

Análisis comparativo de los
resultados de la política fiscal sobre
la pobreza y la desigualdad en El
Salvador durante 2011, 2013, 2015
y 2017 empleando la metodología
del Compromiso con la Equidad
(CEQ)

José Andrés Oliva Cepeda

División de Mercados Laborales

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-02007

Análisis comparativo de los resultados de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad en El Salvador durante 2011, 2013, 2015 y 2017 empleando la metodología del Compromiso con la Equidad (CEQ)

José Andrés Oliva Cepeda

Investigador - Departamento de estudios económicos (DEC) Fundación Salvadoreña para el desarrollo económico y social (FUSADES)

Septiembre 2020

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Oliva Cepeda, José Andrés.

Análisis comparativo de los resultados de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad en El Salvador durante 2011, 2013, 2015 y 2017 empleando la metodología del Compromiso con la Equidad (CEQ)/ José Andrés Oliva Cepeda.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2007)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Fiscal policy-Social aspects-El Salvador. 2. Poverty-Government policy-El Salvador. 3. Income maintenance programs-El Salvador. 4. Transfer payments-El Salvador. 5. Pensions-El Salvador. 6. Social security-El Salvador. 7. Income distribution-El Salvador. 8. El Salvador-Social policy. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales. II. Título. III. Serie.
IDB-TN-2007

Códigos JEL: E62, H55, D63

Palabras clave: educación, electricidad, pensiones, igualdad, política fiscal, impuesto a la renta, desigualdad, impuesto, pensión, impuesto a valor agregado, programas sociales

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Análisis comparativo de los resultados de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad en El Salvador durante 2011, 2013, 2015 y 2017 empleando la metodología del Compromiso con la Equidad (CEQ)^{1 2}

Documento final

FUSADES-BID #ATN/OC-15675-ES-P 001

José Andrés Oliva Cepeda³



¹ Este documento fue realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo y es un producto del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ), dirigido por Nora Lustig. El CEQ fue diseñado para analizar el impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad y la pobreza; es una iniciativa del Center for Inter-American Policy and Research, del Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, y el Diálogo Interamericano. Desde su lanzamiento en 2008, el CEQ ha recibido apoyo financiero de la Fundación Bill y Melinda Gates, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe (PNUD/DRALC), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y la Fundación General Electric. Para más información visite: www.commitmenttoequity.org

² El estudio contó con invaluable aportes de Nora Lustig, Directora del Instituto del Compromiso con la Equidad; y Maynor Cabrera, experto para América Latina y el Caribe del Instituto del Compromiso con la Equidad. El Instituto de Compromiso con la Equidad (CEQ) de la Universidad de Tulane dedica su labor para reducir la desigualdad y la pobreza a través de análisis exhaustivos y rigurosos de la incidencia de impuestos y beneficios, y un compromiso activo con la comunidad política.

³ José Andrés Oliva Cepeda se desempeña como investigador en el Departamento de Estudios Económicos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)

Contenido

Introducción.....	7
I. Tamaño y composición del gasto social e ingresos del sector público no financiero	8
II. Aspectos metodológicos, evolución de los principales rubros analizados y fuentes de información.....	14
a. Transferencias directas.....	14
Programa de Comunidades Solidarias Rurales.....	17
Programa de Comunidades Solidarias Urbanas	18
Programa de Pensión Básica Universal del adulto mayor	19
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.....	19
Paquete agrícola.....	20
Paquete escolar	20
Alimentación escolar	21
b. Subsidios indirectos	21
Subsidio eléctrico	22
Subsidio del gas	23
Transporte público.....	25
Agua.....	25
c. Impuestos directos.....	27
Impuesto sobre la renta	27
d. Impuestos indirectos.....	27
Impuesto al Valor Agregado	27
Impuesto a los combustibles	28
e. Servicios sociales en especie en educación y salud.....	29
Educación	29
Salud.....	29
III. Principales definiciones de ingreso y metodología	31
IV. Resultados principales.....	33
a. En la igualdad de ingresos.....	33
b. En la pobreza	40
V. Descomposición del efecto sobre la desigualdad por medio de medidas de progresividad relativa y efectos marginales por agrupaciones de intervenciones de política	48
VI. Descomposición del efecto sobre la pobreza por medio de medidas de eficiencia y efectos marginales por agrupaciones de intervenciones de política	63
VII. ¿Cómo evolucionó la eficiencia y efectividad de los componentes del gasto social durante el quinquenio, en relación con su impacto en la equidad y pobreza?	69

VIII. Conclusiones	80
IX. Bibliografía.....	83

Siglas utilizadas

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
AUP	Asentamientos Urbanos Precarios
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CENADE	Centro de Atención por Demanda
CEQ	Compromiso con la Equidad
CM	Contribuciones marginales
CNE	Consejo Nacional de Energía
COSAM	Comando de Sanidad Militar
COTRANS	Contribución para el Transporte Público
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CSR	Comunidades Solidarias Rurales
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EBP	Eficiencia de brecha de pobreza
EE	Error de exclusión
EG	Efectividad del gasto
EGV	Eficiencia de gasto vertical
EHPM	Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples
EI	Error de inclusión
ELPS	Encuesta Longitudinal de Protección Social
ERP	Eficiencia en reducción de pobreza
FEFE	Fondo de Estabilización y Fomento Económico
FGR	Fiscalía General de la República
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINET	Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOVIAL	Fondo de mantenimiento vial
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
ISBM	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA	Impuesto al valor agregado

kWh	kilovatio hora
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MOP	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
PASE	Programa de Alimentación y Salud Escolar
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
UNFA	Fondo de Población de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés

Índice de cuadros

1	Composición del gasto social e ingresos fiscales de El Salvador	10
2	El Salvador: recursos invertidos en programas sociales públicos, 2008-2017	15
3	El Salvador: beneficiarios de programas sociales públicos no contributivos, 2008-2017 (número de participantes)	15
4	El Salvador: efectos de igualación, equidad vertical y horizontal, 2011-2017	39
5	Indicadores de eficiencia según Beckerman Imervoll	71

Índice de gráficas

1	Proyecciones de población según grupo etario	16
2	Evolución de los montos invertidos per cápita y cobertura sobre la población por institución de atención en salud	30
3	Evolución del Índice de Gini acorde con ingreso calculado por DIGESTYC, medición CEQ y final: en 2011, 2013, 2015 y 2017	34
4	Evolución del Índice de Gini por cada tipo de ingreso -mercado hasta final- en 2011, 2013, 2015 y 2017	35
5	Comparación de la evolución del Índice de Gini desde ingreso de mercado hasta el final en 2013, entre el escenario de la EHPM y ELPS	36
6	Índice de Gini, varios países de América Latina	39
7	Curvas de incidencia del crecimiento	39
8	Tasas de pobreza en El Salvador y en América Latina (muestra de 16 países)	41
9	Evolución de la pobreza	43
10	Evolución del empobrecimiento y las ganancias fiscales entre los pobres	46
11	Curvas de incidencia de cada agrupación de intervenciones considerada en la transición desde el ingreso de mercado al final para cada año analizado, en relación con el ingreso de mercado	50
12	Índice de Kakwani de cada intervención considerada en la transición desde el ingreso de mercado al final para cada año analizado, en relación con cada tipo de ingreso	56
13	Contribuciones marginales por categorías agrupadas sobre la desigualdad de	

	ingreso 2011-2017 (puntos de Gini), todos en relación con el ingreso de mercado	59
14	Contribuciones marginales de las intervenciones componentes para transferencias directas y subsidios indirectos sobre la desigualdad de ingreso 2011-2017 (puntos de Gini), todos en relación con el ingreso de mercado.....	61
15	Contribuciones marginales de cada intervención sobre la desigualdad de ingreso 2011-2017 (puntos de Gini), todos en relación con el ingreso de mercado	62
16	Evolución de la pobreza desde el ingreso de mercado al ingreso consumible, acorde con cada umbral de pobreza utilizado	63
17	Contribuciones marginales por cada intervención al cambio en la tasa de pobreza, tomando como referencia el ingreso de mercado, según los tres umbrales de pobreza definidos internacionalmente	66
18	Errores de inclusión, exclusión y cobertura entre los pobres; transferencias directas, subsidios y educación básica	73
19	Indicadores de eficiencia en el impacto (IE) de cada una de las intervenciones analizadas	76
20	Indicadores de efectividad del gasto (EG) de cada una de las intervenciones analizadas	78

Índice de figuras

1	Definiciones de conceptos de ingreso.....	32
---	---	----

Introducción

Este documento profundiza en torno al impacto del sistema de política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad entre 2011 y 2017 en El Salvador. El análisis no está referido a un solo aspecto en particular por separado, sino que realiza un análisis de incidencia fiscal tomando en cuenta el sistema fiscal en conjunto, empleando la mayor proporción de información disponible y factible de imputar sobre los hogares, tanto de impuestos como de gastos ejecutados en áreas sociales.

Para su medición, se partió de los ingresos de los hogares sin la intervención de políticas del Estado, y se compararon con el escenario con políticas, es decir, después de descontar los impuestos cancelados y adicionar los beneficios sociales otorgados.

Para el estudio se utilizó el marco de análisis y conceptual del Compromiso con la Equidad (CEQ). Se construyeron conceptos de ingreso, antes y después de la aplicación de las medidas fiscales, tanto impositivas que reducen el ingreso de las familias, como de gasto (transferencias y subsidios) que lo aumentan. Para realizar la cuantificación, se restaron al ingreso inicial –llamado de mercado– los pagos a la seguridad social como los impuestos, tanto directos e indirectos, establecidos en la ley.

Con referencia a los valores en cuentas administrativas y los criterios para acceder a los beneficios del gasto público, se adicionaron a los ingresos de los hogares, el valor monetario de la mayoría de transferencias directas, a esta categoría pertenecen los “programas sociales”; finalmente se sumó el valor monetizado de aquellos bienes recibidos en especie, tales como la educación y la salud.

Este estudio, como otros de la misma naturaleza, parte de la suposición que las transacciones entre el sector privado y el sector público, no son asumidas explícitamente como establece la ley; tal como se maneja desde el arte de la incidencia económica, se parte que los impuestos indirectos son cancelados totalmente por los consumidores. Para evaluar el umbral de la pobreza, también se toma en cuenta que la inversión en educación y salud, no son plenos bienes sustituibles por efectivo o ingreso.

Para las mediciones realizadas se utilizaron las bases de datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2011, 2013, 2015 y 2017, elaboradas por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), dependencia del Ministerio de Economía (MINEC). También, para profundizar sobre la incidencia del gasto en salud, se emplearon los datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) de 2013, elaborada con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Como se detalla en los aspectos metodológicos, referido a lo largo del documento, para imputar los impuestos y las transferencias a cada uno de los hogares en las encuestas fue necesario recurrir a varios métodos. También, se evaluó que efectivamente los montos totales de cada intervención en la muestra, se acercan a los registros administrativos públicos tanto de ingreso como de gasto, recopilados por el Banco Central de Reserva (BCR) y del Ministerio de Hacienda (MH), entre otras instituciones.

La aplicación del marco metodológico del CEQ, permite contar con una estructura teórica coherente y estable para realizar la descomposición de la política fiscal. Asimismo, la conducción del mismo proceso metodológico para cada uno de los años considerados, proporciona una comparación adecuada en el tiempo. Finalmente, en tanto el marco CEQ es utilizado por varios países en el mundo, el estudio abre la posibilidad de comparar los resultados de El Salvador con otros países.

La comparación interanual realizada, para 2011, 2013, 2015 y 2017, también brinda una serie de indicadores que calculan la magnitud del impacto en el tiempo, lo cual posibilitó establecer el carácter “*propobre*” o influencia en reducir la pobreza de la política fiscal.

Este estudio ofrece orientación, para que tanto los gobiernos como los analistas, dispongan de una guía de comprensión estructurada sobre cómo la política fiscal altera la distribución del ingreso. Los hallazgos esbozados tienen el potencial de brindar una guía para mejorar la gestión de los recursos con que cuenta el Estado, cuantificando el impacto o grado de influencia de cada una de las intervenciones en la pobreza y la desigualdad, en el sentido de discriminar cuáles intervenciones alcanzan a llegar a los estratos más vulnerables o de más bajos ingresos.

La investigación deja en relieve que la política fiscal reduce la desigualdad de ingresos, pero aumenta la pobreza, a partir de US\$3.2 diarios por persona valorados a la PPA. A partir de dicho nivel de ingresos, la incidencia de la pobreza, resultante por el sistema como un todo, empeoró al finalizar el periodo analizado. Adicionalmente, el resultado neto de impuestos y beneficios condujo a un empeoramiento del fenómeno del “empobrecimiento”, cuya manifestación implica que aún el porcentaje de pobres no registrara cambios, dentro del grupo catalogado como pobres, ciertas personas resultan aún más pobres después de la política fiscal.

El documento se divide en ocho apartados. El primero, realiza un esbozo del tamaño y composición, tanto de los ingresos como del gasto público donde se detallan cuáles rubros fueron incluidos. El segundo, describe la evolución de cada uno de los rubros, abordando las fuentes y aspectos metodológicos para su cálculo en la base de datos. En el tercero, se detallan las definiciones y conceptos utilizados acorde con el marco analítico del CEQ. En el cuarto apartado se especifican los resultados principales. La descomposición del efecto de la política fiscal sobre la desigualdad se aborda en el quinto, y sobre la pobreza, en el sexto. El séptimo se dedica a explorar la evolución de la eficiencia y eficacia de la inversión realizada en los rubros sociales por parte del sector público. Finalmente, se enumeran las conclusiones más importantes.

En específico, se profundiza en las respuestas de las siguientes preguntas: en el apartado cuatro se aborda si ¿hubo cambios en la desigualdad y la pobreza con el ingreso de mercado?; igualmente se indica ¿cómo ha avanzado la política fiscal en la redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza entre 2011 y 2017?; en los capítulos cinco y sexto se indaga sobre ¿qué tanto han mejorado la equidad y la profundización pro-pobre, tanto de los impuestos, como del gasto público, en esos años?; finalmente en el séptimo acápite se describe ¿qué tan efectivos son los impuestos y el gasto social en la reducción de la desigualdad y la pobreza, en esos años?.

I. Tamaño y composición del gasto social e ingresos del sector público no financiero

El cuadro 1 ubica la evolución de los principales montos de la ejecución fiscal entre 2008 y 2017. En el cuadro se hace un recuento sobre los aspectos de la ejecución que fueron incorporados al ejercicio de imputación, tanto entre los impuestos como en los gastos sociales. Asimismo, permite observar con detalle, los cambios que cada uno de los rubros de las cuentas fiscales registró durante el periodo del análisis.

Entre 2011 y 2017 se implementó un ajuste fiscal; durante ese período, el desbalance global entre ingresos y gastos del sector público no financiero sumó una corrección de 1.9% del producto interno bruto (PIB). El déficit fiscal mostró una disminución, pasando de representar, en relación con el PIB, de 4.5% a 2.5%. El descenso del déficit estuvo relacionado con un mayor ascenso en los ingresos

que por un descenso de los gastos. Como porcentaje del PIB, los ingresos totales pasaron de 20.8% a 22.5%, mientras que los gastos totales disminuyeron levemente, pasando de 25.3% a 25.1% del PIB.

El Estado recibió más recursos por impuestos, aumentando la carga tributaria neta en 2% del PIB. Durante 2017 el indicador ascendió a 17.8% del PIB, luego que se ubicara en 15.8% del PIB en 2011. Los principales cambios que propiciaron el ascenso fueron los siguientes. Primero, la introducción de la reforma al impuesto sobre la renta⁴. Entre varios aspectos, la modificación a la Ley del impuesto sobre la renta comprendió: a) aumento al límite exento de personas naturales desde US\$2,514.3 a US\$4,064 al año; b) restableció una deducción fija, US\$800 para salud y US\$800 para educación y c) cambio del cálculo de la renta imponible; anteriormente, entre US\$2,514.3 a US\$5,714.3 de renta imponible los contribuyentes se descontaban hasta US\$1,341.7 en total, con la reforma, los asalariados de todos los rangos podrán realizar una deducción de hasta US\$1,600; d) finalmente, tanto para personas naturales como jurídicas se modificó el tope de la tasa máxima marginal de 25% a 30%.

Con la modificación, la recaudación de la renta disminuyó levemente debido a que los impuestos de los contribuyentes que quedan abajo del umbral ya no serán recibidos por el fisco; por otro lado, con el ascenso de la tasa estatutaria máxima, se aumentó la recaudación al último tramo de la tabla del pago de la renta. Con el aumento de la tasa estatutaria del impuesto sobre la renta para empresas, se incrementó lo recaudado en concepto de ese impuesto en 0.6% adicionales (cuadro 1)⁵.

Segundo, como muestra el cuadro 1, debido al mayor control sobre los ingresos por la prestación de servicios profesionales por personas naturales y jurídicas, en 2017 el fisco obtuvo 1.1% del PIB, adicionales que lo recaudado en 2011. Tercero, en 2015 se introdujo una contribución especial adicional para grandes contribuyentes⁶, que superaron US\$500 mil dólares en ganancias netas, con lo cual el Estado recibió 0.3% del PIB en 2017. En este sentido las empresas que recibieron flujos de ganancias más altos que ese umbral, pagaron una cantidad mayor en recursos.

También se crearon otros impuestos; sin embargo, generaron baja recolección. En esta categoría destacan la introducción de un tributo del 5%⁷ sobre consumo de servicios de telefonía móvil o fija, que aportó 0.19% adicionales a la recaudación; y el impuesto a las operaciones financieras⁸ que significó 0.21% del PIB.

Los movimientos anteriores propiciaron que la composición de la recaudación impositiva entre impuestos directos e indirectos, se inclinara levemente hacia los directos. Los impuestos directos

⁴ Decreto 957 “Reforma a la ley de impuesto sobre la renta”, Decreto 958, diciembre de 2011.

⁵ El ascenso estuvo influenciado por el cambio en la Ley del impuesto sobre la renta realizado en 2011, donde se aumentó la tasa impositiva de 25% a 30% para personas jurídicas, con rentas gravadas mayores o iguales a US\$150 mil, según el art. 41.

⁶ Este monto surge después de la entrada en vigor del decreto 161 “Ley de contribución especial a los grandes contribuyentes para el plan de seguridad ciudadana”, aprobada el 29 de octubre de 2015, que instauró un impuesto de 5% para aquellas empresas que obtengan ganancias netas superiores a US\$500 mil dólares. La recaudación fue percibida hasta 2017, año en que se pagó la renta correspondiente a 2016.

⁷ La “Ley de contribución especial para la seguridad ciudadana y convivencia” se introdujo con el decreto 162, en noviembre de 2015.

⁸ Con el decreto 764 “Ley de impuesto a las operaciones financieras”, sancionado en julio de 2014, la Asamblea Legislativa autorizó cobrar 0.25% de las operaciones gravadas en concepto del impuesto. En junio de 2018, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró inconstitucional el impuesto.

pasaron de representar el 34% al 41.5% de la recaudación bruta, mientras que los impuestos indirectos, que continúan representando la mayor parte, pasaron del 65% al 58%.

Por otro lado, el Estado recibió 0.6% puntos del PIB más en otros ingresos que no son tributarios. Por ejemplo, como se puede observar en la última columna del cuadro 1, relacionado con los servicios de salud que el Estado presta por medio del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), recibió 0.4% en concepto de mayores contribuciones a la seguridad social. Una medida que influyó en este ascenso es el incremento del salario máximo cotizante mensual, el cual subió de US\$685.71 a US\$1,000 a partir del 1 de agosto de 2015.

CUADRO 1. COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL E INGRESOS FISCALES DE EL SALVADOR

Conceptos	Imputado en el estudio	2008 US\$ millones	% PIB	2009 US\$ millones	% PIB	2010 US\$ millones	% PIB	2011 US\$ millones	% PIB	2012 US\$ millones	% PIB
GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO		4415.5	24.5	4571.1	26.0	4721.7	25.59	5,126.8	25.28	5,321.6	24.88
Intereses		519.6	2.9	530.9	3.0	508	2.8	517.9	2.6	536.4	2.5
Gasto primario		3,895.9	21.7	4,040.2	23.0	4,213.7	22.8	4,608.9	22.7	4,785.2	22.4
A. Gasto social		1,456.7	8.1	1,651.5	9.4	1,651.5	9.0	1,998.2	9.9	2,047.9	9.6
A.1. Transferencias directas (efectivo y sustituto de efectivo)		47.1	0.3	53.5	0.3	147.0	0.8	326.4	1.6	327.2	1.5
A.1.1. Transferencias en efectivo		11.2	0.1	19.7	0.1	23.1	0.1	201.5	1.0	188.3	0.9
A.1.1.1. Comunidades solidarias rurales	SI	11.2	0.1	19.7	0.1	18.8	0.1	17.1	0.1	14.4	0.1
A.1.1.2. Comunidades solidarias urbanas	SI	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.6	0.0
A.1.1.3. Programa de Atención apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	SI	0	0.0	0	0.0	0.5	0.0	13.5	0.1	19.7	0.1
A.1.1.4. Veteranos de guerra	NO	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0
A.1.1.5. Pensiones no contributivas	SI	0	0.0	0	0.0	3.8	0.02	7.4	0.04	10.1	0.05
A.1.1.6. Subsidio al gas	SI	0	0.0	0	0.0	0.0	0.00	163.5	0.81	135.6	0.63
A.1.2. Otras transferencias en efectivo o sustitutos		35.9	0.2	33.8	0.2	123.9	0.7	124.9	0.6	138.9	0.6
A.1.2.1. Vaso de leche	NO	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	1.9	0.0	3.3	0.0
A.1.2.2. Ciudad Mujer	NO	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	4.8	0.0	4.7	0.0
A.1.2.3. Paquete agrícola	SI	19.1	0.1	21.6	0.1	21.7	0.1	26.5	0.1	29.0	0.1
A.1.2.4. Paquete escolar	SI	0	0.0	0	0.0	76.4	0.4	71.4	0.4	78.9	0.4
A.1.2.5. Alimentación escolar	SI	16.819	0.1	10.433	0.1	21.0	0.1	15.3	0.1	16.7	0.1
A.1.2.6. Becas escolares	NO	0	0.0	1.764	0.0	4.8	0.0	5.0	0.0	6.3	0.0
A.2. Servicios sociales (en especie)		1,409.6	7.8	1,598.0	9.1	1,504.5	8.2	1,671.8	8.2	1,720.7	8.0
A.2.1. Educación	SI	615.4	3.4	744.0	4.2	585.6	3.2	670.4	3.3	718.0	3.4
A.2.2. Salud (Cuentas Nacionales de Salud) 1/		794.2	4.4	854.0	4.9	918.9	5.0	1,001.4	4.9	1,002.7	4.7
A.2.2.1. Ministerio de Salud	SI	365.3	2.0	449.4	2.6	493.6	2.7	532.7	2.6	522.1	2.4
A.2.2.2. ISSS	SI	322.9	1.8	317.2	1.8	333.9	1.8	356.1	1.8	357.3	1.7
A.2.2.3. Otros	NO	106.0	0.6	87.4	0.5	91.4	0.5	112.6	0.6	123.3	0.6
B. Subsidios indirectos		473.2	2.6	384.6	2.2	359.2	1.9	260.0	1.3	378.0	1.8
B.1. Electricidad	SI	210.9	1.2	118.2	0.7	111.1	0.6	115.2	0.6	200.6	0.9
B.2. Transporte	SI	44.8	0.2	78.8	0.4	48	0.3	56.5	0.3	64.4	0.3
B.3. Agua	SI	64.6	0.4	88.549	0.5	51.76	0.3	67.2	0.3	81.2	0.4
B.4. Agua (rebaja de CEL a ANDA)	SI	16.1	0.1	15.7	0.1	12.70	0.1	21.1	0.1	31.8	0.1
B.5. Subsidio al gas	SI	136.8	0.8	83.4	0.5	135.6	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0
C. Gasto Capital		661.7	3.7	643.1	3.7	677.6	3.7	668.7	3.3	783.9	3.7
D. Pensiones contributivas	SI	320.7	1.8	346	2.0	357.1	1.9	405.6	2.0	419.3	2.0
E. Otros gastos		983.6	5.5	1,014.9	5.8	1,168.3	6.3	1,276.4	6.3	1,156.1	5.4
E.1. Seguridad Pública (Judicial, Ministerio, Fiscalía)		530.1	2.9	500.3	2.8	547.8	3.0	568.6	2.8	579.0	2.7
E.2. Resto 2/		453.5	2.5	514.6	2.9	620.5	3.4	707.8	3.5	577.1	2.7
TOTAL DE INGRESOS		3,732.0	20.7	3,399.4	19.3	3,803.7	20.6	4,220.3	20.8	4,507.7	21.1
A. Recaudación tributaria más FEFE neta (A.1-A.2)		2,909.3	16.2	2,633.3	15.0	2,907.3	15.8	3,206.9	15.8	3,457.4	16.2
A.1. Recaudación tributaria más FEFE (bruta)		3,113.1	17.3	2,859.9	16.2	3,096.3	16.8	3,500.3	17.3	3,709.0	17.3
A.1.1. Impuestos directos		1071.2	6.0	1,017.3	5.8	1,066.5	5.8	1,209.2	6.0	1,337.3	6.3
A.1.1.1. Impuesto a la renta sobre personas naturales 3/		535.5	3.0	443.9	2.5	571.9	3.1	455.6	2.2	696.8	3.3
A.1.1.1.1. Personas naturales asalariadas	SI	299.0	1.7	251.8	1.4	521.4	2.8	256.1	1.3	634.9	3.0
A.1.1.1.2. Personas naturales no asalariadas	NO	236.5	1.3	192.1	1.1	50.5	0.3	199.5	1.0	61.9	0.3
A.1.1.2. Impuestos a la renta sobre empresas		517.9	2.9	559.9	3.2	423.4	2.3	630.5	3.1	554.7	2.6
A.1.1.3. Renta personas naturales y jurídicas	NO	0.0	0.0	0.0	0.0	55.1	0.3	106.7	0.5	65.9	0.3
A.1.1.4. Otros impuestos sobre la renta	NO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A.1.1.5. Impuesto a las transferencias de propiedades	NO	17.8	0.1	13.4	0.1	16.1	0.1	16.4	0.1	19.9	0.1
A.1.1.6. Contrib. Especial. grandes contribuyentes	NO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A.1.2. Impuestos indirectos		2,041.9	11.4	1,842.6	10.5	2,028.8	11.0	2,291.0	11.3	2,371.7	11.1
A.1.2.1. Impuesto al Valor Agregado	SI	1615.2	9.0	1,423.2	8.1	1,566.3	8.5	1,801.5	8.9	1,860.9	8.7
A.1.2.2. Impuestos específicos a productos	NO	95.8	0.5	99.7	0.6	119.7	0.6	140.4	0.7	146.1	0.7
A.1.2.3. Gasolinas (FEFE, FOVIAL, COTRANS)	SI	121.5	0.7	126.1	0.7	128.0	0.7	117.0	0.6	130.5	0.6
A.1.2.4. Aranceles	NO	178.8	1.0	138.0	0.8	150.5	0.8	167.4	0.8	179.6	0.8
A.1.2.5. Con. para seguridad ciudadana y convivencia	NO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A.1.2.6. Impuesto operaciones financieras	NO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A.1.2.7. Otros indirectos (matrícula, llamadas, migración)	NO	30.6	0.2	55.6	0.3	64.2	0.3	64.7	0.3	54.6	0.3
A.2. Devoluciones 4/		203.8	1.1	226.6	1.3	189.0	1.0	293.4	1.4	251.6	1.2
B. Ingresos no tributarios		769.9	4.3	657.4	3.7	733.2	4.0	799.5	3.9	872.3	4.1
B.1. Contribuciones a la seguridad social	SI	351.9	2.0	354.6	2.0	366.3	2.0	385.2	1.9	403.5	1.9
B.2. Empresas públicas		173.9	1.0	108.2	0.6	104.7	0.6	169.0	0.8	161.8	0.8
B.3. Otros no tributarios (sin contar el FEFE)		244.14	1.4	194.59	1.1	262.2	1.4	245.3	1.2	307.0	1.4
C. Donaciones		52.9	0.3	108.7	0.6	164.4	0.9	213.9	1.1	178.0	0.8
Déficit		-683.6	-3.8	-1,171.7	-6.7	-918.0	-5.0	-906.5	-4.5	-813.9	-3.8
PIB		17,986.9		17,601.6		18,447.9		20,283.8		21,386.2	

Conceptos	Imputado en el estudio	2013		2014		2015		2016		2017		Variación Millones	Var. 2011-2017 %
		US\$ millones	% PIB	US\$ millones	% PIB	US\$ millones	% PIB	US\$ millones	% PIB	US\$ millones	% PIB		
GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO		5,658.6	25.73	5,645.7	24.99	5,772.8	24.63	6,022.4	24.93	6,248.1	25.06	1,121.290	-0.2
Intereses		593.8	2.7	610.4	2.7	639.8	2.73	705.3	2.92	799.8	3.21	281.9	0.7
Gasto primario		5,064.8	23.0	5,035.3	22.3	5,133.0	21.9	5,317.1	22.0	5,448.3	21.9	839.4	-0.9
A. Gasto social		2,207.0	10.0	2,069.1	9.2	2,184.1	9.3	2,248.1	9.3	2,308.3	9.3	310.1	-0.6
A.1. Transferencias directas (efectivo y sustituto de efectivo)		328.4	1.5	177.1	0.8	183.5	0.8	176.4	0.7	178.6	0.7	-147.8	-0.9
A.1.1. Transferencias en efectivo		185.3	0.8	44.6	0.2	41.1	0.2	32.8	0.1	36.6	0.1	-164.9	-0.8
A.1.1.1. Comunidades solidarias rurales	SI	14.6	0.1	12.7	0.1	15.5	0.1	11.6	0.0	12.5	0.1	-4.6	0.0
A.1.1.2. Comunidades solidarias urbanas	SI	3.1	0.0	2.8	0.0	2.9	0.0	1.7	0.0	1.5	0.0	1.5	0.0
A.1.1.3. Programa de atención apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	SI	16.2	0.1	7.5	0.0	2.5	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	-13.5	-0.1
A.1.1.4. Veteranos de guerra	NO	0.2	0.0	2.6	0.0	1.1	0.0	1.0	0.0	1.8	0.0	1.8	0.0
A.1.1.5. Pensiones no contributivas	SI	17.0	0.08	19.0	0.08	19.2	0.08	17.8	0.07	20.8	0.08	13.5	0.0
A.1.1.6. Subsidio al gas	SI	134.2	0.61	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	-163.5	-0.8
A.1.2. Otras transferencias en efectivo o sustitutos		143.1	0.7	132.6	0.6	142.4	0.6	143.6	0.6	142.0	0.6	17.0	0.0
A.1.2.1. Vaso de leche	NO	5.4	0.0	5.4	0.0	5.6	0.0	5.3	0.0	7.2	0.0	5.3	0.0
A.1.2.2. Ciudad Mujer	NO	15.9	0.1	6.2	0.0	7.4	0.0	10.7	0.0	9.0	0.0	4.2	0.0
A.1.2.3. Paquete agrícola	SI	22.8	0.1	22.8	0.1	25.7	0.1	26.0	0.1	23.8	0.1	-2.7	0.0
A.1.2.4. Paquete escolar	SI	67.7	0.3	66.4	0.3	67.1	0.3	70.7	0.3	73.5	0.3	2.1	-0.1
A.1.2.5. Alimentación escolar	SI	24.5	0.1	25.5	0.1	30.9	0.1	25.2	0.1	22.9	0.1	7.6	0.0
A.1.2.6. Becas escolares	NO	6.8	0.0	6.3	0.0	5.8	0.0	5.8	0.0	5.6	0.0	0.5	0.0
A.2. Servicios sociales (en especie)		1,878.5	8.5	1,892.0	8.4	2,000.5	8.5	2,071.7	8.6	2,129.7	8.5	457.9	0.3
A.2.1. Educación	SI	754.7	3.4	771.3	3.4	817.3	3.5	836.2	3.5	846.2	3.4	175.8	0.1
A.2.2. Salud (Cuentas Nacionales de Salud) 1/	SI	1,123.8	5.1	1,120.7	5.0	1,183.2	5.0	1,235.5	5.1	1,283.5	5.1	282.1	0.2
A.2.2.1. Ministerio de Salud	SI	623.3	2.8	588.8	2.6	609.5	2.6	641.9	2.7	643.7	2.6	111.0	0.0
A.2.2.2. ISSS	SI	373.4	1.7	404.0	1.8	430.5	1.8	459.9	1.9	496.6	2.0	140.5	0.2
A.2.2.3. Otros	NO	127.1	0.6	129.3	0.6	138.6	0.6	76.8	0.3	38.3	0.2	-74.3	-0.4
B. Subsidios indirectos		375.6	1.7	435.3	1.9	355.6	1.5	253.3	1.0	253.8	1.0	-6.2	-0.3
B.1. Electricidad	SI	166.4	0.8	174.1	0.8	141.8	0.6	64.4	0.3	45.6	0.2	-69.6	-0.4
B.2. Transporte	SI	55.8	0.3	40.3	0.2	36.7	0.2	42.8	0.2	42.5	0.2	-14.0	-0.1
B.3. Agua	SI	102.118	0.5	74.108	0.3	70.3	0.3	75.8	0.3	71.2	0.3	4.0	0.0
B.4. Agua (rebaja de CEL a ANDA)	SI	51.3	0.2	45.8	0.2	46.22	0.2	21.4	0.1	37.4	0.1	16.3	0.0
B.5. Subsidio al gas	SI	0.0	0.0	101.0	0.4	60.6	0.3	48.9	0.2	57.1	0.2	57.1	0.2
C. Gasto Capital		790.0	3.6	689.2	3.1	710.8	3.0	817.1	3.4	743.6	3.0	74.8	-0.3
D. Pensiones contributivas	SI	442.3	2.0	467.0	2.1	485.2	2.1	519.9	2.2	560.4	2.2	154.8	0.2
E. Otros gastos		1,250.0	5.7	1,374.7	6.1	1,397.3	6.0	1,478.6	6.1	1,582.3	6.3	305.8	0.1
E.1. Seguridad Pública (Judicial, Ministerio, Fiscalía)		620.7	2.8	619.7	2.7	727.2	3.1	728.8	3.0	772.4	3.1	203.8	0.3
E.2. Resto 2/		629.3	2.9	755.0	3.3	670.1	2.9	749.8	3.1	809.9	3.2	102.0	-0.2
TOTAL DE INGRESOS		4,679.2	21.3	4,738.7	21.0	4,921.7	21.0	5,272.1	21.8	5,617.1	22.5	1,396.8	1.7
A. Recaudación tributaria más FEFE neta (A.1-A.2)		3,773.5	17.2	3,799.7	16.8	3,949.3	16.8	4,201.5	17.4	4,443.3	17.8	1,236.4	2.0
A.1. Recaudación tributaria más FEFE (bruta)		3,971.3	18.1	4,012.2	17.8	4,149.8	17.7	4,273.1	17.7	4,525.4	18.2	1,025.1	0.9
A.1.1. Impuestos directos		1,527.1	6.9	1,573.8	7.0	1,595.0	6.8	1,719.5	7.1	1,862.4	7.5	653.3	1.5
A.1.1.1. Impuesto a la renta sobre personas naturales 3/		577.8	2.6	627.4	2.8	362.5	1.5	511.1	2.1	417.0	1.7	-38.6	-0.6
A.1.1.1.1. Personas naturales asalariadas	SI	324.8	1.5	564.3	2.5	286.5	1.2	388.4	1.6	278.2	1.1	22.1	-0.1
A.1.1.1.2. Personas naturales no asalariadas	NO	253.0	1.2	63.1	0.3	76.0	0.3	122.6	0.5	138.8	0.6	-60.7	-0.4
A.1.1.2. Impuestos a la renta sobre empresas		793.2	3.6	693.1	3.1	704.3	3.0	864.8	3.6	929.5	3.7	299.0	0.6
A.1.1.3. Renta personas naturales y jurídicas	NO	135.4	0.6	203.8	0.9	480.5	2.0	289.6	1.2	395.5	1.6	288.8	1.1
A.1.1.4. Otros impuestos sobre la renta	NO	0.0	0.0	25.0	0.1	27.4	0.1	24.2	0.1	31.2	0.1	31.2	0.1
A.1.1.5. Impuesto a las transferencias de propiedades	NO	20.7	0.1	24.4	0.1	20.4	0.1	22.7	0.1	22.7	0.1	6.4	0.0
A.1.1.6. Contrib. Especial. grandes contribuyentes	NO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.0	0.0	66.6	0.3	66.6	0.3
A.1.2. Impuestos indirectos		2,444.2	11.1	2,462.4	10.8	2,554.9	10.9	2,553.6	10.6	2,663.0	10.7	372.0	-0.6
A.1.2.1. Impuesto al Valor Agregado	SI	1,901.7	8.6	1,910.0	8.5	1,924.3	8.3	1,853.9	7.7	1,946.9	7.8	145.5	-1.1
A.1.2.2. Impuestos específicos a productos	NO	145.1	0.7	149.4	0.7	162.3	0.7	170.2	0.7	173.1	0.7	32.7	0.0
A.1.2.3. Gasolinas (FEFE, FOVIAL, COTRANS)	SI	135.5	0.6	138.7	0.6	151.3	0.6	163.7	0.7	170.2	0.7	53.2	0.1
A.1.2.4. Aranceles	NO	199.2	0.9	181.3	0.8	194.2	0.8	206.5	0.9	210.8	0.8	43.5	0.0
A.1.2.5. Con. para seguridad ciudadana y convivencia	NO	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	0.0	48.5	0.2	48.9	0.2	48.9	0.0
A.1.2.6. Impuesto operaciones financieras	NO	0.0	0.0	21.5	0.1	86.5	0.4	84.4	0.3	84.9	0.3	84.9	0.0
A.1.2.7. Otros indirectos (matrícula, llamadas, migración)	NO	62.8	0.3	42.6	0.2	24.2	0.1	26.5	0.1	28.1	0.1	-36.6	-0.2
A.2. Devoluciones 4/		197.8	0.9	217.5	1.0	200.5	0.9	71.6	0.3	82.1	0.3	-211.3	-1.1
B. Ingresos no tributarios		834.9	3.8	892.7	4.0	919.6	3.9	1,024.7	4.2	1,129.5	4.5	330.0	0.6
B.1. Contribuciones a la seguridad social	SI	425.1	1.9	448.7	2.0	482.0	2.1	533.2	2.2	567.6	2.3	182.4	0.4
B.2. Empresas públicas		106.3	0.5	123.8	0.5	108.4	0.5	121.9	0.5	116.4	0.5	-52.6	-0.4
B.3. Otros no tributarios (sin contar el FEFE)		303.5	1.4	320.2	1.4	329.2	1.4	369.6	1.5	445.5	1.8	200.2	0.6
C. Donaciones		70.8	0.3	46.3	0.2	52.8	0.2	45.9	0.2	44.2	0.2	-169.7	-0.9
Déficit		-979.4	-4.5	-907.0	-4.0	-851.0	-3.6	-750.3	-3.1	-631.0	-2.5	275.5	1.9
PIB		21,991.0		22,593.5		23,438.2		24,154.1		24,928.0			

- 1/ Ramo de Salud, proviene de Cuentas Nacionales de Salud, "Memoria de Labores del Ministerio de Salud.
- 2/ Se tomó como el residuo del monto de gasto total registrado por el Banco Central, después de descontar todos y cada uno de los renglones anteriores
- 3/ Desglose por tipo de contribuyente acorde con Informe de gestión financiera del Estado
- 4/ A las devoluciones se sumaron lo acreditado por el Impuesto a Operaciones Financieras

Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe de Gestión Financiera del Estado, Banco Central de Reserva Cuentas Nacionales

Como se ha mencionado, para realizar el análisis de incidencia, se tomaron como base los datos provenientes de la EHPM, debido a lo cual no se incorpora la incidencia impositiva sobre los ingresos de las empresas, es decir, no se incluyen: los impuestos a la renta de personas jurídicas o empresas, los pagos por transferencias de propiedades, las contribuciones a los grandes contribuyentes.

