

12 El Salvador

*Carlos Acevedo**

12.1 Introducción

En los últimos 15 años, El Salvador ha avanzado en aspectos cruciales del desarrollo humano, lo que se ha visto reflejado en la mayoría de los indicadores utilizados para evaluar el cumplimiento de las metas asociadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), o metas del milenio, que el gobierno se comprometió a cumplir en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en septiembre de 2000.

Se estima que la incidencia de la pobreza moderada y extrema, medida en términos de insuficiencia de ingresos y utilizando líneas de pobreza e indigencia nacionales, respectivamente, disminuyó casi 29 y 19 puntos porcentuales entre 1991 y 2006. Con ello, El Salvador habría cumplido con anticipación la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015; a saber, la primera meta de los ODM. Sin embargo, cuando la pobreza extrema representa la proporción de personas que viven con menos de U\$ 1 diario, medido a la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), es muy poco probable que se alcance la primera meta de los ODM a menos que se recupere el ritmo de reducción de la pobreza registrado durante la primera mitad de la década de 1990.

También se han cumplido las metas de eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria (ODM 3), y la de reducir a la mitad la población sin acceso a los servicios básicos de saneamiento (ODM 7b). Otras metas también podrían alcanzarse, especialmente la de alfabetizar al 100% de los jóvenes de 15 a 24 años (ODM 2), la de reducir en dos terceras partes la mortalidad de niños menores de cinco años (ODM 4), la de reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna (ODM 5), la de haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA (ODM 6) y la de reducir a la mitad la población sin acceso a una fuente de agua potable (ODM 7a). Finalmente, las metas más difíciles de cumplir son las relativas a reducir a la mitad la desnutrición infantil (ODM 1), así como las de lograr una tasa neta de matrícula en la educación primaria del 100% y que el 100% de los alumnos que inician el primer grado completen el sexto grado (ODM 2).

* El autor agradece la diligente asistencia de Jimmy Vásquez en la elaboración de este capítulo, así como la asistencia técnica para la estimación del modelo MAMS por parte de Hans Lofgren, Carolina Diaz-Bonilla y, particularmente, de Martín Cicowiez.

Los avances registrados en materia social han sido el resultado de una diversidad de factores, entre los que se destacan los siguientes: las migraciones y el creciente envío de remesas; el crecimiento económico, registrado especialmente durante la primera mitad de la década de 1990; y los aumentos en el gasto social experimentados especialmente tras la conclusión del conflicto armado.

Las migraciones y las remesas han contribuido a disminuir la pobreza y a mejorar los indicadores sociales de varias maneras. Cada vez que una persona pobre abandona el país, la tasa de pobreza disminuye. Las migraciones también reducen la demanda de empleo y de servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda y otros). No obstante, la mayor contribución de la población emigrante al mejoramiento de los indicadores sociales proviene de las remesas que envían a sus familiares que continúan residiendo en el país, las cuales les han permitido elevar sus niveles de ingreso, habitar en mejores viviendas, y que sus hijos y familiares jóvenes alcancen mayores niveles educativos y tengan más oportunidades. En 2007, las remesas representaron un monto de casi U\$ 3.700 millones, equivalente a más del 18% del PIB y a más del 300% del gasto público social.

El crecimiento económico también contribuyó de manera importante al mejoramiento de los indicadores sociales, especialmente en el período 1990-1995, cuando se registró una tasa de crecimiento promedio anual del 6,1%, la segunda más alta de América Latina. La contribución del crecimiento, sin embargo, disminuyó sustancialmente en los años siguientes, como consecuencia de la desaceleración prolongada que se extendió desde 1996 hasta 2004.

Otro factor que ha contribuido al mejoramiento de los indicadores sociales ha sido el aumento del gasto público social, el cual aumentó desde niveles del 4,5% del PIB en la primera mitad de la década de 1990 hasta alcanzar casi el 8% del PIB en 2002. A partir de 2003, sin embargo, el valor de este indicador, lejos de continuar aumentando para aproximarse al promedio latinoamericano, ha tendido a reducirse.

La desaceleración del crecimiento económico y el estancamiento del gasto social representan un freno para las futuras mejoras de los indicadores sociales. De ahí la importancia de fortalecer las políticas sociales y garantizar su adecuado financiamiento. Los ODM pueden ofrecer un marco de referencia básico para establecer las prioridades que El Salvador debe abordar en el área social e identificar las políticas públicas que habría que adoptar y promover para alcanzarlas.

Para evaluar las diferentes estrategias de desarrollo que el país puede adoptar para alcanzar los ODM, hay tres cuestiones básicas que deben responderse. Primero, ¿qué trayectoria seguiría previsiblemente El Salvador de mantenerse las políticas actuales, y cuál

sería la factibilidad de cumplir todas las metas del milenio o algunas de ellas, en tal escenario? Segundo, si las proyecciones basadas en la continuación de la situación actual indican que El Salvador no podría alcanzar a cabalidad los resultados esperados, ¿qué cambios serían necesarios introducir en la estrategia de desarrollo y el funcionamiento de las instituciones y políticas para cumplir las metas del milenio? Tercero, en cualquiera de los escenarios señalados, ¿cuáles serían los costos de las diferentes estrategias, políticas y alternativas de inversión para el logro de las metas del milenio?

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis cuantitativo que permita generar algunas respuestas a las preguntas planteadas bajo diferentes estrategias sectoriales de crecimiento y de inversión, así como supuestos alternativos sobre el gasto social en educación y salud. Este análisis se apoya en la aplicación del modelo de equilibrio general computable denominado MAMS, el cual se explica en detalle en el capítulo 3 de este libro. Los resultados derivados de la aplicación de este modelo se utilizan posteriormente en la implementación de un método de microsimulaciones mediante el cual se exploran las consecuencias distributivas de diferentes escenarios simulados y, en particular, el impacto de los cambios en el empleo, las remuneraciones y las condiciones de educación sobre la situación de pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares.

12.2 Desempeño económico y vulnerabilidades

Después de alcanzar la segunda tasa de crecimiento económico más alta en América Latina en la primera mitad de la década de 1990, el ritmo de crecimiento de la economía salvadoreña mostró una clara desaceleración a partir de la segunda mitad de esa década. En el período 2000-2005, el PIB real creció a una tasa promedio anual del 2,2% (ver Cuadro 12.1).

El lento desempeño de la economía salvadoreña en años recientes se explica en parte por un entorno internacional adverso (deterioro de los términos de intercambio debido a la caída de los precios del café y los altos precios del petróleo, tendencia alcista de las tasas de interés internacionales, desaceleración económica en los Estados Unidos de América, competencia china para las exportaciones de baja intensidad tecnológica de El Salvador, principalmente de maquila textil, y otros). Sin embargo, otros países de la región han enfrentado el mismo entorno externo adverso y aun así han crecido más que El Salvador.¹

¹ Para un análisis más detallado sobre los factores de la desaceleración económica en El Salvador en la última década, ver Edwards (2003), Larraín (2003), Acevedo (2004) y Zegarra et al. (2007).

Si bien el país parece haber entrado a una nueva fase de crecimiento a partir de 2005, es todavía prematuro afirmar que la economía salvadoreña se ha colocado ya en una trayectoria sostenida de alto crecimiento de largo plazo, considerando las debilidades estructurales de su aparato productivo, particularmente en lo que respecta a las potencialidades del sector exportador. Con la excepción de la maquila, las exportaciones han mostrado un débil dinamismo desde comienzos de la década de 1990, pese a los esfuerzos por diversificar y fortalecer la oferta exportable, aprovechando las oportunidades de la ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y de los acuerdos comerciales suscritos con México, Chile, Panamá, la República Dominicana y, más recientemente, Estados Unidos.

Cuadro 12.1 El Salvador: indicadores de producción, empleo, sector externo y finanzas públicas, 1990-2006 (Promedios porcentuales por subperíodos)

Indicadores	1990-1994	1995-1999	2000-2005	2006
<i>Producción y empleo</i>				
PIB real (tasa de variación)	5,9	3,9	2,2	4,2
Tasa de desempleo abierto	8,9	7,5	6,8	n.d.
Tasa de subempleo urbano	34,6	31,3	31,3	n.d.
Salario mínimo mensual (dólares a precios de 1990)	75,7	66,7	64,0	n.d.
Salario promedio mensual (dólares a precios de 1990)	134,6	130,3	132,5	n.d.
Inflación (variación anual)	15,8	5,5	3,1	4,9
<i>Sector externo</i>				
Balanza comercial (% del PIB)	-15,8	-13,8	-17,2	-22,4
Apertura comercial a/	44,2	52,5	59,2	60,8
Exportaciones FOB (% crecimiento anual)	17,5	15,9	5,3	3,7
Exportaciones FOB (% del PIB)	14,2	19,4	21,0	19,2
Tradicional	4,6	4,0	1,5	1,4
No tradicional	6,2	6,5	7,5	9,0
Maquila	3,4	8,9	12,0	8,7
Importaciones CIF (% crecimiento anual)	18,0	10,3	9,1	11,6
Importaciones CIF (% del PIB)	30,0	33,2	38,2	41,6
Bienes de consumo	7,7	8,0	10,4	13,1
Bienes intermedios	12,8	11,6	12,6	15,3
Bienes de capital	6,9	7,1	6,4	6,7
Maquila	2,6	6,4	8,8	6,6
Índice de tipo de cambio efectivo real (Base 2000 = 100) ^{2/}	127,9	103,4	101,3	103,0
<i>Finanzas públicas</i>				
Ingresos tributarios (% del PIB)	9,9	10,7	11,2	13,4
Gasto total del SPNF (% del PIB)	18,3	18,0	19,3	19,9
Inversión bruta del SPNF (% del PIB)	4,1	3,7	3,3	2,7
Déficit fiscal incluyendo donaciones (% del PIB)	-2,0	-2,0	-3,5	-2,5
Deuda pública total (% del PIB)	53,2	35,8	43,3	45,0
Externa (% del PIB)	34,9	23,1	27,2	30,6
Interna (% del PIB)	18,3	12,7	16,1	14,4

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Banco Central, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) y el Consejo Monetario Centroamericano.

