmente, por la deuda del sistema previsional. Para el año 2012, la deuda previsional representó un 9% del PIB, cuando en 2009 se ubicaba en un 5.1% (véase gráfico 4). Además, el pago del servicio de esta deuda ha representado cerca de la mitad de los déficits de los últimos años, por lo que se estaría constituyendo en un obstáculo para los avances de la gestión fiscal.

Otro aspecto relevante lo constituye el impacto que la crisis económica internacional tuvo sobre los ingresos tributarios en el país. Por un lado, la estructura tributaria salvadoreña se caracteriza por su dependencia a los impuestos al consumo, imprimiéndole un alto componente cíclico al comportamiento de los ingresos tributarios. Debido a lo anterior, cuando la crisis afectó al país, ello no tardó en generar cierto nivel de deterioro en las finanzas públicas. Se debe destacar que con las últimas reformas fiscales esta dependencia ha disminuido, pues el impuesto sobre la renta ha pasado de representar el 34.1% de los ingresos tributarios en 2008, a un 38.2%, en 2013 (Ministerio de Hacienda, 2014). No obstante, debe considerarse que los shocks externos también tienen repercusiones por el lado del impuesto sobre la renta, aunque probablemente con cierto desfase temporal.

GRÁFICO 4 | SALDO DE LA DEUDA DEL SPNF EN PORCENTAJE DEL PIB



FUENTE: Ministerio de Hacienda
P/ Datos preliminares.

En síntesis, con una demografía cambiante y una economía ralentizada, los desafíos para atender las necesidades de la NNA son sustantivos. Tanto en el área de la salud como en educación, pese a los importantes esfuerzos realizados en los últimos años, se mantienen brechas de cobertura y calidad en los distintos niveles de atención. La prevalencia de la población infantil en situación de pobreza por ingresos y multidimensional indica también la necesidad de reforzar los programas sociales para el cierre de brechas en el acceso a servicios sociales y garantías sociales básicas para esta población, con criterios de efectividad y equidad. Ello exhorta a desarrollar mecanismos para fortalecer la gestión pública y la transparencia. En tal sentido, debe considerarse la importancia de empatar los procesos de planificación con la gestión financiera a fin de canalizar los recursos hacia los objetivos estratégicos que planteen las políticas públicas. Es importante además fortalecer la auditoría social a través del acceso a la información pública. Todo esto pasa por una evaluación del ciclo presupues-

tario que permita utilizar con mayor eficiencia y eficacia los recursos públicos disponibles y a migrar hacia formas de elaboración de presupuestos que vinculen los resultados de la gestión con los recursos utilizados.

NOTAS DEL CAPÍTULO

1/ Véase (en línea) <http://www.pnud.org/sv/2007/content/view/1566/168/>.

2/ Según datos del Banco Central de Reserva (BCR), las remesas crecieron a una tasa anual de 11.3% durante el período entre los años 2000 y 2007. En contraste, desde 2007 a 2012 solo han aumentado 1.1% anual en promedio.

3/ Alrededor de 20% del PIB, según la base de datos de desastres naturales de la Universidad de Lovaina (en línea) www.emdat.net.

4/ Según DIGESTYC, entre los años 2008 y 2012 el coeficiente Gini del ingreso se redujo de 0.482 a 0.410.

5/ Esta medición busca dar cuenta del ejercicio de derechos sociales y económicos por parte de la niñez y adolescencia, contemplando las necesidades diferenciadas de este grupo de población frente a las de otros miembros del hogar. En específico, el ejercicio aquí referido constituye una adaptación de la metodología CEPAL-UNICEF utilizada para medir la pobreza infantil en países de América Latina. Según esta concepción, la pobreza constituye una violación de los derechos humanos y utiliza su marco normativo como fundamento para las definiciones de lo que constituye privación en cada una de las dimensiones consideradas: vivienda, saneamiento, agua, educación, información, nutrición y trabajo infantil.

6/ Como se explica en la introducción, se considera como el período en que la relación de dependencia

desciende sustancialmente a medida que aumenta el peso relativo de la población en edad potencialmente productiva y disminuye el de las personas en edades potencialmente inactivas.

7/ Existen indicaciones de que esta tasa se habría reducido y que se podría alcanzar este ODM al final del período en 2015. De acuerdo con registros administrativos del Ministerio de Salud, no necesariamente coincidentes con los informados en la Encuesta FESAL, mientras en 2007 la tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años era de 10.2 cada 1,000 nacidos vivos, en 2012, ésta se había reducido a 9.3 por cada 1,000 nacidos vivos (MINSAL, 2013).

8/ Es importante mencionar que existen otras iniciativas de carácter social en el área de la educación y de cohesión social como el Programa Vaso de Leche, Plan de Medidas de Salud Anti-Crisis y el Programa Ciudad Mujer que coadyuvan a los esfuerzos realizados desde el sector salud.

02/ ANTECEDENTES DEL EJERCICIO DE MEDICIÓN

En este acápite se presenta un resumen de las diversas metodologías aplicadas para medir el gasto público dirigido a la niños, niñas y adolescentes en algunos países de América Latina y el Caribe. El contenido de esta sección se basa en el documento de Curcio, Goldschmit y Robba (2012), que busca identificar, describir y sistematizar los principales estudios realizados en la región sobre el gasto público dirigido a niños, niñas y adolescentes.

En particular, los estudios cubiertos analizan la medición y seguimiento del GPSNNA en América Latina y el Caribe, exponiendo algunas de las características y limitaciones de las distintas mediciones; los aspectos metodológicos de tales mediciones sobre la base de los cuales se clasifican los diversos estudios que se han hecho de acuerdo con el alcance de las mediciones realizadas y los resultados de los ejercicios de medición en algunos países de la región.

MEDICIÓN Y SEGUIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE COMO BASE PARA LA MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN NNA: CARACTERÍSTICAS Y LIMITACIONES

Con la finalidad de contextualizar el tema del gasto público en NNA, es necesario reflexionar sobre la conceptualización y alcance del gasto público social. Ello permite analizar el presupuesto público con miras a medir con algún grado de exactitud el gasto destinado a satisfacer las necesidades y realizar los derechos propios de esta cohorte poblacional, siguiendo la misma aproximación metodológica y conceptual.





Aun cuando existen algunos criterios que pueden tomarse en cuenta, como aquellos definidos por la CEPAL, el FMI y la OCDE, la medición del gasto público social en América Latina depende del marco institucional de políticas del país y de la estructura de sus presupuestos públicos (aperturas y clasificaciones presupuestarias), así como del desarrollo de los sistemas estadísticos nacionales relacionados con la contabilidad gubernamental. El ejercicio de medición del gasto público social en América Latina, aunque en sí expresa avances, no es una cuantificación exacta del nivel de inversión social y hacerle seguimiento presenta una serie de desafíos.

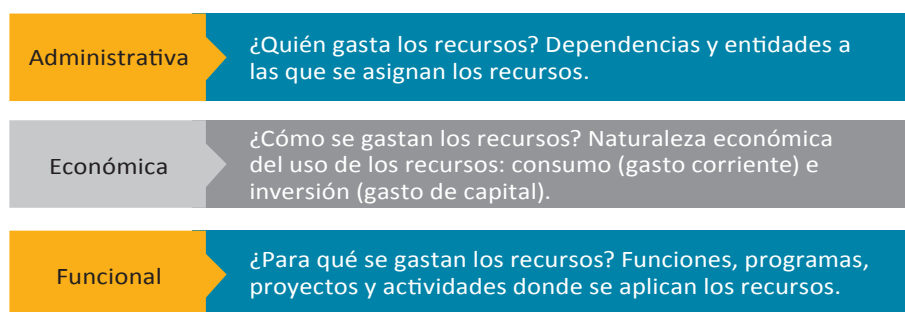
De acuerdo con la OCDE, el gasto social es “la provisión por parte de agentes públicos y privados de beneficios y contribuciones financieras destinadas a hogares e individuos con el fin de ayudarlos en situaciones que afecten adversamente su bienestar” (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012, pág. 10). En este caso, la definición incluye tanto el gasto realizado por el sector público como el privado. De ahí que el gasto social considere los gastos destinados a propósitos sociales y aquellos que generan una redistribución interpersonal o participación obligatoria. Dentro de estos se definen las siguientes áreas de políticas: edad avanzada, supérstite (sobrevivientes), beneficios relacionados con la incapacidad, salud, familia, educación, pobreza, desempleo, vi-

vienda, políticas activas del mercado laboral y otros (como subsidios para alimentación o transferencias en efectivo a familias de bajos recursos).

Respecto a la medición y seguimiento del gasto público social en América Latina y el Caribe y, conforme al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del FMI del año 2001, las prestaciones que quedan incluidas bajo el sector funcional de la protección social son el tratamiento médico, dental u otros relativos a la salud; suministro de asistencia a parientes y personas dependientes; compensación por incapacidad para seguir trabajando; compensación por fallecimiento del principal perceptor de ingresos; beneficios de vivienda en efectivo y servicios de vivienda, y asignaciones para cubrir gastos en enseñanza, entre otros.

Sin embargo, dichas prestaciones no comprenden la totalidad de los servicios sociales ofrecidos por el sector público. Dentro de la clasificación del gasto por funciones del FMI (2001), además de la protección social se incluyen servicios de educación, salud, protección del medio ambiente, vivienda, servicios comunitarios y actividades recreativas, cultura y religión (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012). La CEPAL toma en cuenta estas consideraciones (véase el diagrama 1) y define al gasto social como el monto de recursos destinados al financia-

DIAGRAMA 1 | CLASIFICACIONES DEL GASTO PÚBLICO



FUENTE: Adaptado de Rodrigo Martínez y María Paz Collinao, “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, Serie de manuales N° 65 (LC/L.3170-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2010, Publicación de Naciones Unidas, N° de venta S.09.II.G.145.

miento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social; ello, de forma independiente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios; actividades recreativas, culturales y religiosas, y protección social), de la fuente de financiamiento (fondos generales, donación privada o donación del exterior, préstamos externos o internos) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de inversión) (Martínez y Collinao, 2010a).

Es usual que para referirse al nivel del gasto público social se hagan comparaciones entre países, regiones y/o departamentos. Sin embargo, estas suelen diferir por razones metodológicas y por la cobertura de la información, pero principalmente, por la definición de política social que cada gobierno plantea. Al definir qué es política social se incluyen todas aquellas intervenciones cuyo objetivo último es solucionar o minimizar los efectos de los problemas sociales. Los sectores más reconocidos son salud, educación, trabajo, seguridad social, asistencia social y vivienda. No obstante, también se suelen incluir sectores más relacionados con la infraestructura física pero que tienen objetivos asociados a la política social, como la pavimentación del acceso a una comunidad de escasos recursos, mercados municipales, transporte u otros (Martínez y Espíndola, 2007)). A nivel comparativo, la CEPAL informa regularmente sobre la inversión o gasto público social que realizan los países de América Latina y el Caribe en los sectores antes señalados. Siguiendo esa agrupación, en este documento se utilizan estas partidas para consolidar la información de inversión social en NNA que realiza El Salvador.

Es relevante analizar el caso del monitoreo a la medición del gasto en la protección social en cuanto categoría analítica que ha cobrado reciente impulso y atención en el marco de las políticas implementadas en América Latina. En particular, en El Salvador, la protección social ha figurado de manera central en las estrategias de políticas sociales diseñadas durante años recientes (GOES, 2010).

Varios de los programas que hacen parte del SPSU en el país cubren a los niños, niñas y adolescentes más pobres y vulnerables (Martínez, 2013), de modo que sería relevante monitorear y analizar la inversión que representan como parte de la inversión pública total en este grupo de la población.

La protección social alude a una serie de programas de índole contributivo y no contributivo que buscan proteger contra riesgos y asegurar a la población a lo largo del ciclo de vida (Cecchini y Martínez, 2011). A su vez, UNICEF (2012b) la define como el conjunto de políticas y programas de carácter público y privado orientados a la prevención, reducción y eliminación de las vulnerabilidades sociales y económicas ante la pobreza y la privación que afectan de manera severa a la NNA. En ambos casos, la protección social remite al concepto de riesgo, comprendido como eventos que pueden tener un efecto adverso sobre el bienestar de un individuo y hogar. La capacidad relativa con la que se cuenta para responder y mitigar estos riesgos constituye la mayor o menor vulnerabilidad de los hogares e individuos. Para abordar los riesgos de naturaleza socioeconómica que afectan a las personas a lo largo del ciclo de vida y, en particular, para proteger a la niñez y adolescencia frente a su ocurrencia e impactos, existen diferentes tipos de políticas de protección social. Es posible identificar distintos roles e instrumentos para estas políticas: i) proteger frente a caídas severas y coyunturales en el nivel de bienestar causadas por la ocurrencia de eventos críticos, como crisis económicas y desastres ante eventos naturales (a través de transferencias monetarias y en especie y subsidios); ii) superar barreras de acceso a servicios sociales y otras políticas de promoción social que entregan herramientas de protección sustentables frente a riesgos (políticas de atención psicosocial, leyes y regulaciones antidiscriminación, programas de transferencias condicionadas y no condicionadas, y subsidios específicos); iii) proveer acceso a servicios especializados de apoyo a las familias para la identificación, prevención y protección frente a riesgos específicos (programas de apoyo psicológico y social) y el cuidado, y iv) diseñar e implementar políticas que brinden protección permanente

ante contingencias a lo largo del tiempo, y que generalmente son provistas a través de intervenciones dirigidas a las familias (seguridad social, políticas y legislación de regulación de los mercados laborales) (UNICEF, 2013b). Bajo este esquema, las políticas de protección social se distinguen conceptualmente de las políticas sectoriales de educación o salud, o de las políticas laborales.

Desde esta perspectiva, para medir la inversión social en protección social sería necesario identificar con mayor claridad aquellas partidas de gasto que corresponden a inversiones en prevención y abordaje de vulnerabilidades socioeconómicas, de aquellas que no lo son y que corresponden a programas de promoción social en un sentido más amplio. Una primera dificultad que se presenta es que no existe una conceptualización única de lo que esta categoría debería o no incluir en términos del gasto público. Debe también considerarse que la protección social tampoco es considerada de forma explícita como una función del gobierno en la mayoría de los países de la región debido a que, entre otros factores, el contrato social imperante en cada una de las sociedades define distintos roles para el Estado. De ahí que el enfoque gubernamental de la protección social puede ser diverso y cambiante y/o tan amplio o restrictivo como lo posibilite su concepto interno. Una revisión de los datos de gasto público social en América Latina presentados en Martínez y Collinao (2010a) muestra que en tan sólo cinco de 21 países existe una categoría programática denominada protección social. En general, lo más común es encontrarle asociada a los rubros de previsión social, asistencia social, seguridad social, bienestar social y trabajo.

En atención a sus dificultades de medición, este ejercicio no entrega información específica respecto del nivel de inversión social para la NNA asociado a las políticas de protección social en El Salvador. Por ello, se ha optado por mantener las ya informadas categorías sectoriales que forman parte del gasto público social. No obstante, el desafío de cuantificar adecuadamente la inversión en protección social para la NNA debiera ser enfrentado en una etapa siguiente de afinamiento de esta me-

dición. De seguro, será más factible de ser abordado una vez que el país cuente con un presupuesto por programas con enfoque de resultados.¹

Aun cuando existen diversas iniciativas internacionales y regionales que han pretendido homologar las características de las fuentes y sistemas de información utilizados para la medición del gasto público social, la dificultad de obtener datos comparables en la región sigue siendo una preocupación central. Entre las principales limitaciones de la consistencia en las mediciones en los países de América Latina y el Caribe pueden mencionarse las siguientes:

- El seguimiento del uso de los recursos públicos suele limitarse al gobierno central, restringiendo así la capacidad de cuantificar de manera más precisa la de otros agentes como gobiernos estatales, provinciales y municipales, ONG y cooperación internacional.
- Subsisten diversas metodologías y criterios de contabilización no homogéneos y hay dificultad para disponer de series temporales.
- Es complicado relacionar de manera coherente los rubros de gasto en los diferentes programas sociales, dado que suele llevarse una contabilidad gubernamental que obedece a criterios de clasificación económicos y administrativos para finalidades distintas.
- No existe una clasificación del gasto público según grupos de edad de la población, ni con enfoque étnico o de género. Ello dificulta identificar las partidas dirigidas a un grupo específico.

Estas limitaciones, tal como señalan Martínez y Collinao (2010a), implican una serie de dificultades al momento de analizar y comparar los resultados. Un ejemplo de ello es la desconexión entre la clasificación de los gastos con los objetivos de las políticas sociales y sus indicadores. En un nivel óptimo, estas situaciones debieran ser abordadas en el proceso presupuestario, con un vínculo más coherente entre las etapas de planificación, ejecución y evaluación. Sin embargo, la formulación presupuestaria tiende a ser de carácter incremen-

talista,² por lo cual suele estar desvinculada de un adecuado ejercicio de planificación y clasificación de las cuentas públicas conforme a los objetivos. Por ello, la realización de ejercicios como la medición del gasto público en la NNA, aunque no está libre de sesgos, puede incidir en un mayor compromiso de las autoridades para que lleven a cabo procesos para una mejor clasificación del gasto público.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Abordar los desafíos que enfrentan la niñez y adolescencia requiere, necesariamente, articular políticas públicas que de manera estratégica orienten la inversión de los recursos públicos hacia las áreas prioritarias. En este contexto, un elemento clave de análisis es conocer el gasto público destinado a la NNA, lo que requiere profundizar en el presupuesto público con una metodología que permita medir, con algún grado de exactitud, las erogaciones destinadas a satisfacer las necesidades y hacer realidad los derechos propios de esta población.

En América Latina, los esfuerzos de medición del gasto público en NNA que se han realizado han sido en su mayoría liderados por UNICEF, en algunos casos en asociación con centros de investigación, entidades de gobierno o agencias del Sistema de Naciones Unidas. Además, existen trabajos de investigación y estudios promovidos por organizaciones internacionales vinculadas con centros académicos. En cada uno de los casos, el nivel de detalle con el que se puede cuantificar el gasto público dirigido a niños, niñas y adolescentes se encuentra fuertemente condicionado por la estructura institucional y presupuestaria de cada país y por la cobertura de los sistemas de información presupuestaria disponibles. Teniendo en cuenta la diversidad de los universos y configuraciones que puede adoptar la ejecución en cada uno de los países, las cifras no resultan directamente comparables. A pesar de ello, los casos pueden organizarse según el alcance del gasto analizado:

- Países donde sólo se consideran y analizan los gastos directos,³ como ocurre en el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Guatemala y el Perú.
- Aquellos países en los que se establecen dos grupos de gasto:⁴ directo o indirecto, entre los que se encuentran los casos de Colombia, Ecuador, Jamaica y, actualmente, El Salvador.
- Países donde el gasto indirecto puede dividirse en distintas clases de modo de distinguir entre el gasto indirecto que incorpora la proporción de programas e iniciativas dirigidas a la familia u otros agentes con clara repercusión en los NNA, y el gasto ampliado, o colectivo, que incluye la proporción de programas que benefician a un grupo poblacional amplio. Los países que utilizan esta clasificación son el Brasil, Paraguay y el Uruguay.
- Aquellos países donde se incorpora el gasto en bienes públicos,⁵ que alude a la proporción del gasto en la provisión de bienes públicos que beneficia a los NNA. Dentro de este grupo pueden incluirse las mediciones realizadas en la Argentina, Haití y México.