El análisis incluyó las siguientes obligaciones tributarias: a) renta de personas asalariadas, b) el impuesto al valor agregado (IVA), y c) los impuestos aplicados al consumo de gasolinas, donde se incluye lo recaudado por el Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE). Para 2017, el monto recaudado por los impuestos incorporados en el estudio suma en total US\$2,395.4 millones. En relación con la recaudación bruta –donde se han añadido todos los ingresos por los tributos aplicados a las gasolinas y los impuestos incluidos en el análisis de incidencia– la recaudación incorporada en el análisis representa el 52.9%, del total.

El gasto total sin los intereses disminuyó levemente entre 2011 y 2017, como porcentaje del PIB. La capacidad efectiva de gastar con la que cuenta un Estado, se observa por el nivel que alcanza el monto global erogado, pero sin incluir lo cancelado en intereses; a esta categoría se le llama gasto primario.

Como revela el cuadro 1, en el periodo entre 2011 y 2017, los pagos por intereses aumentaron de 2.6% a 3.2% del PIB, mientras que en relación con el PIB el gasto total se mantuvo aproximadamente en el mismo nivel, con lo cual, el gasto primario disminuyó en una proporción mayor; en términos del PIB, el gasto primario pasó de 22.7% a 21.9%.

El gasto primario se divide en gastos que están direccionados específicamente hacia el área social y otros que por su propia naturaleza persiguen otros objetivos, como la seguridad pública o de infraestructura a través del gasto de capital. Lo destinado especialmente a los temas sociales, se puede subdividir entre transferencias directas, y gastos en especie, tales como para educación y salud.

Por convención del CEQ, las transferencias se dividen en dos tipos, aquellas que son netamente efectivas o *cash*, y aquellas que son cercanas sustitutivas de efectivo. En la categoría de transferencias cercanas a sustitutos de efectivo se ubican los beneficios relacionados con programas sociales que, de alguna manera, provocan un ahorro para el hogar. En el caso de El Salvador, por ejemplo, se toma como transferencia directa el paquete escolar de útiles y uniformes, ya que al recibirlo provoca que el hogar no realice el desembolso, que tendría que efectuar sin el programa.

Las transferencias en efectivo, sin considerar el subsidio al gas, pasaron de sumar US\$38 millones o 0.2% del PIB en 2011, a US\$36.6 millones o 0.1% del PIB en 2017. Este tipo de transferencias ascendieron hasta un máximo de US\$52.7 millones en 2012. Entre las transferencias en efectivo, se incluyen los beneficios de los programas: Comunidades Solidarias Rurales (CSR), Comunidades Solidarias Urbanas (CSU), Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) y Pensión Básica Universal del adulto mayor. Los beneficios monetarios de los cuatro programas anteriores fueron incluidos en el análisis de incidencia. Por otro lado, debido a que en la EHPM no aparece información si los hogares reciben algún beneficio del programa de veteranos de guerra, lo cual está relacionado con su reducida cantidad de beneficiarios, que alcanzan 2 mil, no se incluyó en la imputación⁹.

Entre las transferencias cercanas a efectivo destacan seis programas: Paquete agrícola, Alimentación escolar y Paquete escolar son incluidos en el análisis de inferencia. No obstante, debido a que la EHPM no presenta información para ubicar sus beneficiarios, los programas: Vaso de leche, Ciudad mujer, y Becas escolares no se incorporaron al análisis de inferencia. En general, este tipo de transferencias en especie, aumentaron desde US\$124.9 millones o 0.6% del PIB en 2011 a US\$142 millones o 0.6% del PIB en 2017.

Los recursos hacia áreas sociales catalogados en especie que se incluye en el análisis son los servicios de educación y de salud, que representan la parte más significativa de los gastos sociales, estos no han disminuido, por el contrario, en conjunto el rubro se ha incrementado levemente en el periodo desde US\$1,671.8 millones u 8.2% del PIB en 2011, a US\$2,129.7 millones u 8.6% del PIB en 2017. Ambos aspectos del área social, educación y salud, están incluidos en el análisis de incidencia.

Hacia 2017, sin los programas anteriores vinculados con transferencias directas para evitar una doble contabilización, se asignó al rubro de educación un monto anual de US\$846 millones, mientras que,

⁹ La pregunta 321 de la sección 3 de la EHPM es ¿Qué beneficios recibe el hogar de parte del gobierno?, y sus opciones de respuesta son: subsidios de agua, gas y energía eléctrica, Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas, Pensión Básica Universal y Paquete Agrícola. Asimismo, hasta 2017 se incorporó en la encuesta una sección que está dedicada a los beneficios de los programas sociales; no obstante, también se contemplan los mismos programas.

según las Cuentas Nacionales de Salud, los montos para las instituciones que brindan servicios de salud a la ciudadanía suman US\$1,283 millones, en recursos.

Como se menciona, en tanto las transferencias en especie no han disminuido, y las transferencias directas, presentan una leve reducción; la disminución en el gasto primario proviene de un descenso de -0.3% del PIB en el gasto relacionado con subsidios indirectos. Como subsidios indirectos se considera la modalidad de ayudas del Estado, que reciben los hogares por la vía de compras en bienes, debajo de su valor de mercado. En el estudio se reconocen como subsidios indirectos, los servicios de agua domiciliar, suministrada por la compañía estatal ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados), el servicio de transporte público, la energía eléctrica y la compra de gas.

Los montos en beneficios por programas sociales son considerados transferencias directas. Esta categoría mostró una disminución desde US\$326.4 millones en 2011, a US\$178.6 millones en 2017, y un descenso en términos del PIB de 1.6% a 0.7% del PIB. Esta variación se debe fundamentalmente al cambio de clasificación del subsidio del gas que, debido a su cambio de modalidad, entre 2011 y 2013, se cuantificó como transferencia directa, pero entre 2015 y 2017, se contabilizó que su aporte al ingreso del hogar es indirecto, porque las personas deben realizar un desembolso y comprar el producto, para acceder a un descuento.

En relación con el subsidio al gas, es relevante destacar que, entre junio de 2011 a diciembre de 2013, funcionó como una transferencia directa de efectivo por US\$9.1 dólares al mes, para aquellos hogares que tuvieran un consumo menor a que 99 kWh. Sin embargo, desde 2014 a la fecha, funciona como un subsidio indirecto; en tanto, los hogares deben comprar el recipiente de gas y en la compra recibir un descuento, cuyo valor es estipulado por el Ministerio de Economía cada mes. Debido a este cambio de modalidad, como se observa en el cuadro 1, entre 2011 y 2013 se toma el subsidio al gas como una transferencia directa, y luego, desde 2013 a la fecha, el subsidio es tratado como indirecto.

En general, las inversiones tanto en educación y salud, se incrementaron levemente, también las pensiones contributivas y los gastos en seguridad pública se expandieron. Por otro lado, las transferencias corrientes, sin considerar el subsidio del gas, se mantuvieron; sin embargo, aunque las variaciones fueron en menor proporción, los descensos se experimentaron en mayor medida en subsidios indirectos, en 0.3% del PIB.

Finalmente, también es notorio el alcance que tiene la diferencia, una vez descontados todos los rubros de gastos mencionados al total general. Lo anterior se corrobora si al gasto total se le restan las transferencias en programas sociales, servicios sociales en educación y salud, subsidios indirectos, pensiones y seguridad pública¹⁰, la cantidad restante asciende a US\$809 millones, e implica un porcentaje del 3.3% del PIB.

Por los motivos anteriormente mencionados, tomando en cuenta los programas sociales incluidos, los subsidios, los rubros de educación y salud, más los subsidios indirectos, los beneficios del gasto imputados en el análisis de incidencia, alcanzan el 56.9% del gasto primario; sin embargo, en relación con lo direccionado al gasto social, los beneficios que se encuentran imputados en el mismo análisis de incidencia, representan el 97.5% del gasto social.

¹⁰ Se incluye como seguridad pública, lo destinado al Ministerio de Seguridad Pública, la Corte Suprema de Justicia, y la Fiscalía General de la República.

II. Aspectos metodológicos, evolución de los principales rubros analizados y fuentes de información

Para indagar sobre ¿cuáles cambios han percibido los principales rubros incluidos en el análisis de incidencia? a continuación se realiza un esbozo de las principales modificaciones que se han experimentado en cada intervención, tomando en cuenta los detalles y las fuentes de información que se emplearon en el análisis. Los rubros de gasto son: las transferencias directas, los subsidios indirectos considerados, y los servicios sociales en educación y salud. En cuanto a los gravámenes, los rubros son: por el lado de los impuestos directos, el aplicado a la renta y por el lado de los impuestos indirectos, el aplicado al valor agregado y al consumo de combustibles.

a. Transferencias directas

Después de 2009 iniciaron varias modalidades nuevas de transferencias directas. La evolución de los montos invertidos en los diferentes programas se detallan el cuadro 2; asimismo, en el cuadro 3 se visualiza la cantidad de beneficiarios que están registrados. Ambos aspectos se refieren a las anotaciones administrativas. La información retoma trece programas identificados, los cuales se separan en transferencias en efectivo y en transferencias cercanas a efectivo.

Los programas que involucran transferencias en efectivo son los siguientes. Primero, el proyecto CSR, el cual inició en 2005 con el nombre de Red Solidaria; segundo, con el objeto de atender a la población de mayor edad viviendo en las municipalidades más pobres del país, en 2010, se inauguró el programa de Pensión Básica Universal para el adulto mayor; tercero, también en 2010 se instaló el programa PATI; cuarto, en 2012, se introdujo el esfuerzo de las CSU.

Las transferencias cercanas a efectivo, o en especie que el Estado entrega a los hogares son: primero, el programa de paquete escolar, que inició en 2009; segundo, la dotación de alimentación escolar, atención a los lisiados; y tercero, el paquete agrícola.

En general, entre 2013 y 2017 el monto invertido en estos programas se ha mantenido. Como se muestra en el cuadro 3, la información recopilada da cuenta que, en términos de recursos, partiendo de US\$53 millones, después de aumentar rápidamente hasta 2013, desde ese año la cantidad de recursos que se destinaron a estos programas se ha mantenido en alrededor de US\$175 millones.

No obstante, los beneficiarios de los programas disminuyeron. Como se registra en el cuadro 2, por ejemplo, después que el programa de CSR registraba 105 mil beneficiarios en 2009, en 2017 registra 62.4 mil. El programa de Paquete escolar y Alimentación escolar, pasaron de registrar: 1.3 millones de beneficiarios en 2010 a 1.1 millones en 2017; y de 1.3 millones de beneficiarios en 2012 a 1.1 millones en 2017. El paquete agrícola pasó de 664 mil en 2014 a 500 mil en 2017. En 2017 el programa PATI terminó, ya no registró beneficiarios. El programa Ciudad Mujer disminuyó sus beneficiarios de 561 mil a 398 mil en 2017. Únicamente se mantuvieron los beneficiarios de los programas de la pensión del adulto mayor, el vaso de leche y becas escolares.

Cuadro 2 El Salvador: Recursos invertidos en programas sociales públicos 2008- 2017

Millones de US\$

Concepto	Institución responsable	Año inicio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Transferencias	FISDL		11.2	19.2	22.6	24.5	33.0	35.0	37.1	38.6	32.1	35.9
Comunidades solidarias 1/	FISDL		11.2	19.2	18.8	17.1	22.0	17.7	15.4	18.4	13.3	14.0
Rurales		2005	11.2	19.2	18.8	17.1	14.4	14.6	12.7	15.5	11.6	12.5
Urbanas		2012	0.0	0.0	0.0	0.0	7.6	3.1	2.8	2.9	1.7	1.5
Pensión básica universal adulto mayor	FISDL	2009	0.0	0.0	3.8	7.4	10.1	17.0	19.0	19.2	17.8	20.1
Programa de apoyo temporal al ingreso (PATI)	FISDL	2010	0	0	0.46	13.5	19.72	16.2	7.47	2.47	0.7	0.01
Pensión básica a veteranos	FISDL	2012	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.2	2.7	1.1	1.0	1.8
B. Programas área de educación	MINED		16.8	12.2	102.2	93.6	105.2	104.4	109.0	103.7	106.9	109.2
Programa paquete escolar	MINED	2010	0.0	0.0	76.4	71.4	78.9	67.7	66.4	67.1	70.7	73.5
Primaria			0.0	0.0	63.4	57.1	63.1	54.2	53.1	42.9	45.3	47.1
Secundaria			0.0	0.0	13.0	14.3	15.8	13.5	13.3	24.2	25.4	26.4
Alimentación Escolar	MINED	1984	16.8	10.4	21.0	15.3	16.7	24.5	30.9	25.3	25.2	22.9
Vaso de leche	MINED/MAG	2011	0.0	0.0	0.0	1.9	3.3	5.4	5.4	5.6	5.3	7.2
Becas Escolares	MINED	2009	0.0	1.8	4.8	5.0	6.3	6.8	6.3	5.8	5.8	5.6
Becas Educación Técnica			0.0	1.8	4.8	4.8	4.9	4.9	4.9	5.5	5.5	5.3
Becas Educación Media			0.0	0.0	2.5	2.3	1.4	2.0	1.4	0.3	0.3	0.3
C. Paquete Agrícola	MAG	1997	25.0	21.6	21.7	26.5	29.0	22.8	22.8	25.7	26.0	23.8
D. Ciudad Mujer	Presidencia	2011	0.0	0.0	0.0	4.8	4.7	15.9	6.2	7.4	10.7	9.0
E. Jóvenes con Todo	INJUVE	2016	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.2	10.1
Total			53.0	53.0	146.5	149.4	171.9	178.1	175.1	175.4	175.7	177.8

1/ Incluye el gasto en bonos de salud y educación de Comunidades Solidarias Rurales y el bono de educación de Comunidades Solidarias Urbanas.

Nota: solo los programas de Comunidades Solidarias y el de bonos escolares implican transferencias monetarias a los beneficiados, el resto de programas es en especie o servicios. No se incluye el gasto administrativo en los programas.

Fuente: Elaborado con datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025 del MH, pg. 29. Datos para 2015 del PATI, veteranos de guerra y becas escolares tomados de presentación "Anteproyecto de reformas a la Ley del Sistema de Ahorro de Pensiones pensiones" del MH ante la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea de Hacienda, Marzo 6, 2016.

Cuadro 3 El Salvador: Beneficiarios de programas sociales públicos no contributivos 2008 - 2017

Número de participantes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Transferencias										
Comunidades Solidarias 1/	83,654	105,824	98,377	90,997	86,859	80,945	78,947	72,803	66,048	62,456
Rurales: Bonos salud y educación (CSR) (en familias)		105,824	98,377	90,997	82,994	75,192	72,213	66,628	61,073	56,956
Urbanas: Bonos educación (CSU)		0	0	0	3,865	5,753	6,734	6,175	4,975	5,500
Pensión básica universal adulto mayor 2/	0	0	8,019	15,300	25,477	28,688	33,170	31,475	30,594	33,290
Programa de apoyo temporal al ingreso	0	0	3,633	16,151	27,992	28,758	11,210	4,034	417	0
Pensión básica a veteranos 3/	0	0	0	0	2,082	2,111	1,997	1,713	1,496	1,549
B. Programas área de educación										
Programa paquete escolar	0	0	1,377,113	1,316,290	1,281,836	1,246,311	1,228,546	1,299,266	1,239,145	1,180,633
Estudiantes Básica	0	0	1,377,113	1,326,452	1,310,845	1,267,430	1,228,846	1,199,648	1,110,678	1,044,380
Estudiantes Media	0	0						146,997	141,639	136,709
Alimentación Escolar	877,041	1,310,286	1,316,779	1,334,044	1,339,726	1,340,007	1,320,848	1,275,900	1,210,532	1,148,875
Vaso de leche 4/	0	-	-	246,072	499,819	821,036	821,036	934,621	945,591	n.d.
Becas Escolares	0	1,019	4,104	5,025	7,561	9,106	7,873	6,252	6,613	6,594
Becas Educación Técnica	0	1,019	2,098	2,517	2,557	2,696	2,756	3,046	3,056	3,019
Estipendios Educación Técnica	0	0	1,944	1,936	1,936	1,936	2,016	2,556	2,907	2,925
Becas Educación Media	-	0	62	572	3,068	4,474	3,101	650	650	650
C. Paquetes agrícolas 5/	436,998	550,003	538,011	442,890	474,861	536,137	664,402	570,531	561,577	500,376
D. Ciudad Mujer (familia)	0			419,597	474,861	536,137	664,402	570,531	561,577	398,736
E. Jóvenes con Todo									3,392	7,438

1/ Incluye participantes de Comunidades Solidarias Rurales (CSR) y Urbanas (CSU).

2/ En 2014, 27,378 beneficiarios de la pensión adulto mayor habitaban en municipios rurales y 4,779 en municipios urbanos, según datos del FISDL.

3/ Para 2014, beneficiarios de la pensión a veteranos, son de estadísticas del FISDL en: <http://www.fisdgob.gov.sv/temas-543/estadisticas/subsidios>

4/ Dato 2014 y 2015 Programa Vaso de Leche son estimaciones del MINED de estudiantes beneficiados. Es un subprograma del Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE).

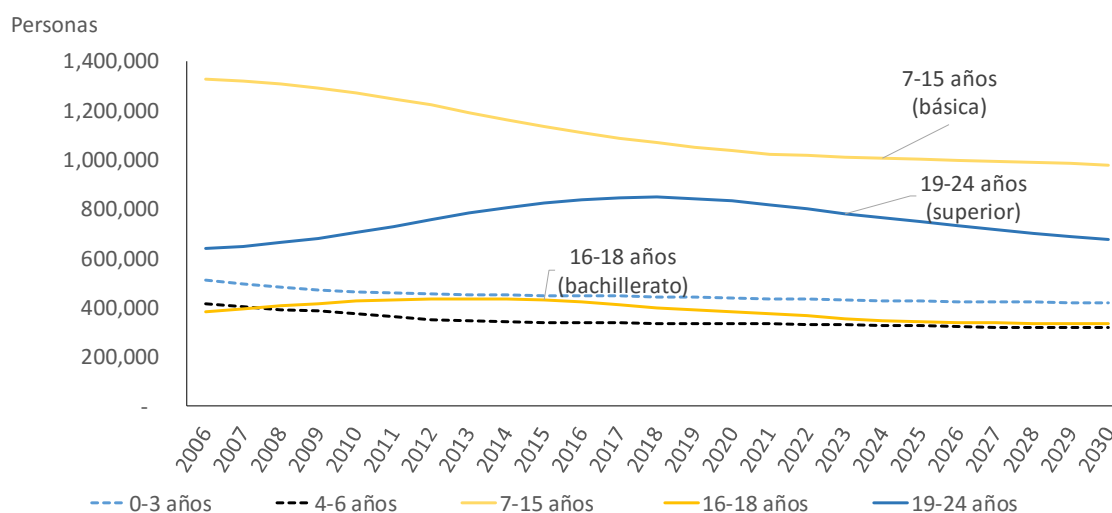
5/ Para 2014 y 2015 estimaciones del MAG.

Datos de participantes 2010-2012 para los programas de los literales A., B., C. y D. (para Vaso de Leche 2010-2013), con excepción de la pensión de veteranos, provienen de la publicación "El Camino del Cambio en El Salvador, Legados de cuatro años de gestión, Balance Social 2009-2012", Secretaría Técnica de la Presidencia.

Datos de participantes 2013-2015 para los programas Comunidades Solidarias (con excepción de pensión a veteranos), Paquete escolar, Alimentación Escolar, Ciudad Mujer, y dato 2013 de Agricultura Familiar, son de respuesta a una gestión de información hecha a la Presidencia de la República través del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), disponible en la página de la Presidencia.

Un elemento que influye en el descenso, es el cambio de composición de la población según la edad. Como revela la gráfica 1, acorde con las proyecciones de población, publicadas por la DIGESTYC, el grupo etario correspondiente al nivel de educación básica, es decir, entre 7 y 15 años, muestra una disminución importante, pasando de 1.3 millones en 2006 a 1.07 millones en 2018. Mientras que, la población entre 19 y 24 años, es decir, aquella que le corresponde la educación superior, está aumentando fuertemente, pasado de 639 mil jóvenes en 2006 a 846 mil jóvenes en 2018.

Gráfica 1. Proyecciones de población según grupo etario



Fuente: DIGESTYC “El Salvador: Estimaciones y Proyecciones de Población. Nacional 2005-2050. (Revisión 2014)”

Al fenómeno de aumento de la población en este grupo etario, se le conoce como bono demográfico. Es importante mencionar que acorde con las proyecciones, el grupo poblacional con edades entre 19 y 24 años se está aproximando a su máximo, lo cual implica que el bono demográfico se está alcanzando.

El comportamiento de la población entre 7 y 15 años, es particularmente importante debido a que constituye un grupo objetivo de dos de los principales programas gubernamentales, pero que está disminuyendo. En la actualidad, el programa de paquete escolar y alimentación escolar, poseen la cantidad más alta de beneficiarios y reciben los montos más altos de presupuesto; sin embargo, debido a la disminución de la cantidad de potenciales beneficiarios es menor. Este aspecto implica que, al haber menos niños y niñas en las aulas, automáticamente dejan de recibir el beneficio. De cara a la política pública, este aspecto podría redundar en una menor amplitud de las herramientas del gasto público para atender a la población. Debido a ello, más adelante se indaga si estas tendencias tienen una repercusión dentro de la población en pobreza.

A la base de datos de la encuesta, se imputaron los programas de CSR, CSU, PATI, Pensiones para el adulto mayor, Paquete agrícola, Paquete escolar, Alimentación escolar. A continuación, se desarrollan detalles de cada uno de ellos. No se imputaron los siguientes programas: Pensión de veteranos de guerra, Becas Escolares, Ciudad Mujer, Atención a lisiados de guerra, y “Jóvenes con Todo”. En estos casos, la información contenida dentro de la encuesta, no aporta datos suficientes para delimitar a los beneficiarios, directa o indirectamente.

Programa de Comunidades Solidarias Rurales

Siguiendo las experiencias de otros países de América Latina, el primer programa de Transferencias Condicionadas implementado en El Salvador, se instauró en 2005. Inicialmente fue llamado “Red Solidaria”, pero en 2009 fue renombrado como CSR.

Según Soares y Britto (2008), tres son los elementos básicos que conforman un programa de transferencias condicionadas: una estrategia de focalización, un sistema de monitoreo y un conjunto de reglas de graduación para los beneficiarios. En el caso de El Salvador, el programa pretende intervenir en familias que residen en la zona rural, inicialmente ubicados en los 32 municipios (unidades administrativas más pequeñas en las que está dividido el país), que fueron catalogados como zonas de pobreza severa del país, por el estudio “Mapa de pobreza” elaborado por FISDL-FLACSO¹¹ en 2004. Seguidamente el programa se extendió a los 68 municipios, identificados en pobreza extrema o alta.

Las transferencias que fueron previstas en el programa contemplan un bono de educación por US\$15 dólares mensuales para familias con niños menores de 18 años que no han completado el sexto grado; un bono de salud por US\$15 dólares mensuales para familias donde haya al menos una mujer embarazada, o donde vivan niños menores de 5 años; un bono por US\$20 dólares si la familia cumplía ambos requisitos. Ambos criterios de elegibilidad, debían ser cumplidos en el momento cuando se realizó el censo en dichos municipios. En términos monetarios, las transferencias sumaron como máximo US\$22 millones en 2012, posteriormente fueron disminuyendo hasta alcanzar US\$14 millones en 2017 (cuadro 2).

Como contraparte, la familia se comprometía a los siguientes aspectos: primero, a asegurar la matrícula y asistencia a la escuela de los niños y las niñas menores de 15 años de edad hasta sexto grado; segundo, a registrar, tanto a la madre como a los niños y a las niñas, a chequeos periódicos de salud; tercero, asistir a capacitaciones del programa; y cuarto, a utilizar los fondos para el consumo de alimentos. Como parte del sistema de monitoreo del programa, se estableció un continuo seguimiento para que las corresponsabilidades del hogar se cumplieran.

El programa estableció un convenio con cada hogar, que además de regular los detalles de la relación con la familia, estipuló la regla de salida o graduación del programa, que instituía que la familia tendría el derecho de recibir la transferencia por tres años. No obstante, la situación se reevaluó, especialmente si los escolares aún no habían terminado la primaria o el sexto grado. En la práctica, no se fueron renovando los beneficiarios cuando las generaciones fueron alcanzando el sexto grado. Como indica el cuadro 3, la cantidad máxima de hogares que se atendieron alcanzó 105 mil durante 2009, luego se experimentó una paulatina reducción, hasta alcanzar 62.4 mil durante 2017.

En cuanto al análisis de incidencia, la EHPM realiza la pregunta directa si el hogar recibió beneficios. Por medio de dicha pregunta se logró distinguir quiénes habían tenido transferencias utilizando el

¹¹ “Mapa de Pobreza: Tomo I. Política Social y Focalización”, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), El Salvador, 2004.

método de identificación directa¹². También, se emplearon los criterios del programa para colocar el monto del bono a cada hogar, de acuerdo con su modalidad (de educación, de salud, o ambos) tales como la edad y nivel educativo de los miembros del hogar.

Programa de Comunidades Solidarias Urbanas

En correspondencia con los esfuerzos realizados en el área rural, ejecutado por el FISDL, en 2009 se creó el programa de CSU, el cual tiene como objetivo atender a ciertos hogares, en situación de pobreza precaria en zonas urbanas. El programa otorga una transferencia condicional relacionada con el nivel de escolaridad. Acorde con la idea original, el programa pretendió focalizar intervenciones para hacer converger esfuerzos de varias instituciones, en mejorar la calidad de dichas poblaciones, y establecer acciones para disminuir la violencia.

Las localidades donde el programa focalizó su intervención son aquellas catalogadas como “comunidades marginales”. Dichos asentamientos fueron identificados por el “Mapa de pobreza urbana y exclusión social, Volumen 1. Conceptos y metodología”¹³, como territorios donde se concentra la pobreza en la zona urbana. En dicha publicación se identificaron tales unidades como Asentamientos Urbanos Precarios (AUP). Los AUP se definen como conglomerados “de viviendas que presentan condiciones de precariedad, tanto en sus materiales de construcción como en relación con sus servicios básicos”¹⁴. El mapa clasificó los AUP como en pobreza alta, moderada, alta y extrema; sin embargo, la intervención prioriza los AUP clasificados, como en precariedad severa y alta.

La intervención tiene como propósito atender a una población objetivo primordialmente compuesta por mujeres jóvenes de hasta 21 años, que se encuentren recibiendo educación acorde con tres niveles en específico: tercer ciclo, es decir, entre séptimo y noveno grado, el programa concede un bono entre US\$12 y US\$16 dólares; educación media o bachillerato, donde se liquida un bono mensual entre US\$18 y US\$20 si es hombre, o entre US\$28 a US\$30 si es mujer; bachillerato técnico entrega entre US\$24 y US\$26 dólares, si es hombre y entre US\$34 y US\$36 dólares si es mujer. A lo anterior se sumaron US\$10 si presenta discapacidad, y US\$10 si la joven es madre.

El programa inició durante 2012, cuando la inversión en la intervención alcanzó US\$7.6 millones; sin embargo, para 2017 se entregaron US\$1.5 millones en bonos (cuadro 2). Asimismo, en relación con los beneficiarios, durante 2014 registró un máximo de 6.7 mil; sin embargo, disminuyeron hasta alcanzar 5.5 mil en 2017 (cuadro 3).

Para el análisis de incidencia, en tanto la EHPM realiza la pregunta directa, para reconocer los beneficiarios dentro de la encuesta, se empleó el método de identificación directa para imputación. No obstante, para distinguir las modalidades de las transferencias, se utilizaron los criterios del programa para identificar directamente quiénes reciben el beneficio, como el sexo, y la edad y de los miembros del hogar.

¹² Para consultar con detalle, los métodos de imputación se encuentran en el manual CEQ. “Commitment to Equity Handbook, Estimating the impact of fiscal policy on Inequality and Poverty”, Nora Lustig, 2018.

¹³ FLACSO, MINEC, PNUD (2010). Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología. San Salvador. El Salvador.

¹⁴ Idem.

Programa de Pensión Básica Universal del adulto mayor

Inició en 2009. Mensualmente los beneficiarios reciben US\$50. El monto es entregado cada cuatro meses totalizando US\$200 anuales. En 2010 se invirtieron US\$3.8 millones en el programa; sin embargo, para 2014, los desembolsos habían subido hasta US\$19 millones, cifra en la que se ha mantenido.

El grupo objetivo del programa son los adultos mayores de 70 años que residan en las 32 municipalidades más pobres del país. Los municipios que fueron elegidos son aquellos que el Mapa de Pobreza catalogó como en pobreza severa extrema y pobreza alta. Asimismo, el programa incluye el fortalecimiento de la atención en salud por medio de Equipos Comunitarios de Salud Familiar. La imputación se realizó por identificación directa, sobre aquellos hogares que contestaron que recibían el beneficio.

La evaluación de impacto realizada al programa por Martínez, Pérez y Tejerina (2014), indica que los hogares que participan del programa, tienen más probabilidad de salir de la pobreza extrema en 26 puntos porcentuales. Lo anterior acontece a pesar que, según la evaluación, los adultos mayores son menos propensos a participar en el mercado laboral, en una magnitud que en promedio alcanza US\$4.9 mensuales, según dicho estudio. Adicionalmente, los jóvenes que viven en hogares participantes son más propensos a permanecer en la escuela, en 6 puntos porcentuales.

Programa de Apoyo Temporal al Ingreso

Diseñado originalmente como respuesta a la crisis internacional de 2009, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), fue una intervención que tuvo como objetivo otorgar una transferencia monetaria temporal a grupos de población en situación de vulnerabilidad, que habían perdido su ingreso. Acorde con el FISDL, se estableció como grupo de población objetivo a mujeres “jefas de hogar” y jóvenes que perdieron su empleo, ya sea como empleador o por cuenta propia, cuya edad se encontraba entre 16 y 24 años, y residían en asentamientos urbanos precarios, de municipios identificados por su alta incidencia de violencia.

El programa funcionó incorporando a grupos de beneficiarios en diferentes etapas. En cada una de las estas se establecía el territorio a intervenir, seguidamente las personas que cumplía con los requisitos se auto postularon. Como indica el cuadro 1, en total, entre 2009 y 2017, el programa invirtió US\$60.51 millones, alcanzando en 2012 un máximo con un desembolso de US\$19.7 millones. Acorde con el cuadro 2, partió de registrar 3.6 mil personas beneficiarias en 2010, y alcanzó un máximo de 28.7 miles de personas en 2013; seguidamente desde 2013 a 2017, debido a que no se fueron renovando los beneficiarios cuando alcanzaron el tiempo establecido, la población atendida fue disminuyéndose, ya en 2017 no registró ningún beneficiario¹⁵.

El programa PATI entregó a cada participante US\$100 por mes, totalizando un máximo de US\$600 en seis meses. El bono se condicionó a que los participantes asistieran a cursos de capacitación y actividades productivas o sociales, en la forma de proyectos comunitarios¹⁶.

¹⁵ Información solicitada vía Ley de Acceso a la Información Pública al FISDL, número correlativo 3939-2017.

¹⁶ “Evaluación del impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)”, Margarita Beneke de Sanfeliú, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Julio de 2014.

Para realizar el análisis de incidencia del PATI se utilizó el método de inferencia. Se identificaron aleatoriamente a los hogares que cumplían los requisitos del programa y que vivían en los municipios que fueron intervenidos, según el FISDL. Por ejemplo, en 2011 se beneficiaron a los residentes de los municipios que habían sido impactados por inundaciones provocadas por el huracán IDA. Para distinguir a los beneficiarios, se utilizaron los criterios como el sexo del jefe del hogar, su edad y si se encontraba o no laborando.

La encuesta no incluye la pregunta explícita al hogar si algún miembro es participante del programa PATI; sin embargo, incluye información que permite identificar si los entrevistados cumplen con los criterios de selección. Si la persona cumplía con estos requisitos, podría presentar una solicitud para ser calificada. En otras palabras, el PATI funcionó bajo el mecanismo de autoselección. Debido a lo anterior, dentro del grupo que cumplía los requisitos en la encuesta se procedió a elegir aleatoriamente a los beneficiarios, acorde con la cantidad establecida en los registros administrativos.

Paquete agrícola

La institución encargada de este programa es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Acorde con esta institución, la intervención tiene como propósito “incrementar el acceso a alimentos por medio de la mejora en los sistemas de producción y abastecimiento de las familias pobres”, para “garantizar la producción y abastecimiento de alimentos para la población”.

En el marco del programa, cada año, con el ciclo de lluvias se otorga el beneficio del paquete agrícola: uno de maíz y otro de frijol. A cada hogar beneficiario se le otorgan 22 libras de semilla certificada de maíz H59, y un quintal de fertilizante; y en relación con los de frijoles se les entregan 25 libras de semilla mejorada.

Para calificar al programa, los beneficiarios deben cumplir los siguientes criterios: ser mayores de 18 años, que siembren maíz o frijol para subsistir, en un área menor a 3 manzanas, y que su nivel educativo sea inferior al bachillerato. Para realizar la identificación de los beneficiarios, se utilizó el método de la imputación, empleando los criterios para recibir el paquete, tales como sembrar maíz o frijol, el tamaño de la parcela y su nivel educativo.

Como indica el cuadro 2, en términos monetarios el programa pasó de ejecutar US\$26.5 millones en 2011 a US\$23.8 millones en 2017. El año que mostró una máxima ejecución fue 2012 con US\$29 millones. La información en el cuadro 3, indica que la cantidad de beneficiarios para maíz o frijol en su conjunto, pasó de 442 mil a 500 mil en esos años. En relación con 2014, lo anterior implica un descenso, ya que alcanzó 664 mil beneficiarios, en ese año.

Paquete escolar

A partir de 2010, se instauró la entrega de un paquete escolar en las escuelas públicas; cada año el programa entrega una dotación de zapatos, uniformes y útiles, a cada estudiante.

Durante 2010 a 2014, el paquete se entregó desde parvularia hasta básica, es decir, que los beneficiarios fueron aquellos estudiantes que estaban cursando desde los niveles iniciales hasta noveno grado, donde corresponden las edades desde los 4 hasta los 15 años.

A partir de 2014, se incluyó el nivel de media o bachillerato, es decir, se añadieron aquellos estudiantes en centros escolares públicos, entre 16 y 18 años de edad. La cantidad de beneficiarios que fueron incluidos en este nivel descendió desde 146 mil en 2015 a 136 mil en 2017.

En términos monetarios, los recursos asignados al programa alcanzaron US\$78.9 millones en 2012, donde prácticamente se han mantenido. En 2017 el monto ejecutado ascendió a US\$73.7 millones. En términos de la cantidad de participantes, en 2017, el programa benefició a un total de 1,181 mil estudiantes, cantidad inferior con la que inició en 2010 cuando se otorgaron paquetes a 1,377 mil estudiantes.

Se utilizó el método de imputación para identificar a los beneficiarios dentro de la encuesta. Se consideraron aquellos miembros de los hogares que se encuentran realizando estudios en una escuela pública en los niveles de educación atendidos. Para los años anteriores a 2014, no se incluyó el bachillerato.

Alimentación escolar

Con el propósito de mejorar la nutrición de los estudiantes, en 1984 se instauró un programa que brinda alimentación a la población que recibe educación pública. Es el más antiguo de la gestión pública. Con la dotación de alimentos se busca incrementar el rendimiento durante las horas de aprendizaje. El programa otorga un refrigerio diario en las primeras horas de la jornada. Los alimentos que se entregan son: una ración de frijoles, azúcar, arroz, una bebida fortificada y leche.

Los recursos que gestionó el Ministerio de Educación (MINED) para el programa sumaron US\$16.8 millones en 2008; no obstante, para 2017 dicha cantidad había aumentado hasta US\$22.9 millones. El monto más alto fue en 2014 con US\$30.9 millones. En cuanto a la cantidad de beneficiarios, en 2008 se registraron 877 mil estudiantes, lo cual aumentó hasta 1.3 millones en 2013, año desde el cual se registra una disminución. En 2017 se beneficiaron 1.1 millones de estudiantes.

Para identificar a los beneficiarios se utilizó el método de imputación. Se diferenciaron aquellos que realizan sus estudios en una escuela pública en los niveles de educación correspondientes.

b. Subsidios indirectos

Acorde con la convención del CEQ, el subsidio es indirecto, debido a que el hogar tendría que realizar algún pago al ingreso que ya tiene disponible para gastar; sin embargo, el bien lo adquiere a un precio menor que su valor de mercado. Particularmente, los subsidios indirectos han absorbido una cantidad fuerte de recursos. En términos monetarios, en 2014, los subsidios representaron un desembolso por US\$435 millones, con lo cual en relación con el PIB su porcentaje alcanzó 1.9%. No obstante, para 2017 dicho monto se había reducido hasta US\$253.8 millones, y su representación disminuyó hasta 1% del PIB.