^{1/} Exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB.

^{2/} Un aumento (disminución) indica depreciación (apreciación).

Durante el período 2001-2006, las exportaciones totales crecieron a una tasa promedio anual del 3%. Las exportaciones netas de maquila, es decir, sustrayendo su contenido importado, han venido registrando tasas de crecimiento negativas desde el primer trimestre de 2004. Por otra parte, las importaciones han mantenido su considerable aumento, llegando a representar un 42% del PIB en 2006. Como resultado de esta dinámica, el déficit comercial superó el 22% del PIB en 2006. El Salvador se ubica en la posición 14 entre las 15 economías con el déficit comercial más alto en el mundo, y es el séptimo país con el consumo privado más alto en el mundo, cuando dicho agregado macroeconómico se mide con respecto al PIB.

En ese contexto, la capacidad del gobierno de inyectarle un estímulo fiscal a la economía se ha visto muy limitada en años recientes. La misma desaceleración económica ha impedido que se eleven los ingresos fiscales. Asimismo, la situación fiscal se ha complicado, debido a la creciente carga financiera que impone el sistema de pensiones y el impacto transitorio que ha sufrido el gasto para enfrentar la reconstrucción después de los terremotos de 2001. Las restricciones presupuestarias gubernamentales también imponen fuertes limitaciones para expandir el gasto social y hacer frente a los rezagos acumulados por décadas en esta área.

La reforma de pensiones aprobada en septiembre de 2006 presumiblemente aliviará por algunos años la presión que la deuda previsional ejercía sobre las arcas públicas, permitiendo en el futuro cercano mejorar los balances presupuestarios.² No obstante, las necesidades de financiamiento del déficit desde finales de la década de 1990 condujeron al país a una rápida acumulación de deuda pública, cuyo saldo total aumentó en un 110% entre 1998 y 2006, pasando de U\$ 3.979 millones (33,1% del PIB) a U\$ 8.359 millones (45% del PIB).

En contraste, una dimensión positiva de la evolución macroeconómica del país en la última década ha sido el desempeño inflacionario. En años recientes, El Salvador ha registrado de manera constante las tasas de inflación más bajas en Centroamérica y unas de las más bajas en América Latina. Ello ha contribuido a que el tipo de cambio efectivo real (ITCER) se haya mantenido estable y ha coadyuvado también a mantener las tasas de interés domésticas a niveles más bajos que los de la mayoría de los países de la región.³

² Dicha reforma, sin embargo, no reduce de manera apreciable el valor actual de la deuda previsional. Simplemente traslada la carga de la deuda hacia el futuro, sobre todo a partir del año 2018.

³ El tipo de cambio en El Salvador sufrió una marcada apreciación en términos reales a comienzos de la década de 1990, después de que se liberara el tipo de cambio en el marco del programa de liberalización económica, impulsado por la administración Cristiani. Sin embargo, desde 1997 se ha mantenido bastante estable, como resultado de la baja inflación que El Salvador ha registrado con respecto a sus socios comerciales.

A partir del 1° de enero de 2001, el gobierno salvadoreño adoptó formalmente un esquema cambiario de dolarización. Al cabo de siete años de su adopción, la dolarización no parece haber estado a la altura de las expectativas que generó el discurso oficial cuando la impulsó. No obstante, se piensa que ha contribuido a una relativa reducción de las tasas de interés lo que, a su vez, ha propiciado cierta recuperación de las tasas de crecimiento del crédito al sector privado. Esto se ha visto reflejado sobre todo en el crédito para la vivienda y el consumo, y en mayores facilidades de refinanciamiento para empresas que tenían problemas de mora con los bancos.

En términos de sus repercusiones sociales, uno de los aspectos más preocupantes del lento crecimiento económico en la última década ha sido su débil capacidad de generación de empleo e ingresos, en un contexto de acelerada urbanización del país (el porcentaje de población urbana aumentó del 48% al 60% entre 1991 y 2005) y de una marcada “terciarización” de la economía (el aporte de los servicios representa más del 62% del valor agregado bruto). De acuerdo con los datos preliminares del más reciente Censo de Población (2007), la población económicamente activa (PEA) ocupada habría crecido a una tasa promedio anual de poco más del 1,1% durante 1992-2007. Si bien las tasas de desempleo abierto han disminuido con respecto a los niveles alcanzados en la primera mitad de la década de 1990, alcanzando un promedio del 6,9% durante 2000-2005, la tasa promedio de subempleo urbano se ha mantenido por arriba del 31%, lo cual implicaría que más de 4 de cada 10 salvadoreños económicamente activos estarían desempleados o subempleados.⁴

12.3 Tendencias hacia el cumplimiento de los ODM

Erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM 1)

Para evaluar el cumplimiento del primer ODM, la Declaración del Milenio establecía originalmente dos metas: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos sean inferiores a U\$ 1 dólar diario, ajustado por la PPA, y reducir a la mitad, en el mismo período, la proporción de personas que sufren de hambre (United Nations 2003). Más recientemente, durante la Cumbre Mundial de 2005, se ha añadido una tercera meta al ODM 1: incorporar los objetivos del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos, en particular para las mujeres y los jóvenes, como meta fundamental de las políticas nacionales e internacionales y de las estrategias nacionales de desarrollo (ONU 2006). A su

⁴ DIGESTYC no reporta las tasas de subempleo rural, pero se estima que estas son bastante superiores a las urbanas.

vez, para evaluar la reducción de la pobreza en El Salvador se han utilizado otros indicadores adicionales: la pobreza moderada y la pobreza extrema medidas por medio de líneas nacionales, la brecha de la pobreza y la participación del quintil más pobre en el consumo nacional.⁵

Entre 1991 y 2005, la proporción de hogares en situación de pobreza moderada habría disminuido 24,5 puntos porcentuales, mientras que la proporción de hogares en pobreza extrema disminuyó 15,9 puntos porcentuales.⁶ Sin embargo, al descomponer dichas tasas de pobreza por áreas urbanas y rurales aparecen importantes asimetrías en la disminución de la pobreza. En las áreas urbanas, por ejemplo, el porcentaje de población en pobreza extrema disminuyó del 23,3% al 9,7% entre 1991 y 2005, mientras que, en las áreas rurales, el porcentaje de hogares en tal situación disminuyó del 33,6% al 16,9% en el mismo período.

Sobre la base de lo anterior, El Salvador habría cumplido anticipadamente la meta de reducir la pobreza extrema cuando esta es medida por medio de una línea nacional. Sin embargo, si se usa la línea internacional de U\$ 1 diario a PPA, resulta evidente que la meta del milenio relativa a la reducción de la pobreza extrema todavía no se ha cumplido, tal y como se puede deducir de la información del Cuadro 12.2.

A pesar de los avances logrados desde comienzos de la década de 1990, la proporción de hogares en situación de pobreza, tanto extrema como moderada, permanece bastante alta.⁷ Cuatro de cada diez familias en las áreas rurales y casi un tercio de las familias en las urbanas sufren de pobreza. Por otra parte, la desigualdad en la distribución del ingreso ha aumentado desde comienzos de la década de 1990, aun cuando se ha registrado cierta atenuación de esa tendencia en el más reciente subperíodo 2002-2005. Estimaciones efectuadas a partir de los datos de la EHPM de 2005 arrojan un coeficiente de Gini del ingreso familiar de 0,53. Sobre la base de este indicador, El Salvador continuaría estando entre el 20% de los países con mayor desigualdad del ingreso en el mundo (GOES 2005a).

La migración y las remesas que se han generado a partir de ella, figuran como el principal factor que ha contribuido a la reducción de la pobreza. Durante 1990-2007, El Salvador habría recibido aproximadamente U\$ 30.000 millones en remesas, la mayoría de las

⁵ La pobreza extrema se refiere a la proporción de la población cuyos ingresos no cubren una línea de indigencia dada por el costo de una canasta básica alimentaria (CBA). En pobreza moderada está aquella población cuyos ingresos son inferiores a dos veces la línea de indigencia, es decir, dos veces el costo de la CBA.

⁶ La reducción de la pobreza es incluso mayor (28,9 y 18,6 puntos porcentuales, respectivamente) si se toma 2006 como último año.

⁷ Un tema metodológico relevante para la medición de la pobreza en El Salvador es la posible subestimación del porcentaje de la población viviendo en pobreza, debido a la aparente subestimación de las líneas oficiales utilizadas (PNUD 2007).

cuales habrían ido a los bolsillos de los hogares de ingreso medio-bajo y bajo. Cálculos efectuados a partir de la EHPM indican que la pobreza extrema entre los hogares receptores de remesas se multiplicaría por un factor de casi siete, si tales hogares dejaran de recibir remesas (PNUD 2005). Los datos de las EHPM indican también que los hogares receptores de remesas tienen un ingreso per cápita que es un 50% más alto que el de los hogares no receptores. Aproximadamente medio millón de salvadoreños vivirían en situación de extrema pobreza si no recibieran remesas.