Para evaluar las ventajas de cada uno de los casos recientemente señalados deben tomarse en cuenta consideraciones prácticas y conceptuales. En primer lugar, una mayor disponibilidad, cobertura y calidad de la información permite llevar a cabo mediciones más detalladas. Segundo, al incorporar un mayor número de categorías, la estimación se vuelve más compleja. Tercero, esquemas con menor desagregación pueden ser más fáciles de comunicar a la ciudadanía. Finalmente, un mayor nivel de detalle impone más desafíos en materia conceptual, así como altos niveles de coherencia entre los objetivos de gobierno y la forma en que se registran en las cuentas públicas.

Los desafíos en la medición del gasto en NNA incluyen comprender cómo funciona el sector público, conocer las particularidades de las políticas promovidas y realizar un trabajo lo más cercano posible con las instituciones a cargo de las políticas sectoriales. Sin embargo, los ejercicios de medición

deben dejar claramente establecido cuáles son las limitaciones a las que se enfrentan. En particular, es común encontrar las siguientes:

- Falta de correspondencia de los gastos con los objetivos de las políticas sociales y sus indicadores. Un motivo de ello puede ser la inexistencia de un ciclo presupuestario coherente, en el sentido de que la planificación de las políticas está desvinculada de la ejecución presupuestaria, o el hecho de que no existen mecanismos para evaluar los resultados del gasto público en función del cumplimiento de las políticas. En ese caso, el registro del gasto público no responde a los objetivos que pretenden alcanzarse, sino a razones de índole administrativa.⁶
- Cobertura parcial de la estimación del gasto público, si éste se limita a incluir únicamente al gobierno central. En este caso, la información del gasto social es incompleta y no permite medir adecuadamente la influencia de la política pública en la NNA. Es también importante considerar que las partidas de gasto que benefician a la NNA no sólo pueden encontrarse en aquellas que pueden ser clasificadas como parte del gasto social. En esta línea es posible identificar en el presupuesto partidas de gasto, que si bien no pueden ser clasificadas de acuerdo al COFOG como gasto público social en NNA (GPSNNA) y corresponden a categorías de gasto no social, son siempre relevantes para caracterizar cuánto se invierte en NNA como parte del gasto público total en NNA (GPTNNA).⁷
- Escaso nivel de desagregación del gasto público. Dado que no existe una clasificación del gasto según grupos de edad, es difícil reclasificar de manera más precisa el gasto correspondiente a la niñez y adolescencia.
- Marco de políticas cambiante con un esquema presupuestario rígido. En general, las normas presupuestarias tienden a ser poco flexibles y responden de forma reactiva al cambio, por lo que es muy probable que al implementarse una política no exista un registro adecuado del presupuesto asignado a su cumplimiento.

Los estudios analizados muestran una variedad de indicadores. Las estimaciones obtenidas en referencia al gasto público en NNA son generalmente expresadas en moneda nacional y en dólares (corrientes y constantes); pero además existen indicadores relevantes que se pueden construir, tales como: gasto público en NNA como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), como porcentaje del gasto público total (GPT) y como porcentaje del Gasto Público Social (GPS).

En resumen, las metodologías empleadas por los países de la región son diversas y la profundidad alcanzada en cada caso se encuentra ligada fuertemente a la información disponible en cada uno de ellos.

ALGUNOS RESULTADOS RELEVANTES DE LOS EJERCICIOS DE MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA NIÑEZ

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la experiencia de cuantificación del gasto público dirigido a la niñez se enmarca en la existencia de una alianza entre UNICEF, el Ministerio de Planificación, el Parlamento Nacional, el Instituto de Estadística y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), entre otros. Los resultados se centran en el GPSNNA. Las evaluaciones se hicieron para el quinquenio entre los años 2000 y 2004 y los principales resultados señalan que el gasto social destinado a NNA en el período analizado mostró una tendencia positiva en todos los sectores, con excepción de protección social. El gasto en educación fue el más importante dentro de los esfuerzos destinados al cumplimiento de los derechos de la NNA, pues el 65% del gasto social total está destinado a este grupo etario. Le siguen en importancia: salud con 17%, vivienda y servicios básicos con 10% y protección social con 4% (UDAPE-UNICEF, 2006).

En el caso del Uruguay, para conocer y analizar la inversión que el país realiza en los niños, niñas y adolescentes, UNICEF trabajó junto con la Universidad

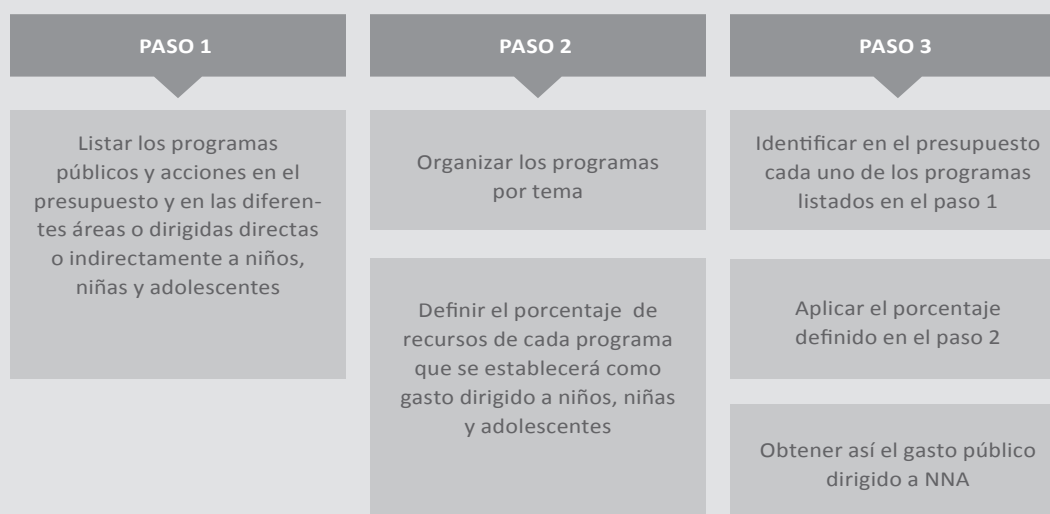
de la República y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Administración Nacional de Educación Pública. Los principales hallazgos muestran que el gasto público en infancia en el quinquenio 1990-1994 permaneció estancado; sin embargo, entre 1995 y 1999 este desempeño se revirtió y las erogaciones mostraron importantes variaciones acompañadas por un ritmo de expansión. Para el periodo entre los años 2005 y 2009, el gasto específico llegó a representar aproximadamente el 80% del total, el gasto indirecto 14.3% y el gasto ampliado 5% (CCEI/SNU, 2008).

Por su parte, en Argentina, la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía, en particular la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS), y UNICEF desarrollan desde 2004 una línea de trabajo conjunta con el objetivo de cuantificar y analizar el gasto público dirigido a la niñez por parte de la administración nacional y de

las provincias. De acuerdo con DAGPyPS y UNICEF (2009), el primer trabajo conjunto se realizó en 2004 y tuvo como objetivo definir los aspectos metodológicos para cuantificar el GPNNA y, a partir de ello, establecer una primera aproximación para los niveles de gobierno nacional y provincial. Posteriormente, el ejercicio se extendió a la totalidad de las jurisdicciones provinciales, perfeccionando la metodología y actualizando las series para los últimos años. Estos avances se incluyeron en una segunda publicación conjunta realizada en 2006. Luego de validar el ejercicio metodológico hacia el interior del país y con otras experiencias de medición y análisis de la inversión realizada en otros Estados latinoamericanos, se desarrolló un proceso de revisión metodológica orientado a perfeccionar las clasificaciones adoptadas de manera tal de analizar el universo del Gasto Público Social (GPS) según los grupos etarios a los que se dirigen estas políticas públicas. En el recuadro 1 se puede ver un esquema simplificado de la medición del GPNNA en la Argentina.

RECUADRO 1 | ESQUEMA SIMPLIFICADO DE LA MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN LA ARGENTINA

La Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y UNICEF utiliza una metodología para estimar el gasto público dirigido a este segmento etario en la Argentina, que se expresa en los siguientes pasos:



FUENTE: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Gasto público social dirigido a la niñez en la Argentina*, 2011.

Para mejorar y actualizar la serie de GPNNA en dicho país se llevaron a cabo diferentes acciones. Un proceso crucial fue compatibilizar la información, pues las jurisdicciones provinciales tienen diversas formas de registro que en muchos casos no facilitan la identificación de los conceptos vinculados a la NNA, afectando la cuantificación y homogeneización del universo de gasto. Para ello, se realizaron misiones técnicas en gran parte de las provincias para recabar información más detallada y ajustada a las necesidades del informe. En dichos encuentros se efectuaron reuniones con los responsables y técnicos de diversos programas y de las carteras de Economía o Hacienda de cada jurisdicción a fin de actualizar y mejorar la información disponible, realizar consultas y validar el gasto considerado. Además, se hicieron encuentros con técnicos de los institutos de estadísticas provinciales a fin de depurar la información sobre la asignación del gasto a la NNA, la que es particular para cada provincia. Los principales resultados obtenidos señalan que durante 2007 el gasto público consolidado dirigido a niños, niñas y adolescentes en la Argentina representó el 19.1% del gasto público total (GPT) y el 31.2% del gasto público social (GPS). Con relación al PIB, este gasto constituyó el 6.7% siendo el más alto en la serie analizada, que se inicia en el año 1995.

NOTAS DEL CAPÍTULO

1/ El recuadro 2 detalla los alcances de la reforma que actualmente atraviesa el sistema presupuestario en El Salvador desde un presupuesto centrado en áreas de gestión a uno enfocado en programas con enfoque de resultados.

2/ De acuerdo con García Moreno y García López Moreno, “la mayoría de los países de la región aún diseña su presupuesto de forma incrementalista, es decir, aplicando cada

año un aumento que depende del incremento previsto de los recursos. Generalmente, se aplica una proporción similar de este aumento a todos los entes o instituciones. En este esquema no hay espacio para los cambios que demanda una buena gestión gubernamental. Por el contrario, el incrementalismo perpetúa estructuras de gasto pasadas como si fueran válidas para todos los años” (2010, pág. 41).

3/ Se entiende por gasto directo aquel que ha sido realizado en actividades o proyectos con incidencia directa o específica en la niñez y adolescencia. Un claro ejemplo lo constituye el gasto público en educación preprimaria, primaria y secundaria.

4/ La terminología varía según el país. El gasto directo e indirecto pueden denominarse gasto específico y no específico, o explícito y no explícito, o bien focalizado y no focalizado, respectivamente. El gasto indirecto en niñez y adolescencia se refiere a todo aquel gasto público que se destina a actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la niñez y adolescencia, pero que también es de beneficio para otros grupos de la población. Para mayores antecedentes véase el capítulo 3.

5/ La teoría económica define a los bienes públicos como aquellos que cumplen con dos propiedades básicas: no rivalidad en el consumo e imposibilidad o inconveniencia de excluir a los individuos del disfrute que se desprende del consumo del bien en cuestión.

6/ En el caso específico de El Salvador, el presupuesto vigente se formula por áreas de gestión. No obstante, a partir del ejercicio 2017 se migrará a un presupuesto por resultados facilitando el proceso de medición del gasto público hacia programas o sectores determinados, lo que permitirá correlacionar los objetivos con los recursos.

7/ Como se explica más adelante, en este documento se ha hecho el esfuerzo por distinguir cuando se habla de GPSNNA y GPTNNA.

03/ MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN NNA EN EL SALVADOR: EJERCICIO PILOTO 2011

La metodología que se presenta a continuación se sustenta en el esfuerzo conjunto de UNICEF e ICEFI, que se ha venido desarrollando en Guatemala desde 2009 (ICEFI-UNICEF, 2011). Esta alianza ha sido reconocida por UNICEF como una de las 17 prácticas más notables e innovadoras a nivel global, ya que permite vincular el conocimiento con la promoción de políticas en pro de la NNA (UNICEF, 2011b). Entre los frutos de este trabajo conjunto se destaca una serie de publicaciones denominadas Contamos, además del desarrollo de una metodología diseñada para medir la inversión que el Estado guatemalteco realiza en NNA. Cabe señalar que esta metodología se basa en las experiencias ya expuestas en la sección anterior (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia y Uruguay) y que fue adaptada a las condiciones de Guatemala en función de la cobertura y calidad de la información presupuestaria disponible y siguiendo una orientación de presupuesto enfocado en los derechos humanos.

En el caso salvadoreño ha sido muy importante considerar la legislación vigente en materia de NNA, pues ello permite delimitar el marco y alcance de la medición y provee insumos para precisar la medición del gasto público realizado. Dentro de la normativa actualmente en vigencia destaca la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA).¹ Esta establece que será reconocido como niña, niño y adolescente toda persona desde el instante de la concepción hasta los 18 años de edad; niña o niño es toda persona a partir de la concepción y hasta los 12 años cumplidos y adolescente es aquella persona cuya edad esté comprendida entre los 12 y 18 años. Para efectos metodológicos esta definición legal será la definición





operativa del grupo etario que integrará el gasto en NNA salvadoreño.²

La LEPINA establece en su artículo 14 la prioridad absoluta del niño en la formulación de las políticas públicas y asignación de recursos por parte del Estado salvadoreño.³ En la práctica, este artículo determina el requerimiento de monitorear permanentemente el gasto público orientado a la NNA en el país y garantizar su priorización en los procesos de presupuestación. Asimismo, el Artículo 135 establece que el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) debe evaluar anualmente la inversión social y las prioridades de inversión en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, y emitir recomendaciones pertinentes.

Con base en la definición de NNA y teniendo como punto de partida la metodología de medición del Gasto Público Social aplicada por la Secretaría Técnica de la Presidencia con asistencia de la CEPAL; la propuesta metodológica para estimar el gasto público total en niñez y adolescencia (GPTNNA) para El Salvador comprende los siguientes pasos: i) reclasificación del presupuesto público total del gobierno general para homogeneizar su clasificación acorde a la Clasificación de las Funciones del Gobierno (COFOG/MEFP), lo que incluye la definición de la cobertura del gasto público dirigido a NNA y su reclasificación, distinguiendo entre gasto público directo e indirecto, y gasto social y no social en NNA; ii) medición del gasto público indirecto en NNA; iii) consolidación del gasto público total en NNA y elaboración de indicadores, y iv) identificación de alcances y limitaciones de la medición.

Cabe destacar que la aplicación de la metodología para determinar el GPTNNA en El Salvador se vio enriquecida por el hecho que la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) estaba realizando ejercicios previos para determinar el gasto público social utilizando el COFOG/MEFP y se había constituido una Comisión Interinstitucional del Gasto Social (CIGS) para esos fines. Esta experiencia previa y el hecho de que las entidades del gobierno estuvieran involucradas en el proceso, sin duda, allanaron el cami-

no para la determinación del GPTNNA y GPSNNA; y a su vez, permitió mejorar y ampliar la cuantificación del gasto público social en El Salvador.

RECLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Este primer paso puede dividirse en dos etapas. En primer lugar, se requiere definir la cobertura del gasto público dirigido a la NNA. Luego, debe realizarse el proceso de revisión detallada que conduce a la reclasificación de las cuentas públicas.

DEFINICIÓN DE LA COBERTURA DEL GASTO PÚBLICO TOTAL DEDICADO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El punto de partida para realizar la medición del gasto público en este grupo etario es conocer la cobertura o definición del sector público a ser considerada y los rubros, según categoría funcional, que deben incluirse. Además, se hace necesaria una revisión final para verificar la posibilidad de identificar programas de interés dirigidos a la NNA.

En el caso de este ejercicio, desde un inicio se decidió incluir las instituciones que conforman el gobierno general. Éste incluye al gobierno central, las entidades descentralizadas, las empresas públicas, los fondos de seguridad social, las entidades financieras y los gobiernos locales. De manera complementaria, se decidió incorporar los gastos devengados por el Fondo de Desarrollo del Milenio (FOMILENIO) debido a que este Fondo ejecuta gasto social destinado a la NNA a través de programas y proyectos en educación y servicios públicos básicos.

MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y RECLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Recopilación de información presupuestaria

Se tomó el año 2011 como piloto para la medición debido a que en ese momento era el ejercicio disponible más reciente. Se solicitó al Ministerio de

Hacienda, a través de la STP, la información presupuestaria del gasto público con base devengado de todas las instituciones que para 2011 conformaban el sector público (Base de Datos contables del SAFI del Ministerio de Hacienda, de acuerdo con el informe de liquidación presupuestaria). Cabe indicar que esta información fue solicitada con un desglose amplio para contar con un espectro de datos que permitiera determinar la naturaleza de las transacciones y proceder a asignar un código conforme a la Clasificación de Funciones de Gobierno contenida en el MEFP 2001 del FMI, tarea realizada en coordinación con la STP (véase cuadro 4).

CUADRO 4
DESGLOSE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA SOLICITADA PARA RECLASIFICACIÓN DEL GPTNNA

Tipo de institución
Institución
Agrupación operacional
Fuente de financiamiento
Rubro económico
Unidad presupuestaria
Línea de trabajo
Objeto presupuestario

FUENTE: Elaboración propia.

Estimación del gasto público social y no social

En la estructura presupuestaria de El Salvador se define como gasto público social el que está contenido en el área de gestión de desarrollo social. Esta área agrupa a todas las instituciones públicas que tienen a su cargo la definición y coordinación de políticas en materia de educación, salud y asistencia social, trabajo y previsión social, vivienda y desarrollo urbano, así como programas de desarrollo local, seguridad social, deporte y los destinados al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, bajo el marco del MEFP, esa medición resulta insuficiente dado que en el gasto público social también se incluyen otras entidades que no

necesariamente forman parte del área de gestión de desarrollo social.

Una vez obtenida la información presupuestaria se estimó el gasto público social para 2011, acorde a la clasificación por funciones contenida en el MEFP del FMI. Dicho trabajo se realizó en conjunto con técnicos de la STP y de ICEFI.

Acorde a la clasificación del COFOG-MEFP, los datos del Gasto Público Total (GPT), que se divide en Gasto Público Social (GPS) y Gasto Público no Social (GPNS), se clasifican utilizando un sistema de tres niveles de desagregación (ver cuadro 5):

- El primer nivel contiene una categoría de tres dígitos, denominada “divisiones” que agrupa las 10 funciones que realiza el Estado.
- El segundo nivel contiene categorías identificadas con cuatro dígitos, denominadas “grupos” y que brindan información más detallada de cada una de las funciones.
- El tercer nivel contiene rubros identificados con cinco dígitos, denominados “clases”.

Las divisiones pueden ser vistas como los objetivos generales de los gobiernos, mientras que los grupos y las clases detallan los medios que permiten alcanzarlos. Los códigos 701, 702, 703 y 704 corresponden al Gasto Público no Social y el resto conforma el Gasto Público Social.

Es importante aclarar que los subsidios (gas licuado, electricidad y transporte público) fueron incluidos en el sector funcional de protección social. La razón por la que estos subsidios forman parte del gasto público social se debe a que en años recientes se han focalizado para proteger el ingreso de las familias más vulnerables del país, incidiendo de manera indirecta sobre la NNA.