Dos aspectos influenciaron en este descenso: el precio del petróleo y varias políticas de focalización. Por un lado, una parte significativa del costo de producción de los bienes que el Estado subsidia —energía eléctrica, transporte público, gas licuado de petróleo, y agua— está vinculada con el valor monetario del petróleo. Cuando el precio del petróleo aumenta, también las erogaciones que tiene que realizar el Estado se incrementan; cuando el precio del petróleo disminuye el monto de los subsidios también. Por otro lado, como se detalla a continuación, con el objetivo de alcanzar focalización, entre 2011 y 2017 se realizaron varios cambios: en electricidad se redujeron beneficiarios;

en agua, se aumentaron tarifas; en gas, se cambió la modalidad de entrega, y en transporte público, disminuyó el monto subsidiado por unidad de transporte.

Para el apoyo al consumo de gas licuado de petróleo, la política pública realizó transferencias directas entre 2011 y 2013, pero introdujo cambios, que lo ubican como un subsidio indirecto para los años 2015 y 2017.

Las investigaciones en el CEQ han apuntado que la imputación de los subsidios no está ajena a desembocar a cierta sobreestimación o subestimación. Para realizar la imputación y disminuir los sesgos y en tanto la recepción de subsidios indirectos, se consideró el monto pagado de subsidios igual a la ratio de cada subsidio al consumo multiplicado por el ingreso disponible. Se toma el ingreso disponible porque en esta etapa ya se han recibido las transferencias en efectivo. Asimismo, cuando los subsidios superaban el total de cuentas administrativas, se ajustó proporcionalmente de forma que los totales fuesen iguales.

Subsidio eléctrico

La mecánica para el establecimiento del subsidio eléctrico parte de precios fijos para los consumidores, pero que están debajo del costo de producción de la electricidad, y es el Estado el que está obligado a cubrir la diferencia. Para determinar el subsidio, es necesario establecer al menos cinco aspectos para cada hogar: a) el monto de la factura por electricidad, b) el consumo en kWh (kilovatio hora) c) cotejar dicho consumo con el umbral de cobertura del subsidio, d) el nivel de precios fijo; y e), los costos de producción reflejados en el nivel de tarifas vigente establecidos en los pliegos tarifarios. En la actualidad, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) modifica cuatro veces al año o cada trimestre dicho pliego.

Inicialmente, la cobertura del subsidio presentó dos rangos; para hogares con consumos entre 0 hasta 99 kWh y de 99 kWh hasta cierto umbral. Por ejemplo, en abril de 2011 la tarifa aumentó en 16.4%, y el umbral para recepción del subsidio en el segundo rango se amplió hasta 300 kWh. Luego, en octubre de 2011 la tarifa disminuyó, y se decidió bajar el umbral hasta 200 kWh, en la cual permaneció hasta noviembre de 2015.

El precio para los hogares que consumen dentro del primer rango está fijo por ley. Específicamente, en el reglamento de la Ley del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET), emitido en mayo de 1999, en su art. 16A se estableció que, para la aplicación del subsidio de energía eléctrica se fijan precios topes para la facturación, entre 0 y 50 kWh; y entre 50 y 99 kWh. Según acuerdo No. 37-98 de la SIGET, dichos precios se instauraron en US\$0.0635 y US\$0.06709, por kWh, respectivamente. En relación con el segundo rango, para calcular la factura y otorgar el subsidio entre 99 kWh y debajo de 200 kWh, los precios se fijaron al pliego tarifario de enero de 2011. Dichos precios se mantuvieron hasta finales de 2015.

Lo anterior se debió a que, con la disminución del precio del petróleo hacia finales de 2015, el precio del pliego tarifario se posicionó por debajo del que se había fijado en 2011. Este elemento condujo a que el subsidio en el segundo tramo desapareciera, sin ningún efecto. Justamente, a pesar que no se introdujeron medidas, de 2014 a 2015, el descenso en el precio del petróleo redujo el monto erogado del subsidio de US\$174 millones a US\$141 millones (cuadro 1).

No obstante, para focalizar el subsidio, en octubre de 2016 se aplicaron otras medidas orientadas a reducir el número de beneficiarios, tomando en cuenta la ubicación de los usuarios; no se les continuó

otorgando el subsidio a los hogares en los estratos que fueron concebidos como “medio superior” y “alto inferior”¹⁷. Para su ubicación, se usó la metodología de clasificación definida en el “Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología”¹⁸, elaborado en 2010. Acorde con información del Consejo Nacional de Energía (CNE), en agosto de 2016 había 1,005,754 hogares salvadoreños que recibían el subsidio; para marzo de 2017, ese número había bajado a 781,735 hogares, una reducción de 224,019 beneficiarios.

En marzo de 2017, entró en vigor el decreto “Reformas al reglamento de la Ley del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía”¹⁹. En orden de focalización, el decreto expresa que los beneficiarios del subsidio deberán ser propietarios de una sola vivienda, y que esta no debe tener vocación recreativa, como ranchos de playa o casas de campo. También, se establecieron dos nuevos rangos de cobertura para el subsidio: si el consumo se ubica entre 1 y 60 kWh, el monto máximo a recibir como subsidio es de US\$3; y si el consumo se sitúa entre 60 y 99 kWh, el subsidio tendrá como techo US\$4. Esta medida deja fijo el subsidio y sin efecto su indexación con el precio de mayo de 1999. En términos monetarios, la medida influyó para que el monto del subsidio bajara de US\$64.4 millones a US\$45.9 millones (cuadro 1).

Para el análisis de incidencia se tomó en cuenta cada uno de los cambios citados. También, se utilizó el pliego tarifario acorde con el mes de la entrevista del hogar en la EHPM. Seguidamente, se imputó el monto del subsidio tomando en cuenta la factura por electricidad reportada y la cantidad de kWh que implica cada uno de los años analizados.

Subsidio del gas

Desde los años ochenta, la política en relación con el gas licuado de petróleo consistió en mantener fijo su precio, al cual toda la población tenía acceso. Dicha orientación se mantuvo hasta abril de 2011, mes en el cual la tarifa experimentó un agudo incremento. Entre otros factores, el cambio estuvo justificado en evitar el contrabando, que se propiciaba por el alto diferencial que el precio interno más bajo, mantenía con respecto con el que se comercializaba en países vecinos. Antes del cambio cada familia consumidora desembolsaba US\$5.10 por cada tambo de gas de 25 libras, después de abril de 2011 se pasó a pagar US\$14.6 dólares por el tambo, coste más cercano a su valor de mercado.

En el momento del cambio, en concepto de reintegro, se instauró la entrega de una transferencia directa o cantidad monetaria fija a los hogares que presentaran un consumo eléctrico menor a 99 kWh, o quienes consumiendo gas no tuvieran electricidad. Para atender a este segundo grupo, el MINEC realizó inspecciones en territorios específicos y creó oficinas de atención llamados Centro de Atención por Demanda (CENADE) donde la población pudo acudir a solicitar el subsidio.

En la práctica, entre 2011 y 2013 el beneficio para adquirir gas se comportó como una transferencia monetaria fija al hogar. La entrega del subsidio se realizaba en el momento de pago del recibo de la luz o entrega directa, mediante la red de instituciones financieras públicas o puntos exprés en todo el país. La transferencia se estableció en US\$9.10 dólares, y la población pudo recibir un apoyo por la

¹⁷ Información obtenida a través de solicitud vía Ley de Acceso a Información Pública, realizada al Ministerio de Economía, el 21 de febrero de 2017.

¹⁸ FLACSO, MINEC, PNUD (2010). Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología. San Salvador. El Salvador.

¹⁹ Decreto Ejecutivo No. 6, Diario Oficial No. 28, Tomo No. 414, 9 de febrero de 2017.

subida del precio. Por ejemplo, si por el tambo de gas de 25 libras el consumidor pagaba US\$5.10 y después pasó a pagar US\$14.6 dólares, la transferencia por US\$9.10 mantenía el subsidio en US\$5.5 dólares.

Hasta diciembre de 2013, el precio del gas internacional experimentó un descenso, pero la transferencia por US\$9.10 se mantuvo igual, con lo cual la población tuvo que realizar un menor desembolso para comprar gas. En julio de 2012, por ejemplo, la población pagaba US\$10.9 por tambo, pero recibía una transferencia directa por US\$9.10, con lo cual desembolsaba US\$1.8 dólares. No obstante, después de las modificaciones el descuento en el precio no era de acceso general, la cantidad de beneficiarios se había reducido, con lo cual el monto desembolsado para el subsidio bajó desde US\$163.5 millones a US\$134.2 millones en 2013 (cuadro 1).

Seguidamente entre 2014 a la fecha, el beneficio económico por medio del programa efectivamente, se comportó como un subsidio indirecto. En enero de 2014, se introdujo un nuevo cambio, se dejó de utilizar una transferencia directa y entró en vigor el uso de la “tarjeta solidaria”. Por medio de esta modalidad, el subsidio era entregado en forma de descuento al adquirir el gas directamente, en la tienda a detalle. Las personas ya no recibieron la transferencia, sino que tenían que comprar el gas y con la tarjeta recibir un descuento. Asimismo, se estableció un mecanismo donde el MINEC anunciaba los precios para la cadena de comercialización, que permitió la fluctuación, pero no era totalmente libre. Lo anterior, sugiere que el caso del gas, después del cambio presenta un comportamiento más cercano a un subsidio indirecto que de una transferencia directa.

Desde 2014 a diciembre de 2016, la política siguió un esquema donde si subía el precio internacionalmente, subía el monto del descuento, de tal manera que el precio efectivo por un tambo se mantuviera constante en US\$4.9 dólares. Hasta ese momento el pago por tambo era incluso más bajo que el de antes de 2011 (US\$5.10); no obstante, se introdujeron cambios que disminuyeron los beneficiarios. Particularmente antes de 2011 el precio era fijo para toda la población, pero después, para acceder al subsidio, el hogar tenía que estar registrado o tenía que mantener un consumo eléctrico menor que 99 kWh. En esos años, el subsidio del gas redujo su monto, pasando de US\$132 millones en 2013, a US\$48.9 millones en 2016 (cuadro 1).

Durante 2017, la política volvió a experimentar cambios. Aunque el precio del gas siguió aumentando, el descuento experimentó un aumento mayor; lo anterior provocó que el monto del subsidio indirecto pasara de US\$4.5 dólares a US\$6 dólares por tambo de 25 libras. Esto influenció para que el subsidio total pasara de US\$48.9 millones a US\$57.1 millones (cuadro 1).

Para realizar la estimación, acorde con la modalidad de entrega en ese momento, se imputó a cada hogar el valor del subsidio del gas mensual correspondiente al mes cuando el hogar fue entrevistado en la EHPM. Asimismo, en orden de realizar los cálculos de los diferentes tipos de ingreso, para 2011 y 2013 el beneficio económico se contabilizó como una transferencia directa; mientras que entre 2015 y 2017 se registró como un subsidio indirecto. Por otro lado, en para realizar comparaciones entre transferencias directas y subsidios indirectos, el monto otorgado al hogar por subsidio del gas se trató como un subsidio indirecto para todos los años analizados.

Transporte público

El subsidio al transporte público opera como una transferencia indirecta, en tanto que para toda la población el precio se mantiene fijo. En El Salvador el sistema de transporte colectivo de pasajeros está sujeto a la regulación del Estado, que es el que entrega los permisos de circulación en cada una de las rutas existentes; asimismo, es el que establece las tarifas que deberán cobrar los buses en el territorio.

Con algunas variantes, como respuesta al aumento en los precios del petróleo, el gobierno ha subsidiado el sistema de transporte colectivo de pasajeros desde 1974. Anteriormente, el subsidio se realizaba a través de la entrega mensual de galones de gasolina. En 2001 se pasó a un monto fijo por bus y microbús de transporte público.

En 2007, una vez más debido al aumento en el precio del petróleo, se creó la "Ley transitoria para la estabilización de las tarifas del servicio público de transporte colectivo de pasajeros", la cual se ha ido prorrogando hasta la actualidad; el nuevo subsidio al transporte público opera a través de la entrega de una cantidad de dinero por unidad. Dichos montos se fueron prorrogando desde 2007 hasta 2013. En 2011, se entregó, mensualmente, US\$750 por cada bus, y US\$375 por cada microbús; sin embargo, para 2013, las cantidades disminuyeron a US\$400 por cada bus y a US\$200 por cada microbús. Lo anterior influenció para que el monto del subsidio al transporte público bajara de US\$56.5 millones en 2011 a US\$40.3 millones en 2014 (cuadro 1).

Asimismo, según las regulaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP) los transportistas deben cumplir una serie de requisitos sujetos a ser revisados mensualmente para la entrega del subsidio. Sin embargo, según los datos históricos se entregan 110,487 subsidios al año.

Para la imputación del beneficio hacia la población, se utilizó el monto gastado por el hogar en transporte público. Dividiendo el monto entre la tarifa se estimó el número de viajes. Acorde con la proporción de microbuses y buses, según el área urbana o rural; cada uno de esos viajes le correspondió un valor subsidiado por asiento, sea utilizado o no.

Agua

El ente estatal responsable de otorgar el servicio de distribución del agua es ANDA. También, acorde con el inciso p) del art. 3 de la Ley de ANDA, es la empresa pública encargada de colocar el precio o la tarifa; la ley la faculta para proponer al Ministerio de Economía las tarifas, tomando en cuenta los gastos realizados para su operación, bajo los siguientes criterios: lograr una institución autofinanciable para cubrir y manejar un margen de seguridad, mantenimiento, administración y mejoras, pago de intereses de los bonos o préstamos adquiridos, etc. A pesar de dichos elementos, un amplio sector de la población paga facturas por debajo del costo del agua.

En el periodo analizado, se realizaron dos cambios en las tarifas del agua. El primero, fue el aprobado en febrero de 2010 y el segundo en septiembre de 2015. Debido a que el pliego tarifario de febrero de 2010 estaba vigente hasta septiembre de 2015, el primero se aplicó a la base de datos de la EHPM de 2011 y 2013, mientras que, conforme con la entrada en vigencia del cambio tarifario de septiembre de 2015, el segundo pliego fue aplicado a los datos del último trimestre de la EHPM de 2015 y a la base de datos completa de la EHPM de 2017.

Como se indica en Oliva (2018) en septiembre de 2015, en relación con las tarifas de febrero de 2010, la factura experimentó un incremento porcentual que osciló entre 5.7% por 21 mts³ hasta 94.4% por 101 mts³. Como referente, destaca que el cambio del pliego tarifario de octubre de 2009 resultó porcentualmente más alto que el de septiembre de 2015, en todas las cantidades de mts³ consumidas. Comparando la factura en el pliego de octubre de 2009 en relación con el vigente en julio de 2006, el cambio porcentual osciló entre 4.8% por 11 mts³ y llegó hasta 172% por 101 mts³.

La división de hogares que reciben o no subsidio, está referida a la comparación de precio pagado y el costo de producción por mt³. Acorde con información expuesta por ANDA, a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, contenida en la presentación “Información financiera institucional presentada por ANDA a la Asamblea Legislativa” e información solicitada por medio de la Ley de Acceso a la Información Pública, el costo por mt³ de agua, apropiadamente se mantuvo estable, en un valor de US\$0.11 en 2011 a US\$0.78 en 2017, mientras que el precio pagado es el contemplado en el pliego.

Al comparar el costo por mt³ y las tarifas, se encuentra que, con el pliego de 2010, los hogares que consumían debajo de los 40 mts³ recibían un subsidio, mientras que los que consumían más, pagaban un precio arriba del costo, y no lo recibían. Con el incremento de tarifas de septiembre de 2015, el umbral de consumo para recibir subsidio, disminuyó. A partir de los 35 mts³ se dejó de recibir subsidio.

El cambio tuvo implicaciones dependiendo del consumo de cada hogar: 1) hogares con consumos debajo de 20 mts³, continuaron igual; 2) hogares con consumos arriba de 21 mts³ y menos de 35 mts³ vieron incrementado su pago mensual y disminuido el monto de subsidio que recibían; 3) hogares con consumos entre los 35 y los 41 mts³, dejaron de recibir el subsidio en tanto el precio alcanzó al costo; y 4) hogares con consumos encima de 41 mts³, no recibían el subsidio; no obstante, experimentaron un aumento en su factura.

La relación entre tarifas y costos producen un esquema de subsidio cruzado. Sin bien, los hogares con consumos por debajo de los 35 mts³ pagan por debajo del costo y reciben un subsidio, los hogares con consumos por encima de los 35 mts³ pagan arriba del costo, y pagan un impuesto implícito. Los recursos cancelados por facturas arriba del costo del agua, son redireccionados a los hogares que reciben el subsidio; pero como se detalla más adelante, no necesariamente son hogares que viven con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Acorde con información institucional, el subsidio total anual residencial, ascendió a US\$70.3 millones en 2015, US\$75.8 millones en 2016, y US\$71.1 millones en 2017; sin embargo, el monto anterior se refiere al subsidio para el sector residencial, no toma en cuenta lo que implica para la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), el suministro de energía a ANDA para sus operaciones abajo del precio de mercado.

Según la regulación vigente entre ambas instituciones, a pesar que CEL debe venderle a ANDA la “totalidad de su suministro de energía eléctrica a precio de mayorista, entendiéndose por tal el precio que CEL le vende a las distribuidoras”²⁰, ANDA cancela un precio menor. La diferencia entre el precio de mayorista y el que ANDA pagó, en relación con la cantidad de energía suministrada ascendió a un total de US\$46.1 millones en 2015, US\$21.43 millones en 2016, y US\$37.7 millones en 2017. Adicionando dichos recursos, el subsidio ascendió a US\$116.5 millones en 2015, US\$97.2 millones en 2016 y US\$108.6 millones en 2017.

²⁰ Decreto Legislativo No.119, del 30 de agosto de 2012, publicado en el Diario Oficial No.166, Tomo 396.

Para financiar el subsidio, con el incremento de las tarifas en 2015, la política se inclinó por aumentar el esquema de subsidio cruzado. Este aspecto, favoreció aumentar el impuesto implícito que pagan los hogares que no tienen subsidio. Acorde con Oliva (2018) durante 2015, el impuesto implícito significó aproximadamente el 20.1% del monto del subsidio; sin embargo, con el incremento de la tarifa este pasó a representar el 39.2% en 2016 y 40.1% en 2017, del subsidio. Por otro lado, en parte debido al incremento de la tarifa, la condición financiera de ANDA mejoró, pero continuó registrando pérdidas.

c. Impuestos directos

Impuesto sobre la renta

En 2011, se aprobó una reforma a la Ley del impuesto sobre la renta, que entró en vigor hasta el 2012. Por el lado de personas naturales, entre los cambios destaca la modificación del cálculo de la renta imponible. Antes de 2012, entre US\$2,514.3 a US\$5,714.3 de renta imponible, en concepto de educación y salud los contribuyentes se descontaban de la base para el cálculo del total a pagar hasta US\$1,341.7 en total. Contribuyentes con rentas imposables mayores a ese monto se les otorgaba la posibilidad de una deducción fija por US\$1,600 dólares. Después de la reforma aprobada, todos los asalariados podrán realizar una deducción de hasta US\$1,600 dólares. Con el cambio en la deducción se uniformizó para todos los contribuyentes al impuesto sobre la renta. También, se aumentó el límite exento del pago del impuesto a los contribuyentes desde US\$2,514.29 a US\$4,064 al año.

Por el lado de personas jurídicas para empresas, según el art. 41 se aumentó la tasa impositiva de 25% a 30% para personas jurídicas, con rentas gravadas mayores o iguales a US\$150 mil. También entre otros cambios, se incluyó un impuesto del 5% al pago de dividendos (art. 72 del impuesto sobre la renta).

Para los cálculos de incidencia se asumió que los hogares que reportan pagos al impuesto sobre la renta son aquellos donde algún miembro recibe ingresos como asalariados en el sector formal de la economía, es decir, que realiza cotización a la seguridad social, en las modalidades que conceden servicios de salud descritos a continuación.

d. Impuestos indirectos

Impuesto al Valor Agregado

Desde 1992 se instauró en el país el impuesto al valor agregado (IVA). El IVA no ha presentado cambios entre 2011 a la fecha. El impuesto se aplica a cada operación de donde se transfiera el dominio o consumo de bienes y servicios a una tasa de trece por ciento (art. 54). Según el art. 46 están exentos del impuesto los servicios siguientes: salud prestados por instituciones públicas, arrendamiento para la habitación, educación y enseñanza tanto públicos como privados, energía eléctrica, agua, transporte público, y cotizaciones al fondo de pensiones; dichos servicios no fueron incluidos en el cálculo de la base de consumo imponible en el ejercicio de incidencia.

Debido a sus pocas exenciones al IVA y a la amplitud del consumo o su base impositiva, en El Salvador la recaudación del impuesto está relativamente bien posicionada con respecto a otros países de

Latinoamérica. El impuesto tiene exenciones a pequeños contribuyentes, aquellos que venden debajo de US\$5,714 al año, y activos inferiores a US\$2,285.71 (Art. 28).

Asimismo, en tanto la información recopilada por la EHPM especifica el lugar de compra, se tomó como establecimiento que realiza cobro del IVA, al supermercado o al almacén, no así en la tienda informal o pequeño comedor.

Como indica “Commitment to Equity Handbook” (2018), la resta de IVA al ingreso no está exento de aspectos metodológicos de importancia. Por un lado, debido a que el análisis establece como referencia el ingreso, y no el consumo, por construcción de noción sobre la regresividad o progresividad en relación con el consumo está inhabilitada. Por otro lado, ciertos hogares pueden subvalorar su ingreso o realizar consumo por medio del endeudamiento; dichos elementos conducen a que en el momento de restar el impuesto al ingreso este resulte negativo.

Debido a lo anterior, se calculó la tasa efectiva como la ratio del impuesto pagado en relación con el consumo total; seguidamente la tasa se multiplicó por el ingreso disponible²¹. Los cálculos realizados por medio de la base de datos de la EHPM tuvieron como resultado una tasa efectiva sobre el consumo, similar a la contabilizada en los registros oficiales donde el IVA efectivamente recaudado entre el consumo total se encuentra en 9.1% en 2017. Dicho porcentaje se ubicó en 8.8% en 2011.

Impuesto a los combustibles

Existen al menos tres impuestos a los combustibles: el Fondo de Mantenimiento Vial (FOVIAL), la Contribución para el Transporte Público (COTRANS) y la contribución al Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE).

Hacia finales de 2001, se creó el FOVIAL para el mantenimiento y reparación de carreteras y caminos. La contribución se fijó en veinte centavos de dólares (US\$0.2) por cada galón de gasolina (Art. 26 de la ley del FOVIAL). COTRANS inició en 2007, a razón de obtener fondos para el subsidio al transporte público de pasajeros. En este concepto se incluyeron diez centavos de dólar (US\$0.10) por cada galón.

Según el decreto No. 762, del 24 de julio de 1981, se pagarán en concepto de FEFE, dieciséis centavos de dólar (US\$0.16) por cada galón de gasolina, no por cada galón de diésel. La recaudación por este impuesto es destinada para el subsidio al gas. A pesar que el manejo del FEFE se realiza como el de cualquier impuesto, la información del Ministerio de Hacienda lo califica como ingreso no tributario. En el análisis de incidencia el FEFE se concibe como un impuesto.

No existieron cambios a estos impuestos durante el periodo de análisis. Para el análisis de incidencia se tomó la cantidad de galones que representa el gasto de los hogares a los precios vigentes en el mes cuando se realizó la entrevista. Acorde con las bases, o solo gasolina y diésel, o sin diésel se dedujo del ingreso disponible US\$0.46 de dólar por cada galón consumido.

²¹ Para una explicación más profunda sobre la metodología, consultar “Commitment to Equity Handbook” (2018).

e. Servicios sociales en especie en educación y salud

Educación

Según la Constitución de la República de El Salvador “la educación parvularia, básica, media y especial será gratuita cuando la imparta el Estado” (art. 56). A pesar que internacionalmente la clasificación más utilizada corresponde a primaria, secundaria y terciaria, en el país se utiliza la separación contemplada en la Constitución. Por otra parte, en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), aprobada en marzo de 2009, también reconoce que la educación inicial es gratuita y obligatoria en los centros escolares públicos (art. 82).

En El Salvador les corresponde asistir a la escuela a quienes tienen entre 4 y 6 años, al nivel de parvularia; aquellos entre 7 y 15 años, deben matricularse para educación básica, que inicia en primer grado y finaliza hasta noveno grado; a los jóvenes entre 16 y 18 años les corresponde educación media, a la que le corresponde primero y segundo de bachillerato; y finalmente la educación terciaria para los niveles superiores. Cada una de las categorías de educación anteriores, pueden ser identificadas en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Según el Ministerio de Educación, sin considerar educación superior, los estudiantes matriculados ascendieron a 1,212,679 en 2017. De dicho total, el 71.1% está matriculado en educación básica y el 12.5% en media. Es notable cómo durante la transición de educación básica hacia la educación media la cobertura presenta un declive importante. Lo anterior muestra que estructuralmente es el paso entre noveno grado y el bachillerato, donde una parte importante de jóvenes ya no sigue estudiando.

Asimismo, la disminución mencionada en la matrícula de niños y niñas en las escuelas públicas del grupo etario entre 7 y 15 años es relevante, en tanto que es en esos grados de educación donde los recursos gubernamentales están más concentrados. El MINED destina al nivel de básica, sin descontar los programas o transferencias, el 71.9% de su presupuesto, que asciende hasta U\$955.4 millones. Además, como se verifica más adelante, es este rubro el que tiene el efecto más fuerte en el descenso de la desigualdad de ingreso.

Para el análisis de incidencia se imputó el valor por estudiante, que involucran los registros administrativos, a aquellos miembros del hogar acorde con su nivel educativo, que respondieron que están estudiando.

Los estudiantes matriculados en instituciones públicas reciben en forma gratuita un refrigerio escolar a través del Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE). Además, a través del Programa Presidencial Vaso de Leche, se ofrece una ración de leche de vaca a estudiantes en 520 escuelas públicas. También, los estudiantes reciben gratuitamente el “paquete escolar”. Debido a que los tres programas son coordinados y contabilizados en el presupuesto del MINED, en el análisis, se restó del presupuesto de ese ministerio el costo de dichas intervenciones y se analizaron de manera separada, evitando así doble contabilización.

Salud

La atención en salud se brinda por varias instancias; no obstante, por su tamaño y cantidad de asegurados, son cuatro los proveedores principales. Primero, el Ministerio de Salud (MINSAL), el cual administra y distribuye fondos a los niveles locales de atención y a la red nacional de hospitalaria

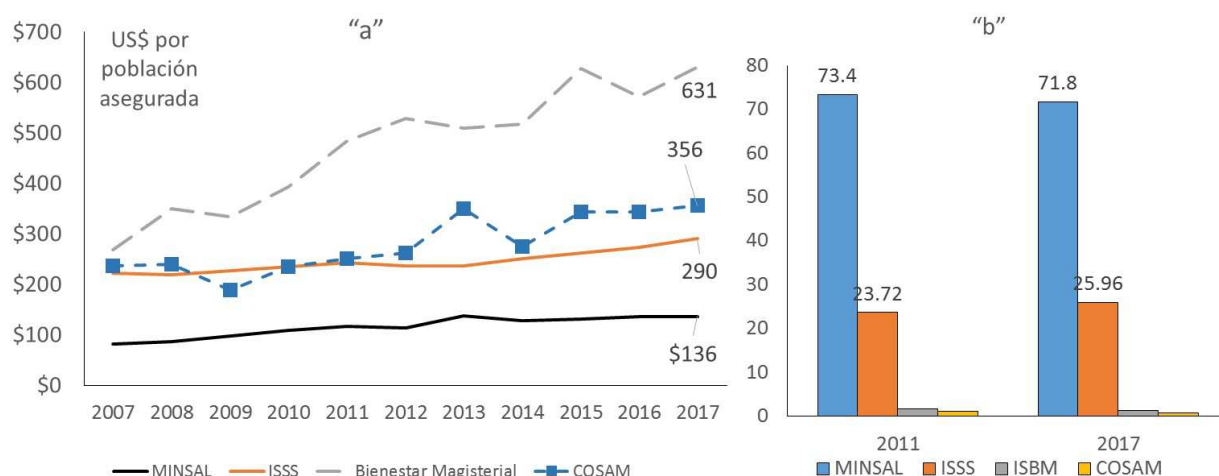
pública, compuesto por 30 hospitales; segundo, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), cuya principal fuente de ingresos la constituyen las aportaciones obrero-patronales, provenientes de los salarios de los empleados del sector formal. Los demás proveedores de salud que brindan atención médica a grupos específicos son, en tercer lugar, el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) que atiende a los maestros del sector público; y, en cuarto lugar, el Comando de Sanidad Militar (COSAM), que se encarga de atender a la población castrense.

Para el análisis de incidencia fueron empleadas las estimaciones elaboradas por el Ministerio de Salud. Específicamente utilizando la contabilización plasmada en las cuentas nacionales de salud (Memoria de labores, 2017-2018), que reportan el valor monetario global que cada institución ejecuta cada año. Asimismo, reporta la cantidad monetaria per cápita en relación con la población que está suscrita a cada institución.

La mayoría de personas no tienen seguro médico, por lo cual se considera como población que no está afiliada a algún sistema de aseguramiento público o privado en salud. Al presentarse una controversia de salud, estas personas acuden al sistema público administrado por el MINSAL, lo que significa aproximadamente 4.7 millones de personas (alrededor del 71.7% de la población). Mientras que entre un 26% de la población está cubierta por el ISSS; el 1.4% por el ISBM y 0.86% por COSAM.

Al comparar la cantidad de recursos por asegurado, es notable cómo lo asignado al ISBM alcanza el nivel más alto. Adicionalmente, el monto por asegurado del ISBM mantiene el ascenso más pronunciado, en comparación con el resto de instituciones. Como muestra la gráfica 1 panel “a”, mientras que para el ISBM contemplaba US\$631 per cápita en 2017, el MINSAL ascendió a US\$136, y dicho valor ya lo había alcanzado en 2013. Por otro lado, como se observa en el panel “b” de la misma gráfica, la cobertura por salud realizada por el ISSS ha aumentado levemente, pasando de 23.7% en 2011 a 26% en 2017, mientras que la población que acude al MINSAL, bajó levemente desde 73.4% en 2011 a 71.8% en 2017.

Gráfica 2. Evolución de los montos invertidos per cápita y cobertura sobre la población por institución de atención en salud



Fuente: Cuentas Nacionales de Salud, varios años.

Las imputaciones de las transferencias en especie son por persona, es decir, por estudiante o asegurado, ya sea por el ISSS, el MINSAL, o ISBM; no siguieron la estrategia de realizar escalamiento

hacia abajo de dichas transferencias, de manera proporcional al ingreso nacional. Se asumió que los hogares con más altos ingresos no utilizan los servicios públicos de educación y salud.

III. Principales definiciones de ingreso y metodología

Acorde con “Commitment to Equity Handbook” (2018)²², el esquema de análisis CEQ utiliza ocho definiciones principales de ingreso: de mercado, más pensiones, neto, bruto, imponible, disponible, consumible y final²³. El análisis realizado incluye siete definiciones de ingreso, cada una de las cuales se describen en la figura 1. En todos los casos se utilizó el valor per cápita²⁴.

Aplicando a cada hogar en la EHPM cada uno de los aspectos abordados, se construyeron las siete definiciones de ingreso, y se posibilitó el análisis y comparaciones subsiguientes, donde también es factible una valoración sobre el reordenamiento que acontece entre los individuos cuando el ingreso pasa de un concepto al otro.

Inicialmente, se parte del **ingreso de mercado**, es decir, aquel donde no se ha incluido ninguna intervención de política fiscal. Aquí se toman los ingresos que son monitoreados por la EHPM, donde aparecen los sueldos y salarios, ganancias por actividades por cuenta propia; transferencias privadas, como las remesas o las cuotas alimenticias. También, aunque estrictamente no implican un flujo monetario de entrada al hogar, al ingreso de mercado se sumó el valor económico imputado de la casa propia de ocupación²⁵ y la autoproducción de alimentos. Asimismo, se han sumado las contribuciones obrero patronales realizadas por las empresas por la contratación de personal, relacionadas con salud que, aunque no se suman al salario son parte de su ingreso. No se han contabilizado y dejado totalmente fuera de la sumatoria inicial, las transferencias monetarias o no monitorizadas otorgadas desde el sector público.

Seguidamente se obtiene el **ingreso de mercado más pensiones**, adicionando al ingreso de mercado el monto de las pensiones que se reciben en concepto de jubilación o sobrevivencia y se generaron como derechos a partir de una contribución. En el caso de El Salvador, a esta categoría pertenecen en su mayoría, ingresos por pensiones, a las cuales accedieron afiliados al antiguo sistema que se reformó en 1996. El **ingreso neto** se obtiene restando al ingreso de mercado más pensiones los impuestos directos que, en esta oportunidad, se representan por el impuesto sobre la renta, menos las contribuciones hacia la seguridad social relacionada con salud, tanto la parte realizada por el empleador como por el trabajador; en el sector formal.

El ingreso bruto está constituido por el ingreso neto más todas las transferencias en efectivo y las cercanas sustitutas de efectivo consideradas en el análisis, tales como: transferencias monetarias condicionadas de los programas de Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas, la pensión no

²² “Commitment to Equity Handbook, Estimating the impact of fiscal policy on Inequality and Poverty”, Nora Lustig, 2018

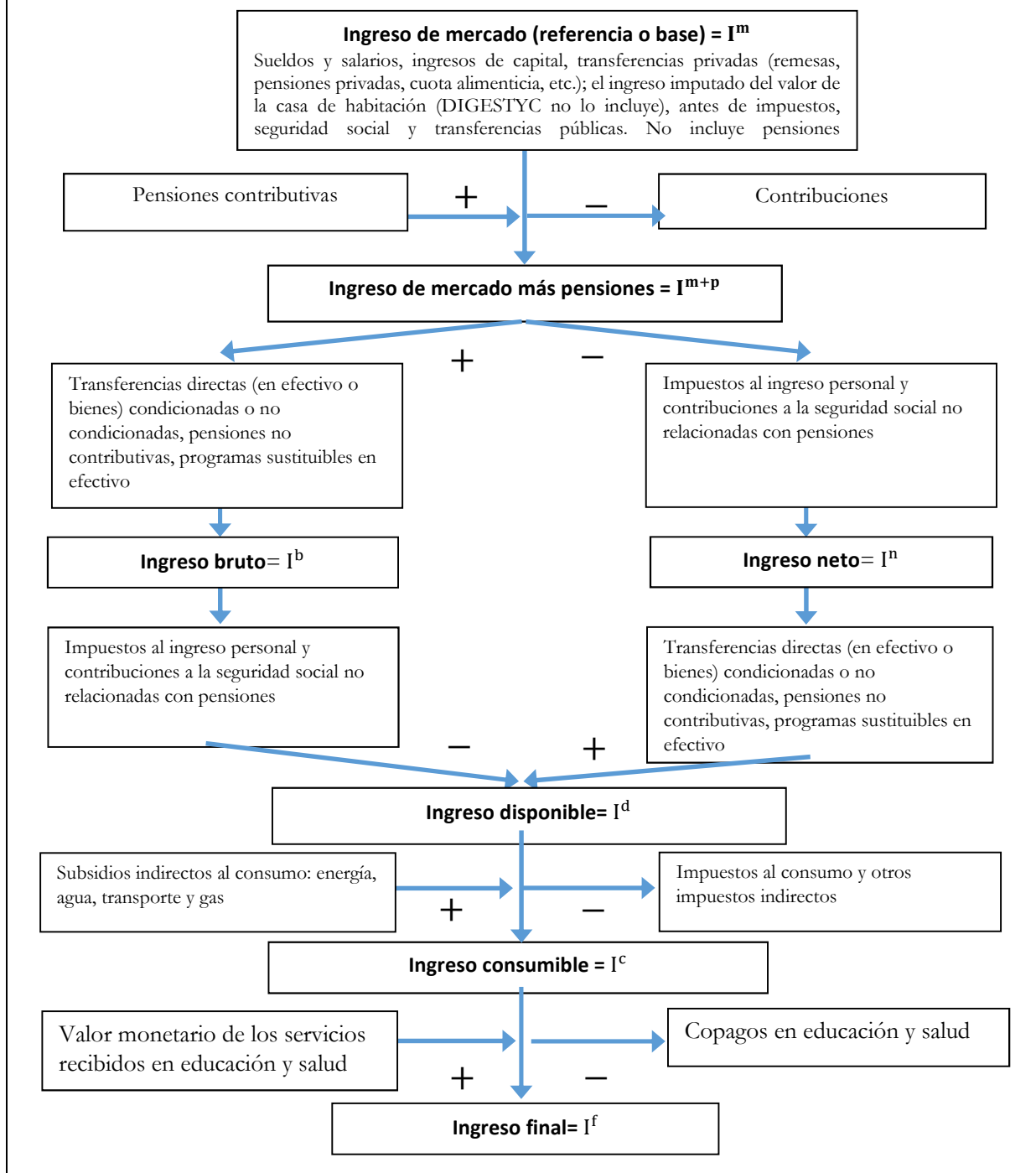
²³ En esta oportunidad no se utilizó el ingreso imponible que se refiere a la sumatoria de ingresos que constituyen la base específica sobre la cual se calculan los impuestos a pagar.

²⁴ Para el monto por persona, los ingresos se dividieron por los miembros del hogar. El ingreso de mercado CEQ y la medición de DIGESTYC, difieren en que el primero no incluyó a las empleadas domésticas como los miembros del hogar utilizados para realizar la división. También al ingreso de mercado CEQ se sumó el valor de la cotización del empleador para salud. En el ingreso de mercado no se utilizaron medidas de adulto equivalente.

²⁵ Los cálculos realizados adicionaron al ingreso renta por ocupación de la casa de habitación que son propiedad de los hogares, empleando el valor reportado por los encuestados. Este rubro no es incluido en la definición de ingreso utilizada por DIGESTYC. Asimismo, para el monto por persona, los ingresos se dividieron por los miembros del hogar.

contributiva –como política de atención a la pobreza en la vejez–, Programas de Alimentación Escolar, Paquete Escolar –entrega de uniformes e y útiles– y Paquete Agrícola –entrega de semillas–.

Figura 1. Definiciones de conceptos de ingreso



Fuente: Lustig y Higgins (2019).

Como muestra la figura 1, hacia adelante son posibles dos modificaciones que conducen al mismo destino en términos de ingreso. Por un lado, si al ingreso neto se le suman las transferencias se obtiene **el ingreso disponible**; por otro lado, si al ingreso bruto se le suman las transferencias también se

obtiene el ingreso disponible. El nivel disponible representa el ingreso después de las intervenciones públicas, que el hogar alcanza efectivamente para dedicar al gasto; después de este nivel, existen otras acciones públicas, pero son indirectas.