Cuadro 12.2 El Salvador: avance hacia el logro de los ODM, 1991-2005 y meta de 2015^{1/}

ODM e indicadores	1991	2005 ^{2/}	Meta de 2015
Pobreza (ODM 1)			
Pobreza extrema según la línea nacional (%)	28,2	12,3	14,1
Pobreza extrema según la línea de U\$ 1 diario a PPA (%) ^{3/}	27,0	18,6	13,5
Educación (ODM 2)			
Tasa neta de matrícula primaria (%)	78,0	88,0	100,0
Porcentaje de la cohorte que progresa al sexto grado	30,0	45,0	100,0
Porcentaje de la cohorte que completa el sexto grado a tiempo ^{3/}	25,0	(31,0)	100,0
Tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años (%)	85,0	94,0	100,0
Mortalidad infantil (ODM 4)			
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos) ^{3/}	52,0	(31,0)	17,0
Salud materna (ODM 5)			
Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos) ^{3/}	158,0	71,0	40,0
Sostenibilidad ambiental (ODM 7)			
Porcentaje de la población con acceso al agua potable mediante:			
- fuente mejorada	76,1	85,5	88,1
- conexión a cañería en vivienda o terreno ^{3/}	40,0	(60,0)	70,0
Porcentaje de la población con acceso a servicios básicos de saneamiento mediante:			
- fuente mejorada	78,1	89,9	89,0
- inodoro o letrina privada ^{3/}	74,0	(85,7)	87,0

Fuente: elaborado sobre la base de GOES (2004), la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) de 2004 y la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) de varios años.

^{1/} La determinación y evolución de la mayoría de los indicadores reportados pueden ser modeladas mediante el modelo MAMS.

^{2/} 2005 o año más reciente disponible. Se incluye entre paréntesis el valor del año 2002 para algunos de los indicadores cuya evolución se puede determinar mediante el modelo MAMS.

^{3/} Indicador asociado con la meta del milenio que se evalúa por medio del modelo MAMS. La meta de pobreza extrema se evalúa combinando el modelo MAMS con una metodología de microsimulaciones.

El efecto de la política social sobre la disminución de la pobreza se presenta como bastante más modesto, comparado con el de la migración y las remesas. A diferencia de otros países vecinos como Guatemala, Honduras y Nicaragua, El Salvador no ha considerado necesario impulsar una estrategia nacional de combate a la pobreza. El programa más cercano en esa dirección lo constituye Red Solidaria, un programa social de alivio a la extrema

pobreza rural implementado a partir de marzo de 2005 (GOES 2005a). Este programa retoma la experiencia de otros programas de transferencias de efectivo condicionadas que se han impulsado en otros países de América Latina.⁸ Los costos totales de Red Solidaria se han estimado en alrededor de U\$ 150 a U\$ 200 millones para el período 2005-2009, que es traducible en aproximadamente U\$ 50 millones por año.

Alcanzar una educación primaria universal (ODM 2)

De acuerdo con la meta correspondiente al segundo ODM aquí considerada, para 2015 todos los alumnos deberían poder completar el ciclo de educación primaria. Para evaluar esta meta se han propuesto tres indicadores: la tasa de matriculación neta, la proporción de alumnos que inician el primer grado y alcanzan el quinto, y la tasa de alfabetismo de las personas en edades entre 15 y 24 años. En el caso particular de El Salvador, un indicador muy relevante es el porcentaje de la cohorte que completa el sexto grado.

La evolución de las tasas netas de matrícula en la enseñanza primaria registró un aumento de 12 puntos porcentuales entre 1991 y 2005, llegando al 90%. Por otra parte, el porcentaje de alumnos que se matricularon en primer grado y aprobaron sexto grado subió de un 30% en 1991 a un 45% en 2004; por lo tanto, lograr la meta del 100% para 2015 supone, entre otros requisitos, un importante esfuerzo para mejorar la eficiencia del sistema educativo y fortalecer la capacidad de los hogares, sobre todo la de aquellos de menores recursos, para mantener a sus hijos en la escuela. En lo que respecta a la tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años, esta aumentó del 85% en 1991 al 95% en 2005.

El comportamiento mostrado por los indicadores de equidad de género en el ámbito educacional sugiere que no existen desigualdades significativas entre los sexos en el acceso a la educación. La relación entre niñas y niños en educación primaria y secundaria era ya 0,99 en 1991 y ha pasado a ser en la actualidad igual a la unidad. El índice de paridad de alfabetización entre mujeres y hombres de 15 a 24 años alcanza actualmente el 100%.

En principio, resulta siempre difícil cuantificar el impacto de las políticas públicas y, en particular, del gasto público, en términos de las metas sociales planteadas, ya que sus efectos son complejos y pueden variar dependiendo de la composición del crecimiento, las políticas aplicadas y las condiciones de cada país. Para el caso de El Salvador, además, no existe suficiente información para efectuar un análisis riguroso del impacto del gasto público sobre los indicadores sociales, entre otras razones debido a que el proceso de planificación

⁸ Por ejemplo, PROGRESA en México, el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) de Honduras, la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua y, más recientemente, “Guate Solidaria” en Guatemala.

presupuestaria gubernamental todavía no incorpora plenamente un enfoque de presupuesto por resultados e indicadores de desempeño, como suele suceder en otros países, incluso en la región centroamericana.

A pesar de lo anterior, existe en el país un consenso bastante amplio de que el progreso alcanzado en el ámbito educativo se debe en buena medida al proceso de reformas impulsado en el sector desde comienzos de la década de 1990, el cual ha buscado incrementar el acceso a la educación, particularmente entre los pobres de las áreas rurales. La implementación del programa EDUCO ha sido instrumental en este respecto, en la medida en que ha contribuido a descentralizar la responsabilidad y rendición de cuentas de la provisión de servicios en los agentes locales y privados, a la vez que se han fortalecido las responsabilidades regulatorias y de política del sector público.

El gasto público en educación aumentó desde un 1,9% del PIB en 1992 a un 3,4% del PIB en el bienio 2001-2002, reduciéndose la brecha que el país mostraba con respecto al gasto público promedio de América Latina y el Caribe. La mayor proporción del gasto público en educación ha sido asignada a la educación básica y parvularia; en torno al 63,3% en el período 1996-2005. En contraste, la baja prioridad que se le ha dado a la educación media se ve reflejada en la proporción del presupuesto que le ha sido asignada: cercana al 6,9% en el mismo período, aunque la proporción asignada al nivel terciario, básicamente la partida presupuestaria para la Universidad de El Salvador, ha sido incluso inferior.

La distribución geográfica de los recursos para la educación básica ha favorecido a las áreas de bajos ingresos, especialmente las rurales. Así, la focalización de los servicios en los pobres se ha visto mejorada y ha aumentado el impacto sobre la pobreza y la eficiencia del gasto público en el sector educativo. Asimismo, la reforma educativa ha contribuido a aumentar las tasas de matriculación primaria y secundaria, y a reducir las tasas de repetición y deserción escolar, sobre todo entre los estratos de menores ingresos.

El gobierno recientemente llevó a cabo una revisión de los diagnósticos nacionales del sector educativo e incorporó los compromisos internacionales de Educación para Todos y los ODM en el Plan Nacional de Educación 2021 (GOES 2005b). En dicho plan se plantean varios objetivos ambiciosos, entre ellos conseguir 11 años de escolaridad promedio para toda la población e impulsar la formación técnica y tecnológica del más alto nivel.

No obstante los avances logrados, los estudios transversales de países muestran que el desempeño de El Salvador en varias variables educativas –alfabetización básica, matriculación en educación secundaria y años promedio de escolaridad– continúa siendo más bajo de lo que debería ser si se considera el nivel de ingreso per cápita del país. En la mayoría

de los indicadores de desempeño educacional, El Salvador se ubica por debajo de los promedios latinoamericanos y de los países de ingreso medio-bajo (PNUD 2007). El acceso a la educación secundaria continúa siendo bajo y la brecha entre los pobres y los no pobres permanece amplia (World Bank 2005a). A pesar de las mayores asignaciones presupuestarias a la educación en la última década, el gasto público destinado a ella sigue estando por debajo del promedio regional de América Latina cuando se mide como porcentaje del PIB.

Reducir la mortalidad de niños (ODM 4) y la materna (ODM 5)

Al cumplimiento de esta meta se le brinda seguimiento mediante la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) y la proporción de menores de un año inmunizados contra el sarampión.

Según la FESAL de 2004, la mortalidad de niños menores de cinco años pasó de 52 a 31 por cada 1.000 nacidos vivos entre 1993 y 2002. En el caso de la mortalidad infantil, esta disminuyó de 45 a 25 por cada 1.000 nacidos vivos en el mismo período. En lo que respecta al porcentaje de niños menores de un año vacunados contra el sarampión, este indicador ha experimentado un retroceso, al disminuir del 98% en 1990 al 93% en 2004, según datos del Banco Mundial (*World Development Indicators*).

En la Cumbre del Milenio, los países se comprometieron a reducir la tasa de mortalidad materna en un 75% entre 1990 y 2015. En la Cumbre Mundial de 2005 se añadió la meta de lograr el acceso universal a la salud reproductiva para 2015 (ONU 2006). El cumplimiento de estas metas se evalúa mediante el uso de la tasa de mortalidad materna y la proporción de partos atendidos por personal calificado.

Usando el “método de las hermanas vivas”, por medio de la FESAL se ha estimado que la tasa de mortalidad materna descendió de 158 a 120 defunciones por cada 100.000 nacidos vivos entre 1993 y 1998, pero luego ascendió a 172 en 2002. Sospechando que este aparente retroceso se debería a problemas metodológicos de muestreo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) realizó una investigación para establecer una línea de base de la mortalidad materna en el país mediante la cual la tasa de mortalidad materna se estimó en 71 por cada 100.000 nacidos vivos en 2005 (MSPAS 2006). Por otra parte, el porcentaje de partos atendidos por personal de salud calificado experimentó un incremento de 18 puntos, al subir del 51% en 1993 al 69% en 2002 (GOES 2004). De mantenerse tales tendencias, es factible que se alcance la meta del ODM 5, pero para lograrlo se deben reforzar los programas de atención del embarazo, el parto y el puerperio y de vigilancia de la

morbimortalidad materno perinatal existentes en las instituciones de maternidad de la red de salud pública.