Una vez conformada la Base de Datos del GPT 2011, con las clasificaciones mencionadas, se inició el proceso paralelo de medición del GPTNNA, a través de la identificación de aquellos rubros devengados del GPT asignados de manera directa o indirecta al tema de la NNA.

CUADRO 5 | CLASIFICACIÓN DEL GASTO POR FUNCIONES DEL GOBIERNO

7 GASTO TOTAL

701 SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES

- 7011 Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores
- 7012 Ayuda económica exterior
- 7013 Servicios generales
- 7014 Investigación básica
- 7015 Investigación y desarrollo relacionados con los servicios públicos generales
- 7016 Servicios públicos generales n.e.p.1
- 7017 Transacciones de la deuda pública
- 7018 Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno

702 DEFENSA

- 7021 Defensa militar
- 7022 Defensa civil
- 7023 Ayuda militar al exterior
- 7024 Investigación y desarrollo relacionados con la defensa
- 7025 Defensa n.e.p.

703 ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD

- 7031 Servicios de policía
- 7032 Servicios de protección contra incendios
- 7033 Tribunales de justicia
- 7034 Prisiones
- 7035 Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad
- 7036 Orden público y seguridad n.e.p
- 704 Asuntos económicos
- 7041 Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
- 7042 Agricultura, silvicultura, pesca y caza
- 7043 Combustibles y energía
- 7044 Minería, manufacturas y construcción
- 7045 Transporte
- 7046 Comunicaciones
- 7047 Otras industrias
- 7048 Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos
- 7049 Asuntos económicos n.e.p

705 PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

- 7051 Ordenación de desechos
- 7052 Ordenación de aguas residuales
- 7053 Reducción de la contaminación
- 7054 Protección de la diversidad biológica y del paisaje
- 7055 Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente
- 7056 Protección del medio ambiente n.e.p

706 VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS

- 7061 Urbanización
- 7062 Desarrollo comunitario
- 7063 Abastecimiento de agua
- 7064 Alumbrado público
- 7065 Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios
- 7066 Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.

707 SALUD

- 708 Actividades recreativas, cultura y religión
- 7081 Servicios recreativos y deportivos
- 7082 Servicios culturales
- 7083 Servicios de radio y televisión y servicios editoriales
- 7084 Servicios religiosos y otros servicios comunitarios
- 7085 Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión
- 7086 Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p

709 EDUCACIÓN

- 7091 Enseñanza preescolar y enseñanza primaria
- 7092 Enseñanza secundaria
- 7093 Enseñanza postsecundaria no terciaria
- 7094 Enseñanza terciaria
- 7095 Enseñanza no atribuible a ningún nivel
- 7096 Servicios auxiliares de la educación
- 7097 Investigación y desarrollo relacionados con la educación
- 7098 Enseñanza n.e.p.

CUADRO 5 | CLASIFICACIÓN DEL GASTO POR FUNCIONES DEL GOBIERNO (CONTINUACIÓN)

710 PROTECCIÓN SOCIAL	7105 Desempleo
7101 Enfermedad e incapacidad	7106 Vivienda
7102 Edad avanzada	7107 Exclusión social n.e.p.
7103 Supérstites	7108 Investigación y desarrollo relacionados con la protección social
7104 Familia e hijos	7109 Protección social n.e.p

FUENTE: Manual de Estadísticas de Finanzas públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional (FMI)./a: Datos estimados con base a las personas atendidas por el sistema de salud público, por lo que los indicadores no son representativos a nivel nacional.

n.e.p. 1 = no clasificados en otra partida

Revisión de la información partida por partida: identificación del gasto público en NNA directo, indirecto y general

Con base en los criterios antes descritos, se procedió a revisar la base de datos que contiene el reporte de ejecución de todas las instituciones que conforman el Gobierno General de El Salvador, cuyos gastos se habían convertido previamente al COFOG-MEFP: En total se revisaron 95,015 filas de información, desglosadas según las categorías del cuadro 5.⁴

La clasificación de los rubros destinados a NNA se realizó de acuerdo con las siguientes definiciones:

- **Gasto público directo en niñez y adolescencia (GPDNNA).** Se considera gasto público directo todo gasto en actividades o proyectos con incidencia específica en la NNA, incluyendo al gasto social y no social.⁵ Un claro ejemplo de este tipo de gasto es el relacionado con la educación primaria, las inmunizaciones o los programas de atención materno-infantil.
- **Gasto público indirecto en niñez y adolescencia (GPINNA).** Se refiere a todo aquel gasto que se destina a actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la NNA, incluyendo al gasto social y no social, pero cuyo beneficio es recibido también por otros grupos de la población.⁶ Para calcular la parte de este

gasto que está destinada a niños, niñas y adolescentes se utiliza el supuesto de distribución uniforme dentro de toda la población.

- **Gasto público general (GG).** Es aquel gasto público social y no social orientado a actividades o proyectos de incidencia en toda la población que no tienen un impacto directo o indirecto en la NNA.

Es importante considerar que si bien la existencia de categorías de gasto social fue útil como punto de partida, la clasificación de las partidas fue realizada ítem por ítem para comprobar adecuadamente que cada una de ellas correspondiera a la clasificación contenida en la metodología aplicada.

En este contexto, en la estimación del gasto público total en NNA, además de contemplar parte de los gastos públicos sociales (protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, educación y protección social), se incorporan otros, relativos al gasto público no social, muy relevantes para la NNA en El Salvador. Específicamente, mediante la revisión partida por partida se encontró que dentro de los gastos en Orden Público y Seguridad están comprendidas actividades gubernamentales que benefician a la NNA. A manera de ejemplo, la Procuraduría General de la República posee una Unidad Presupuestaria denominada “Asistencia

CUADRO 6 | CLASIFICADOR DEL GASTO PÚBLICO TOTAL DESTINADO A NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, SEGÚN INCIDENCIA DEL GASTO Y RENGLONES DEL FMI

CATEGORÍA / GASTO PÚBLICO SEGÚN INCIDENCIA	DESCRIPCIÓN		OBSERVACIONES
Directo	Gasto en actividades o proyectos con incidencia específica en la NNA. Por ejemplo, construcción de escuelas o institutos, becas para niñas, programas de salud infantil, vacunación de niños menores de 5 años y otros. Se incluye aquí toda inversión en agua y saneamiento.	Gasto público en niñez y adolescencia = gasto directo + gasto indirecto	Este tipo de gasto no requiere ninguna estimación adicional ya que se toma directamente de la fuente de información.
Indirecto	Proporción del gasto en actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la NNA, que están contenidos en funciones sociales y que también son utilizados por otros grupos de población. Por ejemplo, la construcción de un centro de salud o de un parque.	Gasto público en niñez y adolescencia = gasto directo + gasto indirecto	Este gasto, una vez identificado, se reparte bajo el principio de distribución uniforme del gasto en toda la población.
General	Gasto público social y no social orientado a actividades o proyectos de incidencia en toda la población, que no tienen un impacto directo o indirecto en la NNA. Por ejemplo, servicios públicos de justicia y seguridad.	Gasto público no relacionado con la niñez y adolescencia	Este gasto no se considera para el cálculo del gasto destinado a la niñez y adolescencia.

FUENTE: Elaboración propia.

Legal, Preventivo Psico-Social, Mediación y Conflicto”, y que tiene una Línea de Trabajo llamada “Defensa de la Familia, Niñez y Adolescencia”, la cual claramente favorece a la NNA. Asimismo, se encontraron otras Líneas de Trabajo con dicho fin. Es así que éstas fueron identificadas, distinguiendo cuáles tienen incidencia directa e indirecta en la NNA. En este último caso, se aplicó el principio de distribución uniforme del gasto (véase el capítulo 3).

De manera práctica-operativa puede señalarse que, a partir de la base de datos que contiene los reportes de ejecución presupuestaria del Ministerio de Hacienda, se procedió a realizar la codificación correspondiente al GPNNA. En ese sentido, se utilizó la codificación a cinco dígitos del COFOG para el gasto público total. En lo que respecta a la codificación del GPNNA, se incorporaron tres categorías con códigos asignados de forma ad hoc, que permitieron el posterior filtrado y agrupamiento del GPNNA: el gasto directo (código 1), gasto indi-

recto (código 2) y el gasto general que no se destina a NNA (código 3).

Una vez se contó con los datos clasificados del gasto público total, se procedió a definir institución por institución de la administración pública, los gastos directos, los indirectos y los no relacionados con NNA.

Durante el proceso de codificación debieron consultarse diferentes fuentes de información para entender los objetivos perseguidos por cada unidad presupuestaria y línea de trabajo. Generalmente, la información consultada incluía planes operativos anuales, memorias institucionales, reportes de ejecución presupuestaria, presupuestos aprobados y liquidaciones, entre otros. Además, en diversos casos fue necesario comunicarse con la oficina de planificación y/o las unidades financieras de la institución para aclarar dudas acerca de los gastos destinados a niños, niñas y adolescentes.

Validación

Durante el proceso de codificación, y con el objetivo de discutir y conciliar diferentes técnicas para codificar datos, la información fue objeto de una validación conjunta con representantes de la STP, ICEFI y, en algunos casos, con el apoyo del CIGS.

CÁLCULO DEL GASTO PÚBLICO INDIRECTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (GPINNA)

Una vez identificadas en la base de datos las partidas que forman parte del gasto indirecto en niñez y adolescencia, el siguiente paso consiste en aplicar a dichas partidas un ponderador para estimar la cuantía del gasto que efectivamente se puede asignar a éste grupo etario. Para ello es necesario apoyarse en información adicional en algunos casos disponibles en las instituciones cuyos gastos están considerados como gasto indirecto en NNA; y/o en su defecto, determinar factores de tipo poblacional para realizar tales estimaciones.

Dado que no se dispuso de información estadística adicional para determinar un ponderador más expedito (salvo para el caso del MINSAL) en la

distribución del gasto indirecto, se trabajó sobre el supuesto de distribución uniforme dentro de toda la población, identificándose el porcentaje que representa la población comprendida entre 0 y 17 años en la población total, cuyo resultado se multiplica por el Gasto Público Indirecto Identificado (ver fórmula abajo). Los datos de población utilizados se basaron en las proyecciones realizadas por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (ver diagrama 2).

En el cuadro 7 se presenta la información poblacional utilizada para el cálculo del gasto indirecto.

Cabe señalar que la colaboración del personal del Ministerio de Salud permitió identificar gastos no visibles en la estructura presupuestaria destinada a la NNA, por ejemplo, el correspondiente a salarios para médicos (pediatras y ginecólogos), nutricionistas y otros profesionales cuya labor está destinada en su totalidad a este grupo etario. Igualmente, se identificaron los gastos devengados para el programa de inmunizaciones, entre otros. Al respecto, los montos encontrados fueron codificados como gasto directo y al resto de erogaciones se aplicó el supuesto de distribución uniforme dentro de toda la población.

DIAGRAMA 2 | GASTO PÚBLICO INDIRECTO EN NNA

Gasto Público Indirecto en niñez y adolescencia (GPINNA)

=

Población de 0 a 17 años

Población total

×

Gasto Público Indirecto Identificado

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 7 | EL SALVADOR: CÁLCULO DE LA PROPORCIÓN DE POBLACIÓN DE PERSONAS ENTRE 0 Y 17 AÑOS DE EDAD

POBLACIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entre 0 y 17 años	2,494,281	2,469,304	2,441,812	2,412,775	2,383,140	2,351,120
Total	6,073,859	6,098,714	6,124,705	6,152,558	6,183,002	6,216,143
Proporción de NNA	41.1%	40.5%	39.9%	39.2%	38.5%	37.8%

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censo de El Salvador (DIGESTYC).

CONSOLIDACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA Y ELABORACIÓN DE INDICADORES

Como paso final, se consolida la información clasificándola por el nivel de incidencia del gasto, su finalidad y la institución que lo ejecuta. Ello permite elaborar indicadores de la inversión en NNA con respecto al PIB, al tamaño del gasto público y del gasto público en NNA per cápita, así como un indicador de focalización del gasto (véase recuadro 3 en el capítulo 4), entre otros.

LIMITACIONES ENCONTRADAS EN EL EJERCICIO PARA LA MEDICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN NNA

DIFICULTADES EN LA CODIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

Las bases de datos de información presupuestaria derivadas del SAFI responden a la lógica del presupuesto por áreas de gestión, cuyas unidades presupuestarias y líneas de trabajo describen en rasgos generales los objetivos centrales de cada entidad del gobierno. Sin embargo, no siempre es factible identificar con precisión la finalidad última del presupuesto asignado para cada una de ellas, por lo que, en ocasiones, es preciso consultar una serie de documentos adicionales (informes de liquidación, memorias de labores y otros informes institucionales) para aproximarse a una clasificación funcional del gasto. Además, en el transcurso del ejercicio fiscal se suelen aprobar recursos presupuestarios que pueden generar nuevas incorporaciones de unidades presupuestarias y/o líneas de trabajo que no están descritas previamente en la Ley de Presupuesto (que corresponde al presupuesto votado). Todas estas condiciones hacen que la transformación de los códigos presupuestarios del SAFI a los códigos del COFOG y de estos a la medición del GPS y del GPNNA se vuelva, en algunos casos, una tarea especializada que requiere consultar diversas fuentes de información para minimizar los sesgos en la clasificación de la base de datos.

Por otra parte, la información contenida en el apartado de transparencia de las páginas web de las diversas instituciones públicas, en diversos casos no tienen datos disponibles al respecto, y los que existen no tienen formato estandarizado, por lo que no es posible construir plenamente esta medición a partir de estos datos.

LA CLASIFICACIÓN PRESUPUESTARIA INVISIBILIZA PROGRAMAS Y GASTOS CLAVES PARA LA NNA

Los sectores de educación y salud son áreas claves al considerar el gasto público en NNA. Dado que la información presupuestaria sigue la lógica de áreas de gestión y no está formulado por programas, es difícil identificar desde la base contable el gasto público en NNA que podría ser de naturaleza directa, por lo que en estos casos se justifica la aplicación de ponderadores. Por ejemplo, en el caso de educación, el gasto dirigido hacia la alimentación escolar, dotación de útiles y uniformes no se visibiliza en la base de datos; y, en salud, no es posible identificar la totalidad del gasto dirigido a NNA en toda su red de establecimientos (salvo lo relativo al programa de inmunizaciones y el Hospital de niños Benjamín Bloom). De ahí que para el caso específico del MINSAL se hicieran esfuerzos adicionales para determinar la cuantía del gasto destinado a este grupo de edad.

Es importante indicar que un reto interesante consiste en desarrollar un sistema de costeo que permita recopilar información financiera para determinar la inversión realizada en los programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, y pasar de formular un presupuesto por áreas de gestión a un presupuesto por programas que permita visibilizar los gastos dirigidos a un grupo etario específico u otra área de interés en particular.

LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL ES MUY COMPLEJA Y/O DEMASIADO AGREGADA

En el presupuesto por áreas de gestión suelen presentarse casos donde en una unidad presupuestaria y/o línea de trabajo se agrupan diferentes estrate-

gías o líneas de acción institucional con su respectivo presupuesto. Por ejemplo, en el caso de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la desagregación de la información de acuerdo con su estructura presupuestaria no permite distinguir claramente lo que se destina a agua potable y lo que se destina a ordenación de aguas residuales. Por consiguiente, todo el gasto devengado por esta entidad queda consignado en abastecimiento de agua (sector 706 Vivienda y Servicios Comunitarios), subvalorándose lo que está destinado al sector 705 Protección del Medio Ambiente.⁷ Por la naturaleza del servicio vital que presta dicha entidad,⁸ y con el consenso de las instituciones que conforman el CIGS, todos sus gastos se consideran como gasto directo en NNA. Sobre lo anterior existen antecedentes en Centroamérica, pues en un estudio de ICEFI y UNICEF Guatemala se consideró como gasto directo en NNA toda la inversión asociada a la introducción de agua potable y saneamiento en dicho país.

REPORTES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Para facilitar la identificación de los recursos destinados a todas las funciones de gobierno, es necesario agregar nuevos campos a los reportes de ejecución presupuestaria, especialmente aquellos destinados al gasto social y a la NNA. Ello será posible cuando se incorpore el presupuesto por resultados a partir del ejercicio 2017, lo que ocurrirá con la reforma que está impulsando el Ministerio de Hacienda (véase recuadro 2). Con los cambios en la formulación presupuestaria, la construcción de una estructura presupuestaria que responda a programas específicos, el establecimiento de indicadores de resultados de los programas públicos, las mejoras en las plataformas informáticas y el acceso a la información presupuestaria, la tarea de codificación para la medición del gasto en NNA será menos compleja de lo que ha sido para el presente ejercicio.

RECUADRO 2 | ALGUNOS ELEMENTOS DEL NUEVO SISTEMA PRESUPUESTARIO DE EL SALVADOR

Los objetivos estratégicos de la reforma del sistema de presupuesto de El Salvador, actualmente en curso, son cuatro:

- i) Aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, financiando más y mejores servicios bajo condiciones de equilibrio y sostenibilidad fiscal.
- ii) Mejorar la asignación de los recursos presupuestarios en función de las prioridades y metas de un desarrollo sostenido del país.
- iii) Transformar el presupuesto público en un instrumento de gerencia, transparencia y rendición de cuentas.
- iv) Crear la capacidad fiscal en el país para afrontar situaciones de emergencia derivadas de crisis económica y/o desastres naturales.

Los pilares de la reforma son implantar un modelo de presupuesto por programas con enfoque de resultados; implantar el enfoque del marco de gasto de mediano plazo y marcos institucionales de mediano plazo; desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario y desarrollar capacidades y compromisos en todo el sector público.

Cabe destacar que el primer elemento de la reforma consiste en pasar de un enfoque de áreas de gestión que organiza el presupuesto en unidades presupuestarias y líneas de trabajo hacia un presupuesto por programas con enfoque de resultados.

El presupuesto por áreas de gestión asigna recursos financieros a unidades operativas para que estas los gasten en ciertos insumos y controla la cantidad de recursos gastados y su distribución en el tiempo, así como su legalidad. Su elaboración en las instituciones y luego su discusión en la Asamblea Legisla-

tiva generalmente tiene un carácter inercial, ya que la asignación se basa en la del año anterior y no se toma en consideración la cantidad y calidad de la producción lograda por las instituciones en ese año.

En un sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados, se asignan recursos con el fin de que se produzcan bienes y servicios demandados por la ciudadanía. La lógica causal es que se financian insumos para realizar las actividades y estas, a su vez, deben generar productos. Tales productos son parte de un programa que tiene un propósito concreto de satisfacer ciertas necesidades en la sociedad. El presupuesto por programas con enfoque de resultados tiene su foco de control en la eficiencia operativa de las instituciones públicas y en posibilitar que los recursos escasos estén asignados en programas prioritarios cuyo diseño cumple ciertos requisitos mínimos para asegurar su eficiencia operativa y efectividad estratégica en generar los beneficios esperados.

Además, el nuevo enfoque de presupuesto por programas organiza los gastos por objetivos y tipos de servicio, y no por tipos de insumos (salarios, suministros, equipo y otros) como ocurre en los presupuestos tradicionales. Este constituye una poderosa herramienta para avanzar hacia un presupuesto basado en resultados, ya que permite conocer cuánto dinero se dirige a la consecución de resultados específicos para la sociedad.