Al tomar en cuenta las intervenciones indirectas el hogar alcanza el **ingreso consumible**. Dos aspectos son necesarios para pasar al ingreso consumible; por un lado, sumar el valor de los bienes adquiridos con descuento, o por debajo de su valor de mercado por medio de los subsidios indirectos y, por otro lado, también se restan los impuestos indirectos, donde se contabilizó al IVA que se generó en las compras gravadas, en el momento de realizar el gasto.

Para finalizar, se adicionó el valor monetizado de los servicios públicos de salud y educación; y se obtuvo el **ingreso final**, que son bienes que se adquieren a valor pleno, y no son sustitutos de efectivo y por ello no son susceptibles de ser consumidos, y no son parte de las transferencias directas ni parte del ingreso disponible. Este ingreso se alcanza al añadir al ingreso consumible esos servicios cuando son adquiridos por cada hogar, al asistir a la escuela o a la consulta médica; también se deben restar si hay copagos relacionados con ellos –lo cual no es el caso en El Salvador–.

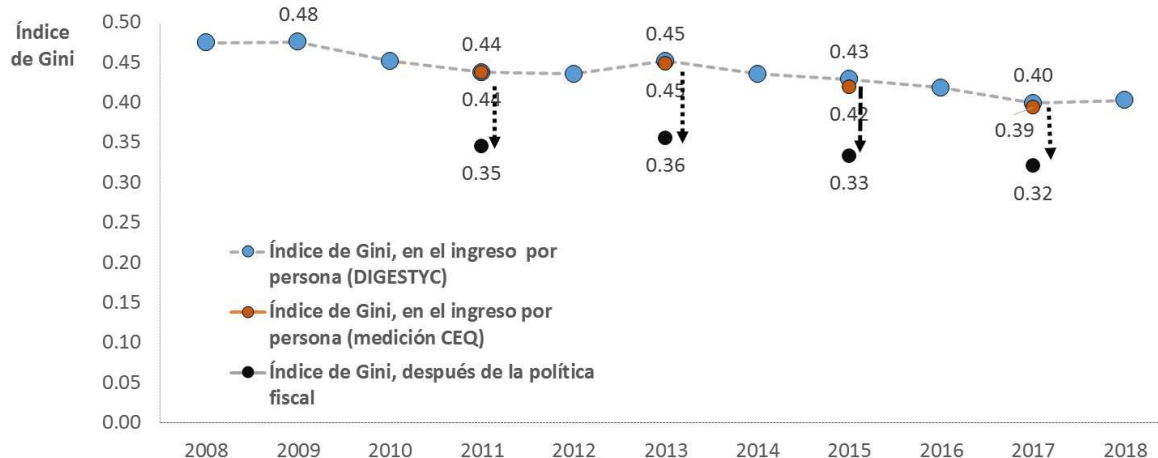
IV. Resultados principales

a. En la igualdad de ingresos

En primer lugar, se constató que en términos globales la política fiscal conduce a una reducción en la desigualdad de ingresos. El descenso de la desigualdad se verifica al comparar el resultado sin la política pública, con lo obtenido después de pagados los impuestos y recibidas las transferencias en efectivo y en especie.

Cada uno de los años donde se desarrolló la metodología CEQ, el sistema de impuestos y transferencias, resultó igualador de los ingresos, es decir, que condujo a una reducción de la desigualdad. Este efecto es apreciable en la gráfica 3, donde en todos los casos el índice de Gini desciende, tanto partiendo de la cuantificación del ingreso realizada por DIGESTYC como el ingreso de mercado acorde con la medición CEQ. Partiendo del ingreso de mercado, por ejemplo, durante 2011 el índice pasó de 0.44 a 0.35, denotando menor desigualdad. En 2013, después de un incremento de la desigualdad de ingreso con la cual el coeficiente del ingreso de mercado se elevó hasta 0.45, la política fiscal condujo a una reducción del índice ubicándolo en 0.36; en 2015 el índice de Gini pasó de 0.42 –ingreso de mercado– a 0.33 –ingreso final–; y en 2017 pasó de 0.40 a 0.32.

Gráfica 3. Evolución del índice de Gini acorde con ingreso calculado por DIGESTYC, medición CEQ y final: en 2011, 2013, 2015 y 2017

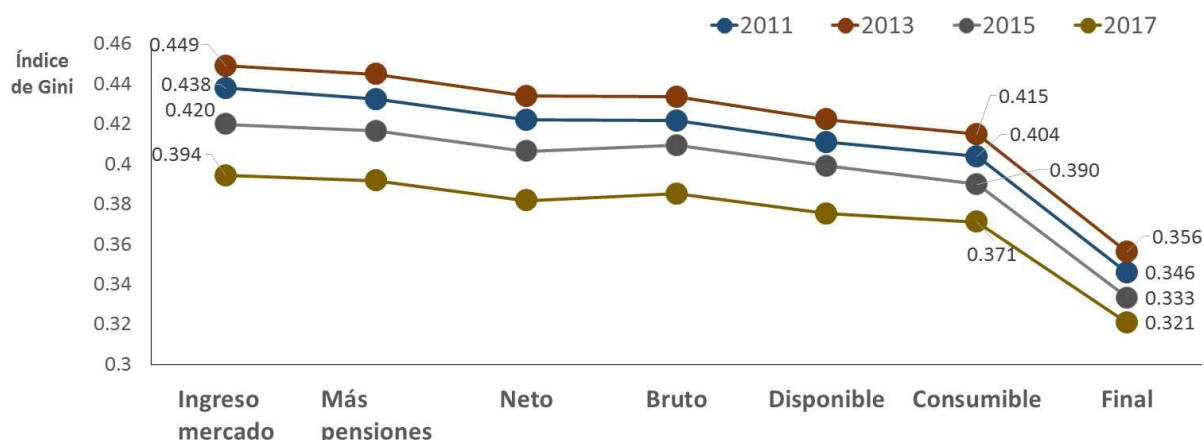


Fuente: Elaboración con base en resultados.

Este resultado implica que, en todos los episodios o años evaluados, la política fiscal, tomando en cuenta tanto impuestos como gastos, es progresiva en términos relativos. Tal como se observa en la gráfica 3, el coeficiente disminuye, mostrando que la política fiscal tiene un efecto igualador sobre los ingresos, o lo que es lo mismo que la discrepancia global entre los ingresos se reduce después de la acción institucionalizada del Estado a través de sus políticas.

De manera similar al resto de ejercicios del CEQ, el descenso más significativo en el coeficiente de Gini proviene, del paso del ingreso consumible al ingreso final. Como se visualiza la gráfica 4, en cada uno de los años analizados se constató una declinación más proporcionada del índice de Gini, desde el ingreso de consumible hasta el final. Este aspecto expresa que son los recursos destinados a educación y salud, los que, debido a su penetración hacia los hogares con menores ingresos y su monto en valor absoluto, en mayor medida consiguen la reducción en la desigualdad, superando el efecto en el pago de los impuestos. Es decir, que debido al monto destinado a las carteras de educación y salud; y la distribución de los beneficios sobre los hogares que los reciben, ambas carteras propician un efecto de mayor igualación de los ingresos, superando cualquier otra intervención de la política fiscal. Tal como se observa en la gráfica 3, desde el ingreso consumible al final, el índice baja de 0.404 a 0.346 en 2011; de 0.415 a 0.3561 en 2013; de 0.39 a 0.333 en 2015; y de 0.37 a 0.321 en 2017.

Gráfica 4. Evolución del índice de Gini por cada tipo de ingreso -mercado hasta final- en 2011, 2013, 2015 y 2017



Fuente: Elaboración con base en resultados de metodología del CEQ.

El efecto de reducción de la desigualdad debido a la política fiscal, también se observó con base en otras fuentes de información alternativas, a las que se recurrió para controlar o sopesar la validez de los supuestos utilizados. Un aspecto importante al respecto es la suposición que la población que no accede a servicios de salud por medio de la seguridad social “formal”, debe acudir al sistema nacional formado por la red de hospitales coordinados por el MINSAL.

Como se explica en el recuadro 1, utilizando la información de una fuente alternativa –como los resultados de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)–, en donde no se evalúa si la persona no tiene acceso a alguno de los sistemas de salud, sino que se indaga sobre la interrogante si la persona acudió a un hospital de la red nacional, con base en el índice de Gini; también se observó que la desigualdad se reduce. Asimismo, esa reducción es aproximadamente la misma que la contemplada utilizando los datos de la EHPM.

Recuadro 1. Escenario sobre la imputación de beneficio de salud acorde con la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)

El análisis de incidencia presenta el desafío de realizar un balance entre supuestos e información disponibles. Por ejemplo, la imputación de los beneficios de salud se realizó utilizando la información de la EHPM, donde se registra sobre si la persona se encuentra afiliada o cubierta por algún sistema de seguridad social, ya sea público o privado (pregunta 422). A cada miembro del hogar se le atribuyó recibir un valor personal por cobertura de salud correspondiente. La población que cuenta con un empleo, se le descuenta mensualmente de su salario un pago para al ISSS, ISBM, o si se dedica a la profesión militar al instituto castrense; pero si no cuenta con un empleo “formal”, se hizo el supuesto, que recibe un beneficio público, al cubrir sus necesidades de salud recurriendo al sistema público de salud, auspiciado por el MINSAL.

Sin embargo, en tanto la imputación se realizó con base en la posibilidad de asistencia, no sopesa, que algunas personas, aunque estén aseguradas, al no acudir a consultar no recibieron el beneficio. En

otras palabras, la metodología utilizada de imputación no ha incorporado si la persona “asistió efectivamente” o se acercó a algún centro de salud, para recibir el beneficio.

A fin de valorar si el resultado bajo la metodología pudiera conducir a cierta sobrestimación del efecto equiparador de la política fiscal, se recurrió a realizar un escenario alternativo, con base en la información de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), elaborada con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2013. La ELPS, presenta información más completa sobre la protección social y el área de salud.

En específico, se calculó un escenario alternativo donde, se imputaron los beneficios del MINSAL, según si la persona reportó en la encuesta de la ELPS, que si de presentársele una enfermedad grave o accidente, efectivamente acudió a un hospital de la red nacional perteneciente al MINSAL (pregunta 507).

Gráfica 5. Comparación de la evolución del índice de Gini desde ingreso de mercado hasta el final en 2013, entre el escenario de la EHPM y ELPS



Fuente: Elaboración propia con la aplicación de metodología CEQ a El Salvador

El escenario utilizando la información de la ELPS mostró un descenso similar en la desigualdad al elaborado con base en la EHPM. Como se observa en la gráfica 5, tomando en cuenta la información de la ELPS, la transición al ingreso final pasa hasta 0.36; y con base en la información de la EHPM el índice de Gini desciende, hasta un valor de 0.356.

Dos aspectos resaltan del ejercicio; primero, la información suministrada por la ELPS solamente se encuentra disponible para 2013, por lo cual solamente fue factible construir ese escenario bajo dicha alternativa solamente para ese año; segundo, el supuesto de imputación sobre la aseguranza, no conduce a sobredimensionar el efecto en reducción del índice de Gini observado; de considerar la información disponible relacionada con el acceso, el efecto redistribuidor se mantuviera en un nivel similar.

Sin embargo, en el periodo analizado, el descenso en la desigualdad atribuido a la política fiscal disminuyó o se debilitó. En otras palabras, a pesar que la política fiscal repercute en igualar los ingresos

de los hogares, el efecto igualador fue menor. La comparación en el tiempo de las variaciones en el índice de Gini disminuyeron, pero en una magnitud menor; tomando la resta en el índice del Gini del ingreso de mercado y el Gini del ingreso final, se obtuvo un valor menor: -0.092 en 2011 y de -0.0734 en 2017.

Tal como se detalla más adelante, en el resultado principalmente influenciaron los siguientes procesos: cierta parte de los niños y niñas de hogares pobres, han dejado de ir a la escuela; lo cual, entre otras consecuencias, reduce la progresividad del sistema fiscal del rubro del gasto público que más incidencia muestra en la equiparación de los ingresos. Asimismo, también se registró en descenso en el beneficio económico que es capturado por los hogares de menores ingresos. En menor medida, el descenso del efecto igualador proviene de una disminución de los beneficios de programas sociales insignia; y un descenso en la cantidad de beneficios de aquellas intervenciones canalizadas por medio del sistema educativo como el programa de uniformes y alimentación escolar, debido a la evolución de la estructura poblacional, donde se aprecia un descenso en la cantidad de niños y niñas en edad escolar.

Como indican Lustig y Higgins (2018), el efecto redistributivo o descenso en el índice de Gini total puede descomponerse en dos componentes. El primero, proviene de la mejora en la equidad vertical, el cual es catalogado como índice Reynolds-Smolensky (RS)²⁶; y el segundo, del efecto del reordenamiento, el cual atribuido al cambio en la equidad horizontal, que se refleja en la medición conocida como índice Atkinson-Plotnick (AP). Si no hay reordenamiento de los individuos, el efecto redistributivo es igual al índice RS.

Tal como explican Lustig y Higgins (2018) “el efecto de reordenamiento proviene del fenómeno que la intervención gubernamental altera la posición relativa del individuo en la distribución”. Este aspecto acontece cuando un individuo que resultaba más pobre en relación con otros, después de la acción de la política, cambia su posición original. En términos intuitivos, como indica Lustig (2016) “sin reordenamiento, el individuo más pobre continúa siendo el más pobre en la distribución tanto antes como después de la política”. Una aproximación al índice AP, proviene de la diferencia entre el índice de Gini después de ingresos, y el coeficiente de concentración de los impuestos y las transferencias. Por definición, el reordenamiento horizontal reduce el efecto vertical, y ejerce una influencia desigualadora.

²⁶ El índice se define como $RS_t = G_x(p) - G_{x-t}(p)$ donde $G_x(p)$ representa el índice ante de la política fiscal, y $G_{x-t}(p)$ representa el índice después de la política (impuesto o transferencia).

Cuadro 4 El Salvador: Efectos de igualación, equidad vertical y horizontal 2011 - 2017

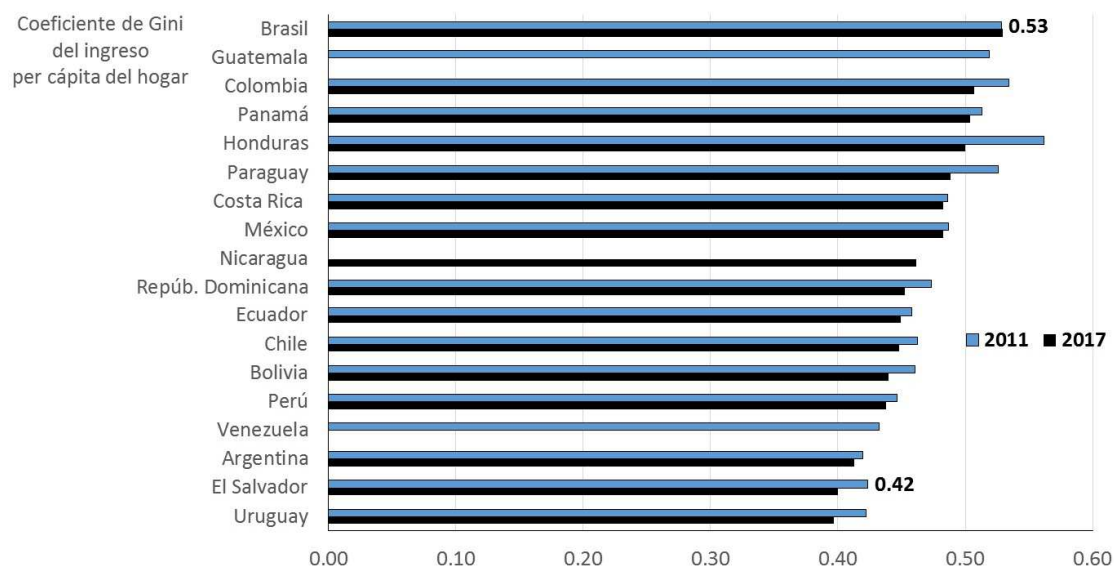
		<i>Mercado</i>	<i>Más pensiones</i>	<i>Neto</i>	<i>Bruto</i>	<i>Disponible</i>	<i>Consumible</i>	<i>Final</i>
2011	Coeficiente	0.4381	0.4326	0.4222	0.4218	0.4112	0.4039	0.3460
	Redistributive Effect		-0.0030	0.0062	0.0078	0.0172	0.0239	0.0810
	Reynolds-Smolensky wrt m (Vertical)		0.0055	0.0159	0.0163	0.0269	0.0342	0.0922
	Reranking Effect (Horizontal)		0.0086	0.0097	0.0085	0.0097	0.0104	0.0112
2013	Coeficiente	0.4492	0.4450	0.4341	0.4337	0.4224	0.4151	0.3561
	Redistributive Effect		-0.0032	0.0066	0.0081	0.0181	0.0244	0.0826
	Reynolds-Smolensky wrt m		0.0041	0.0151	0.0155	0.0268	0.0340	0.0930
	Reranking Effect		0.0074	0.0085	0.0075	0.0086	0.0097	0.0105
2015	Coeficiente	0.4200	0.4168	0.4066	0.4096	0.3993	0.3902	0.3334
	Redistributive Effect		-0.0051	0.0038	0.0020	0.0111	0.0195	0.0745
	Reynolds-Smolensky wrt m		0.0033	0.0134	0.0104	0.0208	0.0299	0.0866
	Reranking Effect		0.0084	0.0096	0.0084	0.0096	0.0103	0.0121
2017	Coeficiente	0.3944	0.3918	0.3820	0.3854	0.3754	0.3712	0.3210
	Redistributive Effect		-0.0053	0.0033	0.0012	0.0100	0.0135	0.0631
	Reynolds-Smolensky wrt m		0.0026	0.0124	0.0090	0.0190	0.0232	0.0734
	Reranking Effect		0.0078	0.0091	0.0078	0.0091	0.0097	0.0103

Fuente: Elaboración con base en resultados.

Estos elementos son resumidos en el cuadro 4, que contiene los valores de los índices de Gini para cada tipo de ingreso en los cuatro años analizados. Por un lado, el componente igualador catalogado como vertical, ha disminuido. El efecto medido por RS, entre el ingreso de mercado hasta el final pasó de 0.092 en 2011, a 0.073 en 2017. Por otro lado, el efecto general de reordenamiento de la política fiscal se ha mantenido, aproximadamente entre 0.011 y 0.01; esta magnitud, en 2017 representó al menos el 14% de toda la reducción de índice total, por medio del efecto en la mejora de la equidad vertical (0.01/0.073), lo cual deja entrever que el reordenamiento no es un tema menor. Asimismo, como indica Enami (2016) el reordenamiento refleja cierto margen de ineficiencia, en tanto se podría conseguir mayor reducción de la desigualdad con los mismos recursos redistribuidos.

Por su parte, en el caso de El Salvador, tanto por el lado del mercado o sin intervención, como el conjunto de intervenciones públicas, condujeron a una reducción de la desigualdad de ingresos de los hogares. Sin la acción del Estado, acorde con el índice de Gini, medido por medio de Encuestas de Hogares, el país presenta una de las concentraciones del ingreso más bajas de la región. Acorde con información recopilada por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) únicamente Uruguay registró en 2017, un índice de Gini más bajo (gráfica 6).

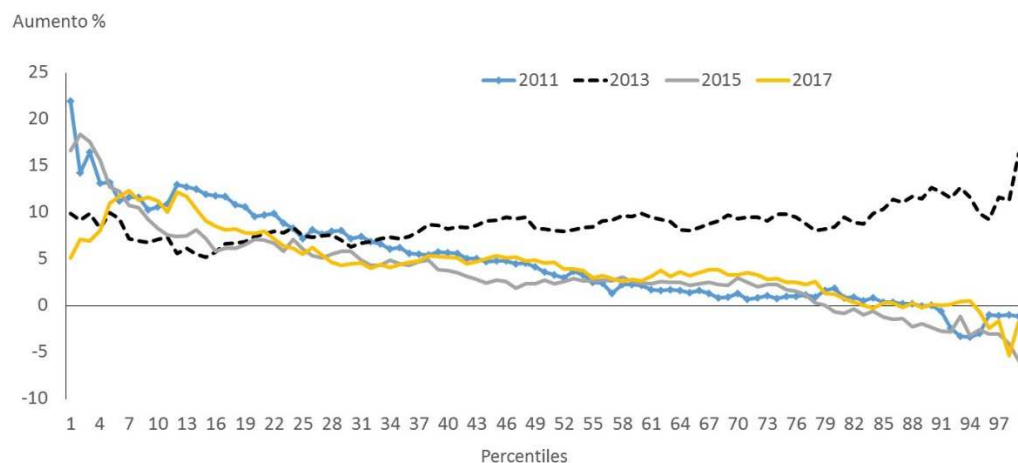
Gráfica 6. Índice de Gini varios países de América Latina



Fuente: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial), 17 de agosto de 2019 <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>, Versión de mayo de 2018. Se tomó el indicador del índice de Gini con base en el ingreso per cápita del hogar.

Entre 2011 y 2017, la incidencia del crecimiento ha mejorado la distribución del ingreso de mercado. Como se muestra en la gráfica 7, específicamente en 2011, 2015 y 2017, fueron los hogares con más bajos ingresos, los que en mayor medida han aumentado su ingreso de mercado, mostrando un patrón predominantemente “propobre”. Únicamente en 2013 se observó un comportamiento distinto, la curva de incidencia cambió, mostrando un patrón “prorico”, lo que condujo a un incremento del índice de Gini durante ese año.

Gráfica 7. Curvas de incidencia del crecimiento



Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de varios años. Los indicadores con base en personas.

Algunos ejercicios de descomposición en la variación del índice de Gini de mercado (Oliva, 2016), sugieren que el comportamiento diferente de 2013, pudo estar influenciado por incrementos en ingresos percibidos tanto por empleos constituidos en el sector independiente (0.9 puntos en el Gini), como aquellos que generan contribuciones a la seguridad social (0.4 puntos en el Gini). Asimismo, los datos administrativos dan cuenta que durante 2013 la tasa de crecimiento de los cotizantes al ISSS se incrementó hasta en 6.4%, mientras en 2011, 2015 y 2017, la tasa se ubicó en 4.1%, 1.8% y 1.1%, respectivamente.

b. En la pobreza

El impacto de la política fiscal sobre la pobreza resulta de la diferencia entre la tasa de incidencia sin intervenciones de política, y la que resulta después de las políticas. Acorde con los parámetros adoptados, son pertinentes al menos dos elementos: un cálculo del ingreso para el hogar y un umbral.

En cuanto al ingreso, la base inicial de medición está constituida por el ingreso de mercado, donde no se han tomado en cuenta los pagos de impuestos o la recepción de beneficios sociales, por lo tanto, al ser utilizado para medir la pobreza es una aproximación de la incidencia de la pobreza sin la acción del Estado. La cuantificación propuesta por el CEQ es valorar la pobreza a nivel de ingreso consumible y no con el ingreso final, debido a que los servicios de educación o salud son beneficios en especie no sustituibles por efectivo y por lo tanto no hacen alusión a un umbral monetario. Por lo tanto, la posición resultante o final que establece la pobreza después de la acción del Estado está constituida por el ingreso consumible, donde se han descontado los impuestos y sumado los beneficios directos o indirectos. Para mantener la comparabilidad en el tiempo, la misma convención se conservó durante los cuatro años analizados.

En cuanto a la línea para comparar la incidencia de la pobreza y realizar comparaciones internacionales adecuadamente, se adoptó el canon propuesto por el Banco Mundial (BM). El BM estima las líneas, acorde con la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). La actualización utilizada en este documento, empleó como año base las comparaciones a 2011. Para catalogar a los hogares como en ultrapobreza, la línea de pobreza asciende a US\$1.9 dólares al día por persona, expresada en PPA. Con equiparación con líneas nacionales, y como referencia para países con ingresos intermedios bajos, el BM emplea US\$3.2 PPA al día por persona. Tomando en consideración la última actualización del sistema de cuentas nacionales, acorde con los registros del BM²⁷, El Salvador pertenece al grupo de países con ingresos medios bajos. Finalmente, en relación con países con ingresos intermedios altos, aplica un umbral de US\$5.5 PPA al día por persona.

Para estratos superiores dentro de los países, el BM emplea un rango más alto, el cual es utilizado para catalogar a la población “vulnerable” a volver a caer en pobreza; a este grupo socioeconómico pertenecen aquellos que reciben ingresos entre US\$5.5 y US\$13 PPA por día; si bien estos hogares no están en pobreza, tienen una alta probabilidad de caer en ella ante algún cambio “súbito” en sus ingresos.

En relación con el PIB per cápita promedio de la región, la proporción de personas viviendo en la categoría de “ultrapobreza” ha disminuido. Empleando la línea de US\$1.9 PPA, la pobreza disminuyó y pasó de 4.5% en 2017 a 1.9% en 2011 (gráfica 8, panel “a”). Durante ambos años, dicho nivel de pobreza se ubicó por debajo de la línea promedio determinada por la relación entre la tasa de pobreza y el PIB per cápita de cada uno de los países.

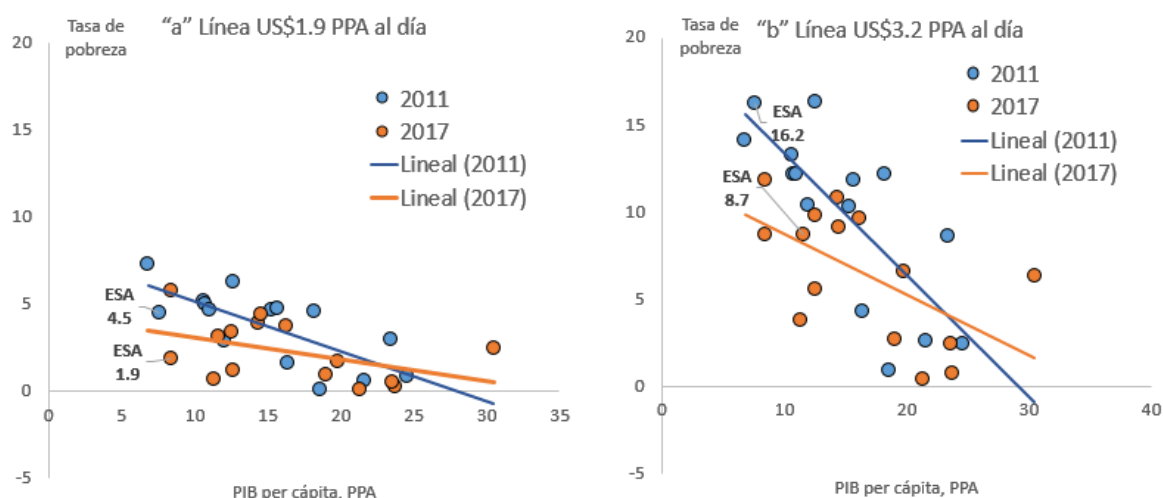
²⁷ <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

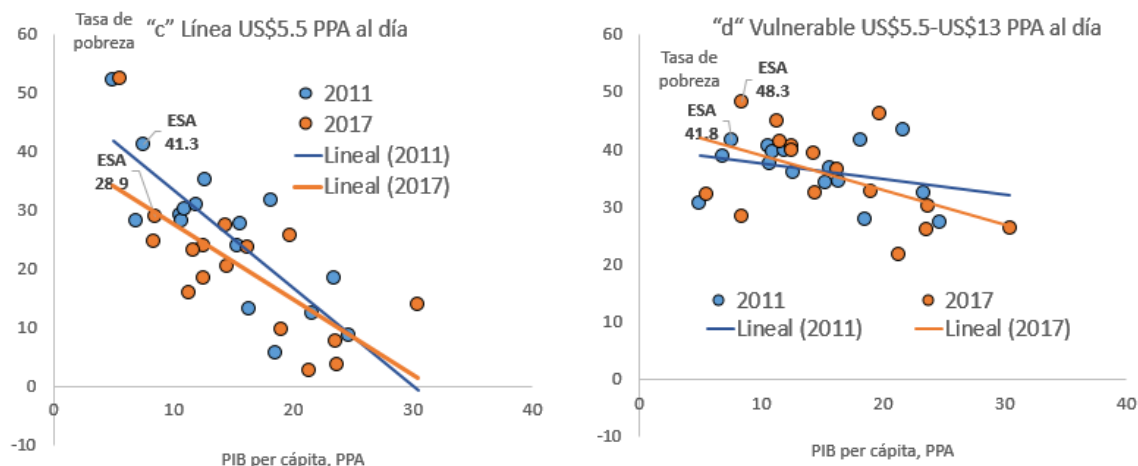
En relación con países con ingresos medios bajos, grupo del que El Salvador es parte, la pobreza con un umbral de US\$3.2 PPA disminuyó. Entre 2011 y 2017 el porcentaje descendió de 16% a 8.7% (gráfica 8, panel “b”). Por otro lado, como se visualizan en panel “b” de la gráfica 8, la tasa de pobreza, valorada con dicho umbral, se posicionó aproximadamente en la línea promedio que predice el nivel correspondiente de PIB per cápita.

En relación con el umbral de pobreza de US\$5.5 PPA, aplicado para países con ingresos medios altos, El Salvador registra una tasa de pobreza acorde con el valor de su PIB per cápita. Es decir, que la pobreza del país alcanza la línea ajustada de la relación entre pobreza y PIB per cápita en una muestra de países en América Latina. Por un lado, el porcentaje disminuyó de 41.3% en 2011, a 28.9% en 2017 y, por otro lado, en relación con la línea promedio de la región, pasó de ubicarse por encima, a posicionarse en el promedio con 28.9% (gráfica 8, panel “c”).

De manera diferente, en comparación con el resto de países de América Latina, El Salvador muestra la proporción más elevada de población en el estrato vulnerable, aun controlando por el nivel de PIB per cápita que ha alcanzado. La población en situación de vulnerabilidad mostró una tendencia al ascenso; la población cuyos ingresos se ubican entre US\$5.5 a US\$13 al día, pasó de representar 41.8% en 2011 a 48.3% en 2017, lo cual supera en ambos años, al nivel predicho por el PIB per cápita que se obtiene de una muestra de diez países de la región (gráfica 8, panel “d”). La distancia entre el nivel predicho en el promedio empleado con el PIB per cápita de 2017 es más alto que en 2011, lo que implica que dicha discrepancia se habría ampliado durante los años analizados.

Gráfica 8. Tasas de pobreza en El Salvador y en América Latina (muestra de 16 países)





Fuente: Laboratorio de Pobreza del Banco Mundial, datos del 20 de agosto de 2019

<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count>

<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview>

<https://databank.bancomundial.org/>

El contexto sin política fiscal muestra dos aspectos a destacar. Primero, la amplitud de los hogares recibiendo ingresos entre US\$5.5 a US\$13 o el estrato “vulnerable” incide en el descenso del índice de desigualdad de ingresos sin intervenciones de política fiscal. Segundo, el bajo crecimiento económico que el país ha experimentado, presenta incidencia sobre los hogares con más bajos ingresos –entre US\$1.9 y US\$5.5–; sin embargo, dicho efecto de inclusión es débil para impactar sobre la mayoría de hogares con ingresos en la categoría “vulnerable”-entre US\$5.5-US\$13 PPA al día, donde la proporción supera al de la región, controlando por el PIB per cápita.

Al incorporar la política fiscal, se producen cambios sustanciales. La gráfica 9 muestra la evolución de los porcentajes de pobreza según el Banco Mundial y los porcentajes calculados utilizando el catalogado ingreso de mercado²⁸ y el ingreso consumible. La información reflejada da cuenta que la contabilización neta de los impuestos y beneficios presenta influencia sobre los hogares de más bajos ingresos bajos, pero el descenso en la pobreza resultó cada vez menor; de manera contraria para los ingresos moderados, la pobreza aumenta, en vez de reducirse.

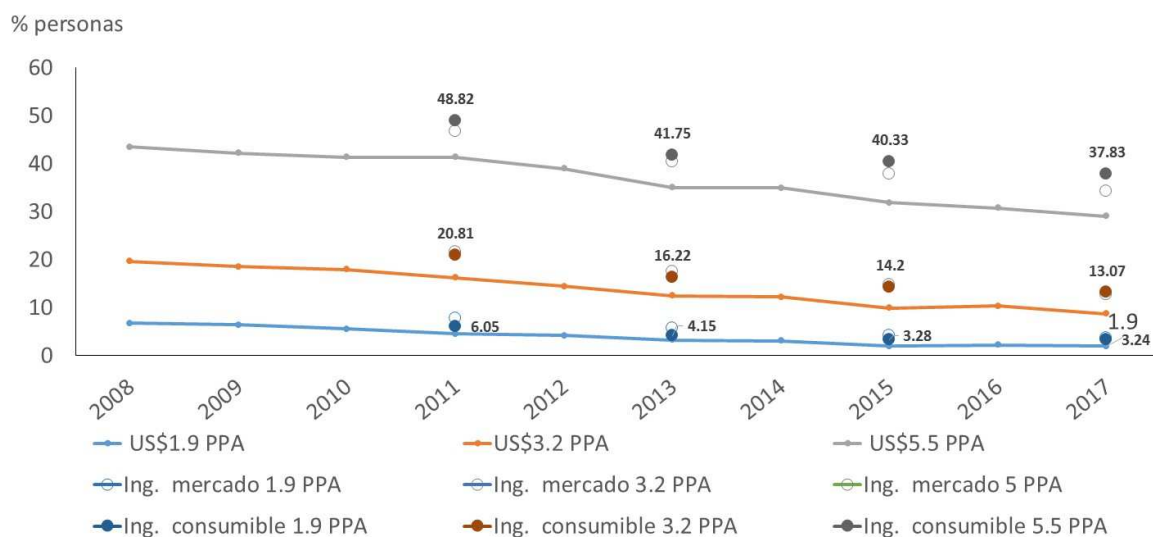
Empleando el umbral de US\$1.9 PPA diarios en 2011, la pobreza pasó de 7.6% a 6%, lo cual implica que la magnitud de la acción del Estado mejoró el bienestar, en al menos -1.6%, para las personas con ingresos más bajos. No obstante, dicha mejora fue disminuyendo en el tiempo, la variación en los años siguientes fue menor. En 2017, tomando en cuenta el poder de compra del mismo umbral, la pobreza pasó de 3.4% a 3.24%, lo que implica -0.3% en reducción (panel “a” y “b”, gráfica 9). En otras palabras, lo anterior denota que el ajuste a la baja conseguido en la tasa de pobreza, a ese nivel, tomando en

²⁸ El porcentaje de pobreza, acorde con el Banco Mundial, no concuerda con la pobreza según el ingreso de mercado. En cuanto a esta diferencia, es importante hacer referencia que al ingreso de mercado se ha adicionado la imputación del valor de la casa de ocupación y el valor de la cotización del empleador para salud. Asimismo, en el cálculo per cápita del ingreso del hogar no se han incluido a las personas que laboran por una remuneración en las labores del cuidado del hogar.

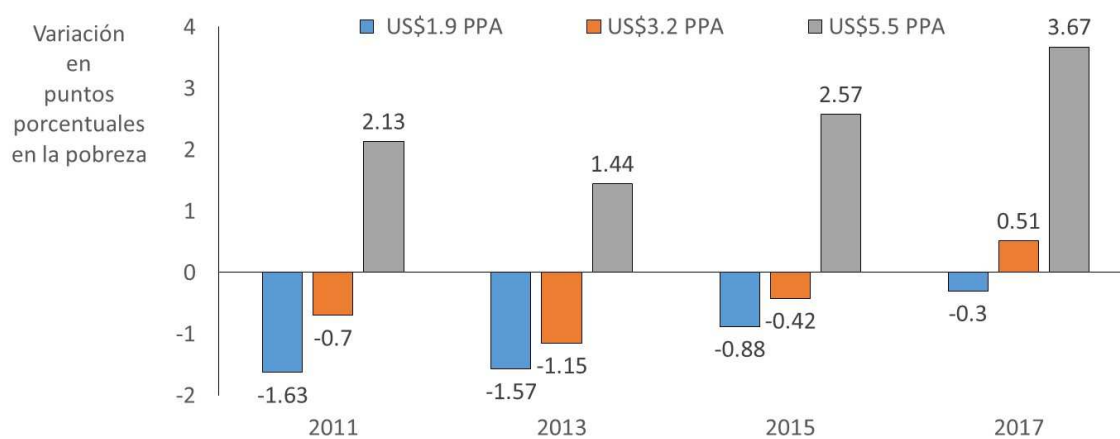
cuenta el conjunto de acciones de política, mejora la tasa de pobreza, pero su reducción fue menor en relación a 2011.

Gráfica 9. Evolución de la pobreza

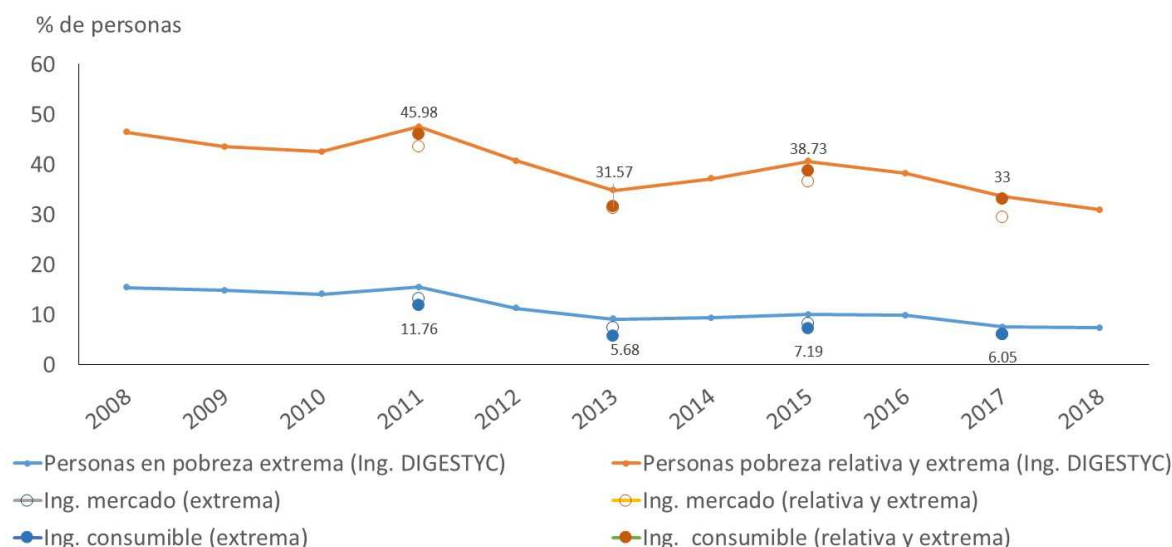
Panel “a” Porcentaje de pobreza utilizando líneas de pobreza internacionales



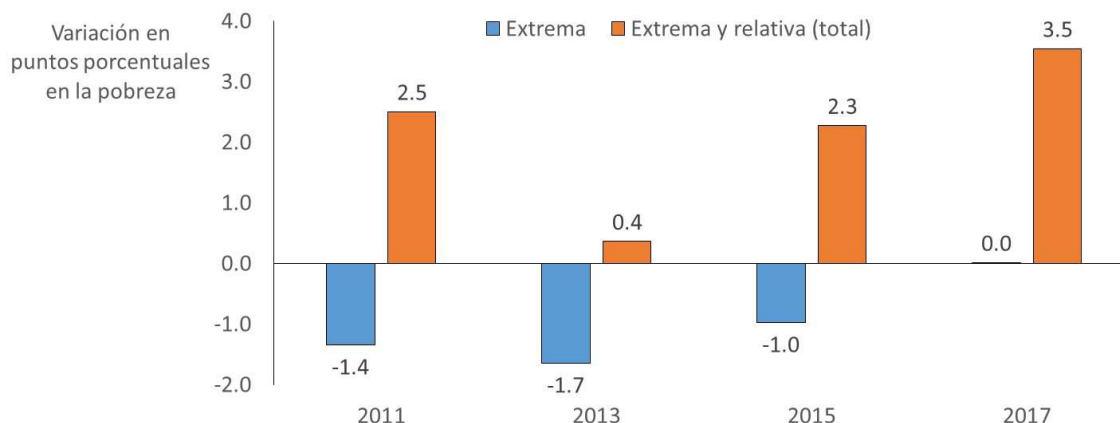
Panel “b” Variaciones de la pobreza utilizando tres líneas internacionales



Panel “c” Porcentaje de pobreza utilizando líneas de pobreza nacionales



Panel “d” Variaciones de la pobreza utilizando líneas nacionales



Fuente: Datos del Banco Mundial, tomado de <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview>, y elaboración con base en resultados del análisis con datos de la EHPM de varios años. Los indicadores con base en personas.