En términos generales, los avances alcanzados desde comienzos de la década de 1990 en materia de salud son aún más significativos que los obtenidos en el área educativa. Varios de los indicadores de salud de El Salvador han evolucionado más satisfactoriamente que los de América Latina vista como región (PNUD 2007). En particular, el país ha logrado avances importantes en la esperanza de vida y las tasas de mortalidad infantil y de inmunización de la niñez, aunque se registran rezagos en la reducción de la desnutrición infantil. La esperanza de vida al nacer ha aumentado desde un promedio de 53 años en la década de 1960 a más de 70 años en la actualidad. Indudablemente, en este resultado ha influido la reducción de las tasas de mortalidad de infantes y de niños menores de cinco años.

La esperanza de vida y las tasas de mortalidad infantil mejoraron notablemente en la década de 1990, de manera que en la actualidad se equiparan o incluso son superiores a los promedios latinoamericanos. Asimismo, estos indicadores superan la expectativa que se formaría a partir del ingreso per cápita del país. La prevalencia de desnutrición infantil crónica y de niños menores de cinco años de bajo peso también ha caído, aunque más lentamente.

No existe una relación lineal entre las políticas y los programas del sector salud y los resultados en la salud de la población. Estos están en función de una multiplicidad de factores: la disponibilidad y calidad de los servicios de salud, el acceso al agua potable, el conocimiento y la aplicación de las normas de higiene y salubridad en los hogares, las prácticas para el cuidado de la salud, y el ingreso familiar mediante el cual se define la capacidad de pagar atención médica y cuidados de salud. Las acciones públicas en el sector de salud, por lo tanto, son uno de varios insumos para mejorar el estado de salud de la población. El gasto público constituye un factor especialmente relevante para garantizar el acceso a la salud, principalmente de los más pobres.

El Salvador ha realizado un esfuerzo apreciable en procura de elevar el gasto público en salud desde niveles del 1,3% del PIB a mediados de la década de 1990, al 1,7% del PIB en años recientes. Para ello se ha considerado únicamente el presupuesto asignado al MSPAS, el cual incluye las transferencias del gobierno central a la red de hospitales nacionales.⁹

A nivel programático, el MSPAS ha dedicado especial atención a los componentes de salud integral de la niñez y la mujer. Dentro de las políticas de atención en salud integral a la

⁹ El gasto público en salud se eleva al 3,7% del PIB si se suma el presupuesto del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

niñez destacan los programas de vigilancia perineonatal para disminuir la morbilidad y mortalidad en este grupo etáreo; el paquete “Madre-Bebé”, enfocado en la atención de la mujer embarazada, cuidados durante el parto para la madre y el recién nacido, y cuidados posteriores al parto; la estrategia de atención integral a las enfermedades prevalentes de la infancia (AIEPI); y los programas de aumento de la prevalencia y la duración de la lactancia materna.

En el ámbito del programa de atención integral en salud a la mujer destacan los planes de “Maternidad Segura”, establecidos por cada una de las direcciones departamentales y hospitales, así como los programas de atención del embarazo, el parto y el puerperio y de la morbilidad ginecológica en general, y de atención del parto intrahospitalario y de controles postnatales. El MSPAS también ha realizado esfuerzos para aumentar la entrega de equipo básico a las maternidades del país para el mejoramiento de la atención materno perinatal.

A pesar de los avances registrados, la cobertura del sistema de salud es todavía deficiente. Menos del 20% de la población tiene acceso a un seguro médico. El ISSS cubre al 17% de la población y los seguros privados e institucionales cubren a otro 1,8%. El restante 81,2% no tiene seguro médico. La proporción de la población descubierta es más alta entre los pobres: el 90,9% de los pobres moderados y el 97,3% de los pobres extremos carecen de algún tipo de seguro. Se ha estimado que un 24% de la población no tiene acceso a servicios de salud o tiene un acceso muy limitado (PNUD 2003), aunque esta situación se ha visto mitigada mediante la modalidad de Extensión de Servicios de Salud que ha beneficiado a 240.000 personas en 24 municipios desde 2003. Se ha estimado que en 2007 se pudieron haber atendido aproximadamente 974.000 personas bajo el amparo de dicho esquema.

El acceso a los servicios de salud presenta aún disparidades considerables entre grupos socioeconómicos. La probabilidad de recibir cuidado médico durante la enfermedad es un tercio más alta para los salvadoreños en los quintiles de mayores ingresos con respecto a aquellos ubicados en los quintiles más pobres. De acuerdo con la FESAL de 2004, cerca del 20% de las mujeres embarazadas de los hogares de bajos ingresos carecen de controles prenatales. Este porcentaje se reduce a un 4% en el caso de las embarazadas de mayores ingresos. Asimismo, mientras que el 93% de las mujeres de mayores ingresos dan a luz en un hospital, solamente el 52% de las madres de bajos ingresos reciben atención institucional al momento del parto. También persisten diferencias sustanciales en los resultados de la salud entre diferentes regiones, en detrimento de las rurales. La mortalidad infantil, por ejemplo, es un 52% más alta en las áreas rurales que en las urbanas (World Bank 2005a).

Garantizar la sostenibilidad ambiental (ODM 7)

En el caso del ODM 7, que es aquí objeto de estudio, los indicadores propuestos para su seguimiento son la proporción de la población con acceso a una fuente mejorada de agua, por una parte, y la proporción de la población con acceso a servicios básicos de saneamiento, por la otra.¹⁰ En ambos casos, El Salvador pareciera encaminarse por la ruta correcta. El porcentaje de población sin acceso a una fuente mejorada de agua (conexión a cañería, pozo, pila o chorro público) habría disminuido del 23,9% al 11,9% entre 1991 y 2002, lo cual indicaría que la meta de 11,9 se cumplió con anticipación. Sin embargo, a partir de 2003 el país ha experimentado cierto retroceso, de tal manera que aún no se ha cumplido la meta, pero la brecha que resta por saldar para ello es pequeña (ver Cuadro 12.2).

Por otra parte, la proporción de hogares sin acceso a servicios básicos de saneamiento (conexión a alcantarillado, fosa séptica o letrina) disminuyó 14,9 puntos porcentuales entre 1991 y 2002, al bajar del 21.9% al 7%, rebasando la meta propuesta (ver Cuadro 12.2). No obstante, este indicador también ha registrado un deterioro ulterior, subiendo a un 10,1% en 2005. La desmejora ha sido particularmente marcada en las áreas rurales, donde el 20,8% de los hogares carece de acceso a los servicios básicos de saneamiento; sin embargo, a nivel nacional, la meta permanece cumplida con anticipación.

El panorama es menos halagüeño si se utiliza una definición más estricta del acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento, la cual ubica a El Salvador entre los países que registran las tasas de cobertura más bajas en América Latina. El porcentaje de hogares con conexión a cañería en el país (59,6%) está muy por debajo del promedio regional del 75% (WHO-UNICEF 2004). De acuerdo con un reciente informe del Banco Mundial, El Salvador está en la última posición en términos de acceso al agua potable y en el penúltimo lugar en acceso a servicios básicos de saneamiento entre sus vecinos latinoamericanos (World Bank 2005b).

El deterioro del acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento en años recientes se explica en buena medida por los problemas administrativos y organizacionales que ha enfrentado la Administración Nacional de Acueductos y

¹⁰ La definición de “fuente mejorada” de agua de los ODM incluye: conexión a cañería, chorro público, agua de pozo, manantiales protegidos y reservorios de agua lluvia (United Nations 2003). También involucra un aspecto de cercanía espacial a la fuente de agua que, de acuerdo con WHO-UNICEF (2000), se define como la disponibilidad de 20 litros por persona por día a una distancia no mayor de un kilómetro. En el caso de “saneamiento mejorado” se consideran las instalaciones que higiénicamente separan los excrementos humanos del contacto humano, animal y de insectos (United Nations 2003). Se asume que instalaciones tales como inodoros conectados a alcantarillado o fosa séptica y letrinas son adecuados, siempre que no sean públicos (WHO-UNICEF 2000).

Alcantarillados (ANDA). A ellos se suman sus restricciones presupuestarias que han limitado su capacidad para ampliar la cobertura de los servicios. El número de nuevas instalaciones de conexiones de acueductos y alcantarillados ha venido disminuyendo desde 1999. El Banco Mundial ha estimado que la inversión requerida para alcanzar el acceso universal al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento en El Salvador en 2015 representaría aproximadamente un 0,4% del PIB por año (World Bank 2005b). La inversión en el sector de agua y saneamiento promedió el 0,3% del PIB durante el período 1990-2003 (World Bank 2005a), pero posteriormente se ha reducido. En 2005, la inversión de ANDA en proyectos de agua potable y saneamiento alcanzó poco menos de U\$ 15 millones, suma equivalente al 3,5% de la inversión pública total y un 0,09% del PIB.

12.4 Análisis de equilibrio general sobre la trayectoria hacia el cumplimiento de los ODM

En esta sección se analizan diversos escenarios de simulación alternativos sobre las trayectorias previsibles de El Salvador hacia el cumplimiento de las principales metas del milenio. Dichos escenarios se generan por medio del modelo de equilibrio general computable denominado MAMS (explicado en detalle, como antes de se mencionó, en el capítulo 3); por lo tanto, sus resultados dependen de diferentes supuestos sobre variables y parámetros clave que pueden afectar el cumplimiento de las metas. Antes de entrar en el análisis indicado, se presentan algunos lineamientos sobre la calibración del modelo MAMS con datos de El Salvador.

Calibración del modelo MAMS

La calibración del MAMS, es decir, el suministro de datos para solucionarlo, requirió de tres tipos de información: (i) una Matriz de Contabilidad Social (MCS) que le proporciona al modelo la mayoría de sus parámetros estructurales y valores iniciales, la cual, en el caso de El Salvador, se construyó para el año 2002; (ii) parámetros cuyo cómputo no se realiza a partir de la MCS, entre ellos, las elasticidades de comportamiento; y (iii) datos sobre el mercado laboral.