Un programa tiene su origen en las necesidades de los ciudadanos y se crea para lograr un objetivo concreto para su bienestar, mediante la provisión eficiente de servicios públicos. Por lo tanto, un programa es un conjunto articulado de servicios relacionados entre sí que son gestionados de forma coordinada para obtener beneficios y control no disponibles si tales servicios fueran gestionados de forma individual.

Los tres factores críticos de éxito son: la decisión y apoyo político del más alto nivel, el fortalecimiento organizacional de la Dirección General de Presupuesto y el soporte de la herramienta informática SAFI.

A partir de la cadena de valor de los programas presupuestarios se definirá la estructura presupuestaria que constituirá la base para la formulación y programación del presupuesto, tal como se muestra en el siguiente diagrama:

CADENA DE VALOR DE UN PROGRAMA Y LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA



FUENTE: Gobierno de El Salvador, Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador, Ministerio de Hacienda, 2012.

Es relevante considerar que la información presupuestaria de los gobiernos locales, si bien parte de una lógica común de formulación presupuestaria por áreas de gestión, no posee criterios comunes para agrupar y/o desagregar sus unidades presupuestarias y líneas de trabajo (salvo para el caso de las relacionadas con la gestión administrativa). Dado que ello dificulta el proceso de codificación, es importante fortalecer todo lo que concierne a la formulación presupuestaria de los gobiernos municipales, normando los criterios para su desagregación o agrupación respectiva, cuando se migre al presupuesto por resultados. Ello implicará brindar capacitación sus cuadros técnicos.

ESTA METODOLOGÍA PUEDE CONTRIBUIR A MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO

Aun cuando la presente metodología puede ser considerada como un esfuerzo por clasificar la información presupuestaria disponible y agruparla para un fin o grupo específico (NNA), se debe señalar que no ofrece evidencia sobre la calidad de la ejecución de los programas que incluye. A pesar de ello, permite avanzar en el tema, para que el Estado, la sociedad civil y las organizaciones comprometidas con el desarrollo, monitoreo y evaluación del gasto público puedan verificar que las instituciones ejecutoras lleven a cabo los objetivos propuestos y que los programas tengan el impacto esperado.

NOTAS DEL CAPÍTULO

1/ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto No. 839 (en línea) <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proteccion-integral-de-la-ninez-y-adolescencia>

2/ Véanse en anexo algunos artículos seleccionados de la LEPINA.

3/ El artículo indica 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 (...)”.

4/ Cabe indicar que en este proceso tuvo una participación muy importante la STP, pues dicha revisión fue un trabajo realizado en conjunto.

5/ Es posible descomponer esta medición en gasto directo social y gasto directo total en NNA. De igual forma ocurre en el caso del gasto indirecto. En este ejercicio, para evitar confusiones, se ha preferido informar solamente el gasto directo e indirecto con relación al GPTNNA.

6/ Un ejemplo de ello es la construcción de un parque.

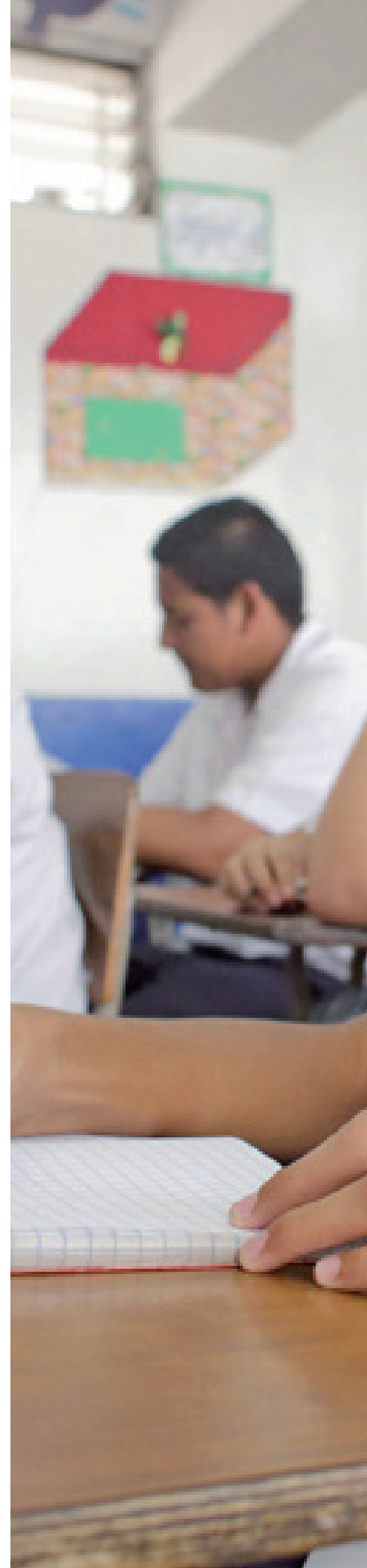
7/ Para los años 2004 a 2009, se hizo un esfuerzo a través del CIGS para separar los gastos devengados por ANDA en ambos rubros. Sin embargo, para los años posteriores en los que se continuó realizando la medición del GPS en la STP (2010 y 2011), ya no fue posible pues no se contó con información adicional para ello. La razón por la que se consignan todos los gastos de esta entidad en abastecimiento de agua reside en el hecho de que la mayor parte de su labor está efectivamente concentrada en tal acción.

8/ Existen estudios que señalan la importancia que representa para la NNA el desarrollarse en un lugar con un suministro de agua apta para consumo humano y un adecuado sistema de saneamiento (desecho de excretas), pues dicho entorno tiene gran influencia en la disminución de la incidencia de enfermedades y en cortar el ciclo de infección-desnutrición. Véase Bhutta y otros (2013).

04/ RESULTADOS DEL EJERCICIO DE ESTIMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN 2011

Partiendo de la base que las estimaciones obtenidas tienen carácter preliminar, ya que se trata de una primera aproximación a este ejercicio, en este capítulo se presentan los resultados del ejercicio de estimación del GPTNNA realizado para el año 2011. En primer lugar se da a conocer el gasto del sector público en El Salvador; luego se analizan los principales indicadores de gasto público total dedicado a la niñez y adolescencia (GPTNNA); en tercer lugar, se analiza la composición del gasto del gobierno según las principales instituciones; en el cuarto se presentan las fuentes de financiamiento del gasto dedicado a la niñez y adolescencia; en quinto lugar se informa el gasto del gobierno general dedicado a NNA y, finalmente, se presenta el gasto de los gobiernos locales dirigido a este segmento de población.

En el capítulo se examinan los datos para el GPTNNA, el cual, como ya se ha mencionado, se compone de gasto público social (GPSNNA) y no social. Se debe señalar que el gasto público no social dirigido hacia la NNA se concentra, en este estudio, en la función de Orden público y seguridad, dentro del cual se identificaron partidas de gasto destinada a este grupo poblacional.





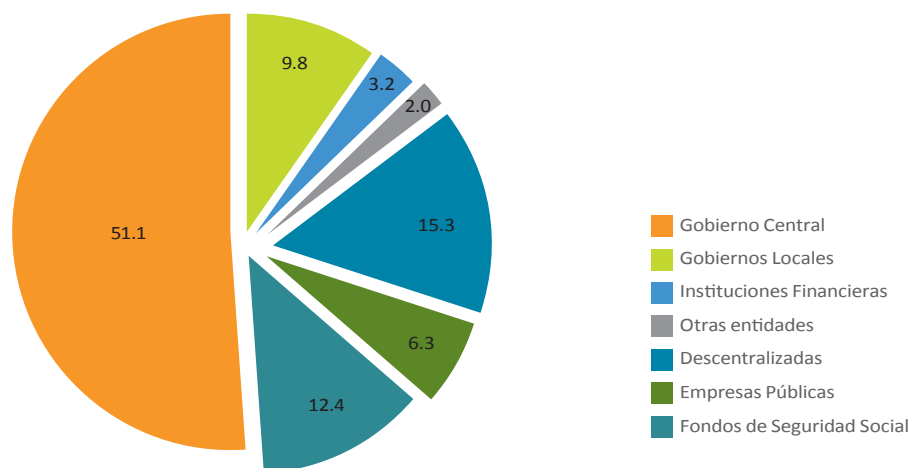
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO EN EL SALVADOR, POR INSTITUCIONES Y CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

El gasto del sector público de El Salvador es el insumo fundamental para el cálculo posterior del GPTNNA. A continuación se presentan generalidades sobre su estructura por instituciones y por clasificación funcional. En el año 2011, sin considerar las transferencias entre diferentes niveles de gobierno, el gasto alcanzó un total de USD 7,895.9 millones. Del sector público no financiero (SPNF), la mayor proporción corresponde al gobierno central que devengó USD 4,045.1 millones (51.2%); seguido de las entidades descentralizadas con USD 1,201.5 (15.3%); los fondos de seguridad social con USD 975.7 millones (12.4%); los gobiernos locales con USD 771.0 millones (9.8%), y las empresas públicas con USD 498.2 millones (6.3%). Por su parte, el presupuesto del sector público financiero (SPF) agrupado por las instituciones financieras fue de USD 248.7 millones (3.2%). Finalmente, el rubro de otras entidades sumó USD 155.7 millones (2.0%) (véase el gráfico 5).

Con relación a las fuentes de financiamiento del gasto del sector público, se destacan los ingresos corrientes (86.1%), seguidos de los préstamos externos (7.7%), los préstamos internos (2.6%) y las donaciones (3.5%) (véase cuadro 8). Es importante resaltar que dentro de otras entidades se encuentra el Fondo de Desarrollo del Milenio (FOMILENIO), que se financia en un 89.5% de las donaciones provenientes de la cooperación internacional.

Con respecto a la clasificación funcional del gasto (COFOG), los servicios públicos generales representan el 36.8% de la inversión en el sector público, en donde la mayor cantidad de recursos se relacionan con transacciones de la deuda pública. Por su parte, es relevante destacar el monto que se dedica a inversión social, el que está distribuido por asignaciones a las siguientes áreas: 12.1% a salud; 11.0% a educación; 10.1% a protección social; 5.1% a vivienda y servicios comunitarios; 0.5% a actividades recreativas, cultura y religión, y 0.7% a la protección del medio ambiente (véase cuadro 9).

GRÁFICO 5 | GASTO DEL SECTOR PÚBLICO DE EL SALVADOR 2011 (EN PORCENTAJES)



FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Público Social (CIGS) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

NOTA: la categoría Otras entidades contiene únicamente a FOMILENIO.

CUADRO 8 | EL SALVADOR: SECTOR PÚBLICO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (2011)
(EN PORCENTAJES)

TIPO DE INSTITUCIÓN	FONDO GENERAL	FONDOS PROPIOS	PRÉSTAMOS EXTERNOS	PRÉSTAMOS INTERNOS	DONACIONES	TOTAL
Entidades descentralizadas	65.6	24.4	6.9	0.6	2.5	100
Empresas públicas	2.4	93.5	0.5	0.0	3.6	100
Fondos de seguridad social	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100
Gobierno central	85.0	0.0	12.9	0.0	2.1	100
Gobiernos locales	39.2	33.6	0.0	26.2	1.0	100
Instituciones financieras	2.1	95.9	1.7	0.0	0.2	100
Otras entidades	10.5	0.0	0.0	0.0	89.5	100
Total	57.8	28.3	7.7	2.6	3.5	100

FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

CUADRO 9 | EL SALVADOR: SECTOR PÚBLICO POR GASTO FUNCIONAL (2011)

FUNCIÓN	TOTAL (MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)	PORCENTAJES
Servicios públicos generales	2,901.8	36.8
Defensa	159.7	2.0
Orden público y seguridad	600.5	7.6
Asuntos económicos	828.6	10.5
Protección del medio ambiente	53.2	0.7
Vivienda y servicios comunitarios	399.0	5.1
Salud	952.7	12.1
Actividades recreativas, cultura y religión	40.9	0.5
Educación	869.0	11.0
Protección social	797.3	10.1
Subsidios	293.2	3.7
Total general	7,895.9	100.0

FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

Nota: Los subsidios forman parte de la función de protección social; sin embargo, por motivos de claridad, se han colocado por separado.

PRINCIPALES INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Según las estimaciones realizadas para 2011, el GPTNNA en El Salvador ascendió a USD 1,547.90, lo que equivale al 6.7% del PIB. Este monto incluye el GPSNNA (USD 1,471.0 millones) y considera tanto el gasto directo, como el indirecto en NNA. Del GPTNNA, USD 1,047.8 millones se destinan en forma directa a la NNA, cifra que representa un 4.5% del PIB. Este resultado sitúa a El Salvador en el rango de otros países de América Latina, que fluctúa entre 3.8% y 6.8%.¹

Prácticamente, la mayor parte del GPTNNA corresponde al gobierno general (sin gobiernos locales), ya que éste aporta 4.4% del PIB. Los gobiernos locales aportan sólo el 0.1%.

Junto con lo anterior, es posible calcular la proporción del gasto total que se dedica a la NNA. En ese sentido, el gasto directo en NNA (USD 1,047.8 millones) representa un 13.3% del total, mientras que para el GPTNNA (USD 1,547.9 millones), la pro-

porción aumenta a 19.7%. Es decir, una quinta parte de los gastos totales devengados por el gobierno se dedica a la NNA. Por su parte, los gobiernos locales destinan en forma directa el 4.0% y el 6.1% del total de su gasto en NNA.

Si se considera sólo los datos del GPSNNA, éste alcanza USD 1,471.0 millones, equivalente al 6.4% del PIB. Frente al GPTNNA, este dato muestra una diferencia de USD 76.9 millones de dólares menos.

Es importante destacar que, como porcentaje del total de la inversión social en El Salvador, 43.2% se destina a la NNA. En el caso de los gobiernos locales, éstos destinan 55.3% del presupuesto social devengado en NNA. Es decir, una mayor proporción de la inversión social se destina a la NNA en relación con lo que representa la inversión en este grupo poblacional frente a la inversión pública total del Estado salvadoreño, existiendo, por tanto, margen para su ampliación.

Estos datos se corroboran al analizar los datos emanados del índice de focalización presentado con anterioridad (véase recuadro 3).

CUADRO 10 | EL SALVADOR: PRINCIPALES INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN NNA (2011)

VARIABLE		TOTAL	GOBIERNO GENERAL	GOBIERNOS LOCALES
Gasto Directo en NNA	Millones de dólares de cada año	1,047.80	1,017.30	30.5
	Como porcentaje del PIB	4.5	4.4	0.1
	Como porcentaje del gasto total	13.3	14.3	4.0
	Per cápita anual en dólares de cada año	445.7	432.7	13.0
	Per cápita diario en dólares de cada año	1.2	1.2	0.0
Gasto Público Total en NNA (Directo + Indirecto)	Millones de dólares de cada año	1,547.90	1,500.80	47.1
	Como porcentaje del PIB	6.7	6.5	0.2
	Como porcentaje del gasto total	19.7	21.1	6.1
	Índice de focalización	51.9	55.7	16.1
	Per cápita anual en dólares de cada año	658.4	638.3	20.0
	Per cápita diario en dólares de cada año	1.8	1.7	0.1

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

Nota: El Gobierno General debería incluir a los Gobiernos Locales. Sin embargo, en esta tabla se realiza una separación del GPNNa del Gobierno General y de los Gobiernos Locales para efectos de análisis.

RECUADRO 3 | ÍNDICE DE FOCALIZACIÓN

El indicador de focalización muestra los sesgos de priorización etaria del gasto público. Éste relaciona dos cocientes: la proporción del gasto público que se destina a la NNA dividido entre la proporción que representa este grupo etario respecto a la población general. Es decir, no sólo toma en cuenta qué tan prioritario es el gasto en NNA respecto al gasto público, sino que lo compara con la estructura etaria del país. Este indicador se puede calcular tanto para el Gasto Público Total en NNA (GPTNNA) como con relación al Gasto Público Social en NNA (GPSNNA). Este índice de focalización se calcula mediante las siguientes fórmulas:

$$\text{Índice de focalización del GPT} = \frac{\text{GPTNNA/Gasto Público Total}}{\text{Población entre 0 y 17 años/Población Total}} \times 100$$

$$\text{Índice de focalización del GPS} = \frac{\text{GPSNNA/Gasto Público Total}}{\text{Población entre 0 y 17 años/Población Total}} \times 100$$

En síntesis, los resultados obtenidos pueden indicar cuán focalizado está el gasto hacia la NNA; por lo cual, la interpretación puede mostrar tres escenarios:

- Índice < 100: sesgo pro-adulto
- Índice = 100: sin sesgo
- Índice > 100: sesgo pro-niñez

Gasto Público Social	Índice de focalización = $\frac{1,470.99/3,405.32}{0.378} \times 100 = 114.3$
Gasto Público Total	Índice de focalización = $\frac{1,547.87/7,895.89}{0.378} \times 100 = 51.9$

FUENTE: Elaboración propia.

Esta medición refleja que el índice de focalización para el caso del Gasto Público Total posee un sesgo pro-adulto, pues posee un valor de 51.9. Para el caso del Gasto Público Social, el índice de focalización indica un sesgo pro-niñez, pues éste tiene un resultado de 114.3, lo cual puede ser explicado por la diversidad de programas sociales en salud, nutrición, educación, vivienda y saneamiento que benefician a esta cohorte poblacional.

A partir de los resultados anteriores, se debe reflexionar que para el caso de gasto público total

existe el reto de encauzar esfuerzos adicionales para cumplir con el principio de prioridad absoluta del niño contenido en la LEPINA, lo que implicará dar mayor relevancia al gasto público total dirigido hacia la NNA. Sin embargo, se debe destacar el hecho que el gasto público social en NNA tenga un sesgo pro-niñez, especialmente porque a pesar del relevante peso que ya posee el gasto público social en NNA dentro del gasto total (43%), se espera que la política social del gobierno siga aumentando. En este panorama, es fundamental que el sesgo pro-niñez del gasto público social se mantenga.

GASTO DEL GOBIERNO SEGÚN LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES

La mayor parte del gasto público dedicado a la NNA es realizado por el gobierno central, representando un monto que asciende a USD 966.7 millones, lo que equivale a 62.5% del total. Le siguen las entidades descentralizadas, con USD 244.4 4 (15.8% del total); las empresas públicas (10.8% del total); las instituciones financieras (4.4%); las municipalidades (3.0%); los fondos de seguridad social (2.9%), y otras entidades, por ejemplo FOMILENIO (0.6%).

Las instituciones más importantes del gobierno central en términos del GPTNNA son el ramo de educación, salud y economía (fundamentalmente por el subsidio al gas licuado público). Luego, vienen la Corte Suprema de Justicia, y el ramo de obras públicas, transporte y vivienda, principalmente por el subsidio al transporte público. Es importante destacar que el gasto directo es realizado en mayor proporción por los ramos de educación

y salud, mientras que el gasto indirecto recae en el resto de instituciones públicas.

De las entidades descentralizadas, la institución con mayor ponderación en el gasto público en NNA con carácter indirecto es el Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET), debido a los subsidios de la energía eléctrica que están incluidos en sus gastos. A esta la sigue el FISDL, que es la institución con un mayor gasto directo hacia la NNA; ahora bien, si se consideran a las entidades descentralizadas del MINSAL (hospitales nacionales, FOSALUD y Cruz Roja Salvadoreña), el gasto dirigido a este grupo etario es el más significativo.