Empleando como parámetro el umbral de pobreza de US\$3.2 PPA al día, para valorar el comportamiento de un país de ingreso medio bajo, como El Salvador, se encontró que el sistema fiscal pasó de disminuir la incidencia de la pobreza a aumentarla. Durante los años analizados se observó una tendencia a una menor reducción en la pobreza utilizando la línea de pobreza de US\$3.2 PPA. Mientras que, en 2011 la pobreza del ingreso de mercado alcanzó 21.5%, y con el ingreso posfiscal o consumible, se ubicó en 20.8%; es decir, se alcanzó un descenso de -0.7%; en 2017 la pobreza se incrementó en 0.5%, pasando de 12.5% a 13.07% (panel “a” y “b”, gráfica 9).

Asimismo, empleando la línea de US\$5.5 PPA al día, utilizada en países con ingresos medios altos, la pobreza en vez de reducirse se amplía. En el caso de El Salvador, el incremento citado en la pobreza resultó cada vez más alto; mientras que en 2011, sin la política, los hogares cuyo ingreso de mercado por persona, no superaba US\$5.5 PPA al día alcanzaba el 46.6%; después de los beneficios netos del Estado, la pobreza aumentó hasta 48.8%; es decir, se registraba un ascenso por 2.13%; en 2017 la

pobreza, a ese nivel, experimentó un ascenso mayor; ese año, los porcentajes pasaron de 34.16% sin la política a 37.83% con la política, con lo que la pobreza aumentó 3.67% (panel “a” y “b”, gráfica 9).

El resultado anterior también se observa empleando las líneas nacionales. Como referencia, los paneles “c” y “d” -gráfica 9-, incluye la evolución de la pobreza tomando en cuenta el ingreso calculado según la metodología seguida por DIGESTYC, el ingreso de mercado acorde con la perspectiva del CEQ. En 2011, a pesar del ingreso de mercado al ingreso consumible, la pobreza extrema pasó de 13.11% a 11.7%, reduciéndose -1.3%; pero en 2017, en dicho tránsito, el porcentaje de incidencia de la pobreza prácticamente no tuvo modificación, manteniéndose en 6%.

Utilizando la línea nacional, también se registró que después de la acción del Estado, la pobreza en general –extrema y relativa– se incrementó. Durante 2011, entre el ingreso de mercado y el ingreso consumible, la pobreza pasó de 43.5% a 45.9%, es decir, se acrecentó en 2.5%; sin embargo, en 2017 el porcentaje aumentó de 29.5% a 33%, es decir, 3.5% adicionales (paneles “c” y “d” gráfica 9); una variación en puntos porcentuales de pobreza más alta.

En general, utilizando tanto líneas internacionales como nacionales, se encontró que, en el periodo analizado, la acción o beneficio neto de parte del Estado para reducir la pobreza se debilitó, y en los umbrales de US\$3.2 PPA y US\$5.5 al día, de manera contraria a lo esperado, el descenso en la pobreza se revirtió. La comparación de las tasas de pobreza indica que el efecto favorable de la política fiscal hacia el descenso de la pobreza, fue cada vez menor. Desde el ámbito público, la influencia por disminuir la pobreza de la política fiscal de parte del Estado adoleció de una tendencia al debilitamiento, incluso hasta en el rango de la pobreza total –extrema y relativa-, US\$3.2 y US\$5.5 PPA, de manera contraria, la pobreza aumentó.

Los elementos que condujeron a un aumento de la pobreza, provienen en mayor medida por un descenso de los beneficiarios de los diferentes programas sociales, los que en parte acontecieron ante la declinación del grupo poblacional con edad de ir a la escuela donde se recibe alimentación escolar y el paquete de útiles e informes.

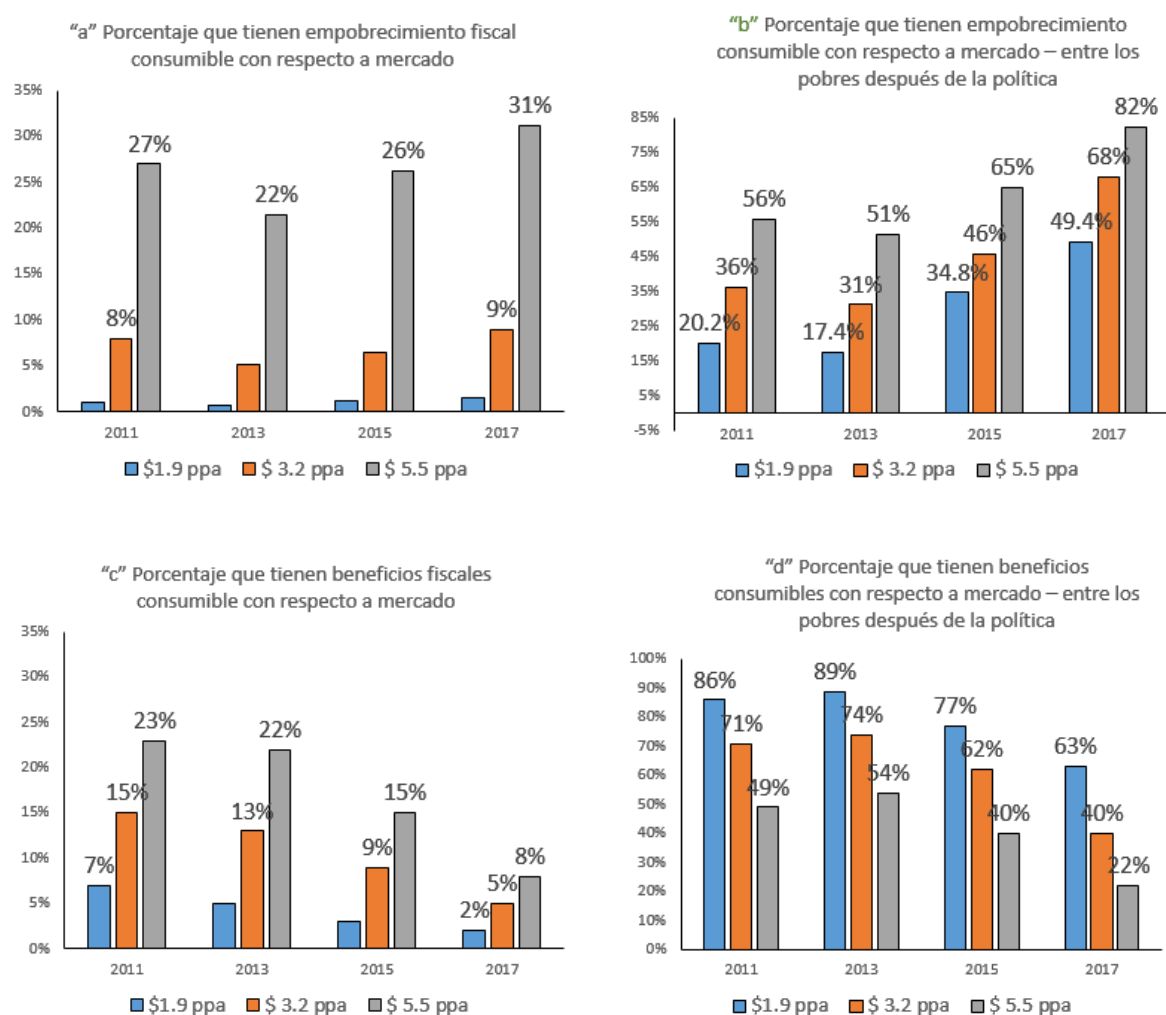
No obstante, el porcentaje de pobreza por sí mismo no alcanza a dimensionar otros elementos del bienestar. Higgins y Lustig (2016) establecen que los porcentajes sobre la pobreza son indicadores con base en el anonimato, y no distinguen la posición que la persona toma en el ordenamiento implícito en el cálculo del índice de Gini y, por lo tanto, su resultado no es inequívoco sobre todas las personas consideradas pobres. Ambos autores identifican que, dentro del sistema de impuestos y beneficios, la política fiscal puede ocasionar un fenómeno catalogado como *empobrecimiento*, donde pueden considerarse al menos dos posibilidades: en algunos casos, aquellas personas en pobreza pueden resultar aún más pobres, o en otros casos, aun no siendo pobres sin la política fiscal, el ingreso después de la política, los condujo a no superar el umbral, empujándolos a la pobreza. Este resultado puede acontecer, incluso, si el porcentaje de la pobreza resulte menor, es decir, que aunque el porcentaje caiga o la política fiscal como un todo resulte progresiva, el sistema puede estar empobreciendo a ciertos estratos sociales.

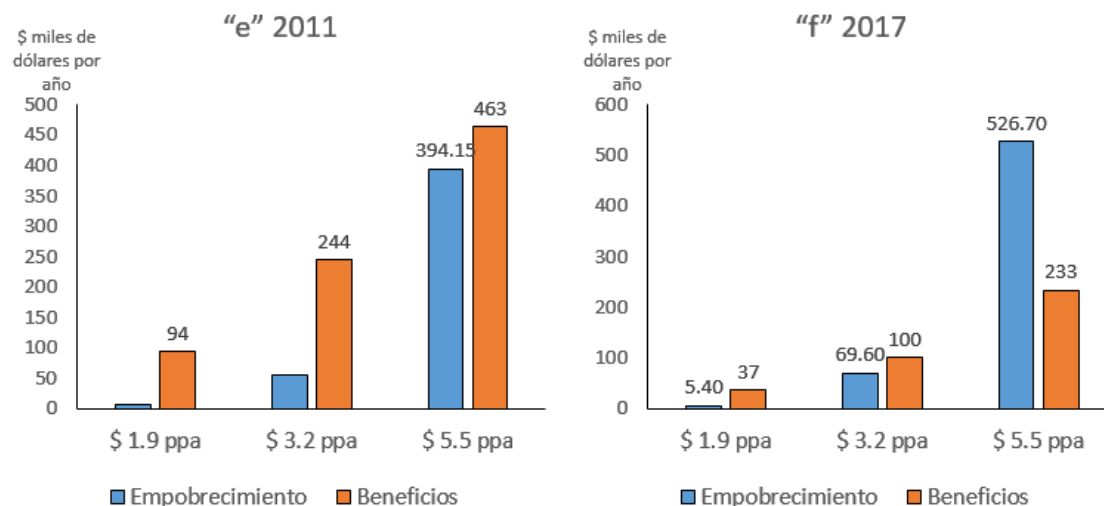
Higgins y Lustig (2016), dan cuenta que las medidas convencionales, como el cambio en los porcentajes de pobreza, el índice de Gini, o la progresividad de la política *per se* –es decir, si se reduce la discrepancia entre los ingresos o el porcentaje de hogares que no sobrepasan un umbral determinado– fallan en capturar la situación de las personas entre los grupos establecidos, es decir entre los pobres, y entre aquellos que no son considerados en pobreza. De manera más general, el resultado de la política puede ser descompuesto por un efecto que aumenta la pobreza de cada individuo o

empobrecimiento y un efecto de reducción de la pobreza o de ganancias fiscales de los pobres. Del balance entre el empobrecimiento y las ganancias que reciban los pobres, dependerá el resultado global.

Higgins y Lustig (2016) utilizan dos medidas en particular para evaluar la posibilidad del empobrecimiento. El porcentaje de personas empobrecidas en relación con el total de la población y el porcentaje de las personas que fueron empobrecidas por el sistema en relación con los que resultaron pobres después de la política. En correspondencia, emplean los porcentajes de las personas que resultaron con beneficios, y los que recibieron beneficios entre los pobres en el nivel de ingreso consumible.

Gráfica 10. Evolución del empobrecimiento y las ganancias fiscales entre los pobres





Fuente: Elaboración con base en resultados

La gráfica 10 da cuenta de la evolución de estos indicadores para el caso del análisis. Como indica el panel "a", con niveles de ingreso hasta US\$3.2 PPA, el empobrecimiento se ha mantenido entre el 8% y 9%, durante 2011 y 2017; es decir, que ese porcentaje resultó empobrecido por la política. Sin embargo, el resultado se incrementa a medida que sube el umbral de pobreza utilizando; en 2011 el 27% de la población resultaba más pobre; pero para 2017 el índice aumentó hasta 31%; ambos porcentajes son superiores a los referidos con el umbral de US\$5.5 PPA.

Asimismo, como indica el panel "b", el porcentaje de aquellos que resultaron empobrecidos, dentro del grupo de pobres después de la política, se incrementó independientemente de la línea de pobreza utilizada; con US\$1.9 PPA el porcentaje pasó de 20.2% a 49.4%, con US\$3.2 PPA el porcentaje cambió de 36% a 68%, y con US\$5.5 se incrementó de 56% a 82%, esto último da cuenta que el 82% del 37.8% de la pobreza con el ingreso posfiscal, resulta más pobre que su situación anterior a la política fiscal.

De manera complementaria, el porcentaje de población que percibió beneficios fiscales disminuyó. Como muestra el panel "c" de la gráfica 10, respectivamente midiendo con la línea de US\$1.9 PPA, el porcentaje pasó de 7% a 2%, con US\$3.2 PPA cambió de 15% a 5%; con US\$5.5 PPA transitó de 23% a 8%. También entre los que resultaron pobres después del ingreso consumible, los porcentajes que recibieron beneficios bajaron: con US\$1.9 PPA, de 86% a 63%, con US\$3.2 PPA de 71% a 40%; y con US\$5.5 PPA de 49% a 22% (panel "d" de la gráfica 10).

Finalmente, tomando la información desde los hogares, al finalizar el periodo analizado, el monto general de empobrecimiento sobrepasó al monto global de beneficios. Como muestra el panel "e" de la gráfica 10, mientras que en 2011, los beneficios recibidos superaban el monto del empobrecimiento en todos los niveles de ingreso sugeridos por las líneas de pobreza –por ejemplo, US\$394 miles de dólares en empobrecimiento y US\$463 miles de dólares en beneficios, con la línea de US\$5.5 al día–; acorde con panel "f" del gráfico 10, en el 2017, los beneficios superaron al empobrecimiento, hasta los umbrales de US\$1.9 PPA y US\$3.2 PPA pero no para US\$5.5 PPA, para este último umbral, el monto del empobrecimiento superó al de los beneficios –US\$526.7 miles de dólares en empobrecimiento y US\$233 miles de dólares en beneficios–.

V. Descomposición del efecto sobre la desigualdad por medio de medidas de progresividad relativa y efectos marginales por agrupaciones de intervenciones de política

La metodología CEQ muestra una serie de modalidades para medir o representar la progresividad o la regresividad de cada intervención. Asimismo, el CEQ hace importantes consideraciones en torno a la diferencia, si la valoración se hace individualmente por cada componente, o si se realiza de manera conjunta, es decir, si se considera el sistema fiscal como un todo. También advierte sobre la diferencia entre la valoración de regresividad o progresividad de manera global o en algún segmento de la distribución. Igualmente, subraya que la progresividad relativa *per se* no distingue, sin ambigüedad que la acción de la política disminuya, mantenga o aumente la pobreza, en tanto que su evaluación no toma en cuenta un umbral para establecer si el hogar es pobre o no, antes y después de la política fiscal.

De manera general, se toma como válido que los componentes progresivos contribuyen a reducir la disparidad o desigualdad de ingresos, mientras que los regresivos la aumentan; sin embargo, no siempre este efecto se observa a lo largo de toda la distribución. Adicionalmente, es factible que la progresividad o regresividad cambie a medida que se van añadiendo otros componentes al sistema fiscal. Es decir que la conclusión puede ser diferente, si se valora una intervención por separado, o si se evalúa dentro de todas las intervenciones, sean impuestos o transferencias.

Para aislar la influencia de cada intervención sobre la disminución o aumento de la desigualdad, es relevante que en ausencia de reordenamiento, tal como indica la ecuación fundamental que aborda el efecto individualmente²⁹, la igualación o el efecto sobre la desigualdad de los ingresos proviene de dos componentes principales. Primero, de la importancia o porcentaje que los recursos destinados (o recaudados) a la intervención representan en relación con el ingreso original; y segundo, de la disposición de dichos fondos entre los diferentes estratos o grupos de ingreso que se encuentre en la concentración presente en la situación prefiscal.

En otras palabras, el impacto total de igualación está influido, tanto por la importancia que presenta la transferencia o el impuesto con respecto al ingreso de mercado inicial, es decir, el porcentaje que representa; como por la concentración del ingreso entre los diferentes estratos o grupos de ingreso antes de la intervención. A pesar que el resultado sobre la desigualdad de ingreso, depende de lo que acontezca con ambos factores de forma simultánea, de manera habitual para analizar la progresividad, se aborda uno y otro aspecto por separado. En este sentido, tomar en cuenta únicamente un elemento no es inequívoco sobre la determinación del resultado final.

De manera convencional, para establecer si la intervención mejora o desmejora la desigualdad, se parte de la observación de la evolución del porcentaje o la proporción que representa el impuesto pagado, o el beneficio recibido en relación con el ingreso de mercado original. Si bien la inspección de la evolución del porcentaje mediante una curva de incidencia es ilustrativa, no incorpora la concentración de la intervención sobre la distribución. Debido a lo anterior, su examen arroja una aproximación, pero no es concluyente.

²⁹ La ecuación fundamental del efecto redistributivo en ausencia de reordenamiento se define como:

$$G_x(p) - G_{x-t}(p) = \frac{(1-g)\pi_t^{RS} + (1+b)\pi_b^{RS}}{1-g+b}$$
; donde el índice g representa el total de los impuestos entre el total del ingreso original; y b representa el total de las transferencias o beneficios entre el total del ingreso original, y los elementos π_t^{RS} , π_b^{RS} representan los índices de Reynolds Smolensky, de un impuesto t o de una transferencia o beneficio b .

Por otro lado, también se establece progresividad o regresividad, si la intervención presenta una concentración de manera que favorezca que la distribución resultante después de la intervención esté mejor distribuida, beneficiando en mayor medida a los hogares con menores ingresos. La concentración es un aspecto medido por medio del índice Kakwani (K)³⁰. Si el signo del índice K calculado es positivo, se determina que la intervención es progresiva; si el signo de K es negativo, la intervención es regresiva. Sin embargo, realizar la valoración solamente desde la concentración o el resultado del índice, es incompleto y no es concluyente, porque no ha tomado en cuenta la envergadura –porcentaje– de la intervención sobre la distribución.

De manera diferente, para valorar la progresividad de manera más integral, la metodología CEQ desarrolló una tercera valoración catalogada como **contribución marginal** que considera ambos atributos conjuntamente, tal cual acontece en la práctica. Para incorporar uno y otro elemento, tanto la concentración como la envergadura de los recursos y establecer la influencia sobre la distribución de ingreso de cada intervención y determinar sin ambigüedad que la intervención presenta un carácter progresivo o regresivo, la **contribución marginal** se calcula como la diferencia entre el Gini (u otra medida de desigualdad) de ingreso sin la intervención fiscal de interés pero con todo el resto de intervenciones, menos el coeficiente de Gini del ingreso posfiscal incluyendo todas las intervenciones. El efecto positivo o de mejora en la distribución se observa con el signo de la contribución marginal; si es positiva reduce la desigualdad y sería progresivo. Como indica Lustig y Higgins (2018), la definición de contribución marginal es equivalente a distinguir, tomando el sistema en su conjunto ¿cómo sería la desigualdad mayor, igual o menor en comparación con la ausencia de la intervención?

Por ejemplo, es posible que una intervención puede mostrar cierta regresividad relativa, pero en combinación con el resto de intervenciones –progresivas– que contrarreste los efectos, podría producir una mejoría de la distribución de ingresos. Asimismo, un impuesto puede mostrar una concentración más acentuada en los hogares de mayores ingresos, pero en el sistema tomando en cuenta todos los aspectos en conjunto, podría disminuir la igualación. Así lo anterior, un impuesto puede tener un kakwani negativo, pero tener un efecto que mejora en la desigualdad en el sistema, es decir, un impuesto puede ser regresivo, y presentar una contribución marginal progresiva.

Partiendo de lo anterior, para ofrecer una visión completa, se presentan a continuación las tres valoraciones mencionadas. Primero, la progresividad o regresividad relativa –que se observa en el cambio en el porcentaje que implica, o una transferencia o un impuesto, con respecto al ingreso–; segundo, la concentración o índices K , –que valora si la concentración es más acentuada que el ingreso

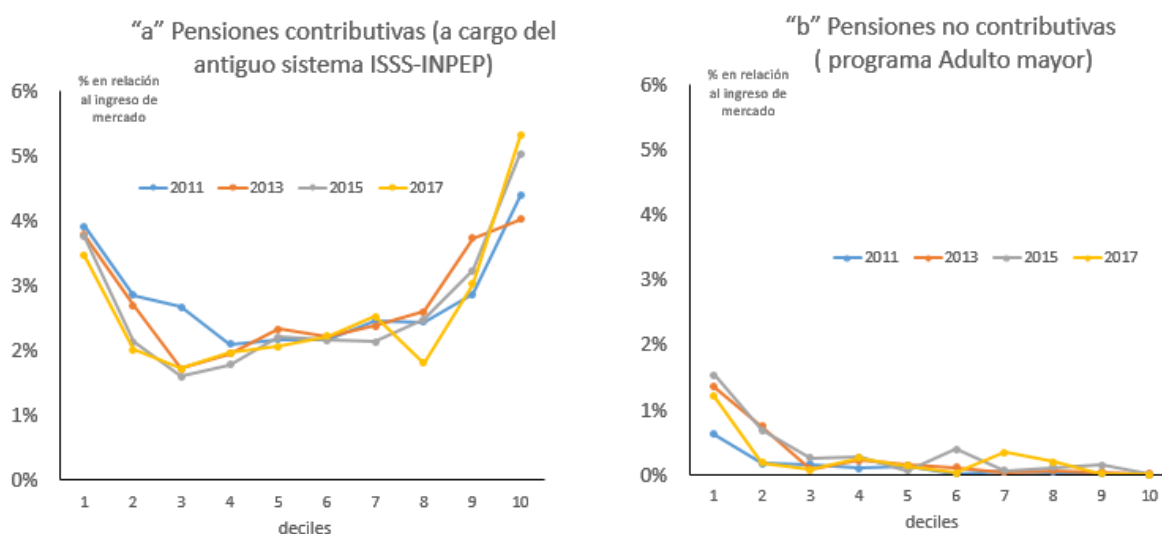
³⁰ El índice de Kakwani se define como $K_t = CC_t(p) - G_x(p)$ en caso de un impuesto o $K_b = G_x(p) - CC_b(p)$, en el caso de una transferencia. Donde $CC_t(p)$, es el índice de concentración del impuesto, y $G_x(p)$ es el índice de Gini antes del impuesto; y $CC_b(p)$ es índice de concentración de la transferencia. Considerando al impuesto y la transferencia individualmente, para que el impuesto o la transferencia sea igualador, neutral o desigualador el índice debe resultar $K_{t,b} > 0$, $K_{t,b} = 0$ y $K_{t,b} < 0$.

inicial–, y tercero, la contribución marginal –que implica cuál sería el resultado si la intervención no estuviera–.

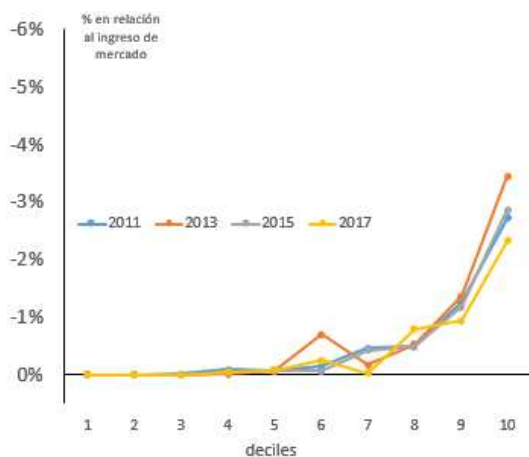
La gráfica 11 describe la regresividad o progresividad relativa en general, de los principales componentes, en los que se han agrupado los rubros de la política fiscal en las transiciones desde el ingreso de mercado hasta el ingreso final. Para explorar la progresividad o la regresividad relativa, aunque puede realizarse mediante otra agrupación por estratos que ilustre niveles de ingreso, se optó por separar a la población en diez partes iguales o “deciles”; cada uno de ellos representa exactamente el 10% de la población, donde los primeros son aquellos que reciben los menores ingresos y los últimos son los que reciben los más altos.

Desde este indicador, existe progresividad relativa si se observa que el porcentaje que implica el impuesto pagado en relación con el ingreso **aumenta** a medida que se pasa de personas con ingresos bajos a ingresos altos. De manera recíproca, existe regresividad relativa si el porcentaje del beneficio o gasto público recibido en la relación con el ingreso **aumenta**, a medida que se pasa de personas con ingresos altos hacia ingresos bajos. Asimismo, el impuesto es regresivo en términos relativos, si el porcentaje **disminuye** a medida que se pasa a personas o deciles con ingresos cada vez más altos, o si el gasto en relación con el ingreso **disminuye**, a medida se pasa de ingresos más bajos hacia más altos.

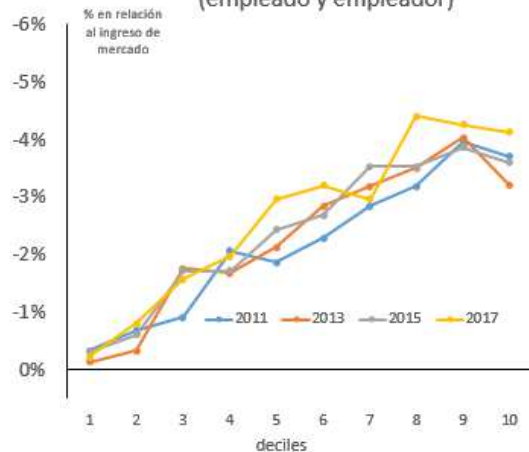
Gráfica 11. Curvas de incidencia de cada agrupación de intervenciones considerada en la transición desde el ingreso de mercado al final para cada año analizado, en relación con el ingreso de mercado



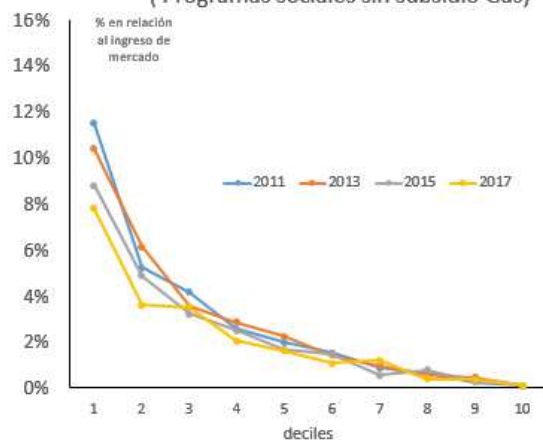
"c" Impuesto sobre la renta



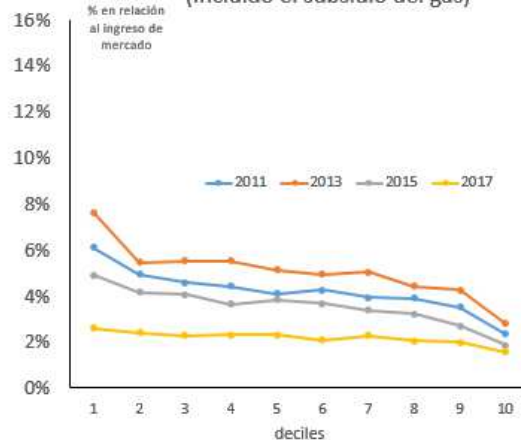
"d" Contribuciones a salud (Sector formal)
(empleado y empleador)



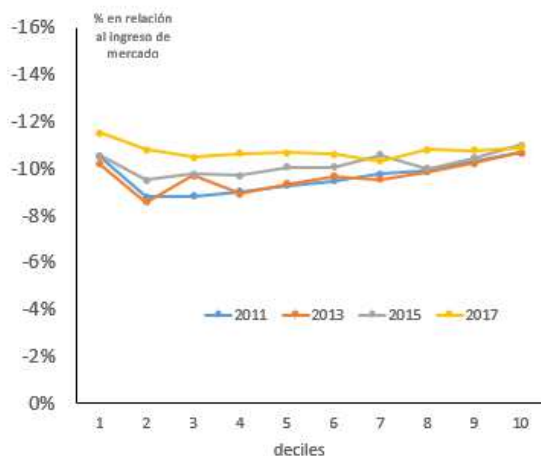
"e" Transferencias directas
(Programas sociales sin subsidio Gas)



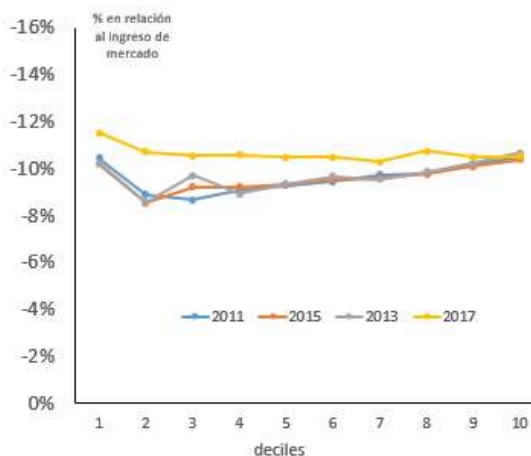
"f" Subsidios indirectos
(Incluido el subsidio del gas)

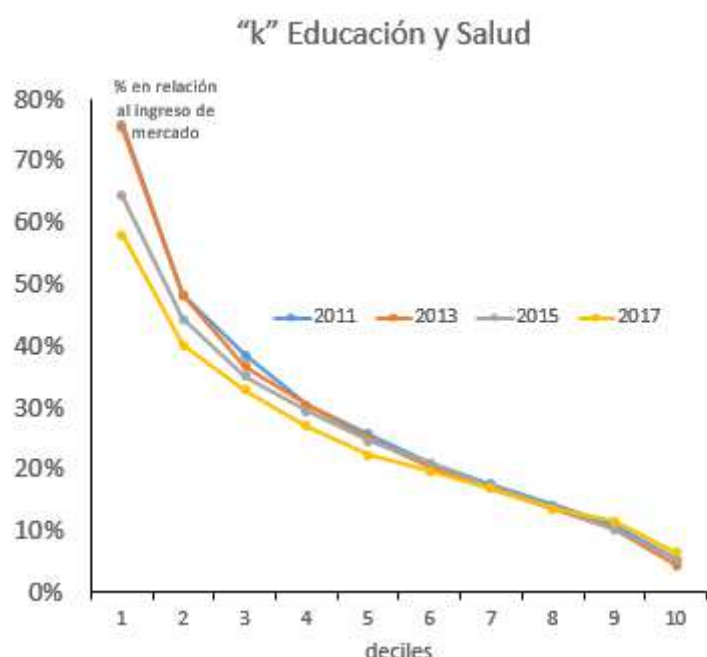
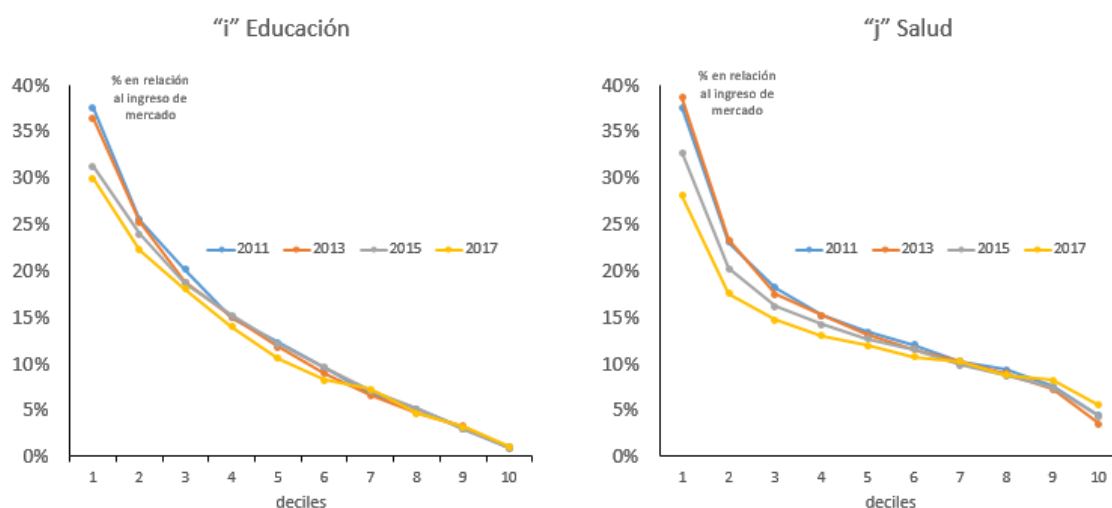


"g" Todos los impuestos indirectos



"h" Impuesto al valor agregado





Fuente: Elaboración con base en resultados.

Inicialmente para pasar del ingreso de mercado al ingreso más pensiones, las pensiones contributivas fueron añadidas. El panel "a" de la gráfica 11 muestra la evolución del porcentaje del monto destinado a pensiones contributivas, para cada decil en relación con el ingreso de mercado. Estas pensiones corresponden, en su gran mayoría, a los derechos generados dentro del sistema anterior a la reforma de 1996, cuya gestión de pagos se realiza desde el ISSS y el INPEP (Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos).

Como se describe, en este rubro de gastos, en ciertos niveles de la distribución el gasto resulta progresivo, pero en otros resulta regresivo. La curva describe dos rangos; para los deciles entre 1 y 3 con menores ingresos, el porcentaje presenta un patrón progresivo, pero entre los deciles 5 al 10

manifiesta un patrón regresivo. Posiblemente, el comportamiento de la sección más baja de la distribución esté relacionada con las garantías de pensiones mínimas, definidas en la ley.

Como advierten Lustig y Higgins (2018), la incidencia de las pensiones ilustra el caso de ciertas intervenciones, donde es posible que el porcentaje disminuya en ciertos deciles, pero cambie de comportamiento hacia otros niveles de ingreso. Ante este fenómeno, no es posible establecer sin ambigüedad si se mejora o se desmejora la desigualdad de manera completa, en tanto, con la simple observación de la curva no se puede fundamentar que el rubro en específico resulte completamente, o progresivo o regresivo en sentido relativo.

De forma diferente, por su naturaleza el programa de Pensión Básica Universal del adulto mayor, que otorga beneficiados o pensiones bajo un esquema no contributivo, es decir, sus beneficiarios no otorgan parte de sus ingresos para constituir un fondo en particular, resulta completamente progresivo pero su contribución a mejorar la distribución de ingreso es pequeña. Como se denota en el panel “b” de la gráfica 11, este rubro de pensiones no contributivas presenta un patrón progresivo, en todos los niveles de ingreso. No obstante, por otro lado, el porcentaje del monto del beneficio representa en promedio una incidencia baja, de solamente hasta el 1.5% del ingreso del decil más pobre durante 2015, por ejemplo.

En la transición entre el ingreso más pensiones y el ingreso neto, fueron sustraídos el impuesto sobre la renta y las contribuciones para salud que recibe el sector público. Tanto el impuesto sobre la renta como las contribuciones a salud presentan un patrón acentuado de progresividad en términos relativos; valorando ambos con el ingreso de mercado, y partiendo que los aportes de ambos rubros provienen del segmento laboral formal, es decir, que realiza aportaciones a la seguridad social. Como aparece en el panel “c” y “d” de la gráfica 11, en todos los años analizados, a medida se pasa de deciles de menores ingresos hacia mayores ingresos, el porcentaje del impuesto pagado y la contribución realizada, va aumentando marcadamente en cada decil.

Por el lado, específicamente del impuesto sobre la renta, –panel “c” de la gráfica 11–, debido a su diseño y el umbral desde el cual se empieza a pagar el impuesto, entre los deciles 1 y 3 su incidencia es de cero; seguidamente el porcentaje presenta un ascenso. En este rubro, el impuesto ha tomado en cuenta el cargo a personas “naturales” realizado desde los hogares, no así el efectuado desde las personas “jurídicas” o empresas.

Las contribuciones para salud presentan mayor progresividad que el impuesto sobre la renta. Como indican los paneles “c” y “d” de la gráfica 11, a medida se pasa a ingresos más altos, la contribución hacia la salud pública aumenta en relación con el ingreso, en una proporción más alta que en el caso del impuesto sobre la renta; lo recaudado por el impuesto sobre la renta desde los asalariados con trabajo formal, ascendió aproximadamente a US\$278.2 millones en 2017. mientras que los recursos que provienen de las contribuciones para salud hechas a instituciones públicas alcanzan un monto superior; tomando las cifras de 2017, el total sumó a US\$567.6 millones. En el caso de las contribuciones de salud, también se observa un incremento de la progresividad relativa para 2017 en relación con 2015, debido en parte a la modificación realizada en agosto de 2015, en relación con el salario máximo cotizante mensual, el cual subió de US\$685.71 a US\$1,000.