El MAMS comparte las elasticidades de sustitución (por el lado de la demanda y la oferta) y de gasto de un modelo de equilibrio general estandarizado como el de Lofgren et al. (2002). Estas pueden estimarse si se dispone de series de tiempo para algunos indicadores macroeconómicos (componentes de la demanda agregada y empleo, por ejemplo), no solo a

nivel agregado sino también sectorial, con una temporalidad de al menos 20 años. Ninguna de estas condiciones se cumple para el caso de El Salvador, de modo que no fue posible estimar económicamente tales elasticidades. En lugar de ello, se hicieron supuestos razonables (*educated guesses*) acerca del valor de dichas elasticidades, y a partir de estos se efectuó un análisis de sensibilidad para ajustarlos de tal forma que cayeran dentro del rango en el que permitían generar un equilibrio inicial y reflejar adecuadamente el desempeño factual de la economía salvadoreña.

Debido a la falta de información, también se debió recurrir a un procedimiento similar para especificar las elasticidades y los parámetros mediante los cuales se define el grado en el que diversos determinantes afectan a los indicadores vinculados a las metas del milenio. Algunos de estos parámetros, sin embargo, se pudieron definir sobre la base de estudios previos de proyecciones de gasto para alcanzar las metas respectivas (PNUD 2003).

En el Cuadro 12.3 se reportan los valores de las elasticidades que finalmente se utilizaron para calibrar las funciones logísticas mediante las cuales se determina la evolución de diversas metas asociadas con los ODM 4, 5 y 7. Mediante el signo que muestran dichos valores se establece el tipo de relación entre los indicadores de las metas del milenio y sus determinantes. Por ejemplo, por cada dólar de aumento del gasto público en salud habría una caída de las tasas de mortalidad de la misma magnitud, manteniendo todo lo demás constante. El valor de esta elasticidad es coherente con el progreso alcanzado en las tasas de mortalidad con respecto a la evolución del gasto público en salud para el período 1990-2005. En cambio, las elasticidades con respecto al consumo per cápita de los hogares registran valores más bien bajos. Probablemente esto refleja en parte el hecho de que los avances en los ODM 4 y 5 han ocurrido con bastante independencia del nivel de ingreso-consumo de los hogares.

Las elasticidades con respecto al stock de otra infraestructura pública son también bajas, debido al papel marginal de ese stock en la reducción de las tasas de mortalidad que, más bien, han dependido más directamente de la mejora en la infraestructura de los servicios de salud (red de hospitales y clínicas de salud). En los casos de los ODM 4 y 5, las elasticidades con respecto al acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento son levemente mayores para los niños menores de cinco años, posiblemente por el mayor impacto que el acceso a una fuente mejorada de ambos servicios tiene sobre la erradicación de los factores de morbilidad infantil.

Cuadro 12.3 El Salvador: elasticidades para la calibración del módulo de los ODM en el modelo MAMS

Indicador asociado con los ODM	Gasto público en agua potable y servicios básicos de saneamiento	Stock de otra infraestructura pública ^{1/}	Indicador asociado con el ODM 7a	Indicador asociado con el ODM 7b	Consumo per cápita de los hogares	Gasto público en salud
ODM 4: Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)		-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-1,0
ODM 5: Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)		-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-1,0
ODM 7a: Porcentaje de la población con acceso a una fuente mejorada de agua	1,0	0,1			0,2	
ODM 7b: Porcentaje de la población con acceso a una fuente mejorada de saneamiento	1,0	0,2			0,1	

Fuente: supuestos del autor sobre la base de un análisis de sensibilidad.

^{1/} Excluye la infraestructura pública en los sectores de educación, salud, y agua y saneamiento.

A su vez, los avances en el acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento están directa y proporcionalmente relacionados con el gasto público en esos sectores, mientras que su relación con el stock de otra infraestructura pública y el consumo per cápita de los hogares es mucho menos estrecha. La elasticidad con respecto al stock de otra infraestructura pública tiende a ser relativamente mayor para la cobertura del saneamiento, dado el mayor uso de otra infraestructura pública que este requiere. Las elasticidades con respecto al consumo per cápita de los hogares son bajas debido a los relativamente altos niveles de cobertura reportados en el país, según las definiciones convencionales con las que se evalúa el ODM 7.

La demás información requerida para la calibración del modelo se pudo compilar con mayor facilidad. Por ejemplo, toda la información referente a la fuerza laboral y el empleo provino de la EHPM. Las proyecciones sobre la evolución de la población total y por edades se obtuvieron de DIGESTYC. Los datos necesarios para las funciones de comportamiento educacional por ciclo provinieron de los censos del Ministerio de Educación.

Análisis de los escenarios simulados

Las metas del milenio se evalúan en el modelo MAMS utilizando los indicadores que para tales efectos se identifican en el Cuadro 12.2, con excepción de la meta de reducción de la pobreza extrema, para la cual se sigue un procedimiento metodológico complementario, como se explica en la siguiente sección. Los ODM se definen para el año 2015 tomando 1991 como año de referencia.¹¹ Se simularon 17 escenarios que abarcan el período 2002-2015, de forma coherente con el hecho de que la MCS con la que se calibra el modelo se construyó para el año 2002. Dado que El Salvador había alcanzado las metas de acceso a una fuente mejorada de agua y saneamiento en 2002, en los escenarios simulados se recurre a una definición más estricta de ambas metas; a saber, reducir a la mitad, entre 1991 y 2015, el porcentaje de la población sin acceso a, respectivamente, una conexión a cañería en la vivienda o dentro del terreno donde esta se ubica, y acceso a inodoro o letrina privada (ver Cuadro 12.2).

En un escenario base se simula la trayectoria del país hacia el cumplimiento de las metas del milenio, manteniendo inalterados los parámetros de las condiciones iniciales. Es decir, se determinan cuáles serían las posibilidades de alcanzar las metas del milenio sin esfuerzos adicionales en términos de un gasto público que crece en un 2% anual. Además, se supone que el PIB real crece a una tasa promedio del 3% por año, un poco más que durante 2002-2006, cuando la economía salvadoreña creció a un ritmo del 2,8% anual. Se trata de un supuesto conservador más cercano a lo que podría ser la tasa promedio de crecimiento en el mediano plazo, la cual empezó a repuntar a partir de 2006. Por medio de los otros 16 escenarios se simula la implementación de una política de gasto público más activa, orientada al cumplimiento de las metas, de manera individual y simultánea, y recurriendo a cuatro fuentes alternativas de financiamiento del nuevo gasto (impuestos al ingreso, endeudamiento interno, endeudamiento externo o donaciones externas).

El ajuste macroeconómico en el escenario base se rige por las siguientes reglas. El ahorro del gobierno y las tasas de impuestos directos son flexibles, mientras que el endeudamiento público (doméstico y externo) se supone fijo. El tipo de cambio real es flexible y las donaciones externas están fijas. Por su parte, la inversión privada representa una proporción fija de la absorción total y la propensión marginal a ahorrar es flexible. Estas reglas de cierre son coherentes con los esfuerzos que se han realizado en El Salvador para subir la carga tributaria desde el 9,2% del PIB a comienzos de la década de 1990 hasta casi el 14% en la actualidad, y con la intención declarada de continuar elevándola hasta alcanzar el

¹¹ El año propuesto como punto de referencia en la Declaración del Milenio es 1990, pero la información disponible para El Salvador corresponde a 1991.

17% del PIB en 2009. Algunas de estas reglas cambian en algunos de los otros escenarios en los que el mecanismo de financiamiento del gasto público no son los impuestos. Por ejemplo, en los escenarios donde se logran las metas mediante un aumento del gasto financiado mediante endeudamiento externo, las tasas de los impuestos directos se vuelven fijas mientras que dicho endeudamiento se vuelve la variable de ajuste.

En cuanto al mercado laboral, se supone un cierre con desempleo. Los ajustes de dicho mercado pueden depender de cambios en el salario real o, alternativamente, de variaciones en el nivel de empleo, dependiendo de la tasa de desempleo. La elección de este cierre se adecúa bastante bien al desempeño que el mercado laboral salvadoreño ha mostrado en años recientes, de acuerdo con el cual la tasa promedio de desempleo abierto ha fluctuado en torno al 8% y ha habido un ligero deterioro de los salarios reales como resultado de salarios nominales que han permanecido fijos durante varios años y una tasa de inflación promedio ligeramente por encima del 3% anual.

En los cuadros 12.4 y 12.5 se reportan los principales resultados del escenario base y los escenarios donde se alcanzan todas las metas a la vez. Considerando que, de manera realista El Salvador no puede esperar a acceder a fondos importantes de donaciones externas por ser un país de ingreso medio-bajo, no se reportan los resultados de los escenarios en los que el gasto público se financia por medio de ese tipo de recursos.¹²

Como en el escenario base no se realizan esfuerzos adicionales encaminados al logro de los ODM, no sorprende que el país no alcance las metas planteadas (ver Cuadro 12.4). Únicamente se llega muy cerca de cumplir la meta de los servicios básicos de saneamiento. El consumo público promedio alcanza el 9,9% del PIB durante 2002-2015. La inversión pública promedio asciende al 3,1% del PIB en el mismo período. Para financiar todo este gasto público, la recaudación del impuesto sobre la renta debe aumentar al 6,9% del PIB en 2015, mientras que las deudas públicas interna y la externa alcanzarían el 16,8% y el 30,5% del PIB, respectivamente.

¹² En términos generales, los resultados son bastante similares a los registrados en los escenarios donde se recurre a endeudamiento externo.