En el resto de sectores, los recursos que se dedican al sector vivienda recaen en dos instituciones financieras (FONAVIPO y FSV); de las empresas públicas, prácticamente todo el gasto dedicado a la niñez está representado por ANDA, mientras que de las municipalidades, las que tienen un mayor nivel de gastos en NNA son Soyapango, Santa Ana y Antiguo Cuscatlán (véase cuadro 11).

CUADRO 11 | EL SALVADOR: GASTO PÚBLICO TOTAL EN NNA POR INSTITUCIÓN Y SECTOR (2011) (CIFRAS EN MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES Y PORCENTAJES)

SECTOR / INSTITUCIÓN	GASTO DIRECTO	%	GASTO INDIRECTO	%	TOTAL	%
Gobierno Central	734.72	100.0	231.96	100.0	966.68	100.0
Ramo de educación	686.23	93.4	—	0.0	686.23	71.0
Ramo de salud pública	31.76	4.3	83.26	35.9	115.02	11.9
Ramo de economía	—	0.0	51.02	22.0	51.02	5.3
Corte Suprema de Justicia	0.01	0.0	43.74	18.9	43.75	4.5
Ramo de obras públicas, transporte y vivienda y desarrollo urbano	—	0.0	20.43	8.8	20.43	2.1
Presidencia de la República	2.45	0.3	15.74	6.8	18.19	1.9
Fiscalía General de la República	—	0.0	10.92	4.7	10.92	1.1
Ramo de seguridad pública y justicia	8.1	1.1	0.76	0.3	8.85	0.9
Otros: Procuraduría de 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	6.17	0.8	6.1	2.6	12.26	1.3
						Sigue...

SECTOR / INSTITUCIÓN	GASTO DIRECTO	%	GASTO INDIRECTO	%	TOTAL	%
Entidades descentralizadas	92.92	100.0	151.45	100.0	244.37	100.0
Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET)	—	0.0	59.86	39.5	59.86	24.5
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL)	37.15	40.0	16	10.6	53.14	21.7
Hospital Nacional Benjamín Bloom	21.9	23.6	—	0.0	21.9	9.0
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)	17.28	18.6	—	0.0	17.28	7.1
Hospital Nacional de Maternidad Dr. Raúl Arguello Escolán	12.43	13.4	—	0.0	12.43	5.1
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)	0.53	0.6	10.11	6.7	10.65	4.4
Otros: Hospitales Nacionales, Cruz Roja, Instituto Salvadoreño de Turismo, ISDEMU, CONNA	3.62	3.9	65.48	43.2	69.1	28.3
Empresas públicas	163.28	100.0	4.11	100.0	167.4	100.0
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	163.28	100.0	—	0.0	163.28	97.5
Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA)	—	0.0	4.11	100.0	4.11	2.5
Fondos de seguridad social	26.43	100.0	18.43	100.0	44.86	100.0
Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM)	0.02	0.1	18.43	100.0	18.45	41.1
Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	26.41	99.9	—	0.0	26.41	58.9
Instituciones financieras	—	0.0	68	100.0	68	100.0
Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)	—	0.0	26.18	38.5	26.18	38.5
Fondo Social para la Vivienda (FSV)	—	0.0	41.83	61.5	41.83	61.5
Gobiernos Locales	30.47	100.0	16.63	100.0	47.09	100.0
Alcaldía Municipal de Soyapango	0.06	0.2	0.55	3.3	0.6	1.3
Alcaldía Municipal de Santa Ana	0.08	0.3	0.49	2.9	0.58	1.2
Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán	0.01	0.0	2.26	13.6	2.27	4.8
Resto de Alcaldías	30.31	99.5	13.33	80.2	43.64	92.7
Otras Entidades	—	0.0	9.47	100.0	9.47	100.0
FOMILENIO	—	0.0	9.47	100.0	9.47	100.0
Total general	1,047.81		500.06		1,547.87	

FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Público Social (CIGS) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

Nota: El monto de la inversión indirecta en NNA producto de los subsidios es de USD 110.88 millones; es decir, los subsidios representan el 22.2% de la inversión indirecta en NNA y el 7.2% de la inversión total en NNA.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO DEDICADO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Con relación a las fuentes de financiamiento, el primer hallazgo a destacar es que el gasto público directo en NNA ha sido financiado en su mayor parte con fuentes internas: fondos generales y recursos propios (ver cuadro 12). Solo en los sectores funcionales de orden público y seguridad, educación y protección social, las fuentes externas (préstamos externos y donaciones) cobran importancia relativa (13.54%; 12.09% y 21.61%, respectivamente). Esto sugiere un grado de vulnerabilidad relativa en el financiamiento futuro del GPTNNA, especialmente en los sectores mencionados, debido a los límites de la capacidad de endeudamiento del país.

GASTO DEL GOBIERNO GENERAL DEDICADO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Con la información disponible del gasto en NNA del gobierno general, incluyendo gobiernos locales² y FOMILENIO, es posible analizar la compo-

sición del GPTNNA por función, institución, fuente de financiamiento, rubro económico y por sector y, con aproximaciones, determinar algunos programas claves dirigidos a la NNA.

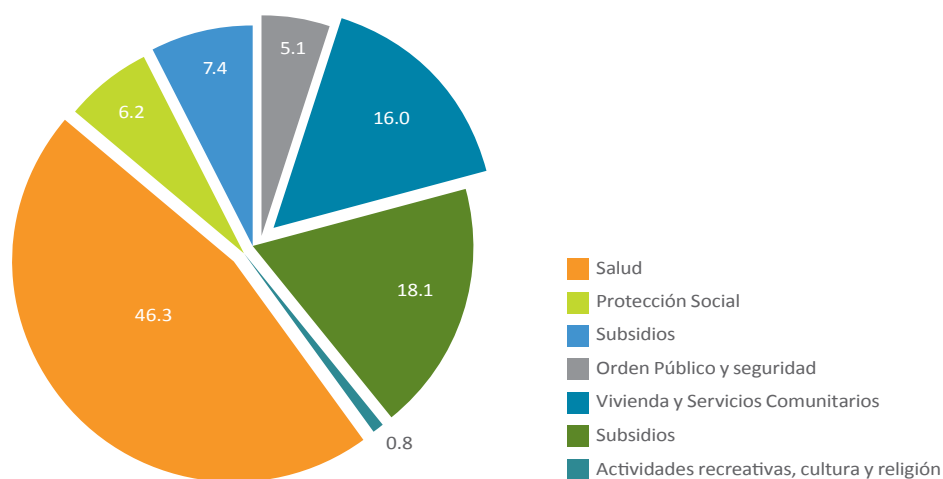
De acuerdo con la clasificación funcional, solamente considerando las partidas correspondientes al gasto en educación, salud y vivienda, éstas representan el 80% del total del GPTNNA que realiza el gobierno general, sin incluir los gobiernos locales. Destaca el monto que se dedica a la educación y a la salud, los que tienen un alto componente de gastos directos, que se llevan a cabo por parte de los ministerios del ramo. En tercer lugar figura la categoría de vivienda y servicios comunitarios, que incluye los servicios de agua potable, específicamente los gastos reportados por ANDA que constituyen la mayor parte de los gastos de esta categoría funcional. (véase gráfico 6). Es importante recordar que en las áreas de vivienda, agua y saneamiento se encontraron los mayores niveles de privaciones de derechos que afectan a la NNA (Delgado, 2013), por lo que esta inversión es altamente relevante. Tal como se ha detallado con anterioridad, para efectos de esta medición se ha asumido que el gasto de ANDA en su totalidad beneficia a esta población.

CUADRO 12 | EL SALVADOR: SECTOR PÚBLICO TOTAL GASTO PÚBLICO DIRECTO EN NNA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (2011) (EN PORCENTAJES)

FUNCIÓN	FONDO GENERAL	FONDOS PROPIOS	PRÉSTAMOS EXTERNOS	PRÉSTAMOS INTERNOS	DONACIONES	TOTAL
Orden público y seguridad	86.46	—	11.28	—	2.26	100
Protección del medio ambiente	34.75	58.85	—	3.88	2.53	100
Vivienda y servicios comunitarios	6.72	81.93	1.77	1.23	8.35	100
Salud	74.54	19.28	5.20	0.20	0.79	100
Actividades recreativas, cultura y religión	94.35	3.37	2.28	—	—	100
Educación	86.24	0.21	8.99	1.45	3.10	100
Protección social	48.32	30.04	11.49	0.02	10.12	100
Total general	66.42	20.75	7.52	0.94	4.37	100

FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

GRÁFICO 6 | EL SALVADOR: TOTAL GASTO PÚBLICO EN NNA POR FUNCIÓN SIN INCLUIR GOBIERNOS LOCALES (2011) (EN PORCENTAJES)



FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

Dada la alta participación del gobierno central en el gasto directo dedicado a niños, niñas y adolescentes, la mayor parte del GPTNNA (72.2%) se concentra en este nivel. En segundo lugar figuran las empresas públicas, con un 16%. En tercer lugar

figuran las entidades descentralizadas, aunque su rol es más importante en el gasto indirecto: estas aportan el 31.3% de los aportes de este gasto, mientras que como porcentaje del gasto directo representan 9.1% (véase el cuadro 13).

CUADRO 13 | EL SALVADOR: GASTO PÚBLICO EN NNA POR SECTOR Y FUNCIÓN SIN INCLUIR GOBIERNOS LOCALES (2011) (EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

SECTOR / FUNCIÓN	GASTO DIRECTO	%	GASTO INDIRECTO	%	TOTAL	%
Entidades descentralizadas	92,9	9.1	151,5	31.3	244,4	16.3
Actividades recreativas, cultura y religión	—	—	5,5	1.1	5,5	0.4
Protección social	54,6	5.4	68,7	14.2	123,3	8.2
Salud	38,3	3.8	69,7	14.4	108,0	7.2
Vivienda y servicios comunitarios	—	—	7,6	1.6	7,6	0.5
Empresas públicas	163,3	16.0	4,1	0.9	167,4	11.2
Salud	—	—	4,1	0.9	4,1	0.3
Vivienda y servicios comunitarios	163,3	16.0	—	—	163,3	109

CUADRO 13 EL SALVADOR: GASTO PÚBLICO EN NNA POR SECTOR Y FUNCIÓN SIN INCLUIR GOBIERNOS LOCALES (2011) (EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES) (CONTINUACIÓN)

SECTOR / FUNCIÓN	GASTO DIRECTO	%	GASTO INDIRECTO	%	TOTAL	%
Fondos de seguridad social	26,4	2.6	18,4	3.8	44,9	3.0
Protección social	0,0	0.0	—	—	0,0	0.0
Salud	26,4	2.6	18,4	3.8	44,8	3.0
Gobierno central	734,7	72.2	232,0	48.0	966,7	64.4
Actividades recreativas, cultura y religión	—	—	7,1	1.5	7,1	0.5
Educación	686,0	67.4	—	—	686,0	45.7
Orden público y seguridad	16,7	1.6	60,2	12.4	76,9	5.1
Protección social	0,2	0.0	80,8	16.7	81,0	5.4
Salud	31,8	3.1	83,3	17.2	115,0	7.7
Vivienda y servicios comunitarios	—	—	0,7	0.1	0,7	0.0
Instituciones financieras	—	—	68,0	14.1	68,0	4.5
Protección social	—	—	0,1	0.0	0,1	0.0
Vivienda y servicios comunitarios	—	—	67,9	14.0	67,9	4.5
Otras entidades	—	—	9,5	2.0	9,5	0.6
Educación	—	—	9,4	2.0	9,4	0.6
Salud	—	—	0,0	0.0	0,0	0.0
Total general	1,017,3	100	483,4	100	1,500,8	100

FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Público Social (CIGS) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

Nota: El monto de la inversión indirecta en NNA (sin incluir gobiernos locales) producto de los subsidios es de USD 110.88 millones; es decir, los subsidios representan el 22.9% de la inversión indirecta en NNA, y el 7.4% de la inversión total en NNA.

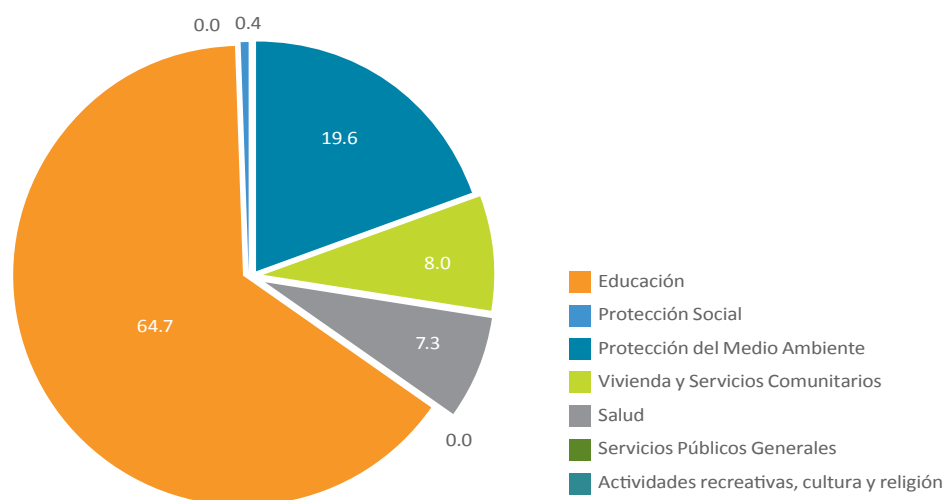
GASTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES DEDICADO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

En esta sección se revisa la información encontrada respecto del gasto en NNA que ejecutan los gobiernos locales. En el gráfico 7 puede verse que los componentes del GPTNNA más importantes son el de educación (64.7%) y protección del medio ambiente (19.6%).

En lo referido a las fuentes de financiamiento del GPTNNA de los gobiernos locales, en el cuadro 14 es

posible identificar que en el sector funcional de protección del medio ambiente, sus gastos dependen prácticamente de los ingresos corrientes (en 2011, USD 8.6 millones de USD 9.2 millones dedicados a la niñez, correspondiente al 94% de esta partida, fueron financiados con este tipo de recursos). Por otro lado, en educación solo USD 18.4 millones de USD 30.5 millones, equivalentes al 61% del gasto en esta partida, fueron financiados con recursos del fondo general o fondos propios. Cabe señalar que en el caso de los gobiernos locales es menos importante el rubro de donaciones que para el gobierno central, aunque el financiamiento interno³ tiene mayor ponderación.

GRÁFICO 7 | **EL SALVADOR: TOTAL GASTO PÚBLICO EN NNA POR FUNCIÓN DE GOBIERNOS LOCALES (2011) (EN PORCENTAJES)**



FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

NOTA: las categorías Servicios públicos generales y Actividades recreativas, cultura y religión reportaron 0.0%.

CUADRO 14 | **EL SALVADOR: GOBIERNOS LOCALES, GASTO PÚBLICO EN NNA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (2011) (CIFRAS EN PORCENTAJES)**

FUNCIÓN	FONDO GENERAL	FONDOS PROPIOS	PRÉSTAMOS EXTERNOS	PRÉSTAMOS INTERNOS	DONACIONES	TOTAL
Protección del medio ambiente	34.8	58.7	0.0	4.3	2.2	100
Vivienda y servicios comunitarios	18.4	2.6	0.0	78.9	0.0	100
Salud	67.6	5.9	0.0	14.7	11.8	100
Educación	55.4	4.9	0.0	34.4	4.9	100
Protección social	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100
Total general	49.3	15.5	0.0	30.8	4.5	100

FUENTE: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en información proveniente de Ministerio de Hacienda, Comité Interinstitucional del Gasto Social (CIGS) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

Como ya se subrayó en la sección B de este apartado (véase cuadro 11), es de destacar el hecho que, como porcentaje del gasto público social, el GPS-NNA que realizan los gobiernos locales representa poco más de la mitad. No ocurre, sin embargo, lo mismo si se considera el GPTNNA. En ambos casos, existe un margen importante para aumentar la prioridad de la NNA en el gasto que se realiza a nivel municipal.

Como sucede al analizar el gasto público total en NNA, en el caso de los gobiernos locales se evidencian también limitaciones para dar seguimiento estrecho a los programas y acciones prioritarias que puedan impulsarse para reducir las privaciones que afectan a la NNA a nivel territorial. Nuevamente, en este caso se podrán evidenciar progresos importantes una vez que la reforma presupuestaria permita generar información del gasto público devengado en este nivel. Se espera que lo anterior demandará realizar un proceso de capacitación y formación a los funcionarios municipales en la información del gasto público con enfoque de niñez, así como incorporar readecuaciones de gestión y normativa que puedan facilitar este proceso, cuestión que demanda de mayor atención y seguimiento.

NOTAS DEL CAPÍTULO

1/ Los datos no son estrictamente comparables, pero las estimaciones como proporción del PIB son similares a las de El Salvador. Según Curcio, Goldschmit y Robba (2012), el porcentaje de Argentina ronda el 6.7% del PIB; el Estado Plurinacional de Bolivia, un 6.8%; Costa Rica, un 6.0%; Ecuador, el 3.9%; Guatemala, un 3.8%; Jamaica, 5.6%; México, 6.3%; Paraguay, 5.05%, y el Uruguay, 4.9%.

2/ Para el caso de los gobiernos locales, la información que se deriva del sistema de contabilidad gubernamental no siempre está cerrada al final de cada ejercicio fiscal debido a desfases en la alimentación del SAFI, por lo tanto suele cambiar constantemente. No obstante, tiene todas las aperturas similares a las que presenta la información del gasto del resto de entidades del gobierno general. Para los efectos de este ejercicio de medición se toma como fecha de corte aquella en la cual se emite el reporte respectivo por parte del Ministerio de Hacienda.

3/ Títulos, valores del mercado nacional y letras del tesoro, principalmente.

05/ PROPUESTA PARA INCORPORAR UN ENFOQUE DE DERECHOS Y DE EQUIDAD EN EL MONITOREO DEL GASTO PÚBLICO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

En esta sección se presentan algunas reflexiones relativas a cómo optimizar la cuantificación del GPTNNA, además de cómo utilizar esta información para priorizar y mejorar la efectividad del gasto público y garantizar la realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes y eliminar las inequidades prevalecientes.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE CÓMO ESTIMAR EL NIVEL DE GASTO PÚBLICO SOCIAL PARA EL SALVADOR

EL EJERCICIO REALIZADO ADVIERTE CUÁLES SON LOS RETOS QUE EXISTEN PARA CONTAR CON SISTEMAS EXITOSOS DE MONITOREO PRESUPUESTARIO

La experiencia del CIGS fue muy valiosa para extraer lecciones aprendidas sobre la complejidad del registro presupuestario en El Salvador. Cualquier compilación inicial de gasto público o gasto social dedicado a la NNA correrá el riesgo de clasificar inadecuadamente los rubros de gasto en sus categorías correspondientes, pero contar con un ejercicio que señala un avance es la mejor forma de capitalizar las experiencias para afinar las próximas mediciones.