Seguidamente, en la transición desde el ingreso neto al disponible se contabilizaron las transferencias directas. En esta categoría se han agrupado los programas sociales. Para comparar, aunque durante 2011 y 2013, políticamente el llamado subsidio al gas se comportó como una transferencia monetaria

al hogar en esta medición se trató como subsidio indirecto y no se incluyó en las transferencias directas.

Como se nota en el panel “e”, las transferencias presentan un patrón progresivo en términos relativos en la totalidad de deciles; el porcentaje o importancia relativa disminuye a medida que el ingreso de los deciles es mayor. No obstante, por otro lado, también la gráfica ilustra que para los tres primeros deciles, la incidencia o la progresividad resultó inferior en 2015 y 2017 con respecto a 2011 y 2013. El descenso ilustra, como parte de la disminución en el efecto igualador de la política fiscal provino del descenso de la magnitud de la progresividad del gasto realizado en estos programas.

Por su parte, el porcentaje de incidencia de los subsidios indirectos implica un patrón levemente progresivo, pero bajo. Para la comparación en este apartado, fueron adicionados, los cuatro subsidios considerados –gas, transporte, agua y electricidad–. Como se aprecia en el panel “f” de la gráfica 11, en general, los subsidios muestran un patrón levemente progresivo tomados en conjunto, el porcentaje aumenta a medida se pasa a deciles de menores ingresos.

Sin embargo, entre 2015 y 2017, el peso relativo de los recursos entregados por medio de los subsidios para los estratos más pobres, disminuyó. Las curvas pasan de exhibir un comportamiento progresivo a mostrar un patrón más horizontal o neutral, con lo cual presentan una disminución en el carácter progresivo que exhibieron en 2011; durante 2017 presentan una incidencia menor; el porcentaje o su incidencia alcanzó 2.6% para el primer decil, en 2017; mientras que había alcanzado 4.51% en 2015.

Al contrastar el comportamiento de las transferencias directas y los subsidios indirectos, se aprecia cómo la progresividad en términos relativos de las transferencias directas es mayor que el porcentaje o progresividad relativa de los subsidios indirectos. Este aspecto se devela con la comparación entre el panel “e” y el panel “f” de la gráfica 11, donde los porcentajes en los estratos de más bajos ingresos, son más altos en el caso de las transferencias directas, que en los subsidios indirectos; tomando en ambos el subsidio del gas como subsidio indirecto en todos los años.

Seguidamente, en la transición entre el ingreso disponible y el consumible, se restan los impuestos indirectos –para este análisis se consideraron indirectos los impuestos al valor agregado y a las gasolinas– y se adicionan los subsidios indirectos.

La incidencia sobre los ingresos de los impuestos indirectos –donde se consideró el IVA y el impuesto a las gasolinas en conjunto, se muestra en el panel “g” de la gráfica 11. No se distingue un patrón acentuado de disminución o incremento como, en la inclinación hacia los ingresos más altos o bajos, de manera que las curvas en mayor medida se tornan más horizontales. Los porcentajes no ilustran un comportamiento marcadamente regresivo o progresivo. Por otro lado, la curva de incidencia ilustra un porcentaje alto, lo que alude a una carga efectiva que promedia entre el 9.6% y el 10.7% de los ingresos, tanto para el grupo del decil de menores ingresos como para el de más altos ingresos.

En específico, el comportamiento anterior proviene en su mayor parte al comportamiento del impuesto al valor agregado, la curva de incidencia al impuesto al IVA se aprecia en el panel “h” de la gráfica 11. La evolución de los porcentajes de los pagos en concepto del IVA, en relación con el ingreso de mercado para cada decil, no muestra un comportamiento acentuadamente regresivo o progresivo, sino proporcional. En relación con el ingreso, el valor porcentual se mantiene en mayor medida constante, y la línea se presenta en mayor sentido horizontal o neutral. Los valores promedian entre 9.6% y 10.6% entre los diferentes deciles.

No obstante, de darse la regresividad de un impuesto o en gasto, es relevante acotar que no es posible afirmar que a pesar que una intervención sea regresiva o poco regresiva, en todos los casos donde existe más de una sola intervención, el sistema será menos progresivo por la presencia de dicho impuesto; por el contrario, es posible que el sistema resulte más igualador o igualador con algún impuesto regresivo. Como indica Lustig (2016), considerando el conjunto o el sistema de intervenciones, con más de un solo impuesto o con más de una sola transferencia, el efecto conjunto de todas las intervenciones sobre la desigualdad puede llevar a que todo el sistema sea más igualador, o que reduzca más la desigualdad que sin el impuesto regresivo. Este especial aspecto fue señalado por Lambert (1985)³¹ y se ha catalogado en la terminología del CEQ como el enigma de Lambert.

Es importante acotar que es diferente valorar la progresividad o regresividad de una intervención en particular con base en observar la evolución del porcentaje, a la consideración de la intervención en el sistema integralmente. Asimismo, la influencia igualadora podría incluso resultar menor, sin el impuesto regresivo. Para visualizar este aspecto con detalle en relación con el IVA, más adelante se presentan las mediciones por medio de las contribuciones marginales.

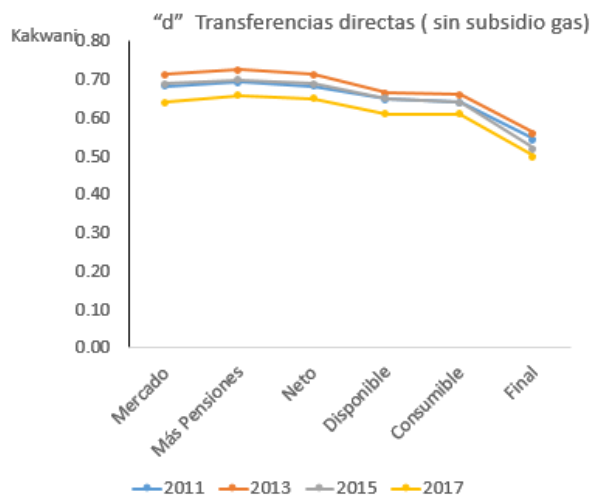
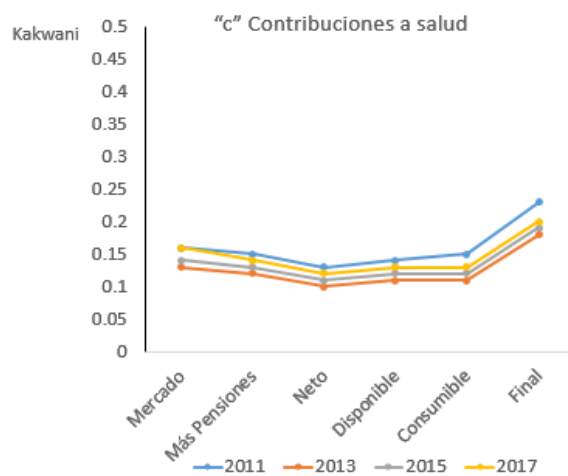
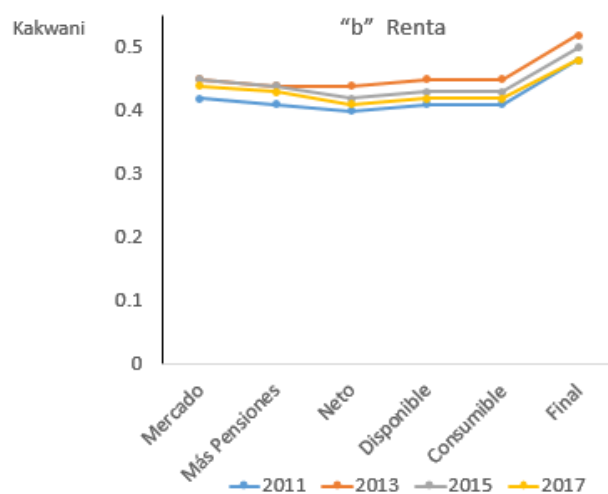
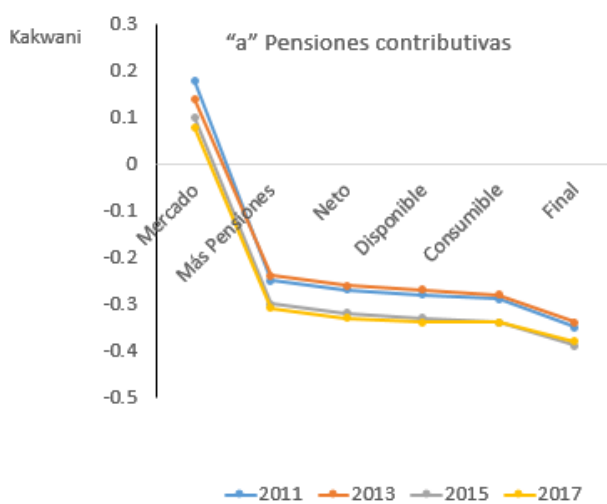
En la transición hacia el ingreso final, se adicionan al ingreso disponible las transferencias en especie de educación y salud. Como se nota, la educación en el panel “i”, y la salud en el panel “j” de la gráfica 11, en ambos casos se observa alta progresividad, los porcentajes aumentan de forma significativa, hacia los deciles de menores ingresos. Incluso los porcentajes sobre el decil más pobre representan la más alta proporción, entre las gráficas observadas.

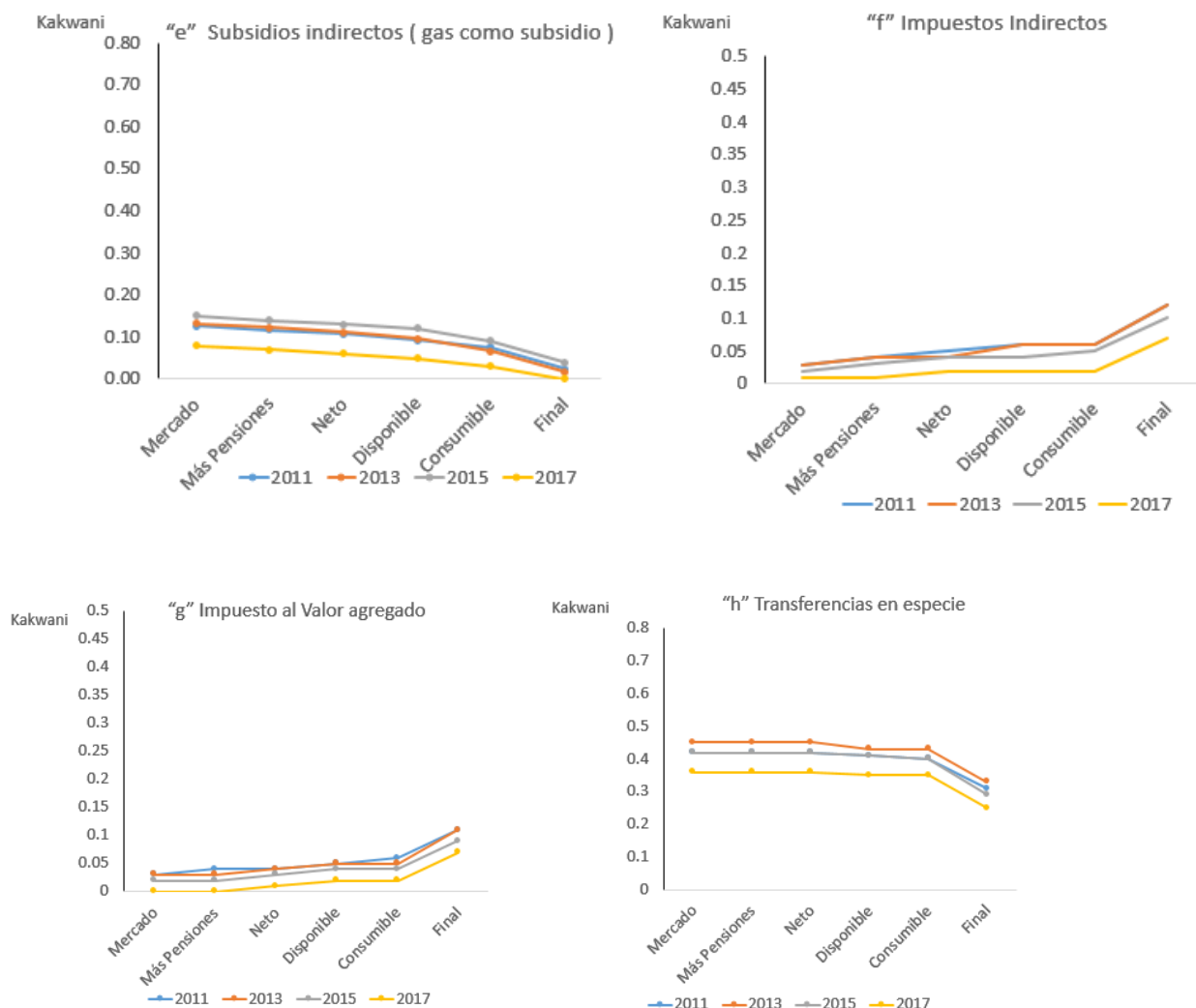
Adicionalmente, se aprecia un leve descenso en la progresividad de las transferencias en especie, tomadas en conjunto. El panel “k” de la gráfica, denota cómo hasta el decil 6, la curva de 2017 se presenta levemente por debajo de la incidencia del resto de años.

La concentración de las intervenciones sobre el ingreso, cambian a medida se van añadiendo elementos de la política fiscal. Para ilustrar este aspecto, en la gráfica 12 se visualiza el cambio que experimenta el índice de Kakwani (K), a medida se va añadiendo cada componente de la política fiscal desde el ingreso de mercado hasta el ingreso final. Se colocaron varios paneles, con la evolución del K, de cada intervención o agrupación respectiva. De la ilustración destaca cómo el índice K se va modificando, a medida se toma de referencia o el ingreso de mercado –donde no se han incluido intervenciones de política– o cada tipo de ingreso –más pensiones, neto, disponible, consumible y final–. Lo anterior implica que la valoración sobre la progresividad también se ve alterada con el resto de intervenciones. Por ejemplo, en todos los casos, el índice K es diferente utilizando como referencia el ingreso final –donde se han aplicado todas las políticas consideradas–, que empleando el ingreso de mercado o inicial.

³¹ Tal como ha señalado el CEQ, este aspecto fue distinguido por Lambert (1985) y es por ello, que lo denomina conundrum de Lambert.

Gráfica 12. Índice de Kakwani de cada intervención considerada en la transición desde el ingreso de mercado al final para cada año analizado, en relación con cada tipo de ingreso





Nota: En orden de representar adecuadamente las magnitudes, para los impuestos se utilizó una escala de 0 a 0.5; y para transferencias se utilizó una escala de 0 a 0.8. Excepcionalmente para el pago de pensiones se empleó una escala de -0.4 a 0.3.

Fuente: Elaboración con base en resultados.

El panel "a" de la gráfica 12 muestra cómo, después del ingreso más pensiones, el índice K que mide la concentración para la transferencia de las pensiones contributivas se torna negativo, lo que implica que su distribución es más desigual que la de mercado. Lo anterior muestra que la concentración relativa del gasto en pensiones entre la población, favorece a los deciles de mayores ingresos de la distribución, y su concentración en estos segmentos es más alta que la observada en el ingreso de mercado. Asimismo, este efecto se ve aumentado al contabilizar el resto de componentes, el índice K se vuelve más negativo. Finalmente, la regresividad observada desde este punto de vista es mayor en 2015 y 2017, que en 2011 y 2013.

Entre los impuestos directos, de manera diferente a lo observado con la incidencia o porcentaje, la concentración del impuesto sobre la renta supera al de las contribuciones para salud. En general, ambos impuestos evocan progresividad; sin embargo, el índice K de la renta -0.48 en 2017, panel "b" de la gráfica 12- es mayor que el de las contribuciones a la salud -0.2 durante 2017 en el panel "c" de

la gráfica 12—. Por otro lado, la gráfica da cuenta que la progresividad de la renta se viene reduciendo desde el nivel más alto registrado en 2013, cuando el índice K llegó a 0.52 en relación con el ingreso final, seguidamente se reduce para 2015 y 2017.

El elevado índice K de las transferencias directas da cuenta que representan, en conjunto, el rubro con la concentración más alta de gasto público entre los estratos o de ingreso más bajos. El índice K resulta positivo o progresivo su valor alcanza hasta 0.71 en 2013 para el ingreso de mercado. Por otro lado, el índice de las transferencias supera al índice de los subsidios indirectos –panel “e”– y las transferencias en especie –panel “h”–. Para fines comparativos en el grupo de subsidios indirectos se trató siempre al subsidio del gas como subsidio indirecto y no como transferencia, para esta medición no se incluyó el subsidio del gas dentro del grupo de transferencias.

La concentración de los beneficios de los subsidios indirectos entre los deciles –panel “e”–, en conjunto representan un gasto progresivo; sin embargo, el índice K alcanza el valor más bajo entre los beneficios contemplados; o en relación con educación y salud, y los programas sociales.

En relación con los impuestos indirectos y del IVA –ubicados en el panel “f” y “g”, respectivamente– son relevantes los siguientes aspectos. Por un lado, el valor del índice K de los impuestos indirectos y del IVA resultó bastante bajo, su valor es el más pequeño entre los rubros analizados. Por otro lado, el índice K se va incrementando a medida que al ingreso de mercado se modifica con el resto de componentes hasta alcanzar el ingreso final; al recibir el resto de las transferencias fiscales mencionadas, el índice K se torna más positivo denotando progresividad.

Este hallazgo apunta a que el impuesto al IVA se volvería más progresivo; el índice K del IVA en relación con el ingreso final es positivo y más alto que el registrado inicialmente, con el ingreso de mercado. Asimismo, a pesar que su tasa estatutaria se ha mantenido fija en el periodo de análisis, su valor presenta descensos en relación con cambios en otros factores; como la distribución de mercado y cambios en el sistema.

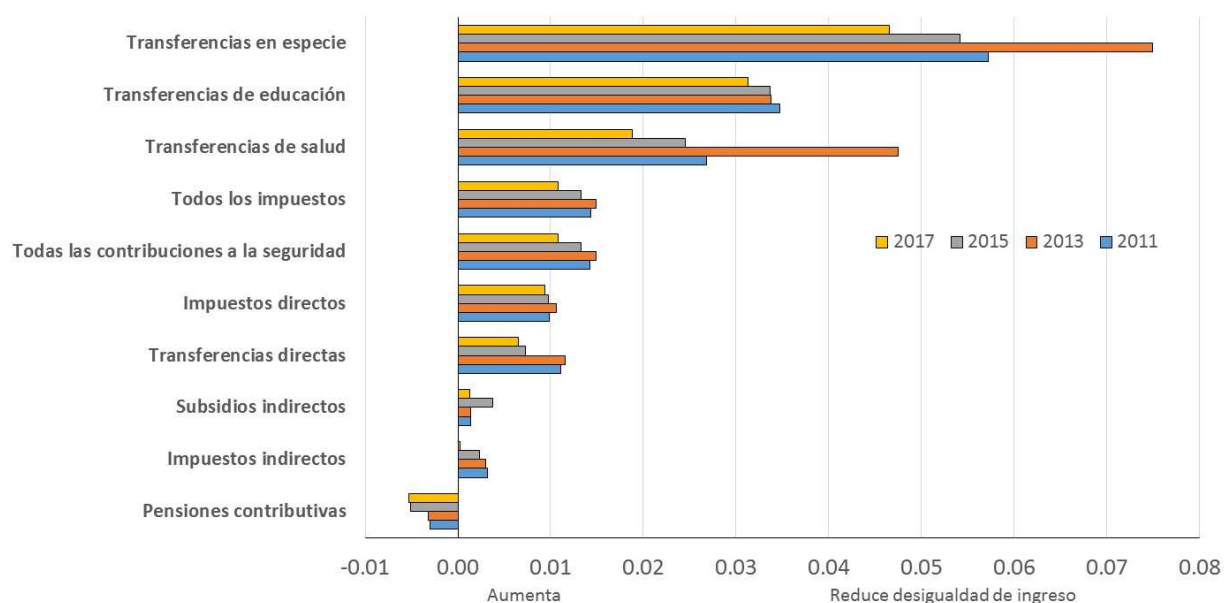
Finalmente, el panel “h” ilustra la evolución del índice K para las transferencias en especie. En relación con el ingreso de mercado, su valor se ubica entre 0.45 para 2013 y 0.36 para 2017, lo cual indica que los recursos destinados a las carteras de educación y salud presentan una alta concentración entre los grupos con menores ingresos. La progresividad exhibida por las transferencias en especie, es más alta que los subsidios indirectos, pero más baja que los programas sociales.

Por otro lado, la concentración o el índice K registrado para 2017 es menor que el de los años anteriores. En otras palabras, al añadir al sistema fiscal los beneficios monetizados de la educación y salud, el índice K de las transferencias en especie baja, y en mayor medida para 2017 que en el resto de años. Esto manifiesta que, en cierta medida, la concentración en los deciles de menores ingresos se habría reducido durante el periodo analizado. Este aspecto está relacionado con una disminución de la cantidad de niños y niñas de hogares pobres en las escuelas. Asimismo, se vincula con una cobertura cada vez más baja en salud, entre la población viviendo en hogares con menores recursos.

Como etapa concluyente de este apartado, en definitiva, tomando en forma simultánea la importancia relativa al ingreso –progresividad o regresividad relativa– y la concentración –índice K–, la gráfica 13 muestra la contribución marginal en la desigualdad de ingresos de la economía según las agrupaciones analizadas. Los rubros se ordenaron de acuerdo con su contribución promedio observada en 2017. Debido a que la contribución marginal muestra el efecto sin la intervención, también su análisis da cuenta de ¿cuál sería el impacto de posibles reformas fiscales que supriman un impuesto y/o beneficios

en particular?, lo cual brinda orientación sobre cuáles políticas tienen los mayores impactos para mejorar el resultado de la política.

Gráfica 13. Contribuciones marginales por categorías agrupadas sobre la desigualdad de ingreso 2011-2017 (puntos de Gini), todos en relación con el ingreso de mercado



Fuente: Elaboración con base en resultados. Los rubros se ordenaron de acuerdo con su contribución en 2017.

Entre las intervenciones de política, los rubros que presentan el mayor impacto en la disminución en la desigualdad de ingreso son las transferencias en especie, donde se contabiliza la educación y la salud. En términos porcentuales, en 2017 aproximadamente el 63% de toda la reducción en el índice de Gini, provino de dichas transferencias. Como se indicó, por un lado, en relación con el ingreso representan el monto mayor, y por el otro, muestran la segunda concentración más importante entre los hogares con menores ingresos.

Aunque la reducción de la desigualdad en mayor medida proviene de las transferencias en especie, su efecto igualador se ha debilitado. Como se detalló anteriormente, al comparar el impacto en 2017 en relación con 2011, se observó un menor efecto en igualación de los ingresos de parte de la política fiscal en su conjunto. En tanto, se ha determinado que el descenso proviene, en mayor medida, de los rubros de educación y salud, una parte importante de la disminución en la igualación de los ingresos proviene precisamente de lo acontecido con el acceso a los servicios en especie, por parte de la población con menores recursos.

La contribución marginal vinculada a educación como salud se redujo, 0.046 para 2017 y 0.074 en 2013. En tanto, los recursos hacia estas áreas, se han mantenido –acorde con el cuadro 1, en promedio educación y salud significan 8.5% de PIB–, por lo tanto, el efecto se encuentra más relacionado con quienes reciben el beneficio es decir en la disminución tanto del porcentaje de matriculados en el sistema educativo, como en la cobertura de los seguros de salud, ambas categorías entre los miembros de hogares con menores ingresos. En otras palabras, se constata que la concentración de estos servicios públicos sobre los estratos más pobres ha descendido, aún su ponderación en relación con la producción se haya mantenido.

En orden de importancia, el segundo rubro que muestra el impacto más favorable para disminuir la desigualdad, proviene de las contribuciones tomadas en conjunto –patronales y a cargo del asalariado– destinadas a la salud pública. Aproximadamente el 14% de toda la reducción en el índice de Gini provendría de dicho rubro.

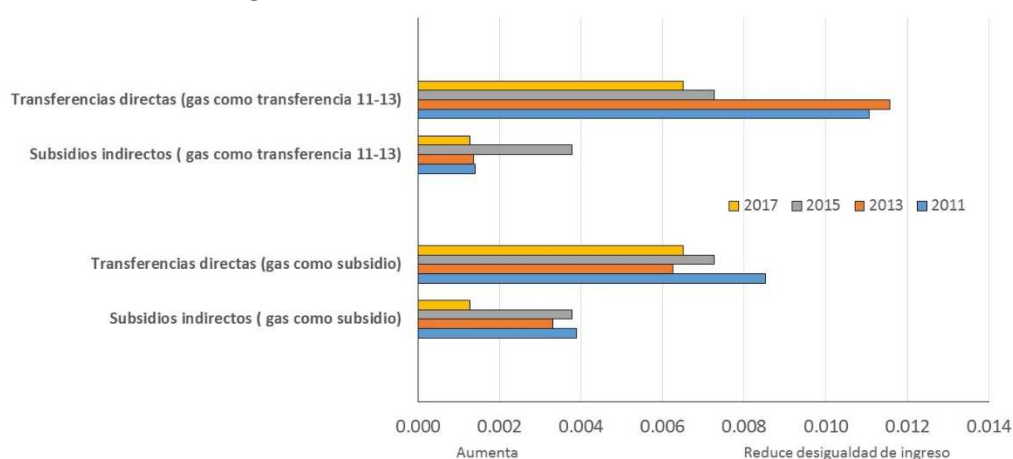
El tercer aspecto que contribuyó en reducir la desigualdad, 12% de la reducción observada, fueron los pagos del impuesto sobre la renta sufragados por los deciles de más ingresos. En conjunto presentan un efecto progresivo considerable. No obstante, al comparar lo obtenido en 2017 con 2011, también los datos mostraron una disminución del efecto de igualación, reduciendo la mejora que presentaban en el índice de Gini.

El cuarto rubro en realizar un aporte importante en la reducción de la desigualdad proviene de los programas sociales, o transferencias directas. Se estima que aproximadamente el 8.8% de toda la reducción del índice de Gini se encuentra relacionada con el efecto los programas sociales. No obstante, en la comparación de cada año, los datos muestran una reducción en la contribución marginal, con lo cual su aporte en la reducción de la desigualdad, también decreció durante el periodo analizado. En mayor medida, como se detalló anteriormente, en parte este descenso está vinculado con la reducción de los beneficiarios que, por la disminución de los montos otorgados; la magnitud de los recursos destinados se ha mantenido.

En quito lugar acorde con las contribuciones marginales, los subsidios presentan una contribución que disminuye la desigualdad de ingresos. En términos porcentuales los subsidios aportan una cuantía baja en la reducción de la desigualdad observada –aproximadamente medio punto porcentual–.

Para realizar la comparación entre transferencias y subsidios indirectos es necesaria la siguiente puntualización. Como se indicó en términos prácticos, el apoyo económico para el consumo del gas licuado de petróleo se comportó como una transferencia directa durante 2011 y 2013, y como un subsidio indirecto durante 2015 y 2017. Debido a este aspecto durante 2011 y 2013 el apoyo para el consumo de gas se contabilizó como una transferencia y luego como un subsidio indirecto; no obstante, este orden no es homogéneo, para realizar una comparación homogénea la gráfica 14 presenta la contribución marginal de las transferencias y subsidios indirectos manteniendo al programa del gas en una y otra categoría.

Gráfica 14. Contribuciones marginales de las intervenciones componentes para transferencias directas y subsidios indirectos sobre la desigualdad de ingreso 2011-2017 (puntos de Gini), todos en relación con el ingreso de mercado



Fuente: Elaboración con base en resultados. Los rubros se ordenaron de acuerdo con su contribución en 2017.

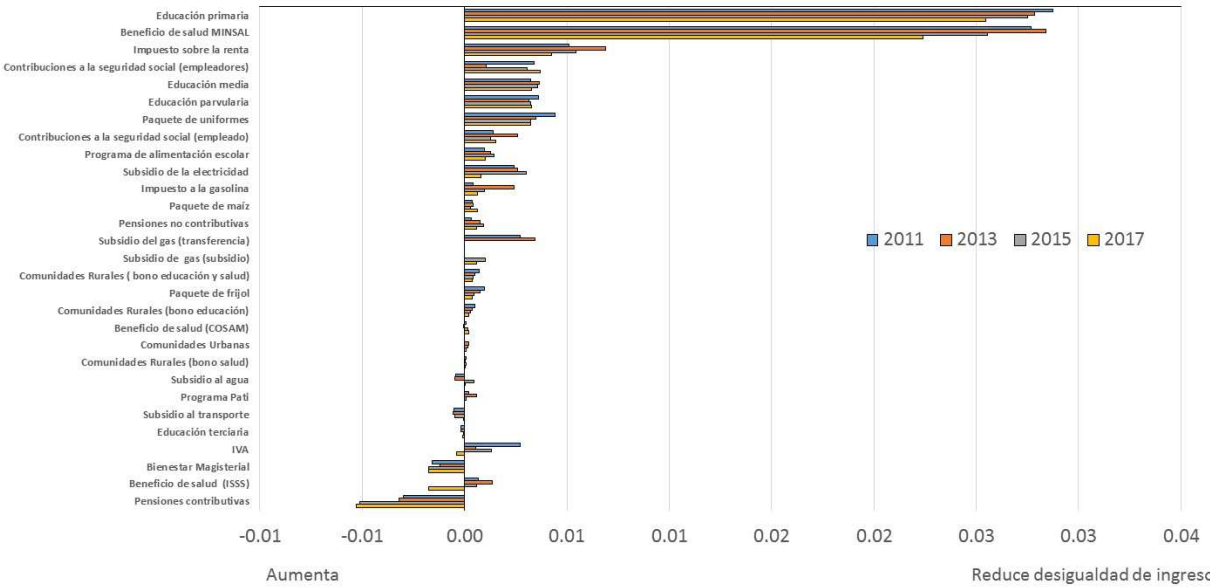
Tomando en cuenta la anterior puntualización, la contribución marginal en aminorar la desigualdad de los subsidios disminuyó en una cuantía mayor al aporte provisto desde las transferencias directas, las cuales su aporte se contrajo menos. Como se muestra en la gráfica 14, las transferencias directas reducen menos su contribución marginal, para este grupo el índice pasó de más de 0.08 hasta 0.06, mientras que el índice de los subsidios indirectos pasó de 0.004 a 0.01 para 2017. Este aspecto implica que las políticas públicas introducidas por el lado de los subsidios indirectos presentaron la repercusión de reducir la aportación a la disminución de la desigualdad, en mayor proporción que por el lado de las transferencias.

Los impuestos indirectos presentaron una contribución marginal que redujo la desigualdad. De manera que como se estableció anteriormente bajo el enigma de Lambert; en tanto la contribución marginal mide el aporte al sistema de intervenciones, coteja lo que acontece sobre la distribución del sistema completo y el sistema sin ese beneficio o impuesto en particular. Según el gráfico 13, en este sentido destaca que los impuestos indirectos, pasaron de realizar una aportación pequeña -0.03 de la variación del Índice de Gini- que disminuye la desigualdad, a no presentarla; con una contribución marginal casi de cero en 2017.

Finalmente, entre los componentes analizados, los desembolsos o entrega de fondos públicos relacionados con pensiones contributivas, fue el único rubro que desmejoró la distribución del ingreso en todos los años –último rubro de la gráfica 13–. Como se observó, este resultado tiene a su base dos aspectos. Por un lado, en cierto segmento de la distribución presentó un comportamiento progresivo, lo cual podría estar relacionado con el compromiso establecido en la ley en la entrega de pensiones mínimas, para aquellas personas que no ahorraron lo suficiente, pero el Estado les garantiza y entrega un monto mínimo. Sin embargo, por otro lado, hacia los segmentos o deciles de mayores ingresos presentaba un comportamiento regresivo, asimismo la concentración acorde con el índice K favorece en mayor medida, a los estratos con mayores ingresos. En tanto el resultado de la contribución marginal implica que la intervención desmejora la distribución de los ingresos; el segundo aspecto presenta más peso que el primero. De igual manera, el resultado refleja cómo el segmento de la

población con seguridad social y pensión pertenece a los grupos con mayores ingresos, con lo cual sin ambigüedad se puede afirmar que la entrega de fondos públicos en este rubro, conduce a un empeoramiento de la desigualdad.

Gráfica 15. Contribuciones marginales de cada intervención sobre la desigualdad de ingreso 2011-2017 (puntos de Gini), todos en relación con el ingreso de mercado



Fuente: Elaboración con base en resultados. Los rubros se ordenaron de acuerdo con su contribución en 2017.

Una última visualización se aprecia en la gráfica 15, la cual recoge la evolución de las contribuciones marginales de todas y cada una de las intervenciones incluidas. Las tres intervenciones que mayor aporte realizaron para reducir la desigualdad fueron: la educación primaria, el beneficio de salud entregado por medio del MINSAL, y el pago del impuesto sobre la renta. De manera contraria, las tres intervenciones que en mayor medida aumentaron la desigualdad fueron: las pensiones contributivas, los beneficios de salud realizados por medio del ISSS y Bienestar Magisterial; por su parte, como se indicó, se refleja que el apoyo al hogar en la adquisición de gas licuado de petróleo, como transferencia directa en 2011 y 2013, y como subsidio indirecto en 2015 y 2017.

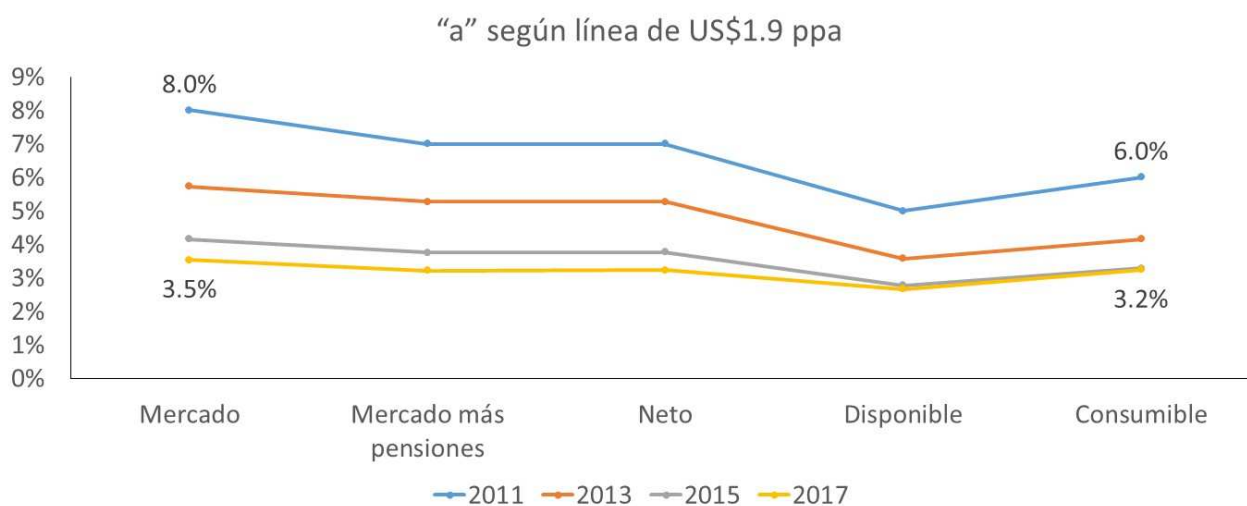
En cuanto al IVA, como muestra el gráfico 15, indicador pasó de propiciar una mejora en la distribución con contribuciones marginales positivas durante 2011, 2013 y 2015 a presentar contribución marginal negativa en 2017 es decir a repercutir en empeorar la distribución del ingreso. Es relevante mencionar que la tasa estatutaria y sus extensiones, ni la forma de imputación presentó ninguna modificación. Es decir que el cambio no proviene de la política del IVA ni de la metodología de imputación, sino a la distribución del ingreso, y del consumo en la encuesta y del resto de intervenciones. El ejercicio denota que los cambios en la distribución de ingreso, peculiaridades de cada año y las modificaciones en el resto de intervenciones en el sistema repercutieron en el cambio de dirección de la aportación del impuesto.

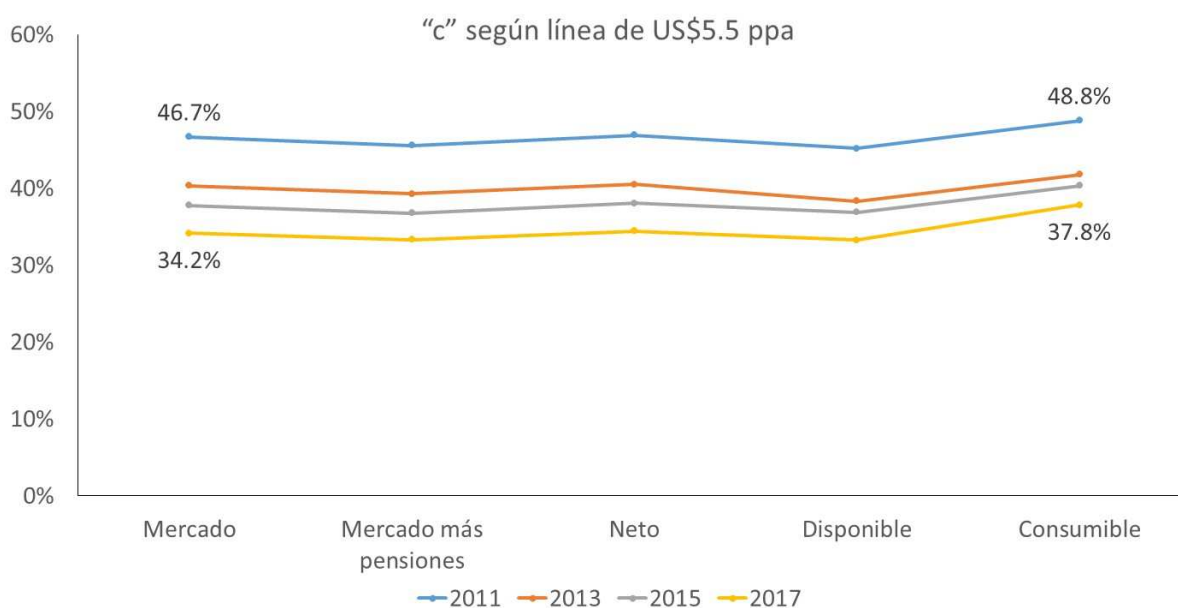
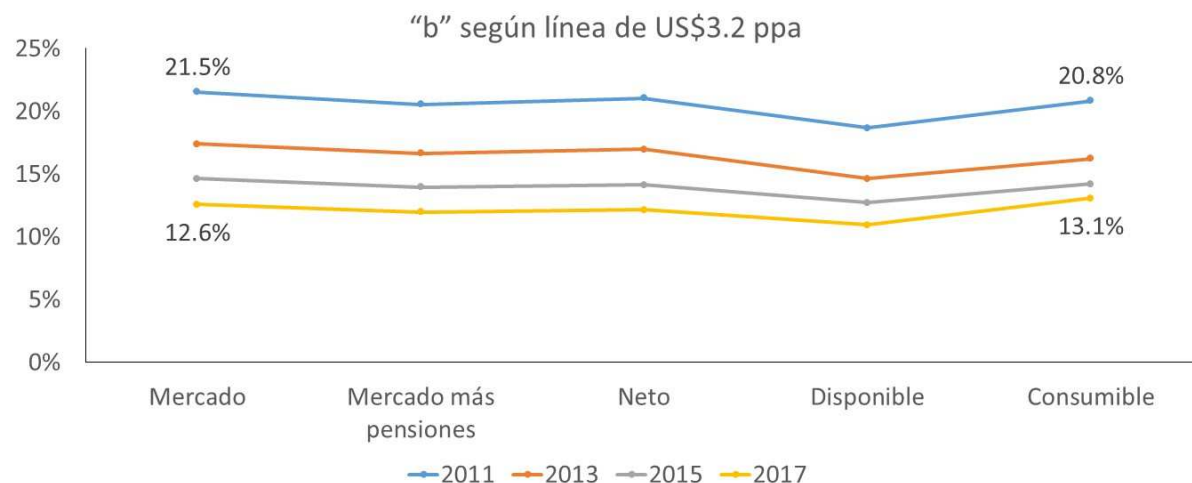
VI. Descomposición del efecto sobre la pobreza por medio de medidas de eficiencia y efectos marginales por agrupaciones de intervenciones de política

A pesar que la progresividad presente en el sistema fiscal mejoró, es importante percatarse que la progresividad en sí misma no toma en cuenta la condición de pobreza. El apartado anterior se dedicó al análisis de la progresividad y la influencia del sistema fiscal a la igualación o desfiguración de ingresos; sin embargo, su evaluación *per se* no distinguió, sin ambigüedad, que la acción de la política disminuya, mantenga o aumente la pobreza, en tanto que para determinar el carácter progresivo o regresivo no se ha tomado en cuenta un umbral de pobreza específico. También no se ha hecho una evaluación en cuanto a la eficiencia del impacto en reducción de la pobreza, antes y después de la política fiscal.