Cuadro 12.4 El Salvador: evolución de los indicadores asociados con logro de los ODM en el escenario base, 2002-2015

Indicador asociado con los ODM	2002	2015	Meta
ODM 2: Porcentaje de la cohorte que completa el sexto grado a tiempo	30,5	87,9	100,0
ODM 4: Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	31,0	24,9	17,0
ODM 5: Tasa de mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos)	120,0	80,9	40,0
ODM 7a: Porcentaje de la población con acceso a una conexión a cañería en vivienda o terreno	60,0	63,4	89,0
ODM 7b: Porcentaje de la población con acceso a inodoro o letrina privada	85,7	86,2	87,0

Fuente: modelo MAMS de El Salvador.

^{1/} La evolución de la meta de pobreza extrema (ODM 1) se evalúa en la próxima sección.

En contraste con el escenario base, en los escenarios donde se impone el logro de todas las metas, es decir, aprovechando las sinergias entre ellas, el consumo público promedio alcanza entre el 11,5% y el 11,7% del PIB, dependiendo de la fuente de financiamiento del gasto (ver Cuadro 12.5). La inversión pública promedia el 4,1% del PIB. Por lo tanto, comparando con los resultados del escenario base, para el logro de las metas se requiere un gasto público adicional de entre el 2,6% y el 2,8% del PIB por año. Como se esperaba, la mayor parte de ese gasto público adicional se destinaría a los sectores de educación primaria y salud.

Es importante notar que esos promedios de gasto público adicional esconden diferencias significativas entre subperíodos en términos del esfuerzo que habría que realizar para lograr las metas del milenio. Así, en el subperíodo 2007-2010, el gasto público adicional que habría que efectuar con respecto al escenario base promediaría entre el 4% y el 4,4% del PIB por año, y entre el 3,1% y el 3,4% del PIB por año durante 2007-2015, dependiendo de la modalidad de su financiamiento. Ello se debe en gran parte al mayor esfuerzo que habría que realizar para asegurar que, a la altura del año 2010, existan en el país las condiciones para que todos los niños en edad de asistir a la educación primaria estén matriculados en el grado respectivo y completen el ciclo de educación primaria a su debido tiempo.¹³

¹³ Dado que la duración de la educación primaria es de seis años en El Salvador, el logro de la meta implica que el 100% de los niños en edad escolar deben entrar a primer grado en 2010 y completar todos los grados sin repetición hasta 2015.

Cuadro 12.5 El Salvador: resultados detallados de los escenarios base y de cumplimiento simultáneo de las metas del milenio con diferentes fuentes de financiamiento

	Escenario base	Escenarios de las metas del milenio con:		
		impuestos directos	endeudamiento	
			externo	interno
<i>Principales agregados macroeconómicos (tasa de crecimiento promedio anual de 2002-2015)</i>				
PIB a precios de mercado	3,0	3,1	3,2	3,1
Absorción total	2,8	2,9	3,2	2,9
Consumo de los hogares	2,9	2,7	3,0	2,7
Consumo del gobierno	2,0	3,9	3,9	3,9
Formación bruta de capital (inversión)	2,9	3,0	3,2	3,0
Privada	2,8	2,9	3,2	2,9
Pública	3,2	3,4	3,3	3,4
Exportaciones	3,6	3,5	3,2	3,5
Importaciones	2,9	2,8	3,1	2,8
<i>Gasto público (% del PIB, promedio anual de 2002-2015)</i>				
Consumo final en educación	2,5	3,5	3,5	3,5
Primaria	2,0	3,1	3,0	3,1
Consumo final en salud	1,7	2,5	2,4	2,5
Consumo final en agua y saneamiento	0,6	0,7	0,7	0,7
Consumo final en otra infraestructura pública	0,3	0,2	0,2	0,2
Consumo final en otros servicios del gobierno	4,8	4,7	4,7	4,7
Inversión en educación	0,6	1,3	1,3	1,3
Primaria	0,5	1,2	1,2	1,2
Inversión en salud	0,2	0,4	0,4	0,4
Inversión en agua poable y servicios básicos de saneamiento	0,1	0,1	0,1	0,1
Inversión en otra infraestructura pública	1,8	1,8	1,8	1,8
Inversión en otros servicios del gobierno	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Financiamiento público (% del PIB en 2015)</i>				
Ingreso de impuesto sobre la renta	6,9	9,8	6,8	7,1
Deuda pública interna	16,8	16,5	16,3	68,1
Deuda pública externa	30,5	29,9	74,1	29,9
<i>Índice de tipo de cambio real (2002=100)</i>	101,0	100,9	99,2	100,9
<i>Mercado de trabajo (tasa de crecimiento promedio anual de 2002-2015)</i>				
Empleo	1,0	1,2	1,2	1,2
Trabajadores no calificados	1,1	1,3	1,2	1,3
Trabajadores semicalificados	0,5	0,7	0,7	0,7
Trabajadores calificados	2,0	2,1	2,2	2,1
Salario por ocupado	1,9	2,0	2,1	2,0
Trabajadores no calificados	1,9	1,7	1,8	1,7
Trabajadores semicalificados	2,3	2,4	2,5	2,4
Trabajadores calificados	1,1	1,3	1,3	1,3

Fuente: modelo MAMS de El Salvador.

Uno de los efectos de equilibrio general más interesantes de las políticas orientadas hacia el logro de la meta de la educación primaria en países como El Salvador es el impacto sobre el mercado laboral. Considerando que la distribución demográfica en El Salvador está

sesgada hacia los grupos de edad más jóvenes, es previsible que cualquier política educativa dirigida a mantener a los niños en la escuela y estimularlos para que continúen con su formación en el siguiente nivel educativo, tenga efectos importantes sobre la composición y dinámica de la fuerza de trabajo. En primer lugar, a medida que las tasas de matriculación, culminación y continuación hacia el siguiente ciclo educativo aumentan, la mano de obra no calificada tenderá a disminuir con respecto a la más calificada. En segundo lugar, se prevé que proporciones cada vez mayores de la fuerza de trabajo abandonarán el mercado laboral para asistir a la escuela y retornarán una vez que hayan completado su educación.

En el caso de El Salvador, este efecto se aprecia en las tasas de crecimiento levemente más altas de los trabajadores calificados comparadas con las tasas de los no calificados, a lo largo del período de análisis (ver Cuadro 12.5). Un efecto asociado con este fenómeno es la leve reducción del premio salarial que los trabajadores calificados reciben por su mayor escolaridad con respecto a los trabajadores menos calificados. En promedio, el ingreso laboral real anual por trabajador crece a una tasa del 2% por año durante 2002-2015 en los escenarios simulados; sin embargo, esta tasa tiende a ser un tanto inferior en los escenarios donde el gasto público adicional para el logro de las metas del milenio se financia mediante un incremento de la recaudación tributaria o el recurso al endeudamiento interno.

Al aumentar la proporción de trabajadores calificados y propiciar un nivel educativo promedio más alto de la fuerza laboral, el avance hacia el logro de la meta de la educación primaria mejoraría también la productividad, con un efecto de retroalimentación positivo sobre el crecimiento, los ingresos privados, los ingresos del gobierno y el logro de otras metas. Este efecto es apenas perceptible en los escenarios donde se alcanzan las metas, pero, en todo caso, se detecta en ellos un ligero incremento de la tasa de crecimiento económico con respecto al escenario base.

Las fuentes alternativas de recursos para financiar el gasto público adicional requerido para alcanzar las metas tienen repercusiones macroeconómicas distintas. Cuando se recurre a la recaudación, los impuestos al ingreso deben subir hasta un máximo de casi el 13,1% del PIB en 2010, para luego descender al 9,8% en 2015 (ver Cuadro 12.5). Este tipo de financiamiento limita el ahorro privado y el gasto de consumo final y, por consiguiente, tiene repercusiones negativas para la reducción de la pobreza y el estímulo al crecimiento. De hecho, las tasas de crecimiento de la absorción total y del consumo de los hogares tienden a ser menores con respecto al escenario base y los escenarios donde se obtienen recursos externos. Este tipo de resultados también se observa en los escenarios donde se recurre al endeudamiento interno, debido a que este “estruja” la inversión privada en la medida en que

una mayor porción del ingreso de los hogares se destina a “comprar” deuda pública y, por lo tanto, se restringe el ahorro privado. En este último caso, cuando se logran todas las metas, la deuda interna sube rápidamente hasta llegar a representar el 68,1% del PIB en 2015. El efecto contractivo que causa el financiamiento mediante recursos internos sobre la demanda agregada no repercute en el crecimiento, debido al efecto multiplicador que causa el mayor gasto público.

Si el nuevo gasto público se financia alternativamente por medio del endeudamiento externo para alcanzar todas las metas de manera simultánea, se puede encontrar que la entrada de capitales resulta en una leve apreciación del tipo de cambio real que, por medio del efecto que tiene sobre la competitividad de los sectores exportadores y el incentivo que le causa a los consumidores para que sustituyan productos domésticos por importados, repercute en toda la economía. Precisamente, el efecto en la absorción doméstica impacta de manera favorable sobre el crecimiento, que es levemente mayor que en los demás escenarios. No obstante, la deuda externa registra un incremento de más de 46 puntos porcentuales del PIB entre 2002 y 2015, alcanzando un saldo equivalente al 74,1% del PIB en 2015.

Un hallazgo del análisis precedente es que el gasto público adicional requerido para alcanzar las metas del milenio en estudio tiende a ser mayor en los escenarios con financiamiento interno (impuestos o deuda doméstica) con respecto a la situación con endeudamiento externo. La razón de ello estriba en que tanto un aumento en los impuestos directos como el mismo endeudamiento interno restringen el ingreso disponible de los hogares y ello, por lo tanto, tiene un efecto en el consumo privado, incluso de los servicios vinculados a las metas del milenio. Para que se puedan cumplir las metas, entonces, el Estado debe compensar la caída del consumo privado por medio de un mayor gasto social.