UNA REFORMA PRESUPUESTARIA ES NECESARIA PARA FORTALECER LA PLANIFICACIÓN Y MONITOREO DEL GPTNNA

El ciclo presupuestario en El Salvador debe ser fortalecido. En la actualidad no existe una vinculación entre plan y presupuesto, motivo por el cual el Ministerio de Hacienda está promoviendo una reforma completa al modelo de formulación presupuestaria. Se estima que para el ejercicio 2016 todas las entidades del gobierno habrán presentado un presupuesto basado en resultados. Esta condición ayudará a realizar mediciones más puntuales del gasto del gobierno destinado a una finalidad o grupo etario específico y a su monitoreo regular. Por ejemplo, esto permitirá medir metas puntuales establecidas en la cobertura educativa o de inmunizaciones en los ministerios pertinentes o, bien, en el monitoreo de programas nacionales enfocados a la reducción de la desnutrición crónica. De esta forma, podrán visualizarse indicadores de proceso (ejecución de fondos) y de impacto (alcance de la cobertura). A esto deberá agregarse la incorporación de mayor detalle en las partidas presupuestarias y de estadísticas nacionales que monitoreen los avances.

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA CONSTITUYEN OTRO RETO PARA LAS REFORMAS

El sistema de administración financiera (SAFI) del cual se extrajo la información presupuestaria no permite generar información lo suficientemente detallada para dar seguimiento al gasto dedicado a la NNA, dado que se origina en un presupuesto por áreas de gestión. Por lo tanto, a la vez que se avance en instaurar el presupuesto basado en resultados, se hace necesario avanzar en la modificación de los sistemas de administración financiera que faciliten la gestión pública y mejoren el registro presupuestario.

EL APOYO DECIDIDO DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES ES CLAVE PARA DARLE SOSTENIBILIDAD A ESTE ESFUERZO

Dado que las reformas presupuestarias toman

tiempo en implementarse, es importante que un grupo como el CIGS se mantenga trabajando en la mejora de la información relacionada con el gasto público dedicado a la NNA. Sin embargo, es importante definir cada uno de los roles en las entidades públicas; al respecto, es fundamental que el Ministerio de Hacienda haga acopio de las discusiones de este grupo y tome un rol más activo en la definición de criterios para clasificar el gasto público, dado que es la entidad rectora de las finanzas públicas y lidera la reforma del proceso presupuestario en El Salvador. De igual manera, con miras al monitoreo regular del GPTNNA, es clave contar con la activa participación y liderazgo del CONNA, dando cumplimiento a lo expresado en este sentido por la LEPINA.

DEBE SER UNA METODOLOGÍA SENCILLA Y VIVA

Con cada presupuesto debe revisarse la metodología, la que tiene que ser de fácil aplicación. Esto generará un aprendizaje valioso que ha de ser retroalimentado por organismos internacionales y centros de investigación nacionales.

CÓMO CONSIDERAR LA INVERSIÓN SOCIAL EN LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS DE EQUIDAD Y PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NNA

RELEVAR LOS DETERMINANTES PROFUNDOS DE LA POBREZA Y SU VINCULACIÓN CON EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Se están dando los primeros pasos en la dotación de herramientas técnicas para la gestión y seguimiento del presupuesto enfocado a la NNA. Esfuerzos como el presente y el de la medición de la pobreza multidimensional son claves para definir de mejor forma las intervenciones y evaluar los efectos de las políticas públicas sobre las privaciones que sufren niños, niñas y adolescentes.

CONSOLIDAR UNA METODOLOGÍA Y SISTEMA DE MONITOREO DEL GPTNNA CONSTRUIDA CON ENFOQUE DE DERECHOS Y EQUIDAD

Es recomendable que el proceso de medición regular del GPTNNA y de fortalecimiento del sistema de presupuestación por resultados pueda ser complementado con uno de revisión de la metodología de medición del GPTNNA que incorpore, centralmente, un enfoque de derechos tanto en la elaboración de los presupuestos como en su monitoreo. Transversalizar un enfoque de derechos aplicado a niños, niñas y adolescentes implica, por una parte, considerar partidas de gasto o inversión social que están consagradas en instrumentos internacionales y nacionales ratificados por el Estado salvadoreño, como es el caso de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y la LEPINA. Tanto la CDN como la LEPINA definen las áreas de derechos que deben ser resguardadas por el Estado salvadoreño como garantías para la NNA. Es posible generar una codificación de partidas de gasto que sea compatible con las áreas de derechos allí definidas –al trascender éstas los sectores asociados con el gasto público social, se podría realizar este ejercicio para el gasto público total en NNA- y proceder con su análisis, de una manera coordinada con la información que se produce basada en el COFOG.

Asimismo, un enfoque de derechos implica velar por el cumplimiento de sus principios de igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas, y en el caso del gasto público, progresividad y no retrogresión de las garantías definidas y expresadas en los presupuestos nacionales. Llevados al campo más operativo, estos principios pueden expresarse, entre otras medidas posibles, en la capacidad del presupuesto para identificar y orientarse en forma prioritaria a los grupos más vulnerables, para el ejercicio de sus derechos en un piso básico de bienestar, lo que conduce necesariamente a adoptar un enfoque de equidad en la planificación, gestión y monitoreo del GPTNNA. La implementación de este enfoque permitiría generar información actualizada sobre las inequidades –territoriales, sectoriales, de género, étnicas y etarias, entre otras- que afectan a la NNA en el ejercicio de sus derechos y construir indicadores específicos para el monitoreo de su abordaje por

parte de las políticas sociales y el presupuesto asignado a ellas. Del mismo modo, se requiere promover la activa participación ciudadana en la información y definición de estas partidas de gasto, respetando los principios definidos por la LEPINA. Finalmente, coincidente con lo expresado en el artículo 14 de la LEPINA, indicadores como el de focalización del gasto en NNA permitirán evaluar el cumplimiento del Estado salvadoreño y sus instituciones con el principio de prioridad absoluta del niño en el diseño de políticas públicas y su financiamiento. Es esperable que estas recomendaciones puedan nutrir la metodología ya definida, con una activa participación del CONNA y otras instituciones involucradas en garantizar el ejercicio de derechos de la NNA.

CREAR POLÍTICAS QUE REDUZCAN LA VULNERABILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

El mapeo de los programas dirigidos a la niñez también puede permitir la búsqueda de sinergias en las políticas económicas y sociales. Sobre la base de un enfoque que atiende la vulnerabilidad social y económica pueden llevarse a cabo políticas integrales para el manejo de los riesgos que afectan a la NNA de El Salvador.

En este marco, se debe destacar la importancia que cobran no sólo las políticas diseñadas a nivel central, sino también las acciones y programas impulsados desde los territorios, a nivel departamental y municipal. En este sentido, destaca el rol del gasto municipal en el allanamiento de barreras de equidad. Éste reclama debida atención y consideración a través de iniciativas de fortalecimiento dirigidas a los gobiernos locales en materia de gestión de los recursos públicos disponibles en favor de la NNA, así como de revisión de disposiciones legales y administrativas que la permitan y promuevan.

LOGRAR UNA MAYOR COHERENCIA EN LA OFERTA DE SERVICIOS PÚBLICOS, EVITANDO DUPLICACIONES

Un ejercicio de este tipo contribuye a identificar la dispersión de ciertos programas para la NNA, así como la atomización de esfuerzos e incluso su duplicación.

06/ A MODO DE CIERRE

Con una nueva dinámica demográfica y una economía que evidencia numerosos desafíos, la sociedad salvadoreña debe redoblar esfuerzos para ampliar el desarrollo a toda la población, principalmente a niños, niñas y adolescentes. Ello exhorta a generar herramientas que permitan mejorar la gestión pública y la transparencia. En tal sentido, debe considerarse la importancia de empatar los procesos de planificación con la gestión financiera de modo de canalizar los recursos hacia los objetivos estratégicos que planteen las políticas públicas, asegurándose que el gasto público tenga la calidad apropiada y esté sujeto a los procesos de control interno suficientes y necesarios para asegurar su transparencia. Ello se verá facilitado por la transición del proceso de formulación del presupuesto a partir de 2016.

Para estimar el gasto público dirigido a la NNA, es necesario profundizar en el conocimiento de las prácticas presupuestarias así como las políticas impulsadas, lo que requiere un trabajo cercano con las instituciones a cargo de las políticas sectoriales. Por otro lado, los ejercicios de medición deben dejar claras las limitaciones a las cuales se enfrentan. Una de éstas es, por ejemplo, la comparabilidad entre países, ya que las metodologías de medición del gasto público dirigido a la niñez y adolescencia (GPTNNA) solo pueden ser aplicadas en función de la información disponible, la que es un resultado de las prácticas presupuestarias vigentes en un país. No obstante, al consensuar una metodología a nivel nacional que recoge elementos de lo que hoy en día se aplica en otros países, es posible generar información que si bien no es enteramente comparable, entrega criterios para visibilizar el esfuerzo realizado por El Salvador con respecto al gasto público en NNA





y a su medición. Cabe, asimismo, destacar que El Salvador es el primer país de Centroamérica cuyo Estado lidera una medición oficial y monitoreo regular del gasto público en NNA.

La propuesta metodológica acá presentada para la medición del GPTNNA comprende las siguientes etapas: i) reclasificación del presupuesto público total para homogeneizar su clasificación acorde al MEFP, lo que incluye la definición de la cobertura del gasto público social y no social dirigido a NNA y su categorización en las partidas definidas; ii) identificación del gasto público directo e indirecto en NNA; iii) consolidación del gasto público en NNA y elaboración de indicadores, y iv) elaboración de recomendaciones de mejora para futuros ejercicios. Para el caso específico de El Salvador, dicha metodología se retroalimentó con los esfuerzos previos para identificar el gasto público social en años precedentes (2004 a 2010) realizados en el país.

Con el objetivo de garantizar la inclusión en el GPTNNA de todos los gastos dirigidos a ese grupo etario, la cobertura utilizada para medir el gasto público en NNA en 2011 comprendió al gobierno general más FOMILENIO, además de incluir partidas correspondientes a gasto social y no social. El ejercicio con la información completa de los gastos del gobierno también permitió fortalecer y ajustar los cálculos previos realizados en el país para estimar el gasto público social en los años precedentes. La reclasificación del GPTNNA debió realizarse partida por partida, lo que implicó codificar una base de datos para el análisis de la inversión social en NNA. Esta reclasificación fue elaborada y validada por representantes de la STP con apoyo del CIGS. Debido a que no siempre fue posible contar con indicadores más detallados para estimar el gasto indirecto, se utilizó el supuesto de distribución uniforme para toda la población, con excepción del caso de salud, en donde se realizó un esfuerzo particular para discriminar los gastos directos en NNA, utilizando información extrapresupuestaria.

Las limitaciones para la estimación del GPTNNA fueron las siguientes: i) dificultades en la clasificación de la información presupuestaria utilizando el

COFOG, debido a que no está agrupada por programas, sino por áreas de gestión; y, ii) el grado de complejidad de la clasificación presupuestaria no siempre permitió discriminar entre categorías clave (por ejemplo, entre abastecimiento de agua y ordenación de aguas residuales en el caso específico de ANDA). Una vez que la estimación realizada por el CIGS sea complementada mediante los ajustes requeridos será posible mejorar la base de datos existente con toda la información del gobierno general para 2004-2010. La participación activa del Ministerio de Hacienda dentro del CIGS es estratégico para el mejoramiento continuo de la medición del gasto público en cualquiera de sus formas. Todo lo anterior puede servir para perfeccionar el registro del gasto público además de constituirse en un punto de partida para medir la calidad del gasto.

Según las estimaciones realizadas, el gasto público total dirigido a la NNA asciende a USD 1,547.9 millones, lo que representa el 6.7% del PIB. Es clave el hecho que la mayor cantidad de recursos que se dirigen a la NNA son de carácter social, pues la cantidad de recursos de este tipo asciende a USD 1,471.0 millones. Analizando más en detalle el gasto público total del gobierno, se observa que el 19.7% del presupuesto total del Estado se dirige a NNA. Revisando exclusivamente el gasto público social, 43.2% de éste es dirigido a la NNA. Esta información es muy valiosa para identificar un estándar de gasto respecto del cual no debiera bajarse en sucesivos ejercicios de presupuestación, y en torno al cual se pudiera planificar progresivamente su incremento y expansión, de manera de cumplir con el principio de progresividad de un enfoque de derechos y de prioridad absoluta del niño, según orienta la LEPINA, en la asignación de recursos públicos.

En relación con el índice de focalización del gasto público total, el índice es 51.9, indicando un sesgo pro-adulto. Sin embargo, si se considera el índice de focalización del gasto público social, el sesgo es pro-niñez, ya que este tiene un valor de 114.3. Esta información indica que esfuerzos en el corto plazo serán requeridos para cumplir con el principio de

prioridad absoluta del niño contenido en la LEPINA y que debiera expresarse en la mayor importancia relativa del gasto público en NNA con respecto al de otros grupos poblacionales. En estudios posteriores se deberá profundizar el análisis con índices de focalización de gastos públicos directos e indirectos, debido a que tienen un impacto y sesgo diferenciados sobre la NNA.

La mayor parte del gasto público dedicado a la NNA es realizado por el gobierno central, con un monto que asciende a USD 966.7 millones, equivalente a 62.5% del total. Le siguen en orden las entidades descentralizadas con USD 244.4 (15.8% del total); luego las empresas públicas (10.8% del total); las instituciones financieras (4.4%); las municipalidades (3.0%); los fondos de seguridad social (2.9%), y otras entidades (0.6%).

Las instituciones más importantes del gobierno central en términos de GPTNNA son el ramo de educación, salud y, por el subsidio al gas licuado, el ramo de economía. Le sigue en su orden la Corte Suprema de Justicia, el ramo de obras públicas, transporte y vivienda, este último principalmente por el subsidio al transporte urbano. Es importante notar que el 79% del gasto directo es realizado por dos instituciones: educación y salud, mientras que el gasto indirecto recae en el resto de instituciones públicas.

El contexto de las finanzas públicas refleja que la principal fuente de financiamiento del gasto público dedicado a la NNA son los ingresos corrientes, aproximadamente 87.2%, en contraste con los recursos provenientes de donaciones o préstamos cercanos al 10.0%. Esto sugiere un grado de vulnerabilidad en el financiamiento futuro por dos motivos: la capacidad de endeudamiento de El Salvador es mínima y las fuentes de cooperación externa han estado a la baja en los últimos años. Esto es de especial importancia para el rubro de Protección Social cuyo financiamiento por deuda externa y donaciones representa más del 21%.

De acuerdo con la clasificación funcional, solo el gasto en educación, salud y vivienda agrupa el 80%

del total del GPTNNA que realiza el gobierno central. Destaca el monto que se dedica a la educación y a la salud, que tienen un alto componente de gastos directos y que es llevado a cabo por parte de los ministerios del ramo. En tercer lugar, figura la categoría de vivienda y servicios comunitarios, que incluye los servicios de agua potable y, según se explicó anteriormente, también un componente de saneamiento. De hecho, casi la totalidad del gasto directo corresponde a ANDA. Es importante recordar que en las áreas de vivienda, agua y saneamiento se encontraron los mayores niveles de privaciones según la medición de pobreza multidimensional (Delgado, 2013).

Si se realiza una medición de las privaciones de derechos en la infancia, es relevante destacar que dos de los cuatro rubros que son las principales causas de las privaciones (agua y saneamiento), solo fueron posibles de cuantificar agrupándolos en un componente dentro de la clasificación Protección del Medio Ambiente. Esta situación evidencia que existen limitaciones para asociar la reducción en las privaciones con la inversión social, dado que no existen mecanismos adecuados para darle seguimiento a los recursos destinados a cada sector. Esto también es resultado de la desconexión existente entre las mayores privaciones de la niñez, los objetivos de la política y los recursos asignados.

El ejercicio realizado advierte que en las actuales condiciones hay retos importantes en los sistemas de monitoreo presupuestario. Sin embargo, con la reforma presupuestaria que el Ministerio de Hacienda está impulsando es altamente probable que la clasificación y el monitoreo de las asignaciones presupuestarias mejoren y que, además, se faciliten las mediciones específicas del gasto público. El apoyo decidido de las instituciones gubernamentales es clave para la sostenibilidad de este esfuerzo, dándole continuidad al CIGS.

Se están dando los primeros pasos en dotar a la gestión del presupuesto enfocado a la NNA de herramientas técnicas que pueden contribuir a mejorar las intervenciones así como la asignación de recursos en un marco de restricción fiscal, de

modo de atender las vulnerabilidades económicas y sociales que afectan a niños, niñas y adolescentes y evaluar los efectos de las políticas públicas sobre las privaciones que sufren.

¿CÓMO CONTRIBUYE ESTE EJERCICIO A UN PROCESO CONTINUO DE MEDICIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN NNA?

Este informe contribuye a visibilizar a la NNA al interior de los presupuestos públicos y la gestión de políticas y programas sociales. Con ello, tanto la ciudadanía como los tomadores de decisiones están forzados a tomar mayor conciencia acerca de este grupo poblacional y realizar los máximos esfuerzos para avanzar en el ejercicio de sus derechos y superar los inmensos desafíos que todavía muestra el país en términos del cierre de brechas para consolidar una sociedad de oportunidades y equidad desde la infancia.

Con el impulso que ha dado el actual gobierno al Plan de Reforma del Presupuesto Público para contar con un presupuesto por programas, este ha evidenciado su compromiso por mejorar la correspondencia de los gastos con los objetivos de las políticas sociales y sus indicadores de impacto.

La cuantificación del GPTNNA permite que se valoren los esfuerzos de las instituciones que han priorizado al sector de la NNA, en especial a los que poseen un mayor gasto directo hacia este sector poblacional. Se debe destacar que clasificar el GPTNNA como directo o indirecto es un aporte importante, pues al ser un grupo poblacional con características especiales, es primordial analizar hasta qué punto el gasto dirigido a ellos se destina de manera directa. Debe hacerse la salvedad que por tratarse de un presupuesto basado en áreas de gestión, no necesariamente es posible analizar si los NNA son beneficiados por políticas públicas específicas, situación que sería la ideal.

El trabajo en conjunto con la STP facilitó que para la presente clasificación y medición del GPTNNA

en 2011 se diera cobertura total al Presupuesto de la Nación (que incluye al gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas, gobiernos locales, fondos de seguridad social, instituciones financieras y FOMILENIO). Esta experiencia confirma la importancia de entablar relaciones con actores públicos clave, para lo cual es esencial que exista apertura de parte de todas las instituciones del gobierno.

Con el objetivo de superar el hecho de que la desagregación del gasto público no se realiza por grupos de edad, las unidades presupuestarias y las líneas de trabajo se revisaron por medio de la Ley de Presupuesto General de la Nación del Estado y de Presupuestos Especiales.

ALGUNAS RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS

- Al crear nuevas líneas de trabajo debe especificarse el sector poblacional al cual se beneficiará, para así facilitar la clasificación del gasto en NNA.
- Se debe reconsiderar si es adecuado que todo el gasto de ANDA se clasifique como un gasto directo hacia la NNA, por lo que se deben encauzar esfuerzos para afinar las estimaciones en este y otros sectores.
- En los casos en los que el gasto indirecto en la NNA alcance magnitudes importantes, se podría analizar la conveniencia de realizar reuniones con los tomadores de decisiones de las instituciones que realizan el gasto, con el objetivo de localizar de manera específica a la población objetivo. Lo anterior permitiría crear líneas de trabajo especiales, que facilitarían aún más la identificación y el análisis del gasto dirigido a la NNA.
- Respecto a la transversalización de un enfoque de derechos en la medición, se recomienda nutrir la discusión metodológica gestada en el seno del CIGS con los lineamientos de la LE-PINA y los avances en el monitoreo de la inversión social en niños, niñas y adolescentes realizados por el CONNA. Es posible, por ejemplo,

generar indicadores específicos, compatibles con la clasificación del COFOG que aseguren comparabilidad con los datos del gasto social total en el país, pero que den apropiado seguimiento a las partidas de GPTNNA orientadas a las cuatro áreas de derechos consagradas por la CDN y la LEPINA: supervivencia, desarrollo, protección y participación. Asimismo, podrían generarse indicadores para velar por el cumplimiento de los principios de un enfoque de derechos, equidad y niñez, considerando la prioridad absoluta del niño en la asignación de los recursos públicos, la urgencia de orientarlos para erradicar la pobreza e inequidades que les afectan, y la necesidad de generar mecanismos inclusivos de participación y rendición de cuentas en el proceso de presupuestación y monitoreo del GPTNNA.