Un panorama de lo acontecido con la pobreza se aprecia en la gráfica 16, en la cual se visualiza por medio de la evolución del porcentaje de personas en pobreza desde el ingreso de mercado, hasta el ingreso consumible, en tanto las transferencias en especie no son susceptibles sustitutos de dinero. En la medición se utilizaron los tres umbrales de pobreza definidos internacionalmente, acorde con la paridad de poder de compra de US\$1.9, US\$3.2 y US\$5.5 en dólares diarios.

Gráfica 16. Evolución de la pobreza desde el ingreso de mercado al ingreso consumible, acorde con cada umbral de pobreza utilizado





Fuente: Elaboración con base en resultados.

El resultado denota que si bien utilizando los umbrales de ingreso de US\$1.9 y US\$3.2 PPA al día, la pobreza disminuye, empleando la línea de US\$5.5 PPA la pobreza aumenta. Como indica el panel “a” de la gráfica 16, la pobreza medida con el menor umbral es menor después de aplicada la política fiscal. Como destaca la gráfica, el porcentaje es menor si la pobreza es evaluada con el ingreso consumible. Asimismo, el descenso más marcado, se visualiza en el paso del ingreso neto al ingreso disponible, con lo cual es la acción de las transferencias o los programas sociales los que propiciaron el descenso.

A pesar que el efecto sobre los hogares con ingresos por persona menores a US\$1.9 PPA se observó tanto en 2011, 2013 y 2015, prácticamente la pobreza casi no cambió durante 2017. Este aspecto refleja que el efecto de reducción de la pobreza de parte del Estado, experimentó un debilitamiento. Acorde con los datos tomando la línea de US\$1.9 PPA, en 2011, la tasa de pobreza pasó de 8% con el ingreso de mercado a 6% con el ingreso consumible; sin embargo, durante 2017, la tasa tuvo un cambio leve desde 3.5% a 3.2% –panel “a” de la gráfica 16–.

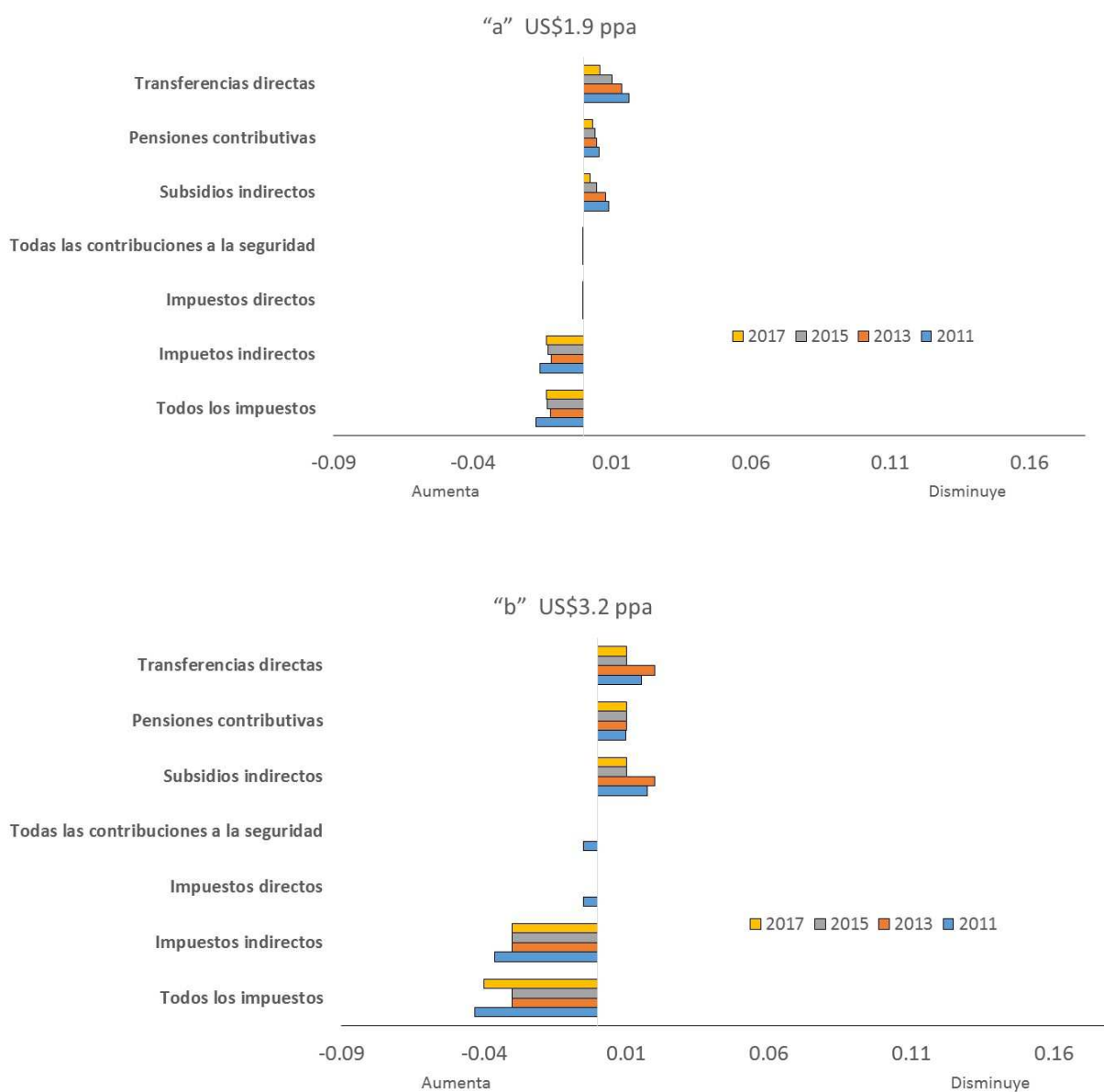
El incremento del umbral reduce el efecto en el descenso de la pobreza, lo cual parece razonable por el carácter progresivo de la política; sin embargo, el impacto en reducir la pobreza cae. Utilizando la línea de US\$3.2 PPA el cambio, presenta un descenso en el efecto de reducción de la pobreza, comparando 2011 con 2017. Como se visualiza en el panel “b” de la gráfica 16, mientras 2011, se pasó de 21.5% a 20.8%; durante 2017 el porcentaje pasó de 12.6% a 13.1%, es decir fue más alta.

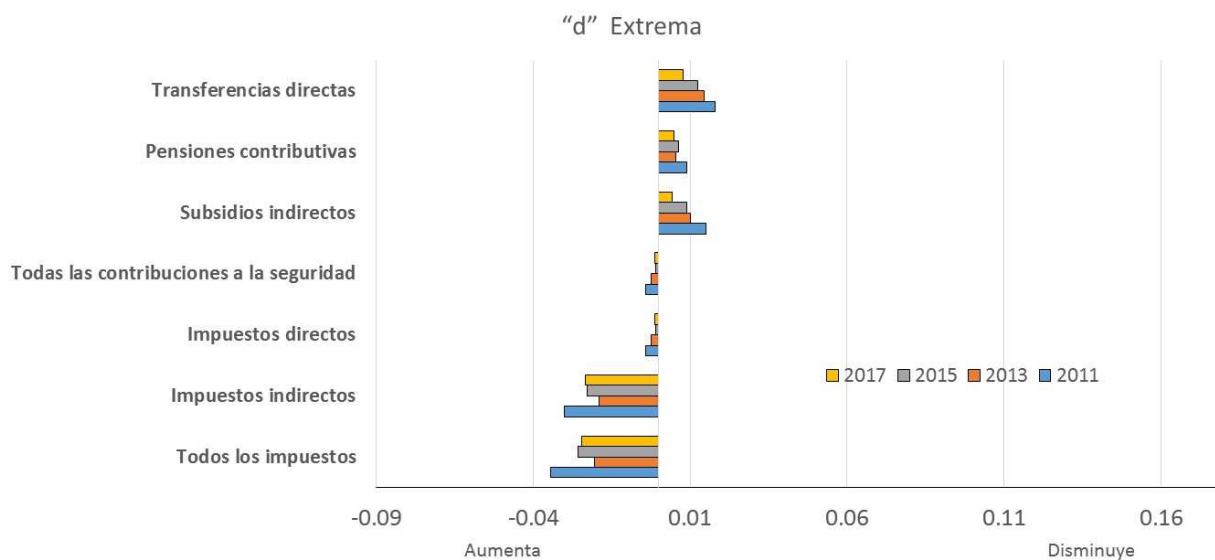
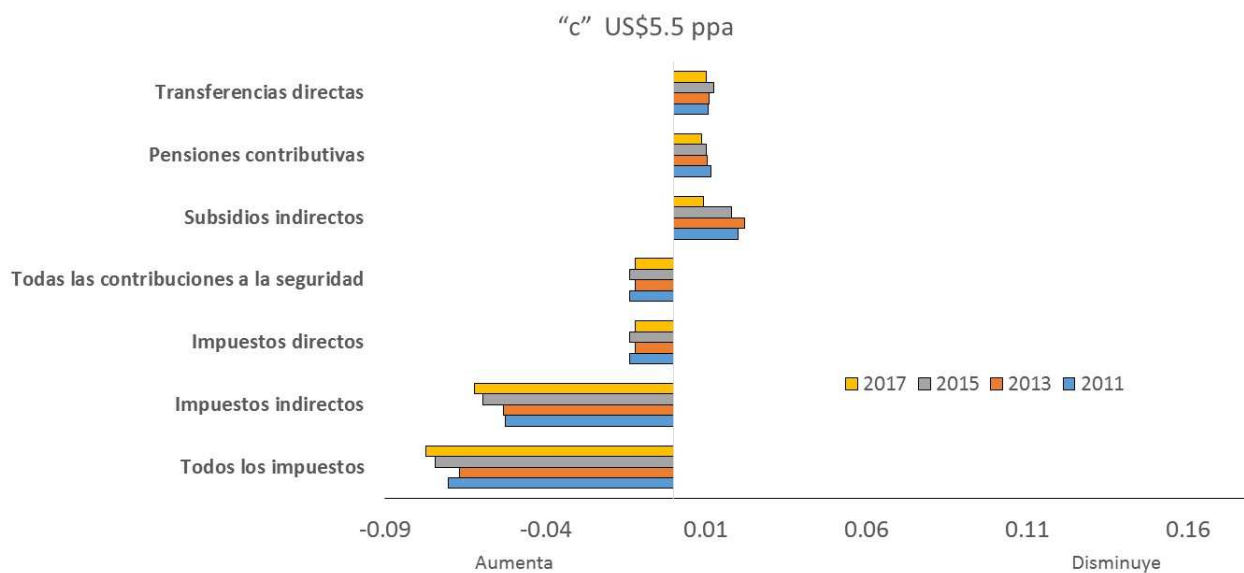
Aplicando el umbral superior, la pobreza aumenta y no disminuye. Tal como se visualiza en el panel “c” de la gráfica 16, empleando una línea de US\$5.5 PPA la pobreza se amplía, tanto en 2011 como en 2017. En el primer periodo pasó de 46.1% a 48.8%, es decir, incrementó 2.7%, mientras que en el segundo periodo pasó de 34.2% a 37.8%, es decir, presentó un ascenso de 3.6%.

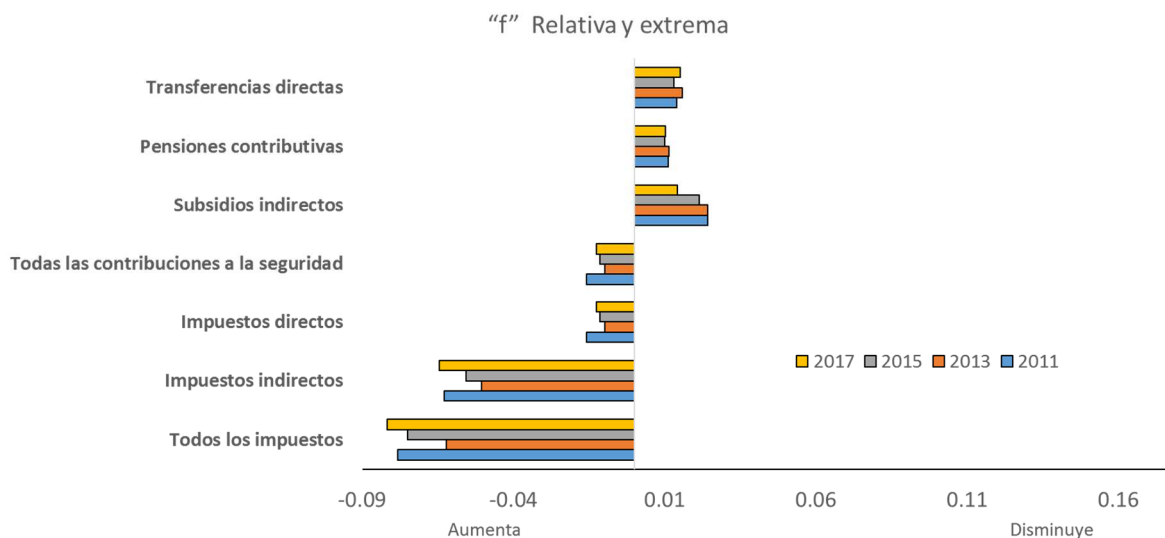
Asimismo, como se nota en la gráfica 16, a medida que se van realizando las intervenciones la pobreza aumenta en ciertas ocasiones y disminuye en otras. En el paso desde el ingreso de mercado al ingreso con pensiones, se percibe un descenso –aspecto relacionado con las pensiones mínimas–. Mientras que, en el cambio hacia el ingreso neto con el pago de los impuestos y las contribuciones, la pobreza se eleva levemente; con las transferencias, para luego hacia el ingreso disponible nuevamente presenta una disminución. En el paso del ingreso disponible al consumible, es donde se percibe el efecto más alto de incremento en la tasa de pobreza; esto denota que los subsidios indirectos no compensan los pagos en el impuesto al valor agregado y a las gasolinas, con lo cual la pobreza sube.

La información recopilada también posibilita valorar el efecto de cada intervención, ya sea de reducción o de aumento sobre la pobreza. Para la aproximación, de igual manera que en el apartado anterior sobre desigualdad, se empleó el concepto de la contribución marginal, que se interpreta como ¿cuánto sería el cambio en puntos porcentuales de la tasa de pobreza, cuando la intervención es añadida al resto de impuestos y transferencias que componen el sistema fiscal? La aproximación de manera completa e integral realiza una ponderación del impacto que se tienen de la intervención y, por lo tanto, del programa como del rubro de gasto en particular. Como se detalló, la contribución marginal recoge la influencia de la intervención tomando la ausencia de la política en comparación del resultado con todas las políticas tomadas simultáneamente.

Gráfica 17. Contribuciones marginales por cada intervención al cambio en la tasa de pobreza, tomando como referencia el ingreso de mercado, según los tres umbrales de pobreza definidos internacionalmente







Fuente: Elaboración en base en resultados, utilizando línea de pobreza indicada. Los datos se ordenaron sobre la valoración de la CM realizada en 2017.

Las contribuciones marginales (CM) a la pobreza de cada uno de los umbrales, para todos los conjuntos o agrupaciones consideradas, se recogen en la gráfica 17. Los datos se ordenaron sobre la valoración de la CM realizada en 2017. Se calcularon en referencia al ingreso de mercado, lo cual implica en el caso de una transferencia se sumó al ingreso de mercado, y luego se diferencié con la tasa de pobreza, si no se hubiera añadido. Asimismo, en el caso de impuesto, se restó al ingreso de mercado su importe, y luego se tomó la diferencia del porcentaje de la pobreza, si no, se hubiera sustraído. Igualmente, para visualizar categorías de manera homogénea el subsidio del gas fue tratado como subsidio indirecto en todos los años y no como transferencia.

Es notable cómo en términos de pobreza, partiendo de los tres umbrales determinados, fueron las transferencias directas las que influenciaron de manera más notable al ingreso de los hogares a aumentar y, por lo tanto, influyeron a la pobreza en descender. En otras palabras, el resultado, tanto de reducción de la pobreza como parte de la mejora en la desigualdad del ingreso proviene del sistema de programas sociales, sin embargo, su efecto se debilitó en los años analizados.

En términos de pobreza, si se valora con una línea de US\$1.9, el efecto de las transferencias directas entre 2011 y 2017, pasó del 2% a 1%; asimismo empleando la línea extrema nacional, el efecto en disminuir la pobreza descendió desde 2% a 1%. Por otro lado, empleando la línea de US\$5.5, el efecto se mantuvo en 1%, y con la línea relativa y extrema nacional en 2% (acorde con los paneles “a”, “c”, “d” y “f” de la gráfica 17).

Seguidamente, fueron los subsidios indirectos los que redujeron la pobreza; pero su efecto disminuyó. Empleando datos de 2017, el efecto es positivo pero pequeño utilizando el umbral de US\$1.9 PPA. El efecto de los subsidios indirectos ascendió a 1% en 2011, pero cayó a cero en 2017. Empleando la línea extrema nacional el efecto positivo pasó de 2% a 1%. Por su parte, en relación con umbrales de pobreza más altos; tanto empleando la línea de US\$5.5 PPA como la línea relativa y extrema nacional, la reducción en la tasa de pobreza alcanzó 2% en 2011, pero se redujo a 1% en 2017 (acorde con los paneles “a”, “c”, “d” y “f” de la gráfica 17).

Por su parte, los resultados indican que las pensiones contributivas, en el sentido explicado de la pensión mínima, contribuye a disminuir la pobreza. En cualquiera de los tres umbrales aplicados internacionalmente como con las líneas nacionales, se obtuvo el mismo resultado. La magnitud se aproxima a 1%.

Debido a su naturaleza, seguidamente los rubros de naturaleza impositiva aumentan la pobreza o la desmejoran. El impuesto sobre la renta, tiene el efecto de aumentar la pobreza; sin embargo, su influencia está sujeta a la valoración del umbral de pobreza escogido. Por ejemplo, utilizando la línea de US\$1.9 PPA no tiene ningún impacto, es muy probable que estos hogares no paguen impuesto sobre la renta, en tanto están fuera del mercado laboral formal o sus ingresos se ubican debajo del mínimo imponible, sobre el cual se inicia el pago de los impuestos. Esto se realiza en tanto si al menos un miembro del hogar reporta ser asalariado cotizando.

El mismo comportamiento se observa para las contribuciones al sistema de salud público, donde los hogares con menores ingresos que laboran en el sector informal no realizan pagos, y a medida sube el ingreso, con una remuneración “formal” sí pagarían. En este caso, las contribuciones tomadas en conjunto aumentan la pobreza si se utiliza un umbral más alto –US\$3.2 PPA y US\$5.5 PPA–.

De igual manera los impuestos indirectos, disminuyen el ingreso disponible, y siempre aumentarán la pobreza al pasar con ingreso consumible. El incremento sobre la pobreza es más alto a medida aumenta el umbral o línea para realizar la evaluación se incrementa. Esto también se relaciona con que a medida el nivel de ingreso es más bajo, las compras de los hogares no reportan ingresos al fisco porque están en la informalidad aumentan. Los resultados para 2017 muestran que el ascenso de la pobreza medida con el umbral de US\$1.9 PPA es de 1%; sin embargo, con el umbral de US\$5.5 PPA, la pobreza aumenta en 6%. De manera similar, la tasa de pobreza aumenta en 2% en empleando la tasa extrema y de 6% con la línea de pobreza relativa y extrema tomadas en conjunto (acorde con los paneles “a”, “b”, “c”, “d” y “f” de la gráfica 17).

Finalmente, en términos del sistema o tomando todas las intervenciones en conjunto, los hogares con ingresos debajo de US\$1.9 PPA resultan beneficiarios netos, es decir, reciben más beneficios que los impuestos que pagan. En otras palabras, las intervenciones que bajan la pobreza presentan un efecto que sobrepasa lo derivado de las intervenciones –o impuestos y contribuciones– que la suben. De igual manera, la población en pobreza extrema resulta como beneficiaria neta.

Por otro lado, cuantificando los ingresos por debajo del umbral a US\$5.5 PPA, el resultado es diferente; en este caso, los hogares son pagadores netos, lo cual significa que los beneficios que reciben son menores que los pagos al Estado en concepto de contribuciones e impuestos, con lo cual, como se ha detallado, la pobreza se eleva o resulta más alta.

En términos del umbral de US\$3.2 PPA, la población así evaluada pasó de presentar una situación de beneficiario neto durante 2011, a ser pagador neto durante 2017. De manera similar, la pobreza evaluada con la línea relativa y extrema, la población transita a una situación de pagadores netos.

VII. ¿Cómo evolucionó la eficiencia y efectividad de los componentes del gasto social durante el quinquenio, en relación con su impacto en la equidad y pobreza?

A pesar de que con lo anterior se ha medido el impacto de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad, no se ha realizado una valoración sobre su efectividad de cara a conseguir dichos objetivos. El CEQ ofrece una serie de herramientas para valorar la efectividad, que se pueden agrupar en tres áreas. Primero, indicadores de eficiencia propuestos por Beckerman (1979) e Immervoll (2009);

segundo, los porcentajes que indican la cobertura, los errores de inclusión y exclusión de cada intervención; y tercero, utiliza los conceptos de la efectividad del impacto y la efectividad del gasto.

A objeto de evaluar la eficiencia de las intervenciones de cara a reducir la pobreza, en primera instancia el CEQ aborda cuatro indicadores propuestos por Beckerman (1979) e Immervoll (2009). Los resultados de dichos indicadores para cada grupo de intervenciones consideradas: transferencias, subsidios, y transferencias en especie, se detallan en el cuadro 5.

Primero, **la eficiencia de gasto vertical (EGV)**. Esta dimensión mide la eficiencia como el monto recibido por el grupo de pobres, en relación con el total destinado a la transferencia. Este indicador examina el porcentaje del monto otorgado al programa que llega a la población pobre. Es preferible que sea alto.

Segundo, es el **índice de derrame (D)**, que mide el porcentaje de los recursos que llega a los pobres pero que sobrepasa el monto requerido para alcanzar la línea de pobreza. En otras palabras, es el monto movilizado al grupo de pobres, pero que excede de la manera estricta la brecha de la pobreza bruta requerida para que, con los recursos destinados a la intervención, los hogares alcancen la línea de pobreza y salgan de la pobreza. Entre más bajo es mejor.

Tercero, **la eficiencia en reducción de pobreza (ERP)**, es el porcentaje que implica cubrir la brecha de la pobreza, en relación con el monto de recursos movilizados por medio del programa. Este índice toma en consideración tanto la eficiencia vertical como el derrame. Entre más alto sea este porcentaje –ERP– implica que, en proporción, el derrame es más bajo, o los recursos destinados no sobrepasan demasiado la línea de pobreza. Entre más alto resulte el indicador mejor focalizada estará la intervención hacia el grupo considerado en pobreza.

Cuarto, **eficiencia de brecha de pobreza (EBP)** utiliza como referencia a la brecha de la pobreza bruta. El índice utiliza como ponderador la brecha misma y valora qué tanto la transferencia cubre los montos requeridos para que los ingresos alcancen el umbral de pobreza escogido. Por lo tanto, en esta medida se utiliza el ingreso de los hogares pobres como referencia y no el monto destinado al programa por el Estado. Entre más alta es mejor.

Cuadro 5 Indicadores de eficiencia según Beckerman Imervoll

línea de Pobreza	Indicador	2011	2013	2015	2017
Transferencias en especie de educación y salud					
USUS\$1.9 PPA	Eficiencia de gasto vertical (EGV)	7.3%	1.9%	1.1%	0.9%
	Índice de derrame (D)	61.0%	78.3%	61.4%	75.5%
	Eficiencia en reducción de pobreza (ERP)	2.8%	0.4%	0.4%	0.2%
	Eficiencia de brecha de pobreza (EBP)	94.2%	97.6%	84.4%	94.1%
USUS\$3.2 PPA	Eficiencia de gasto vertical (EGV)	20.7%	10.6%	8.0%	6.1%
	Índice de derrame (D)	37.9%	54.9%	43.6%	56.4%
	Eficiencia en reducción de pobreza (ERP)	12.9%	4.8%	4.5%	2.7%
	Eficiencia de brecha de pobreza (EBP)	76.5%	89.0%	71.5%	83.5%
US\$5.5 PPA	Eficiencia de gasto vertical (EGV)	45.8%	25.3%	21.9%	18.3%
	Índice de derrame (D)	17.4%	33.0%	25.1%	39.6%
	Eficiencia en reducción de pobreza (ERP)	37.8%	17.0%	16.4%	11.1%
	Eficiencia de brecha de pobreza (EBP)	49.7%	71.4%	53.2%	69.2%
Transferencias					
US\$1.9 PPA	Eficiencia de gasto vertical (EGV)	14.2%	4.5%	3.5%	2.6%
	Índice de derrame (D)	14.8%	39.0%	43.8%	42.0%
	Eficiencia en reducción de pobreza (ERP)	12.1%	2.7%	2.0%	1.5%
	Eficiencia de brecha de pobreza (EBP)	31.1%	50.0%	44.4%	41.7%
US\$3.2 PPA	Eficiencia de gasto vertical (EGV)	34.4%	18.9%	16.0%	12.4%
	Índice de derrame (D)	5.5%	15.1%	15.8%	15.1%
	Eficiencia en reducción de pobreza (ERP)	32.5%	16.1%	13.4%	10.5%
	Eficiencia de brecha de pobreza (EBP)	15.0%	23.3%	23.6%	21.2%
US\$5.5 PPA	Eficiencia de gasto vertical (EGV)	64.8%	40.2%	36.8%	32.2%
	Índice de derrame (D)	2.3%	6.1%	6.2%	7.7%
	Eficiencia en reducción de pobreza (ERP)	63.3%	37.8%	34.5%	29.7%
	Eficiencia de brecha de pobreza (EBP)	6.5%	12.3%	12.4%	12.0%
Subsidios					
US\$1.9 PPA	Eficiencia de gasto vertical (EGV)	2.0%	0.5%	0.4%	0.4%
	Índice de derrame (D)	17.1%	37.4%	24.1%	17.5%
	Eficiencia en reducción de pobreza (ERP)	1.7%	0.3%	0.3%	0.3%
	Eficiencia de brecha de pobreza (EBP)	14.2%	27.3%	19.7%	15.7%
US\$3.2 PPA	Eficiencia de gasto vertical (EGV)	7.6%	2.9%	2.8%	1.9%
	Índice de derrame (D)	12.4%	21.1%	10.5%	6.4%
	Eficiencia en reducción de pobreza (ERP)	6.7%	2.3%	2.5%	1.8%
	Eficiencia de brecha de pobreza (EBP)	10.2%	16.4%	11.7%	6.7%
US\$5.5 PPA	Eficiencia de gasto vertical (EGV)	23.7%	9.1%	10.0%	7.3%
	Índice de derrame (D)	7.2%	16.0%	11.2%	5.5%
	Eficiencia en reducción de pobreza (ERP)	22.0%	7.7%	8.9%	6.9%
	Eficiencia de brecha de pobreza (EBP)	7.5%	12.2%	8.5%	5.2%

Fuente: Elaboración con base en resultados. En la elaboración de los indicadores en el rubro de transferencias no se incluyó el subsidio del gas. El subsidio del gas se contabilizó para esta medición como subsidio indirecto durante 2011 y 2013.

Realizando inicialmente un análisis tomando como umbral de pobreza la línea internacional de US\$1.9 PPA, la educación y la salud, presentan la mayor eficiencia de la brecha de pobreza (EBP), es decir, que son estas transferencias en especie las que alcanzan la mayor proporción del monto que se tuviera que cubrir para llegar el umbral. Acorde con los datos del cuadro 5, con línea más baja, fueron las transferencias en educación y salud las que alcanzaron el EBP más alto. El indicador se posicionó en 94.1% en 2017. No obstante, esta proporción ha mostrado un descenso; en 2013 había alcanzado

97.6%, lo cual denota una menor eficiencia para reducir la pobreza o alcanzar a los pobres, de parte de los dos pilares básicos de la acción del Estado, la educación y la salud.

Sin embargo, el resto de indicadores de las transferencias en especie marcan un decaimiento de eficiencia. Acorde con el cuadro 5, en el mismo periodo, el derrame aumentó, y el índice ERP resultó menor. Utilizando la línea US\$1.9 PPA comparando 2017 contra 2011, el derrame pasó de 61% a 75.5%; el indicador EGV descendió de 7.3% a 0.9%, y el ERP cayó de 2.8% a 0.2%.

La eficiencia de la educación y la salud es más alta que la de los subsidios, que muestran un EBP menor de -17.5%, con lo cual, en términos de lo que representa de los recursos necesarios para que el grupo de pobreza alcance la línea es más bajo, en este caso la línea de US\$1.9 PPA. Asimismo, el indicador EGV, en 2017 registró un porcentaje de apenas el 0.4% del total destinado para los subsidios, este aspecto denota que efectivamente ese monto alcanzaba a los pobres considerados con la línea de US\$1.9 PPA.

Por su parte, las transferencias directas presentan una eficiencia para cubrir la brecha de la pobreza bruta más alta que los subsidios, pero más baja que aquellas otorgadas en especie. En 2017, los recursos destinados a las transferencias –medidos con la línea US\$1.9 PPA–, representan de sus ingresos el 41.7% (EBP) de la brecha de pobreza, es decir, del monto necesario para que los hogares alcancen a salir de la pobreza. Este porcentaje supera al registro de los subsidios -17.5%, pero no el de las transferencias en especie -94.1%.

Por su parte, entre los componentes analizados, también las transferencias directas alcanzan, tanto la EGV –o porcentaje del monto destinado que llega a los considerados ultrapobres (US\$1.9 PPA) más alto de -2.6%–, como la ERP más alta -1.5%–.

No obstante, de igual manera que en el caso de las transferencias en especie, también las transferencias directas pierden eficiencia; al comparar los índices en el tiempo se registra una reducción; por ejemplo, la EGV pasó de 14.2% en 2011 a 2.6% en 2017.

El panorama es similar utilizando el umbral de US\$5.5 PPA. Las transferencias en especie, muestran la eficiencia más alta, mientras que los programas sociales y los subsidios alcanzan una menor eficiencia. La educación y la salud, alcanzan el EBP más alto, lo cual implica que también tomando en cuenta esta línea, es la educación y salud el rubro que mayor proporción implica de la brecha de la pobreza de los hogares considerados en pobreza.

Midiendo los indicadores con este umbral, también las transferencias en especie pierden eficiencia. Por el lado de su magnitud, durante los años analizados, la EBP aumentó; desde 2013, alrededor de 71.4% se pasó a 69.2% en 2017. Por otro lado, en el caso del EGV, si bien durante 2011 aproximadamente el 45.8% alcanzó a los pobres, en 2017 ese porcentaje disminuyó hasta 18.3%. Asimismo, en esos años la ERP disminuyó de 37.8% a 11.1%. El índice de derrame aumentó, de 17.4% a 39.6%.

De igual manera los subsidios perdieron eficiencia. En 2011 el 23.7% (EGV), alcanzaba a los pobres, pero en 2017, el porcentaje disminuyó hasta 7.3%; la ERP también descendió de 22% a 6.9%. El índice de derrame descendió de 7.2% a 5.55%; y la importancia en relación con los ingresos aumentó, con lo cual la EBP bajó levemente de 7.5% a 5.2%.

Por su parte, en el caso de las transferencias o programas sociales, empleando la línea de US\$5.5 al día, los indicadores de eficiencia, así calculados, bajaron. El EGV se modificó de 64.8% a 32.2%; el índice

de ERP pasó de 63.3% a 29.7%; la EBP aumentó de 6.5% –en 2011– a 12%; y finalmente el derrame aumentó de 2.5% a 7.7%.

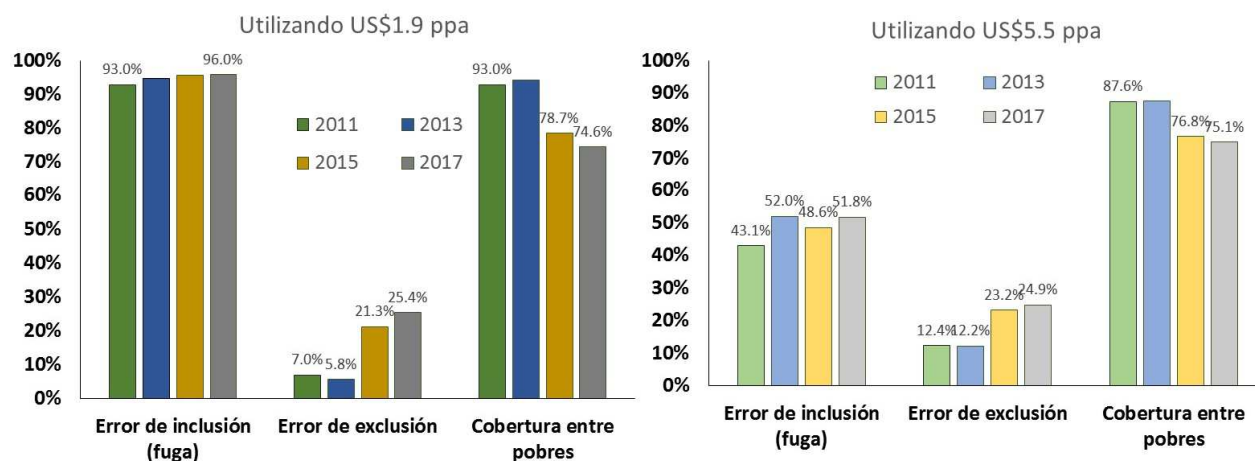
En términos generales, el recuento de los indicadores anteriores implica que, durante los años analizados, las transferencias directas debilitaron su influencia por reducir la pobreza, los recursos destinados a los programas sociales alcanzaron en un porcentaje menor al grupo considerado en pobreza, y la reducción de dicho monto aminoró su importancia en relación con la brecha de la pobreza. Este aspecto denota un debilitamiento de la focalización de los recursos públicos entre los estratos pobres, por parte de las intervenciones.

El segundo grupo de indicadores de eficiencia están relacionados con la cobertura y el grupo considerado en pobreza. Entre las mediciones de eficiencia de un programa o gasto público, más utilizadas en la literatura se encuentran: el error de inclusión, el error de exclusión y la cobertura.

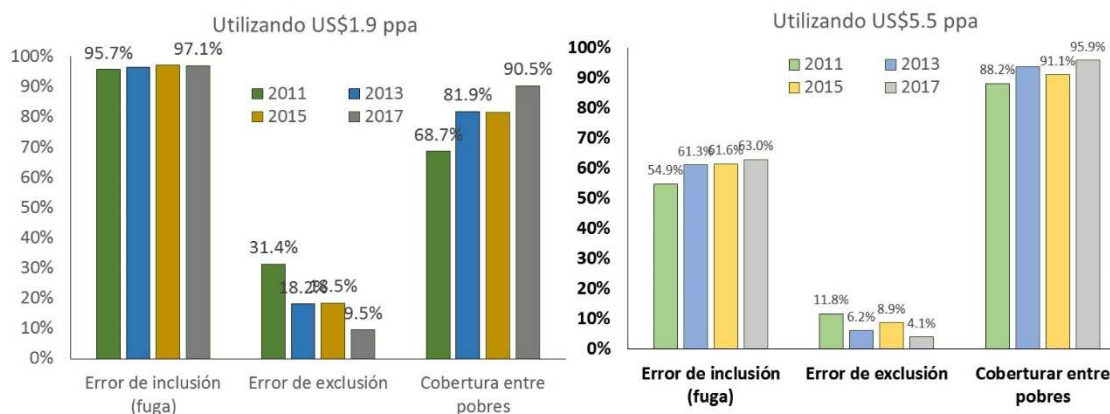
El primero, el error de inclusión (EI) catalogado como *fuga*, se refiere al número total de personas que no pertenecen a la categoría de pobreza, pero son atendidos por la política o programa; porcentualmente se refiere a la relación entre grupos de personas que no siendo pobres reciben el beneficio en relación con el grupo que recibe el beneficio. El segundo es el error de exclusión (EE), que se refiere a las personas que, viviendo debajo de la línea de pobreza, no reciben el beneficio; porcentualmente se refiere a grupo de pobres que no recibe el beneficio en relación con el grupo catalogado como pobres del país. Los EI presentan como referencia a los beneficiarios, y el EE tiene como referencia a la población catalogada en pobreza. El tercero se refiere a la cobertura, que establece del total de personas o hogares que reciben los beneficios, en relación con el total de la población.