En el Anexo A12 se presentan los resultados de los escenarios donde se cumplen solamente una o dos metas a la vez. Comparándolos con los anteriormente analizados, se observa que la movilización de recursos públicos es relativamente menor. En el caso de la meta de la educación primaria, y dependiendo del tipo de financiamiento, se requiere un gasto público adicional de entre el 1,8% y el 1,9% del PIB por año con respecto al escenario base.¹⁴ El consumo público en educación primaria es mayor que cuando se logran todas las metas a la vez, debido a que no entran en operación las sinergias y externalidades que se derivan de la complementariedad de las intervenciones multisectoriales. La tasa de crecimiento económico

¹⁴ Este gasto público adicional promediaría entre el 3,3% y el 3,5% del PIB por año durante 2007-2010 y entre el 2,1% y el 2,2% del PIB por año durante 2007-2015, dependiendo de la modalidad de financiamiento.

es ligeramente más alta que en el escenario base por el efecto de la mejora educacional sobre la productividad de la fuerza de trabajo.

Cuando se logran únicamente las metas de mortalidad, el gasto público debe aumentar en torno a un punto del PIB por año con respecto al escenario base, cifra que se incrementa en forma leve en el subperíodo 2007-2015. El gasto público en salud también es ligeramente mayor en comparación con la situación donde se logran todas las metas por la ausencia de sinergias de la que se comentó. Sin embargo, se aprecia cierto avance en términos de la meta de la educación primaria con respecto al escenario base, probablemente como resultado de las sinergias existentes entre una menor mortalidad de niños menores de cinco años y la asistencia escolar. Como en el caso de los escenarios de la meta de la educación primaria, la tasa de crecimiento económico también aumenta ligeramente con respecto al escenario base cuando se reducen las tasas de mortalidad al ritmo pactado en la Declaración del Milenio.

Finalmente, los escenarios simulados en los cuales se logran las metas de provisión de agua potable y servicios básicos de saneamiento muestran pocas diferencias con respecto al escenario base, por el hecho de que El Salvador se encuentra relativamente cerca de cumplir las metas de acceso al agua y al saneamiento. En estos escenarios, las necesidades de gasto público adicional con respecto al escenario base son apenas en torno al 0,1% del PIB por año. Ello no significa, sin embargo, que no haya que impulsar políticas de inversión y provisión en agua y saneamiento para asegurar que se cumplan las metas en ambas áreas.

12.5 Microsimulaciones

La evolución del indicador asociado con la meta de reducir la pobreza extrema, así como la de otros indicadores de pobreza y distribución del ingreso, se estudió combinando los resultados del mercado de trabajo de los escenarios simulados por medio del modelo MAMS, con la metodología de microsimulaciones que se describe en el Apéndice A2.1 del capítulo 2. Como lo demanda dicha metodología, los cambios en el mercado de trabajo a nivel del modelo macro se le imponen a una base de datos micro de manera secuencial y acumulativa. En el caso particular de El Salvador, se utilizó la EHPM de 2002.

En el Cuadro 12.6 se reporta un resumen de los principales resultados de las microsimulaciones para cada uno de los efectos secuenciales del mercado laboral y el año 2015, tanto para el escenario base como para los escenarios donde se alcanzan las metas del milenio analizadas en la sección anterior, con diferentes modalidades de financiamiento.

Los resultados muestran que hay una leve reducción de la pobreza extrema con respecto al escenario base cuando a los cambios en la tasa de desempleo se les unen los cambios en la estructura del empleo por sector. Tales resultados prácticamente no se modifican hasta que se añade el efecto del nivel promedio de remuneración, el cual causa una leve reducción adicional con respecto a la situación base. No obstante, en ninguno de los escenarios se logra la meta de reducción de pobreza del ODM 1.

Cuadro 12.6 El Salvador: efectos acumulativos del mercado de trabajo en la pobreza extrema en diversos escenarios simulados ^{1/} (*Porcentajes de la población*)

Año y escenarios	Pobreza extrema según la línea de U\$ 1 diario a PPA	Pobreza extrema según la línea nacional
2002: todos	22,1	19,2
2015: base		
U	21,9	18,9
U+S	22,0	19,0
U+S+O	22,0	19,0
U+S+O+W1	21,9	18,9
U+S+O+W1+W2	21,6	18,6
U+S+O+W1+W2+M	21,6	18,6
2015: todas las metas con impuestos directos		
U	21,9	18,9
U+S	21,9	18,9
U+S+O	21,9	18,9
U+S+O+W1	21,9	18,9
U+S+O+W1+W2	21,3	18,3
U+S+O+W1+W2+M	21,3	18,3
2015: todas las metas con endeudamiento interno		
U	21,9	18,9
U+S	21,9	18,9
U+S+O	21,9	18,9
U+S+O+W1	21,9	18,9
U+S+O+W1+W2	21,3	18,3
U+S+O+W1+W2+M	21,3	18,3
2015: todas las metas con endeudamiento externo		
U	21,9	18,9
U+S	21,9	19,0
U+S+O	21,9	18,9
U+S+O+W1	21,9	18,9
U+S+O+W1+W2	21,2	18,3
U+S+O+W1+W2+M	21,2	18,3

Fuente: modelo MAMS de El Salvador y microsimulaciones sobre la base de la EHPM de 2002.

^{1/} Los efectos acumulativos del mercado de trabajo se deben a los cambios secuenciales en la tasa de desempleo (U), la estructura del empleo por sector (S) y categoría ocupacional (O), la estructura de las remuneraciones por sector (W1), el ingreso laboral promedio (W2) y la estructura del empleo por nivel de calificación (M).

La inflexibilidad a la baja de la pobreza ante el aumento de los ingresos laborales (ver Cuadro 12.5), probablemente se deba a que los sectores que sobreviven al margen de los

mercados formales de trabajo –en la informalidad y el subempleo– y/o que perciben ingresos inferiores al salario mínimo, no se benefician en demasía por la dinámica del mercado laboral. Esta última se caracteriza porque, durante el avance hacia el logro de los ODM, se va generando mano de obra más calificada cuya oferta es correspondida por un mercado laboral que la demanda.

12.6 Conclusiones y recomendaciones de política

Los resultados generados a partir de los diferentes escenarios simulados del modelo MAMS muestran que, aun cuando el país ha alcanzado ya formalmente algunas de las metas del milenio y se encuentra próximo a alcanzar otras, el avance hacia el cumplimiento de las mismas implicaría una movilización adicional importante de recursos públicos. Se requeriría adicionalmente entre un 3,1% y un 3,4% del PIB por año en lo que resta del período hasta el año 2015. Esta es una cifra indicativa que, desde luego, está condicionada al desempeño de la economía y a las sinergias que logren generarse entre el esfuerzo privado y las distintas intervenciones de política pública encaminadas a alcanzar tales metas.

Al mismo tiempo, el progreso hacia los ODM requiere ante todo continuar aumentando los niveles y la efectividad del gasto público social, e impulsar políticas que complementen la dinámica de generación de empleos de mayor calidad con medidas encaminadas a propiciar una mejor distribución del ingreso, bien sea a través de una reforma fiscal que atenúe el sesgo regresivo del sistema tributario o a través de políticas redistributivas por el lado del gasto social. Si bien la relación entre el gasto público redistributivo y la desigualdad del ingreso presenta un carácter no lineal, existe un creciente consenso sobre la mayor capacidad de las políticas de gasto como instrumento redistributivo comparadas con las herramientas tributarias, siempre y cuando se realice una adecuada focalización del gasto público en los sectores socialmente más vulnerables.

Lógicamente, los recursos debieran ser asignados priorizando las metas del milenio que plantean desafíos mayores; es decir, las metas de conclusión de la educación primaria y reducción de las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años y materna. La experiencia exitosa de EDUCO y de los programas de atención integral a la niñez y a la mujer constituyen ejemplos del tipo de iniciativas que debieran recibir un mayor impulso.

El monto de recursos que se estima por medio del modelo MAMS para alcanzar las metas del milenio de educación, mortalidad, y agua potable y servicios básicos de saneamiento, no pareciera ser de proporción con respecto a las capacidades del país. Sin

embargo, financiarlo no resultará fácil debido a las restricciones fiscales y el impacto de la desaceleración económica sobre los ingresos de los hogares. Desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica, probablemente la alternativa de financiamiento óptima consistiría en un esquema que combine un mayor esfuerzo de recaudación interna con cierto endeudamiento adicional, principalmente externo para aprovechar la buena calificación crediticia de la que goza El Salvador en los mercados de capitales internacionales. En cualquiera de los casos, obtener tales recursos plantea el desafío de generar un amplio consenso nacional, que dé prioridad a las políticas necesarias para combatir la pobreza y cumplir los otros ODM. Asimismo, se requerirán compromisos concretos de los distintos sectores del país para apoyar el financiamiento de tal esfuerzo de acuerdo con las posibilidades de cada uno de ellos.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, C. (2004). “El crecimiento económico en El Salvador durante la segunda mitad del siglo XX”, en M. Agosin, R. Machado y P. Nazal (eds.), *Pequeñas economías, grandes desafíos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 227-259.
- Edwards, S. (2003). *Desaceleración del crecimiento económico en El Salvador: un análisis exploratorio*. San Salvador: FUSADES.
- GOES (2004). *El Salvador: Primer informe de país. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- _____ (2005a). “Documento conceptual del Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador: Red Solidaria”. San Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia, marzo.
- _____ (2005b). *Plan nacional de educación 2021. Metas y políticas para construir el país que queremos*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Larraín, F. (2003). “El Salvador: ¿cómo volver a crecer?”, *Serie de Estudios Económicos y Sociales*, RE 03-006. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lofgren, H., R. Lee Harris y S. Robinson (2002). “A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS”, *Microcomputers in Policy Research*, vol. 5. Washington, D.C.: IFPRI.
- MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social) (2006). “Línea de base de mortalidad materna en El Salvador. Junio 2005 - Mayo 2006”, San Salvador.
- ONU (2006). *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, Documentos Oficiales del sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, Suplemento N° 1 (A/61/1). Nueva York: Naciones Unidas.
- PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ (2007). “Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador”, *Cuaderno sobre Desarrollo Humano*, No. 6. San Salvador: PNUD.
- United Nations (2003). *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals. Definitions, Rationale, Concepts and Sources*. New York: United Nations.