SUGERENCIAS DE CARÁCTER INSTITUCIONAL

- Con el objetivo de nutrir el proceso de mejoramiento de la presupuestación pública en el corto plazo y cumplir con lo mandatado en la LEPINA, sería deseable, desde el ejercicio de presupuestación 2014 en adelante, visibilizar de manera clara las partidas de gasto programáticas que se dirigen prioritariamente a la NNA. Esto puede realizarse aún antes de que esté concluido el proceso de reforma presupuestaria en curso, incorporando readecuaciones muy concretas en la información presupuestaria generada por las instituciones y el Ministerio de Hacienda.
- Debido al papel que ha tomado la STP en la medición del GPTNNA, una estrategia clave sería fortalecer sus relaciones con el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA), e incluso, considerar la posibilidad de que se incluya un representante de la STP. Esto fortalecería el proceso de institucionalización del GPTNNA, pues el CONNA podría potenciar y apoyar este esfuerzo, ya que la información le sería de gran utilidad en su función de promotor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- El CONNA, en su calidad de promotor y garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes, podría estimular acercamientos especiales con las instituciones que realizan un mayor GPTNNA para verificar la calidad del gasto y certificar su apoyo a la NNA cuando se considere conveniente, a fin de alentarlos y darle sostenibilidad al GPTNNA de estas instituciones.
- Se debe mantener una estrecha relación con el Ministerio de Salud y no desaprovechar el proceso de clasificación especial del GPTNNA que se realizó. Por tal motivo es importante dejar pactado con esta cartera el compromiso para realizar dicha clasificación cada año y compartirla con la STP, para lo cual es relevante establecer una agenda.
- Han de entablarse vínculos con el Ministerio de Educación y, de manera similar a la experiencia con el Ministerio de Salud, deben impulsarse compromisos por parte de esta cartera para identificar de mejor manera los gastos realizados en programas claves dirigidos a la NNA, como es el caso del programa de entrega de uniformes y útiles escolares. Una propuesta podría ser que el ministerio creara una nueva línea de trabajo para aislar este programa clave de otros gastos generales.
- En la STP existe un fuerte compromiso por institucionalizar la medición del Gasto Público Social, por lo que una estrategia para impulsar la institucionalización del GPTNNA sería la de vincular ambas mediciones, en el entendido de que el GPTNNA tiene, al final de cuentas, un fuerte componente social.

BIBLIOGRAFÍA

- Bhutta, Zulfiqar y otros (2013), *Evidence-based interventions for improvement of maternal and child nutrition: what can be done and at what cost?*, Serie The Lancet. Ethiopia. UNICEF (en línea) http://www.unicef.org/ethiopia/2_Evidence-based_interventions_for_improvement_of_maternal.pdf.
- CCEI/SNU (2008), “Informe sobre el gasto público en Infancia en Uruguay. 1990-2009”, Mimeo.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, (LC/G.2488), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.11.II.G.23 (en línea) <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina 2012*, (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, (en línea) <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/48455/P48455.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt>.
- CEPAL-PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Programa Mundial de Alimentos) (2007), *El costo del hambre. Impacto económico y social de la desnutrición infantil*. Centroamérica y República Dominicana (LC/W.144/ Rev.1), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas (en línea) http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/28923/DP_CostoHambre.pdf.
- CEPAL-UNFPA (Comisión Económica para América Latina-Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2012), *Informe Regional de población América Latina y el Caribe 2011. Invertir en juventud*, (en línea) <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/47318/Informejuventud2011.pdf>.
- Cunha, Flavio y James J. Heckman (2007), “The Technology of Skill Formation”, *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 97, No. 2, pp. 31-47, University of Chicago.
- Curcio, Javier, Ariela Goldschmit y Manuela Robba (2012), “Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo”, Documento de proyecto (LC/W.482), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio (en línea) <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/47573/Gastopublicodirigidoalaninez.pdf>.
- DAGPyPS/UNICEF (Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales/Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) (2009), “Gasto público dirigido a la niñez en la Argentina, 1995-2007” (en línea) <http://www.unicef.org/>

- argentina/spanish/GastoPublicoVersionFinal.pdf.
- Delgado, Manuel (2013), “Medición de la pobreza multidimensional en la niñez y adolescencia en El Salvador”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), El Salvador. Mimeo.
- DIGESTYC (Dirección General de Estadísticas y Censos) (2012), Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples 2012 (en línea) <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/avisos/443-ya-se-encuentra-disponible-la-publicacion-ehpm-2012.html>.
- _____(2009a), *El Salvador, Estimaciones y Proyecciones Nacionales de Población 2005–2020* (en línea) <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-censos.html?download=175%3Aproyecciones-departamentales>.
- _____(2009b), *El Salvador. Estimaciones y Proyecciones Nacionales de población, urbano - rural, por sexo y edad 1985-2030* (en línea) <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-censos.html?download=179%3Aproyecciones-urbano-rural>.
- FESAL (Encuesta Nacional de Salud Familiar) (2008), Encuesta Nacional de Salud Familiar 2008 (en línea) <http://www.fesal.org.sv/2008/informe/final/default.htm>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), “El Salvador. 2013 Article IV Consultation”, IMF Country Report No.13/132 (en línea) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13132.pdf>.
- _____(2001), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* (en línea) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>.
- García Moreno, Mauricio y Roberto García López (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, D.C. (en línea) <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=67695>.
- GOES (Gobierno de El Salvador)(2010), *Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014*. San Salvador (en línea) <http://www.marn.gob.sv/phoca-download/PQD.pdf>.
- Heckman, James J. (2012), *Promoting Social Mobility*, Universidad de Chicago, Estados Unidos, (en línea) http://heckman.uchicago.edu/sites/heckman.uchicago.edu/files/uploads/Boston-Review_Heckman_2012-07-02c_cmh.pdf.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales)(2012), *La política fiscal en tiempos de crisis. El caso de América Central*. Guatemala.
- ICEFI-UNICEF (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales-Fondo de las Naciones Unidas para

- la Infancia)(2011), *¿Cuánto estamos invirtiendo en la niñez y adolescencia guatemalteca? Análisis del presupuesto del Gobierno Central, 2009-2011*. Serie de documentos de análisis Contamos. Boletín N° 3 Guatemala, junio (en línea) http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicef_gua/publicaciones/contamos_3.pdf.
- Martínez, Juliana (2013), "La protección social en la niñez y adolescencia en El Salvador: avances, desafíos y oportunidades para la construcción de un sistema". Secretaría Técnica de la Presidencia- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), San Salvador, inédito.
- Martínez, Rodrigo y Ernesto Espíndola (2007), "Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis", presentado en Reunión técnica. La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago.
- Martínez, Rodrigo y María Paz Collinao (2010a), *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*, Serie de manuales N° 65 (LC/L.3170-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.09.II.G.145 (en línea) <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/38382/P38382.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>.
- ____ (2010b), "El gasto social para El Salvador, el Paraguay y el Perú", *Serie políticas sociales* N° 158 (LC/L.3196-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. N° de venta S.10.II.G.12 (en línea) http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/39513/P39513.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl.
- Ministerio de Hacienda (2013), *Estadísticas Básicas sobre las Finanzas Públicas a diciembre 2013*. San Salvador. Ministerio de Hacienda (en línea) http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Estadisticas-Fiscales/correccion_por_FOP_Y_FOSSEDU_A_Estadisticas_Fiscales_07_Marzo_2014.pdf.
- Ministerio de Salud (MINSAL) (2013) *Informe de Labores 2012-2013*. San Salvador, El Salvador, Ministerio de Salud.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1989), Convención de los Derechos del Niño, Washington (en línea) <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013a), *Informe de Desarrollo Humano 2013: Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*. San Salvador, El Salvador.
- ____ (2013b), Informe de Desarrollo Humano 2013. *El ascenso del Sur: Progreso Humano en un mundo diverso*. Nueva York (en línea) <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>.
- Sauma, Pablo (2008), Documento conceptual y metodológico sobre protección social, Proyecto "Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos, y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe". Mimeo.
- STP-UNICEF (Secretaría Técnica de la Presidencia – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2014), *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. Mimeo.
- UDAPE-UNICEF (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)(2006), "Bolivia, gasto social funcional y gasto social para la niñez 2000-2004", Mimeo.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2013a), *Estado Mundial de la Infancia 2013: Niñas y niños con discapacidad*, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.XX.1, Nueva York (en línea) [http://www.unicef.org/lac/SOWC2013_fullreport_esp\(2\).pdf](http://www.unicef.org/lac/SOWC2013_fullreport_esp(2).pdf).
- ____ (2013b), Marco conceptual para el análisis de la protección social en países de Centroamérica, San Salvador. Inédito.

- ____(2012a), “Retos de las niñas, niños y adolescentes urbanos en El Salvador” (en línea) http://www.unicef.org/lac/El_Salvador_Retos.pdf, consultado el 1 de junio de 2013.
- ____(2012b), *Integrated Social Protection Systems: Enhancing equity for children*, New York: Unicef Division of Social and Economic Policy (en línea) http://www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF_Social_Protection_Strategic_Framework_full_doc_std.pdf
- ____(2011a), “Gasto público social dirigido a la niñez en la Argentina”, Unicef Buenos Aires (en línea) http://www.unicef.org/argentina/spanish/GASTO_PUBLICO_BOLETIN_1.pdf.
- ____(2011b), Selected innovations and lessons learned from UNICEF-assisted programmes 2009-2010 (págs. 70-73), New York (en línea), http://www.unicef.org/innovations/files/Sharpening_the_Equity_Focus_July_2012.pdf.
- ____(2008), “Inversión social en la niñez y adolescencia: un análisis del gasto público social en niveles subnacionales”, UNICEF Bolivia (en línea), http://www.udape.gob.bo/portales_html/docso-ciales/Inversion%20social.pdf

ANEXOS

TEXTO 1

ARTÍCULOS SELECCIONADOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El día 1 de abril de 2009, mediante el Decreto 839 nace la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA). Esta ley tiene por finalidad 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. Se establece además el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia el cual está conformado por la familia, el Estado y la sociedad.

Se presentan a continuación una serie de artículos, para tratar de realizar una síntesis con el objetivo de dimensionar el marco legal con el cual cuenta la niñez y adolescencia salvadoreña.

Artículo 3. Definición de niña, niño y adolescente:

Este artículo establece que los derechos y garantías contenidos en la LEPINA, serán reconocidos a toda persona desde el instante de su concepción, hasta los dieciocho años de edad. Por lo tanto, se considera niña o niño a toda persona comprendida desde su concepción hasta los doce años de edad; por su parte se considera adolescente a las personas comprendidas entre los doce y los dieciocho años de edad.

Artículo 13. Principio de corresponsabilidad: Con el objetivo de delegar responsabilidades sociales, este artículo establece que es el Estado quien tiene la obligación indeclinable e ineludible mediante

políticas, planes, programas y acciones, de crear las condiciones para que la familia pueda desempeñar su rol de manera adecuada. Por tal razón, deberá asegurar los derechos de las niñas, niños y adolescentes cuando por cualquier circunstancia la familia no pueda hacerlo, previa resolución de autoridad competente conforme a la ley.

Artículo 17. Derecho a la protección de las personas por nacer:

Proteger a la niñez implica también la protección de la madre. Por esta razón se establece que la protección de las niñas y niños por nacer se ejercerá mediante la atención en salud y psicológica de la madre, desde la concepción hasta el nacimiento. Asimismo, corresponde al Estado la atención gratuita de la mujer en las etapas: prenatal, perinatal, neonatal y posnatal. Serán por lo tanto los servicios públicos quienes prestarán los servicios y tratamientos médicos especializados, dotación de medicamentos, consejería, apoyo alimentario para la madre y su hijo o hija que se encuentren en condiciones especiales de salud o pobreza.

Artículo 20. Derecho a un nivel de vida digno y adecuado:

Este derecho gira en torno a 4 aspectos que son: (i) Alimentación nutritiva y balanceada (ii) Vivienda digna, segura e higiénica con servicios esenciales (agua potable, alcantarillado y energía eléctrica) (iii) Vestuario adecuado al clima, limpio y suficiente (iv) Recreación y sano esparcimiento.

Artículo 21. Derecho a la salud: Será el estado quien debe garantizar este derecho mediante el desarrollo de políticas públicas y programas encaminados en asegurar la salud integral de la niñez y adolescencia. La ausencia de políticas o programas de salud no exime de la responsabilidad estatal de atención que sea requerida en forma individualizada para cualquier niña, niño o adolescente.

Artículo 35. Derecho a un medio ambiente sano: Este artículo indica que es el Estado quien debe prever en la política medioambiental, programas permanentes dirigidos a promover la participación de la niña, niño y adolescente en la protección, conservación y disfrute de los recursos naturales y a la vez reducir los riesgos resultantes de los peligros ambientales.

Artículo 36. Niñas, niños y adolescentes con discapacidad: Es la familia, el Estado y la sociedad quienes se encuentran obligados a garantizar el goce de una vida digna para aquellos con discapacidad, proveyendo la infraestructura y los servicios necesarios.

Artículo 38. Protección frente al maltrato: Es competencia del estado establecer las políticas públicas y programas de prevención y erradicación del maltrato y abandono físico y emocional de su niñez y adolescencia. Asimismo, velará por garantizar la creación de programas dedicados a la aten-

ción y auxilio de los infantes y adolescentes cuyas familias que por falta de recursos económicos no puedan cumplir con las obligaciones pertinentes.

Artículo 90. Derecho al descanso, recreación, esparcimiento, deporte y juego: Llama la atención que el presente artículo establece que el Estado debe garantizar campañas permanentes dirigidas a erradicar la utilización de juguetes o juegos bélicos y violentos. Asimismo con el apoyo de la sociedad, deberá garantizar la recreación, esparcimiento, juegos deportivos y descanso.

Artículo 93. Derecho a la libertad de expresión: Este constituye un derecho de todo ser humano. Por ello el Estado debe garantizar las condiciones necesarias para que la niñez y adolescencia pueda difundir sus ideas y opiniones.

Artículo 95. Derecho de acceso a la información: Establece la gratuidad de bibliotecas públicas, así como todo servicio de información o documentación público. Esto con el fin de satisfacer las necesidades informativas, sean estas culturales, científicas, artísticas, recreacionales y deportivas.

Artículo 103. Definición y objetivo del Sistema Protección Integral: Está comprendido por aquellos órganos, entidades o instituciones públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas se enfocan en garantizar el pleno goce de los derechos de la niñez

y adolescencia. En este contexto el artículo 105 establece que dicho sistema está integrado por:

- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
- Comités locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia
- Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia
- Asociaciones de Promoción y Asistencia
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
- Órgano Judicial
- Procuraduría General de la República
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
- Miembros de la Red de Atención Compartida

Artículo 134. Competencias del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia: Cabe resaltar entre las 26 funciones atribuidas al Consejo que deberá realizar evaluaciones sobre la inversión social y las prioridades de inversión en el Presupuesto de Ingresos y Egresos, así como emitir recomendaciones que otorguen los lineamientos para realizar buenas prácticas destinadas al efectivo cumplimiento y goce de los derechos de niñas, niños y adoles-

centes. Asimismo, deberá rendir anualmente un informe sobre el estado de la niñez y adolescencia a la Asamblea Legislativa. También 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.

Artículo 169. Definición de la Red de Atención

Compartida: Establece que es un conjunto coordinado de entidades de atención que tiene por funciones principales la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de la niñez y adolescencia. Seguidamente en el artículo 171 se establece que las entidades que conformen la Red de Atención Compartida podrán ser de naturaleza privada, pública o mixta, las cuales deben estar constituidas mediante cualquier forma de organización autorizada por el ordenamiento jurídico salvadoreño.

Fuente: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto No. 839, (en línea) <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proteccion-integral-de-la-ninez-y-adolescencia>.

CUADRO A1 DIVISIONES, GRUPOS Y CLASES DE ACUERDO CON EL MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 2001

DIVISIÓN	GRUPO	CLASE	DESCRIPCIÓN
701			SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES
701	7011		Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores
701	7011	70111	Órganos ejecutivos y legislativos
701	7011	70112	Asuntos financieros y fiscales
701	7011	70113	Asuntos exteriores
701	7012		Ayuda económica exterior
701	7012	70121	Ayuda económica a los países en desarrollo y en transición
701	7012	70122	Ayuda económica prestada a través de organismos internacionales
701	7013		Servicios generales
701	7013	70131	Servicios generales de personal
701	7013	70132	Servicios generales de planificación y estadística
701	7013	70133	Otros servicios generales
701	7014	70140	Investigación básica
701	7015	70150	Investigación y desarrollo: Servicios públicos generales
701	7016	70160	Servicios públicos generales n.e.p.
701	7017	70170	Transacciones de la deuda pública
701	7018	70180	Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno
702			DEFENSA
702	7021	70210	Defensa militar
702	7022	70220	Defensa civil
702	7023	70230	Ayuda militar al exterior
702	7024	70240	Investigación y desarrollo: Defensa
702	7025	70250	Defensa n.e.p.
703			ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD
703	7031	70310	Servicios de policía
703	7032	70320	Servicios de protección contra incendios
703	7033	70330	Tribunales de justicia
703	7034	70340	Prisiones
703	7035	70350	Investigación y desarrollo: Orden público y seguridad
703	7036	70360	Orden público y seguridad n.e.p.
704			ASUNTOS ECONÓMICOS
704	7041		Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
704	7041	70411	Asuntos económicos y comerciales en general
704	7041	70412	Asuntos laborales generales
704	7042		Agricultura, silvicultura, pesca y caza
704	7042	70421	Agricultura
704	7042	70422	Silvicultura
704	7042	70423	Pesca y caza

DIVISIÓN	GRUPO	CLASE	DESCRIPCIÓN
704	7043		Combustibles y energía
704	7043	70431	Carbón y otros combustibles minerales sólidos
704	7043	70432	Petróleo y gas natural
704	7043	70433	Combustibles nucleares
704	7043	70434	Otros combustibles
704	7043	70435	Electricidad
704	7043	70436	Energía no eléctrica
704	7044		Minería, manufacturas y construcción
704	7044	70441	Extracción de recursos minerales excepto los combustibles minerales
704	7044	70442	Manufacturas
704	7044	70443	Construcción
704	7045		Transporte
704	7045	70451	Transporte por carretera
704	7045	70452	Transporte por agua
704	7045	70453	Transporte por ferrocarril
704	7045	70454	Transporte aéreo
704	7045	70455	Transporte por oleoductos y gasoductos y otros sistemas de transporte
704	7046	70460	Comunicaciones
704	7047		Otras industrias
704	7047	70471	Comercio de distribución, almacenamiento y depósito
704	7047	70472	Hoteles y restaurantes
704	7047	70473	Turismo
704	7047	70474	Proyectos de desarrollo polivalentes
704	7048		Investigación y desarrollo: Asuntos económicos
704	7048	70481	Investigación y desarrollo: Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
704	7048	70482	Investigación y desarrollo: Agricultura, silvicultura, pesca y caza
704	7048	70483	Investigación y desarrollo: Combustibles y energía
704	7048	70484	Investigación y desarrollo: Minería, manufacturas y construcción
704	7048	70485	Investigación y desarrollo: Transporte
704	7048	70486	Investigación y desarrollo: Comunicación
704	7048	70487	Investigación y desarrollo: Otras industrias
704	7049		Asuntos económicos n.e.p.
705			PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
705	7051	70510	Ordenación de desechos
705	7052	70520	Ordenación de aguas residuales
705	7053	70530	Reducción de la contaminación
705	7054	70540	Protección de la diversidad biológica y del paisaje
705	7055	70550	Investigación y desarrollo: Protección del medio ambiente
705	7056	70560	Protección del medio ambiente n.e.p.

DIVISIÓN	GRUPO	CLASE	DESCRIPCIÓN
706	7042	70421	VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS
706	7061	70610	Urbanización
706	7062	70620	Desarrollo comunitario
706	7063	70630	Abastecimiento de agua
706	7064	70640	Alumbrado público
706	7065	70650	Investigación y desarrollo: Vivienda y servicios comunitarios
706	7066	70660	Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.
707			SALUD
707	7071		Productos, útiles y equipos médicos
707	7071	70711	Productos farmacéuticos
707	7071	70712	Otros productos médicos
707	7071	70713	Aparatos y equipos terapéuticos
707	7072		Servicios para pacientes externos
707	7072	70721	Servicios médicos generales
707	7072	70722	Servicios médicos especializados
707	7072	70723	Servicios odontológicos
707	7072	70724	Servicios paramédicos
707	7073		Servicios hospitalarios
707	7073	70731	Servicios hospitalarios generales
707	7073	70732	Servicios hospitalarios especializados
707	7073	70733	Servicios médicos y de centros de maternidad
707	7073	70734	Servicios de residencias de la tercera edad y residencias de convalecencia
707	7074	70740	Servicios de salud pública
707	7075	70750	Investigación y desarrollo: Salud
707	7076	70760	Salud n.e.p.
708			ACTIVIDADES RECREATIVAS, CULTURA Y RELIGIÓN
708	7081		Servicios recreativos y deportivos
708	7082		Servicios culturales
708	7083		Servicios de radio y televisión y servicios editoriales
708	7084		Servicios religiosos y otros servicios comunitarios
708	7085		Investigación y desarrollo: Esparcimiento, cultura y religión
708	7086		Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p.
709			EDUCACIÓN
709	7091		Enseñanza preescolar y enseñanza primaria
709	7091	70911	Enseñanza preescolar
709	7091	70912	Enseñanza primaria
709	7092		Enseñanza secundaria
709	7092	70921	Enseñanza secundaria básica
709	7092	70922	Enseñanza secundaria avanzada

DIVISIÓN	GRUPO	CLASE	DESCRIPCIÓN
709	7093	70930	Enseñanza postsecundaria no terciaria
709	7094		Enseñanza terciaria
709	7094	70941	Primera etapa de la enseñanza terciaria
709	7094	70942	Segunda etapa de la enseñanza terciaria
709	7095	70950	Enseñanza no atribuible a ningún nivel
709	7096	70960	Servicios auxiliares de la educación
709	7097	70970	Investigación y desarrollo: Educación
709	7098	70980	Enseñanza n.e.p.
710			PROTECCIÓN SOCIAL
710	7101		Enfermedad e incapacidad
710	7101	71011	Enfermedad
710	7101	71012	Incapacidad
710	7102	71020	Edad avanzada
710	7103	71030	Supérstites
710	7104	71040	Familia e hijos
710	7105	71050	Desempleo
710	7106	71060	Vivienda
710	7107	71070	Exclusión social n.e.p.
710	7108	71080	Investigación y desarrollo: Protección social
710	7109	71090	Protección social n.e.p

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2001 (en línea)
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>.

CUADRO A2 INSTITUCIONES PÚBLICAS INCLUIDAS EN EL GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

SECTOR / INSTITUCIÓN	SECTOR / INSTITUCIÓN
GOBIERNO CENTRAL	
Corte Suprema de Justicia	Hospital Nacional de San Francisco Gotera
Fiscalía General de la República	Hospital Nacional de Santa Rosa De Lima
Obligaciones y Transferencias Generales del Estado	Hospital Nacional de Sensuntepeque
Presidencia de la República	Hospital Nacional de Suchitoto
Procuraduría General de la República	Hospital Nacional Dr. Jorge Arturo Mena, Santiago de María
Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos	Hospital Nacional Dr. Juan José Fernández, de Zacamil
Ramo de Economía	Hospital Nacional Dr. Luis Edmundo Vásquez, Chalatenango
Ramo de Educación	Hospital Nacional Enfermera Angélica V. Najarro, San Bartolo
Ramo de Gobernación	Hospital Nacional Francisco Menéndez, Ahuachapán
Ramo de Hacienda	Hospital Nacional Psiquiátrico Dr. José Molina Martínez
Ramo de la Defensa Nacional	Hospital Nacional San Juan De Dios, Santa Ana
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Hospital Nacional San Juan De Dios, San Miguel
Ramo de Obras Públicas, Transporte y Vivienda y Desarrollo Urbano	Hospital Nacional San Pedro, Usulután
Ramo de Salud Pública	Hospital Nacional San Rafael, Santa Tecla
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	Hospital Nacional Santa Gertrudis, San Vicente
Ramo de Trabajo y Previsión Social	Hospital Nacional Santa Teresa, Zacatecoluca
DESCENTRALIZADAS	Hospital Nacional Dr. Jorge Mazzini Villacorta, Sonsonate
Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA)	Hospital Nacional Monseñores Oscar Arnulfo Romero, Ciudad Barrios
Cruz Roja Salvadoreña	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA)
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL)	Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES)
Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET)	Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos (ISRI)
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)	Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU)
Hospital Nacional Benjamín Bloom	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)
Hospital Nacional de Nueva Concepción	
Hospital Nacional de Chalchuapa	EMPRESAS PÚBLICAS
Hospital Nacional de Cojutepeque	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)
Hospital Nacional de Ilobasco	Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA)
Hospital Nacional de Jiquilisco	FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL
Hospital Nacional de La Unión	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM)
Hospital Nacional de Maternidad Dr. Raúl Arguello Escolán	Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)
Hospital Nacional de Metapan	INSTITUCIONES FINANCIERAS
Hospital Nacional de Neumología Dr. José Antonio Zaldaña	Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)
Hospital Nacional de Nueva Guadalupe	Fondo Social para la Vivienda (FSV)

SECTOR / INSTITUCIÓN**GOBIERNOS LOCALES**

Alcaldía Municipal de Acajutla
Alcaldía Municipal de Aguilares
Alcaldía Municipal de Ahuachapán
Alcaldía Municipal de Alegría
Alcaldía Municipal de Anamoros
Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán
Alcaldía Municipal de Apaneca
Alcaldía Municipal de Apastepeque
Alcaldía Municipal de Apopa
Alcaldía Municipal de Arambala
Alcaldía Municipal de Arcatao
Alcaldía Municipal de Armenia
Alcaldía Municipal de Atiquizaya
Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque
Alcaldía Municipal de Azacualpa
Alcaldía Municipal de Berlín
Alcaldía Municipal de Bolívar
Alcaldía Municipal de Cacaopera
Alcaldía Municipal de California
Alcaldía Municipal de Caluco
Alcaldía Municipal de Candelaria
Alcaldía Municipal de Candelaria de La Frontera
Alcaldía Municipal de Carolina
Alcaldía Municipal de Chalatenango
Alcaldía Municipal de Chalchuapa
Alcaldía Municipal de Chapeltique
Alcaldía Municipal de Chilanga
Alcaldía Municipal de Chiltiupan
Alcaldía Municipal de Chinameca
Alcaldía Municipal de Chirilagua
Alcaldía Municipal de Cinquera
Alcaldía Municipal de Citala
Alcaldía Municipal de Ciudad Arce
Alcaldía Municipal de Ciudad Barrios
Alcaldía Municipal de Ciudad Delgado
Alcaldía Municipal de Ciudad Dolores
Alcaldía Municipal de Coatepeque
Alcaldía Municipal de Cojutepeque
Alcaldía Municipal de Comacaran

SECTOR / INSTITUCIÓN

Alcaldía Municipal de Comalapa
Alcaldía Municipal de Comasagua
Alcaldía Municipal de Concepción Batres
Alcaldía Municipal de Concepción de Ataco
Alcaldía Municipal de Concepción de Oriente
Alcaldía Municipal de Concepción Quezaltepeque
Alcaldía Municipal de Conchagua
Alcaldía Municipal de Corinto
Alcaldía Municipal de Cuisnahuat
Alcaldía Municipal de Cuscatancingo
Alcaldía Municipal de Sensembla
Alcaldía Municipal de Delicias De Concepción
Alcaldía Municipal de Dulce Nombre de Maria
Alcaldía Municipal de El Carmen
Alcaldía Municipal de El Carmen (Cuscatlán)
Alcaldía Municipal de El Carrizal
Alcaldía Municipal de El Congo
Alcaldía Municipal de El Divisadero
Alcaldía Municipal de El Paisnal
Alcaldía Municipal de El Paraíso
Alcaldía Municipal de El Porvenir
Alcaldía Municipal de El Refugio
Alcaldía Municipal de El Rosario
Alcaldía Municipal de El Rosario de La Paz
Alcaldía Municipal de El Sauce
Alcaldía Municipal de El Transito
Alcaldía Municipal de El Triunfo
Alcaldía Municipal de Ereguayquin
Alcaldía Municipal de Estanzuelas
Alcaldía Municipal de Guacotecti
Alcaldía Municipal de Guadalupe
Alcaldía Municipal de Gualococti
Alcaldía Municipal de Guatajiagua
Alcaldía Municipal de Guaymango
Alcaldía Municipal de Guazapa
Alcaldía Municipal de Huizucar
Alcaldía Municipal de Ilobasco
Alcaldía Municipal de Ilopango
Alcaldía Municipal de Intipuca
Alcaldía Municipal de Izalco

SECTOR / INSTITUCIÓN

Alcaldía Municipal de Jayaque
 Alcaldía Municipal de Jerusalén
 Alcaldía Municipal de Jicalapa
 Alcaldía Municipal de Jiquilisco
 Alcaldía Municipal de Joateca
 Alcaldía Municipal de Jocoaitique
 Alcaldía Municipal de Jocoro
 Alcaldía Municipal de Juayua
 Alcaldía Municipal de Jucuapa
 Alcaldía Municipal de Jucuaran
 Alcaldía Municipal de Jutiapa
 Alcaldía Municipal de La Laguna
 Alcaldía Municipal de La Libertad
 Alcaldía Municipal de La Palma
 Alcaldía Municipal de La Reina
 Alcaldía Municipal de La Unión
 Alcaldía Municipal de Las Flores
 Alcaldía Municipal de Las Vueltas
 Alcaldía Municipal de Lislique
 Alcaldía Municipal de Lolotique
 Alcaldía Municipal de Lolotiquillo
 Alcaldía Municipal de Masahuat
 Alcaldía Municipal de Meanguera
 Alcaldía Municipal de Meanguera del Golfo
 Alcaldía Municipal de Mejicanos
 Alcaldía Municipal de Mercedes La Ceiba
 Alcaldía Municipal de Mercedes Umaña
 Alcaldía Municipal de Metapan
 Alcaldía Municipal de Moncagua
 Alcaldía Municipal de Monte San Juan
 Alcaldía Municipal de Nahuizalco
 Alcaldía Municipal de Nahulingo
 Alcaldía Municipal de Nejapa
 Alcaldía Municipal de Nombre de Jesús
 Alcaldía Municipal de Nueva Concepción
 Alcaldía Municipal de Nueva Esparta
 Alcaldía Municipal de Nueva Granada
 Alcaldía Municipal de Nueva Guadalupe
 Alcaldía Municipal de Nueva Trinidad
 Alcaldía Municipal de Nuevo Cuscatlán

SECTOR / INSTITUCIÓN

Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan
 Alcaldía Municipal de Ojos de Agua
 Alcaldía Municipal de Olocuilta
 Alcaldía Municipal de Osicala
 Alcaldía Municipal de Ozatlan
 Alcaldía Municipal de Panchimalco
 Alcaldía Municipal de Paraíso de Osorio
 Alcaldía Municipal de Pasaquina
 Alcaldía Municipal de Perquin
 Alcaldía Municipal de Poloros
 Alcaldía Municipal de Potonico
 Alcaldía Municipal de Quelepa
 Alcaldía Municipal de Quezaltepeque
 Alcaldía Municipal de Rosario de Mora
 Alcaldía Municipal de Sacacoyo
 Alcaldía Municipal de Salcoatitan
 Alcaldía Municipal de San Agustín
 Alcaldía Municipal de San Ildefonso
 Alcaldía Municipal de San Pedro Nonualco
 Alcaldía Municipal de San Alejo
 Alcaldía Municipal de San Antonio de La Cruz
 Alcaldía Municipal de San Antonio de Los Ranchos
 Alcaldía Municipal de San Antonio del Monte
 Alcaldía Municipal de San Antonio del Mosco
 Alcaldía Municipal de San Antonio Masahuat
 Alcaldía Municipal de San Antonio Pajonal
 Alcaldía Municipal de San Bartolomé Perulapia
 Alcaldía Municipal de San Carlos
 Alcaldía Municipal de San Cayetano Istepeque
 Alcaldía Municipal de San Dionisio
 Alcaldía Municipal de San Emigdio
 Alcaldía Municipal de San Esteban Catarina
 Alcaldía Municipal de San Fernando
 Alcaldía Municipal de San Francisco Chinameca
 Alcaldía Municipal de San Francisco Gotera
 Alcaldía Municipal de San Francisco Javier
 Alcaldía Municipal de San Francisco Lempa
 Alcaldía Municipal de San Francisco Menéndez
 Alcaldía Municipal de San Francisco Morazán
 Alcaldía Municipal de San Gerardo

SECTOR / INSTITUCIÓN

Alcaldía Municipal de San Ignacio
 Alcaldía Municipal de San Isidro
 Alcaldía Municipal de San Isidro Cabañas
 Alcaldía Municipal de San Isidro Labrador
 Alcaldía Municipal de San Jorge
 Alcaldía Municipal de San José Cancasque
 Alcaldía Municipal de San José Guayabal
 Alcaldía Municipal de San José La Fuente
 Alcaldía Municipal de San José Villanueva
 Alcaldía Municipal de San Juan Nonualco
 Alcaldía Municipal de San Juan Opico
 Alcaldía Municipal de San Juan Talpa
 Alcaldía Municipal de San Juan Tepezontes
 Alcaldía Municipal de San Julián
 Alcaldía Municipal de San Lorenzo
 Alcaldía Municipal de San Luis del Carmen
 Alcaldía Municipal de San Luis La Herradura
 Alcaldía Municipal de San Luis La Reina
 Alcaldía Municipal de San Luis Talpa
 Alcaldía Municipal de San Marcos
 Alcaldía Municipal de San Martín
 Alcaldía Municipal de San Matías
 Alcaldía Municipal de San Miguel
 Alcaldía Municipal de San Miguel de Mercedes
 Alcaldía Municipal de San Miguel Tepezontes
 Alcaldía Municipal de San Pablo Tacachico
 Alcaldía Municipal de San Pedro Masahuat
 Alcaldía Municipal de San Pedro Perulapan
 Alcaldía Municipal de San Pedro Puxtla
 Alcaldía Municipal de San Rafael
 Alcaldía Municipal de San Rafael Cedros
 Alcaldía Municipal de San Rafael Obrajuelo
 Alcaldía Municipal de San Rafael Oriente
 Alcaldía Municipal de San Ramón
 Alcaldía Municipal de San Salvador
 Alcaldía Municipal de San Sebastián
 Alcaldía Municipal de San Sebastián Salitrillo
 Alcaldía Municipal de San Simón
 Alcaldía Municipal de San Vicente
 Alcaldía Municipal de Santa Ana

SECTOR / INSTITUCIÓN

Alcaldía Municipal de Santa Catarina Masahuat
 Alcaldía Municipal de Santa Clara
 Alcaldía Municipal de Santa Cruz Analquito
 Alcaldía Municipal de Santa Cruz Michapa
 Alcaldía Municipal de Santa Elena Usulután
 Alcaldía Municipal de Santa Isabel Ixhualán
 Alcaldía Municipal de Santa María
 Alcaldía Municipal de Santa María Ostuma
 Alcaldía Municipal de Santa Rita
 Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima
 Alcaldía Municipal de Santa Rosa Guachipilin
 Alcaldía Municipal de Santa Tecla
 Alcaldía Municipal de Santiago de La Frontera
 Alcaldía Municipal de Santiago Nonualco
 Alcaldía Municipal de Santiago Texacuangos
 Alcaldía Municipal de Santo Domingo
 Alcaldía Municipal de Santo Domingo de Guzmán
 Alcaldía Municipal de Santo Tomás
 Alcaldía Municipal de Saragoza
 Alcaldía Municipal de Sensuntepeque
 Alcaldía Municipal de Sesorí
 Alcaldía Municipal de Sociedad
 Alcaldía Municipal de Sonsonate
 Alcaldía Municipal de Sonzacate
 Alcaldía Municipal de Soyapango
 Alcaldía Municipal de Suchitoto
 Alcaldía Municipal de Tacuba
 Alcaldía Municipal de Talnique
 Alcaldía Municipal de Tamaniq
 Alcaldía Municipal de Tapalhuaca
 Alcaldía Municipal de Tecapan
 Alcaldía Municipal de Tecoluca
 Alcaldía Municipal de Tejutepeque
 Alcaldía Municipal de Tejutla
 Alcaldía Municipal de Tenancingo
 Alcaldía Municipal de Teotepeque
 Alcaldía Municipal de Tepecoyo
 Alcaldía Municipal de Tepetitan
 Alcaldía Municipal de Texistepeque
 Alcaldía Municipal de Tonacatepeque

SECTOR / INSTITUCIÓN

Alcaldía Municipal de Torola
Alcaldía Municipal de Turin
Alcaldía Municipal de Uluazapa
Alcaldía Municipal de Usulután
Alcaldía Municipal de Verapaz
Alcaldía Municipal de Victoria
Alcaldía Municipal de Villa Agua Caliente
Alcaldía Municipal de Villa Colon
Alcaldía Municipal de Villa Jujutla
Alcaldía Municipal de Villa San Buenaventura
Alcaldía Municipal de Villa San Cristóbal
Alcaldía Municipal de Yamabal
Alcaldía Municipal de Yayantique
Alcaldía Municipal de Yoloayquin
Alcaldía Municipal de Yucuaiquin
Alcaldía Municipal de Zacatecoluca
Alcaldía Municipal de Santiago de Maria

Secretaría Técnica
de la Presidencia



CDN@25
LA CONVENCIÓN SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO

unicef 
únete por la niñez

ISBN 978-99961-0-436-7



9 789996 104367 >