- WHO-UNICEF (2000). *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*. Geneva: World Health Organization and United Nations Children's Fund.
- _____ (2004). *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: A Mid-term Assessment of Progress*, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. Geneva: World Health Organization and United Nations Children's Fund.
- World Bank (2005a). "El Salvador: Poverty Assessment. Strengthening Social Policy", Report 29594-SV. Washington, D.C.: The World Bank.
- _____ (2005b). "El Salvador: Recent Economic Developments in Infrastructure", Strategy Report (REDI-SR). Washington, D.C.: The World Bank.
- Zegarra, L., M. Rodríguez y C. Acevedo (2007). "Competitiveness and Growth in Latin America. Country Case: El Salvador". Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (mimeógrafo).

Anexo A12

Cuadro A12.1 El Salvador: resultados detallados de los escenarios base y de cumplimiento de la meta de la educación primaria con diferentes fuentes de financiamiento

	Escenario base	Escenarios de la meta de la educación primaria con:		
		impuestos directos	endeudamiento	
			externo	interno
<i>Principales agregados macroeconómicos (tasa de crecimiento promedio anual de 2002-2015)</i>				
PIB a precios de mercado	3,0	3,1	3,1	3,1
Absorción total	2,8	2,9	3,0	2,9
Consumo de los hogares	2,9	2,8	3,0	2,8
Consumo del gobierno	2,0	3,1	3,1	3,1
Formación bruta de capital (inversión)	2,9	2,8	2,9	2,8
Privada	2,8	2,9	3,0	2,9
Pública	3,2	2,7	2,7	2,7
Exportaciones	3,6	3,6	3,5	3,6
Importaciones	2,9	2,9	3,0	2,9
<i>Gasto público (% del PIB, promedio anual de 2002-2015)</i>				
Consumo final en educación	2,5	3,6	3,6	3,6
Primaria	2,0	3,1	3,1	3,1
Consumo final en salud	1,7	1,7	1,7	1,7
Consumo final en agua potable y servicios básicos de saneamiento	0,6	0,6	0,6	0,6
Consumo final en otra infraestructura pública	0,3	0,2	0,2	0,2
Consumo final en otros servicios del gobierno	4,8	4,7	4,7	4,7
Inversión en educación	0,6	1,4	1,4	1,4
Primaria	0,5	1,3	1,3	1,3
Inversión en salud	0,2	0,2	0,2	0,2
Inversión en agua potable y servicios básicos de saneamiento	0,1	0,1	0,1	0,1
Inversión en otra infraestructura pública	1,8	1,8	1,8	1,8
Inversión en otros servicios del gobierno	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Financiamiento público (% del PIB en 2015)</i>				
Ingreso de impuesto sobre la renta	6,9	8,0	6,8	7,0
Deuda pública interna	16,8	16,6	16,5	52,6
Deuda pública externa	30,5	30,1	61,8	30,1
<i>Índice de tipo de cambio real (2002=100)</i>	101,0	101,0	100,3	101,0
<i>Mercado de trabajo (tasa de crecimiento promedio anual de 2002-2015)</i>				
Empleo	1,0	1,2	1,2	1,2
Trabajadores no calificados	1,1	1,3	1,3	1,3
Trabajadores semicalificados	0,5	0,7	0,7	0,7
Trabajadores calificados	2,0	2,1	2,2	2,1
Salario por ocupado	1,9	1,9	2,0	1,9
Trabajadores no calificados	1,9	1,7	1,8	1,7
Trabajadores semicalificados	2,3	2,3	2,4	2,3
Trabajadores calificados	1,1	1,1	1,2	1,1

Fuente: modelo MAMS de El Salvador.

Cuadro A12.2 El Salvador: resultados detallados de los escenarios base y de cumplimiento de las metas de mortalidad con diferentes fuentes de financiamiento

	Escenario base	Escenarios de las metas de mortalidad con:		
impuestos directos		endeudamiento		
		externo	interno	
<i>Principales agregados macroeconómicos (tasa de crecimiento promedio anual de 2002-2015)</i>				
PIB a precios de mercado	3,0	3,0	3,0	3,0
Absorción total	2,8	2,8	3,0	2,8
Consumo de los hogares	2,9	2,7	2,9	2,7
Consumo del gobierno	2,0	3,1	3,0	3,1
Formación bruta de capital (inversión)	2,9	3,1	3,2	3,1
Privada	2,8	2,8	3,0	2,8
Pública	3,2	4,0	4,0	4,0
Exportaciones	3,6	3,5	3,2	3,5
Importaciones	2,9	2,8	3,0	2,8
<i>Gasto público (% del PIB, promedio anual de 2002-2015)</i>				
Consumo final en educación	2,5	2,5	2,5	2,5
Primaria	2,0	2,0	2,0	2,0
Consumo final en salud	1,7	2,5	2,5	2,5
Consumo final en agua potable y servicios básicos de saneamiento	0,6	0,6	0,6	0,6
Consumo final en otra infraestructura pública	0,3	0,3	0,2	0,3
Consumo final en otros servicios del gobierno	4,8	4,7	4,7	4,7
Inversión en educación	0,6	0,6	0,6	0,6
Primaria	0,5	0,5	0,5	0,5
Inversión en salud	0,2	0,5	0,4	0,5
Inversión en agua potable y servicios básicos de saneamiento	0,1	0,1	0,1	0,1
Inversión en otra infraestructura pública	1,8	1,8	1,8	1,8
Inversión en otros servicios del gobierno	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Financiamiento público (% del PIB en 2015)</i>				
Ingreso de impuesto sobre la renta	6,9	8,8	6,8	6,9
Deuda pública interna	16,8	16,7	16,7	34,5
Deuda pública externa	30,5	30,3	45,7	30,3
<i>Índice de tipo de cambio real (2002=100)</i>	101,0	100,9	99,7	100,9
<i>Mercado de trabajo (tasa de crecimiento promedio anual de 2002-2015)</i>				
Empleo	1,0	1,0	1,0	1,0
Trabajadores no calificados	1,1	1,1	1,1	1,1
Trabajadores semicalificados	0,5	0,5	0,5	0,5
Trabajadores calificados	2,0	2,0	2,1	2,0
Salario por ocupado	1,9	2,0	2,0	2,0
Trabajadores no calificados	1,9	1,8	1,9	1,8
Trabajadores semicalificados	2,3	2,4	2,4	2,4
Trabajadores calificados	1,1	1,3	1,3	1,3

Fuente: modelo MAMS de El Salvador.

Cuadro A12.3 El Salvador: resultados detallados de los escenarios base y de cumplimiento de las metas de agua potable y servicios básicos de saneamiento con diferentes fuentes de financiamiento

	Escenario base	Escenarios de las metas de agua potable y servicios básicos de saneamiento con:		
		impuestos directos	endeudamiento	
			Externo	interno
<i>Principales agregados macroeconómicos (tasa de crecimiento promedio anual de 2002-2015)</i>				
PIB a precios de mercado	3,0	3,0	3,0	3,0
Absorción total	2,8	2,8	2,8	2,8
Consumo de los hogares	2,9	2,8	2,9	2,8
Consumo del gobierno	2,0	2,1	2,1	2,1
Formación bruta de capital (inversión)	2,9	2,9	2,9	2,9
Privada	2,8	2,8	2,8	2,8
Pública	3,2	3,2	3,2	3,2
Exportaciones	3,6	3,6	3,6	3,6
Importaciones	2,9	2,8	2,9	2,8
<i>Gasto público (% del PIB, promedio anual de 2002-2015)</i>				
Consumo final en educación	2,5	2,5	2,5	2,5
Primaria	2,0	2,0	2,0	2,0
Consumo final en salud	1,7	1,7	1,7	1,7
Consumo final en agua potable y servicios básicos de saneamiento	0,6	0,7	0,7	0,7
Consumo final en otra infraestructura pública	0,3	0,3	0,3	0,3
Consumo final en otros servicios del gobierno	4,8	4,8	4,8	4,8
Inversión en educación	0,6	0,6	0,6	0,6
Primaria	0,5	0,5	0,5	0,5
Inversión en salud	0,2	0,2	0,2	0,2
Inversión en agua potable y servicios básicos de saneamiento	0,1	0,1	0,1	0,1
Inversión en otra infraestructura pública	1,8	1,8	1,8	1,8
Inversión en otros servicios del gobierno	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Financiamiento público (% del PIB en 2015)</i>				
Ingreso de impuesto sobre la renta	6,9	7,0	6,9	6,9
Deuda pública interna	16,8	16,8	16,8	17,9
Deuda pública externa	30,5	30,5	31,5	30,5
<i>Índice de tipo de cambio real (2002=100)</i>	101,0	101,0	100,9	101,0
<i>Mercado de trabajo (tasa de crecimiento promedio anual de 2002-2015)</i>				
Empleo	1,0	1,0	1,0	1,0
Trabajadores no calificados	1,1	1,1	1,1	1,1
Trabajadores semicalificados	0,5	0,5	0,5	0,5
Trabajadores calificados	2,0	2,0	2,0	2,0
Salario por ocupado	1,9	1,9	1,9	1,9
Trabajadores no calificados	1,9	1,9	1,9	1,9
Trabajadores semicalificados	2,3	2,3	2,3	2,3
Trabajadores calificados	1,1	1,1	1,1	1,1

Fuente: modelo MAMS de El Salvador.s