Gráfica 18. Errores de inclusión, exclusión y cobertura entre los pobres; transferencias directas, subsidios y educación básica

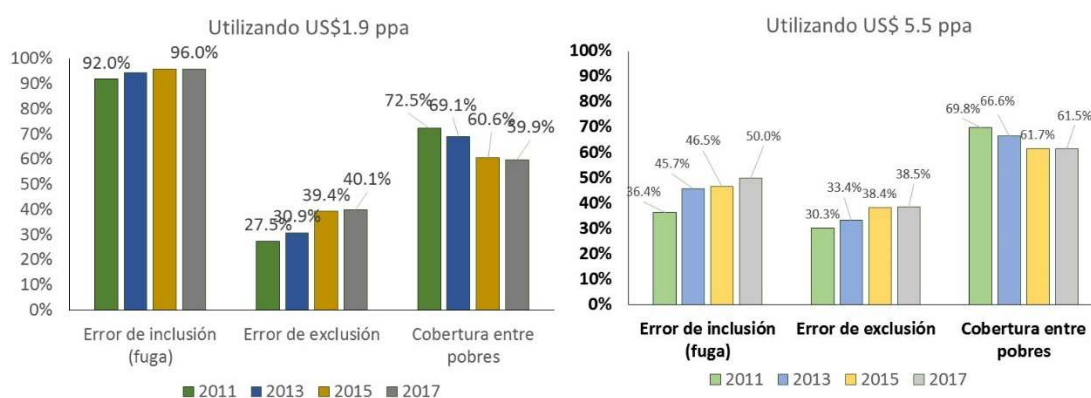
Panel “a” las transferencias directas (programas sociales tomados en conjunto, sin gas)



Panel “b” Subsidios en conjunto (con gas)



“C” Educación básica (7 a 15 años, 1° a 9)



Fuente: Elaboración con base en resultados, utilizando línea de pobreza indicada.

* Para medir el error de inclusión se tomaron las personas que no son pobres, pero reciben el beneficio y como denominador la población que recibe el beneficio. Para el error de exclusión se tomaron los pobres que no reciben el beneficio del total de pobres. Para medir la cobertura entre los pobres, se tomó el número de pobres que reciben el beneficio en relación con los pobres en total.

Empleando estos indicadores, también se observa que la capacidad de focalización de los programas sociales o de las transferencias se ha debilitado. De igual manera que anticiparon los indicadores de eficiencia, la calidad de la focalización de los programas sociales se fue perdiendo en el tiempo. Como indica el panel “a” de la gráfica 18, durante los años analizados, considerando el grupo de intervenciones catalogadas como transferencias directas, el EI mostró un aumento, tanto utilizando la línea de US\$1.9 PPA, como la línea de US\$5.5 PPA. En el primer caso, pasó de 93% a 96%. En el segundo caso, el porcentaje pasa de 43% a 51.8%. En relación con el EE, también ha experimentado un ascenso, pasando de 7% a 25.4%, usando la línea de US\$1.9 PPA, y de 12.4% a 24.9%, usando la línea de US\$5.5 PPA.

Los subsidios se caracterizan por presentar un amplio EI pero un bajo EE. Esto denota que los subsidios cubren a una parte importante de la población en pobreza, pero debido a su generalización también a

personas que no son catalogadas como pobres los reciben. El seguimiento del indicador en el tiempo, muestra un empeoramiento del EI, y una reducción del EE. Como se visualiza en el panel “b” de la gráfica 18, tanto con una línea de US\$1.9 PPA o US\$5.5 PPA en términos de beneficiarios los subsidios muestran una fuga considerable; el EI alcanza hasta 97.1% en 2017, cuando en 2011 alcanzaba 95%; usando la segunda línea en 2017 ascendió a 63%, cuando en 2011 era de 54.9%, respectivamente. No obstante, el EE disminuyó, 31.4% a 9.5%; o usando la segunda línea pasó de 11.8% a 4.1%.

De igual manera, a los aspectos observados anteriormente, cierta parte de los niños y niñas de hogares pobres, han dejado de ir a la escuela, lo cual, entre otras consecuencias, reduce la progresividad del sistema fiscal. Si bien representan una proporción baja, el porcentaje que ha dejado de matricularse, entre los pobres, ha mostrado un incremento. Como indica el panel “c” de la gráfica 18, el EI de la educación básica, calculado como el porcentaje de personas beneficiadas pero que no son pobres, utilizando la línea de US\$1.9 PPA, ha aumentado, pasando de 92% a 96%; sin embargo, tomando como referencia el grupo de pobres, el EE se ha ampliado, pasando de 27.5% a 40.1%, lo cual denota que en esa proporción los hogares pobres han dejado de enviar a sus hijos a la escuela.

De manera recíproca, la cobertura –inverso del EE– de la matrícula en el grupo de pobres, calculado el umbral de US\$1.9 PPA, ha descendido de 72.5% a 59.9%. En otras palabras, si bien el 59.9% de los niños y las niñas más pobres van a la escuela, el restante 40.1% no está asistiendo, con lo cual los US\$617 millones invertidos en la educación básica (7 a 15 años, 1° a 9° grados), estaría penetrando en una proporción menor, a los estratos más pobres, con lo cual su influencia sobre el grupo de la población con menores recursos, experimenta una reducción.

El resultado para la educación básica utilizando la línea de US\$5.5 PPA es similar. Por un lado, el EI aumenta desde 36.4% a 50%, el EE aumenta de 30.3% a 38.5% y la cobertura entre los pobres desciende de 69.8% a 61.5% en los años analizados.

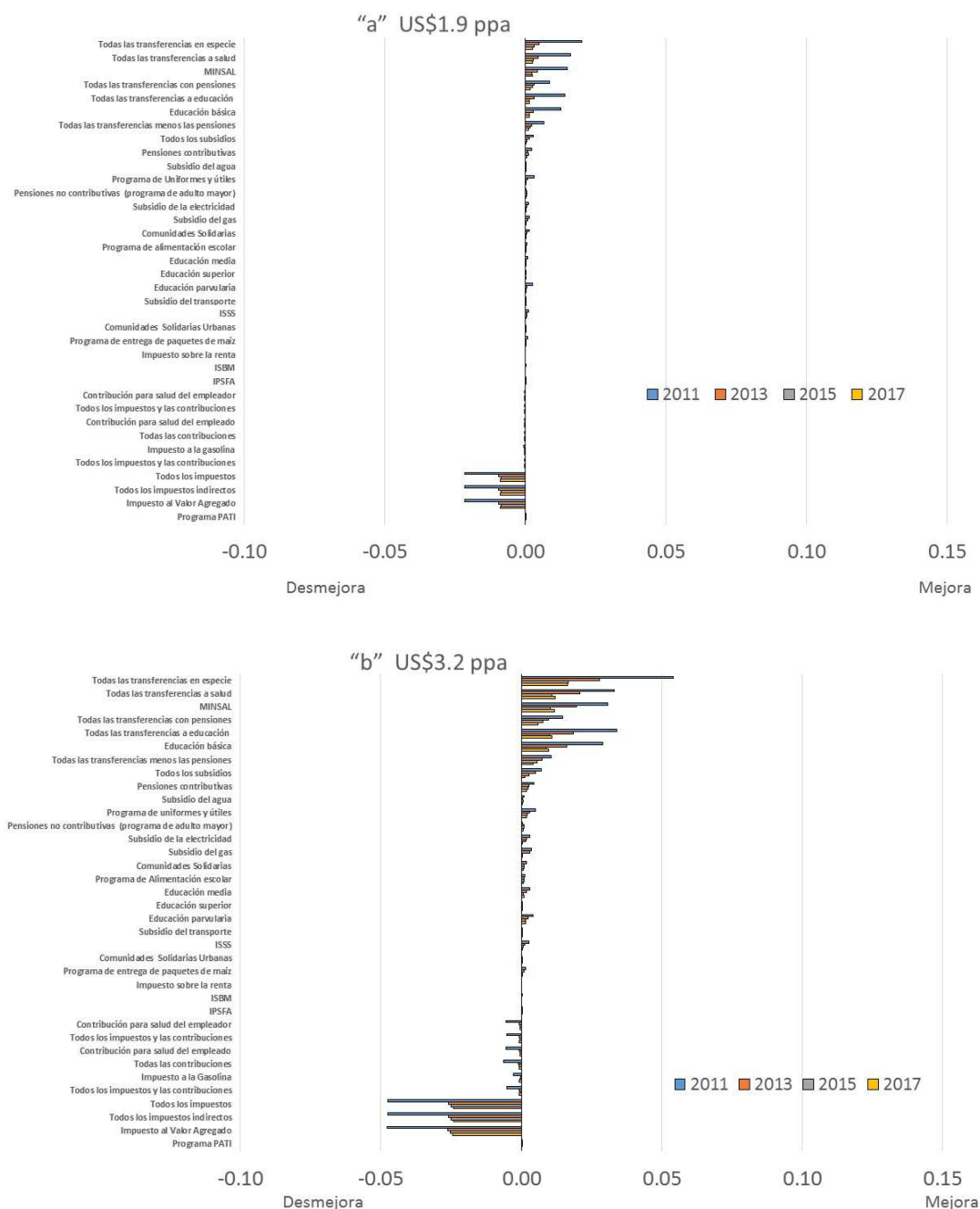
El tercer grupo de indicadores son los relacionados con la efectividad. En orden de establecer ¿qué tan efectivos son los impuestos y el gasto social en la reducción de la pobreza, en esos años?, acorde con la metodología CEQ la efectividad es considerada atendiendo cuanta reducción de pobreza “potencialmente” se consigue, o de manera alternativa si es posible conseguir el mismo resultado con una cantidad menor de recursos.

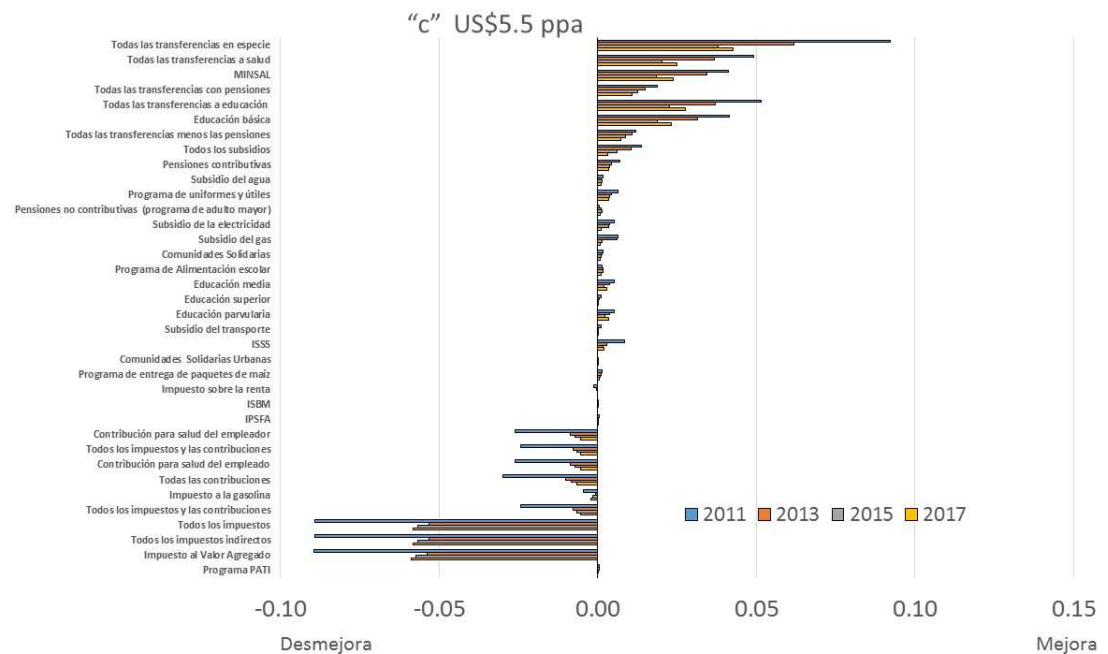
Acorde con el manual del CEQ, los índices de efectividad utilizados se pueden dividir en dos grandes categorías: el impacto en la efectividad (IE) o la efectividad del gasto (EG). Según el Handbook, el indicador IE se define como la contribución marginal observada, en relación con la contribución marginal potencial que puede realizar una intervención, ya sea un impuesto como una transferencia. Para su cálculo, en el caso de los impuestos, se toma la recaudación de la persona más rica en la muestra, y se descuenta hasta que iguale al ingreso de la persona anterior más rica; en el caso de una transferencia se toma a la persona más pobre y se le otorga suficiente ingreso hasta que su ingreso iguale a la segunda más pobre. El indicador IE, muestra el tamaño del poder relativo realizable, si el IE es 70% implica que se está realizando el 70% de su potencial, entre más alto, más potencial se ha utilizado en la práctica.

Para el caso de los indicadores EG, se definen como la ratio del menor monto de recursos del impuesto o la transferencia requerida, tanto en términos de recaudación o en ejecutar en gastos, en orden de crear la contribución marginal observada, con lo cual se obtiene si la intervención está distribuyendo

o contribuyendo en reducir la pobreza de manera óptima. En otras palabras, el indicador mide cuánta menos recaudación o cuánta menos transferencia es necesaria para alcanzar el mismo resultado observado. Este indicador muestra cuánta más recaudación es requerida para alcanzar el mismo resultado observado. Si es 70% implica que la transferencia estaría logrando la contribución marginal con el 70% los recursos.

Gráfica 19. Indicadores de eficiencia (IE) en el impacto de cada una de las intervenciones analizadas





Fuente: Elaboración con base en resultados, utilizando línea de pobreza indicada. Los datos se ordenaron sobre la valoración realizada en 2017. El subsidio del gas fue incorporado como subsidio indirecto para 2011 y 2013.

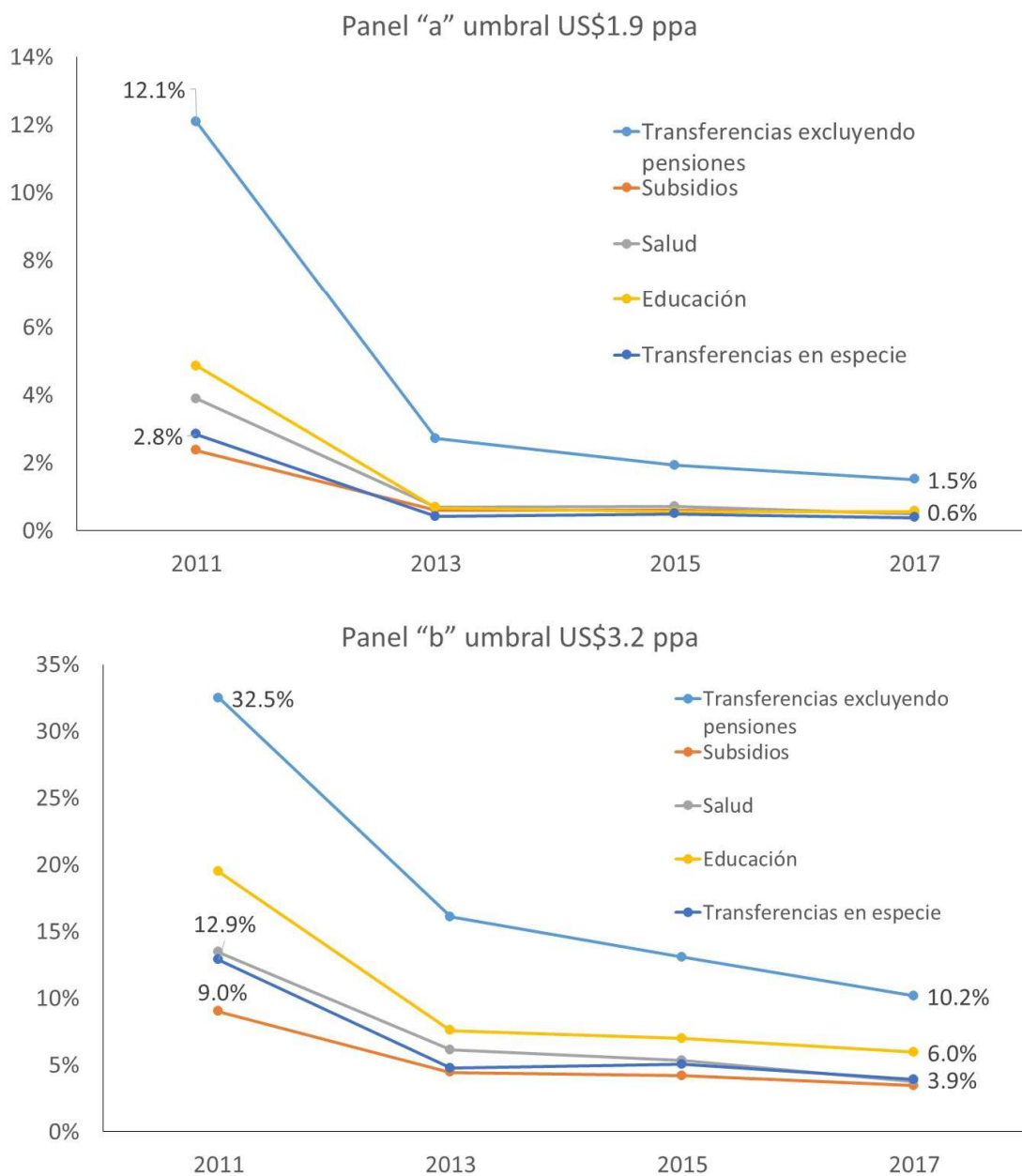
La gráfica 19, presenta los indicadores de la eficiencia, de cada una de las intervenciones. En todos los casos fueron las transferencias en especie, las que presentan el más alto potencial en orden de reducir la pobreza.

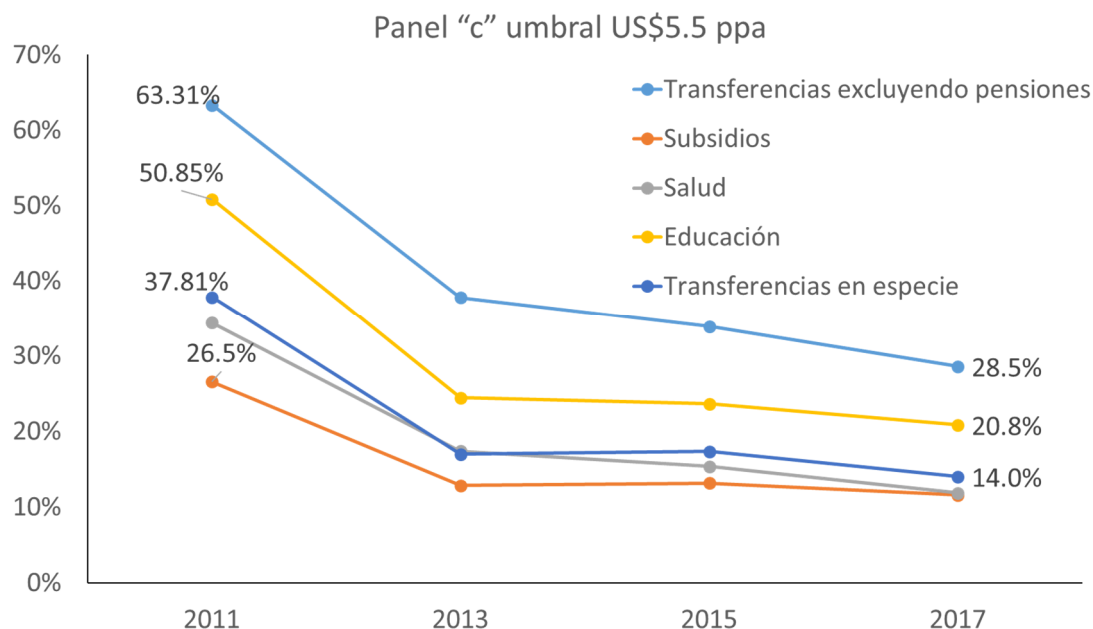
Aparte de lo anterior, en todos los umbrales de pobreza, la eficiencia de las transferencias en especie descendió. Usando la línea de US\$1.9 PPA el indicador pasó de 2% a 0.2%, con el umbral de US\$3.2 PPA, el descenso se ubicó desde 5.4% a 1.6%, y finalmente con US\$5.5 PPA la caída fue de 9.2% a 4.2%. Para educación, utilizando la última línea se pasó de 5.1% a 2.7%; y en salud el indicador se modificó de 4.9% a 2.5%.

El indicador de las transferencias directas sugiere que también disminuyeron su eficiencia, pasando de 1.2% a 0.7%, con la línea de US\$5.5 PPA; de 1% a 0.4% con la línea de 3.2 PPA; y de 0.6% a 0.11% en el caso de US\$1.9 PPA al día.

La eficiencia de los subsidios para la reducción de la pobreza, considerados en conjunto, también descendió. El indicador presentó una evolución desfavorable. En el caso de los pobres US\$5.5 PPA, los subsidios pasaron de presentar un indicador de 1.3% en 2011 a 0.3% en 2017, lo cual implica que el potencial cayó. Lo mismo aconteció con el índice empleando la línea de pobreza de US\$1.9 PPA, pasando de 0.3% a 0.045%. Por su lado, los impuestos mantienen un indicador de eficiencia negativo.

Gráfica 20. Indicadores de efectividad del gasto (EG) de cada una de las intervenciones analizadas





Fuente: Elaboración con base en resultados, utilizando la línea de pobreza indicada. Subsidio de gas fue tratado como subsidio indirecto.

Por el lado de la efectividad del gasto (EG), también en todos los casos se registraron disminuciones. Como muestra el panel "a" de la gráfica 20, mientras que, en 2011, usando la línea de US\$1.9, las transferencias alcanzaban un EG de 12.1%, en 2017 el indicador descendió a 1.5%. De la misma manera, la efectividad del gasto en las transferencias en especie es menor; cayendo de 2.8% a 0.4%. Como se distingue en los paneles "b" y "c", el resultado también se obtiene con las líneas de US\$3.2 y US\$5.5 PPA, tanto las transferencias directas como en especie disminuyen su eficiencia; de 32.5% a 10.2% y de 63.3% a 28.5%, respectivamente en el primer caso; y de 12% a 3.9%, y de 37.8% a 14%, respectivamente, en el segundo caso.

En definitiva, los cambios en la eficiencia, por un lado, incidieron en de reducir el efecto equiparador de la política; y por otro lado, aunque se destinaron los mismos recursos, el descenso en la eficiencia también condujo a reducir menos la pobreza, el resultado final fue de incremento.

VIII. Conclusiones

La política fiscal reduce la desigualdad de ingresos, pero a partir de US\$3.2 diarios por persona valorados a la PPA, aumenta la pobreza. Desde dicho nivel de ingresos, la incidencia de la pobreza, resultante por el sistema como un todo, al finalizar el periodo analizado empeoró. Adicionalmente, el resultado neto de impuestos y beneficios condujo a un empeoramiento del fenómeno del “empobrecimiento”. En general, aplicando los preceptos descritos como parámetros, se encontró que, en el periodo analizado, la acción o beneficio neto de parte del Estado para reducir la pobreza, consiguió mejorar la situación de la población viviendo hasta con US\$1.9 por persona al día; sin embargo, hasta los umbrales de US\$3.2 PPA y US\$5.5 al día, de manera contraria a lo esperado, el descenso en la pobreza se revirtió.

Empleando como parámetro el umbral de pobreza de US\$3.2 PPA al día, para valorar el comportamiento de un país de ingreso medio bajo como El Salvador, se encontró que el sistema fiscal pasó de disminuir la incidencia de la pobreza a aumentarla. La mejora registrada en reducción de la pobreza se debilitó en los años analizados. Mientras que, en 2011 la política fiscal conjunto a reducir la pobreza, en 2017 la aumentó. Durante el primer año analizado, la pobreza con el ingreso de mercado alcanzó 21.5%, y con el ingreso posfiscal o consumible, se ubicó en 20.8%; es decir, mostró un descenso de -0.7%; sin embargo, en 2017 la pobreza se incrementó en 0.5%, pasando de 12.5% a 13.07%.

Utilizando la línea nacional, también se registró que después de la acción del Estado, la pobreza en general –extrema y relativa– aumentó. Durante 2011 en la transición del ingreso de mercado a ingreso consumible, la pobreza pasó de 43.5% a 45.9%, es decir, aumentó 2.5%; sin embargo, en 2017 el porcentaje aumentó de 29.5% a 33%, es decir, 3.5% adicionales.

Empleando un umbral de US\$5.5 PPA al día; mientras que en 2011, sin la política la tasa de pobreza alcanzó el 46.7%; después de los beneficios netos del Estado, en 2017 la pobreza aumentó hasta 48.8%; es decir, registró un ascenso por 2.1%. Sin embargo, durante el último año del periodo, la pobreza a ese nivel, experimentó en ascenso mayor; los porcentajes pasaron de 34.1% sin la política a 37.8% con la política, con lo que la pobreza aumentó hasta 3.6%.

El efecto igualador de la política fiscal se ha venido reduciendo desde 2011. Se constató que durante cada uno de los años analizados, el índice de Gini experimenta una declinación desde el ingreso de mercado hasta el final, es decir, que la política fiscal tiene un efecto igualador sobre los ingresos, o lo que es lo mismo, que la discrepancia global entre los ingresos se ve reducida después de la acción institucionalizada del Estado a través de sus políticas; sin embargo, la mejora en la desigualdad observada fue cada vez menor. Acorde con la metodología adoptada en 2011, el índice de Gini se redujo de 0.43 a 0.34; pero en 2017 el descenso registrado fue menor, pasando de 0.39 a 0.32.

La situación es más compleja si se considera, que el porcentaje de pobreza no alcanza a dimensionar otros elementos del bienestar. Como establecen Higgins y Lustig (2016) debido a que los porcentajes sobre la pobreza son indicadores con base en el anonimato, cabe la posibilidad que el sistema de impuestos y beneficios ocasione el fenómeno del *empobrecimiento*.

En efecto, se registró cómo cierto grupo dentro de los pobres, resultaron aún más empobrecidos. Para este segmento de la población, su posición resultó aún más desfavorable dentro del grupo de pobres después de la política. La información analizada dio cuenta del fenómeno, independientemente de la

línea de pobreza utilizada, tomando el porcentaje de empobrecimiento entre los pobres después de la política; entre 2011 y 2017, empleando la línea de US\$1.9 PPA el porcentaje pasó de 20.2% a 49%, con la línea de US\$3.2 PPA el porcentaje cambió de 36% a 68%, y con US\$5.5 se incrementó de 56% a 82%. Este último porcentaje da cuenta que el 82% del 37% de la pobreza con el ingreso posfiscal, resultó aún más pobre que su situación anterior de la política, aspecto que no es percibido con el cambio de la pobreza *per se*, o capturado en el porcentaje de pobreza mismo.

La inequidad en la distribución del ingreso en El Salvador es una de las más bajas del continente.

Acorde con información recopilada por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) únicamente Uruguay registró en 2017, un índice de Gini más bajo. Por otra parte, en el descenso del índice de desigualdad de ingresos sin intervenciones de política fiscal, incide la amplitud de los hogares recibiendo ingresos entre US\$5.5 a US\$13 o el estrato “vulnerable”.

La proporción de hogares viviendo en un estrato vulnerable es el más alto de la región. De manera diferente, en comparación con el resto de países de América Latina, El Salvador muestra la proporción más elevada de población en el estrato vulnerable, aun controlando por el nivel de PIB per cápita que ha alcanzado. La población en situación de vulnerabilidad mostró una tendencia al ascenso; la población cuyos ingresos se ubican entre US\$5.5 a US\$13 al día, pasó de representar 41.8% en 2011 a 48.3% en 2017, lo cual supera en ambos años al nivel predicho por el PIB per cápita que se obtiene de una muestra de diez países de la región.

La alta proporción de población en el grupo catalogado como “vulnerable” incide en reducir la desigualdad de ingresos. La amplitud de los hogares recibiendo ingresos entre US\$5.5 a US\$13 o el estrato “vulnerable” incide en el descenso del índice de desigualdad de ingresos sin intervenciones de política fiscal. No obstante, el bajo crecimiento económico que el país ha experimentado, presenta incidencia sobre los hogares con más bajos ingresos—entre US\$1.9 y US\$5.5—; dicho efecto de inclusión es débil para impactar sobre la mayoría de hogares con ingresos en la categoría “vulnerable”—entre US\$5.5-US\$13 PPA al día.

En mayor medida, el debilitamiento del resultado en disminuir la pobreza está influenciando por otros aspectos, que por un recorte del gasto en estas áreas. A pesar que entre 2011 y 2017, el fisco transitó una etapa de corrección del desbalance fiscal, que sumó 1.9% del PIB en seis años, los recursos destinados a las áreas consideradas sociales se mantuvieron. El descenso del déficit estuvo relacionado con un ascenso mayor en los ingresos que de los gastos.

La cantidad de recursos destinados a programas sociales considerados como transferencias directas, mostraron un incremento desde US\$162.9 millones en 2011, a US\$178.6 millones en 2017, y un mantenimiento en términos del PIB aproximadamente 0.7% del PIB. Es notable cómo en términos de pobreza, partiendo de los tres umbrales determinados, fueron las transferencias directas, las que influenciaron al ingreso de los hogares a aumentar entre los hogares pobres, debido a lo cual la pobreza descendió, pero la envergadura de su efecto favorable disminuyó.

Los recursos hacia áreas sociales catalogados en especie son los servicios de educación y de salud, que representan la parte más significativa de los gastos sociales, tampoco disminuyeron; por el contrario, en conjunto, el rubro se ha incrementado levemente en el periodo, desde US\$1,671.8 millones u 8.2% del PIB en 2011, a US\$2,129.7 millones u 8.5% del PIB en 2017.

Por su parte, en menor medida, solamente el monto de los subsidios indirectos o modalidad de ayuda del Estado que reciben los hogares por la vía de compras en bienes, debajo de su valor de mercado, disminuyó. Los cuatro subsidios considerados, pasaron de representar US\$260 millones o 1.3% del PIB en 2011, a US\$253.8 millones o 1% del PIB, en 2017.

Sin embargo, a pesar que, en términos monetarios, las erogaciones hacia educación, salud y programa sociales se mantuvieron durante el quinquenio; ello no se acompañó por una estrategia constante en torno a la calidad y en la sostenibilidad de la cobertura, especialmente entre los hogares de bajos ingresos. Asimismo, indicadores de eficiencia recopilados en este documento, denotan que se incurrió en un debilitamiento en la eficiencia, tanto de las transferencias directas, como en especie, de cara a aumentar la reducción de la pobreza, que la política fiscal había conseguido en 2011.

Se documentó metodológicamente, una reducción de la eficiencia del gasto público para reducir la pobreza, relacionada con la disminución de los beneficiarios, el cambio demográfico y deterioro en los mecanismos de focalización entre los más pobres. La información recabada apunta a una reducción de los beneficios de los programas sociales, los cuales en conjunto han sido tomados como transferencias directas en el estudio. Por ejemplo, después que el programa de CSR registraba 105 mil beneficiarios en 2009, en 2017 registra 62.4 mil. También el programa de Paquete escolar y Alimentación escolar, pasaron de registrar: 1.3 millones de beneficiarios en 2010 a 1.2 millones en 2017; y de 1.3 millones de beneficiarios en 2012 a 1.1 millones en 2017, respectivamente. Asimismo, el paquete agrícola pasó de 664 mil en 2014 a 500 mil en 2017. Ese mismo año el programa PATI terminó. El programa Ciudad Mujer disminuyó sus beneficiarios de 561 mil a 398 mil en 2017. Por su parte, únicamente los beneficiarios en los programas de la pensión del adulto mayor, el vaso de leche y becas escolares se mantuvieron.

Un elemento que influye en el descenso de los beneficiarios de los programas vinculados con la educación, es el cambio de composición de la población según la edad, y la transición demográfica que está viviendo el país. Según su composición por edades, resalta que mientras la cantidad de personas entre 7 y 15 años está disminuyendo –de 1.3 millones en 2006 a 1.1 millones en 2017–, el grupo etario entre 19 y 24 años, va aumentando, –pasando de 639.1 mil en 2006 a 845.7 en 2017–. Lo anterior pone de manifiesto que el país experimenta la etapa más alta del “bono demográfico”.

El diseño de la política pública debe incorporar los cambios demográficos. El comportamiento de la población entre 7 y 15 años, es particularmente importante debido a que constituye un grupo etario objetivo de dos de los principales programas gubernamentales –Paquete escolar y Alimentación–. Este aspecto implica que, al haber menos niños y niñas en las aulas, automáticamente dejan de recibir el beneficio, lo cual desembocó en una menor amplitud de las herramientas del gasto público para atender a la población. En la actualidad, ambas intervenciones poseen la cantidad más alta de beneficiarios y reciben los montos más altos del presupuesto; sin embargo, debido a la disminución de la cantidad de beneficiarios, su potencial para incrementar el bienestar, disminuyendo la pobreza y reduciendo la desigualdad, es menor.

El menor resultado en reducción en la desigualdad y caída en la reducción de la pobreza también fue influenciado de menor eficiencia por parte de la ejecución de la política pública. Las transferencias directas, en especie y los subsidios pierden eficiencia utilizando el umbral de US\$1.9 PPA y de US\$5.5 PPA. Por ejemplo, con el umbral de US\$5.5 PPA, mostraron, en relación con las transferencias, que el índice de eficiencia, EBP aumentó durante los años analizados; desde alrededor de 71.4% en 2013 se pasó a 69.2% en 2017. Por otro lado, en el caso del EGV, si bien durante 2011 aproximadamente el 45.8% alcanzó a los pobres, en 2017 ese porcentaje disminuyó hasta 18.3%. Asimismo, en esos años la

ERP disminuyó de 37.8% a 11.1%. El índice de derrame aumentó, de 17.4% a 39.6%. En relación a los subsidios, en 2011 el 23.7% (EGV), alcanzaba a los pobres, pero en 2017, el porcentaje disminuyó hasta 7.3%; la ERP también descendió de 22% a 6.9%. El índice de derrame descendió de 7.2% a 5.55%; y la importancia en relación con los ingresos aumentó, con lo cual la EBP bajó levemente de 7.5% a 5.2%.

En el caso de las transferencias o programas sociales, empleando la línea de US\$5.5 al día, los indicadores de eficiencia, así calculados, bajaron. El EGV se modificó de 64.8% a 32.2%; el índice de ERP pasó de 63.3% a 29.7%; la EBP aumentó de 6.5% –en 2011– a 12%; y finalmente el derrame aumentó de 2.5% a 7.7%.

La educación básica, es el rubro que alcanza la mayor profundidad entre los pobres, y propicia el mayor descenso en la desigualdad, sin embargo experimentó un descenso de la cobertura entre los pobres, debilitando el carácter propobre de la política fiscal. Existe un aumento del error de exclusión, esto se observó tanto utilizando una línea de US\$1.9 PPA como de US\$5.5 PPA. Para el primer nivel, el EE pasó de 27.5% a 40.1%, mientras que en el segundo se obtuvo un ascenso de 30.3% a 38.5%.

Este aspecto revela que cierta parte de los niños y niñas de hogares pobres, han dejado de ir a la escuela; lo cual, entre otras consecuencias, reduce la progresividad del sistema fiscal. Este fenómeno, influye para que una menor proporción de los recursos destinados a la cartera de educación, la cual cuenta con una proporción importante del presupuesto nacional, lleguen a los hogares con menores ingresos. Esto a su vez, impacta en disminuir la magnitud con que la política fiscal reduce la pobreza, hacia adelante.

IX. Bibliografía

Beckerman, Wilfred (1979). "The impact of income maintenance payments on Poverty in Britain, 1975". *Economic Journal* 89, 261-279.

Comisión Económica para América Latina, CEPAL. "Balance preliminar de las economías de Centroamérica y República Dominicana en 2018 y perspectivas para 2019". Febrero de 2019.

Enami, Ali ""Measuring the Redistributive Impact of Taxes and Transfers in the Presence of Reranking," Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series 59, Tulane University, Department of Economics. 2016.

FLACSO, MINEC, PNUD (2010). Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología. San Salvador. El Salvador.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, FISDL. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. "Mapa de Pobreza: Tomo I. Política Social y Focalización". El Salvador, 2004.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. "La incidencia de diferentes patrones de crecimiento sobre la pobreza y la desigualdad", José Andrés Oliva, Análisis Económico 19, Departamento de Estudios Económicos. Marzo de 2015.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. “Análisis sobre la situación del subsidio y las tarifas de ANDA”. José Andrés Oliva Cepeda. Análisis Económico 39, Departamento de Estudios Económicos. Junio de 2018.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. “Evaluación del impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)”. Margarita Beneke de Sanfeliú. Julio de 2014.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. “La eficiencia del Gasto Público, en Educación y Salud en El Salvador 2003-2013”. Carolina Alas de Franco, Rocío de los Ángeles Méndez Pineda, José Andrés Oliva, Luz María Serpas de Portillo, Álvaro Trigueros Argüello. Nota Técnica N° IDB-TN-974. Abril de 2016.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. “Observando el efecto del crecimiento inclusivo sobre la pobreza y la desigualdad, entre mujeres y hombres, por medio de ejercicios de descomposición del ingreso”. José Andrés Oliva, Análisis Económico 24, Departamento de Estudios Económicos. Junio de 2016.

Higgins, Sean and Nora Lustig. 2016. “Can a Poverty-reducing and progressive tax and transfer system hurt the poor?”, Higgins and Lusting, Journal of Development Economics 122, September, pp-63-75.

Inchauste, Gabriela and Nora Lustig, editors. The Distributional Impact of Taxes and Transfers, Evidence From Eight Low-and Middle-Income Countries, Direction in Development Poverty, World Bank Group. 2007.

International Poverty Centre. “Encarando las Limitaciones en la Capacidad para las Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica: los casos de El Salvador y Paraguay”. Fabio Veras Soares y Tatiana Britto, Documento de Trabajo No. 38. Enero de 2008.

Immervoll, Herwig, Horacio Levy, José Ricardo Nogueira, Cathal O’Donoghue, and Rozane Bezerra de Siqueira. 2009. “The Impact of Brazil’s Tax-Benefit System on Inequality and Poverty.” Poverty, Inequality, and Policy in Latin America. Eds. Stephan Klasen, and Felicitas Nowak- Lehmann. Cambridge: Mass.: MIT Press. 271-302.

Lambert, P. 1985. “On the redistributive Effect of Taxes and Benefits”. Scottish Journal of Political Economy. Volumen 32, Número 1, Febrero, pp: 39-54

Lustig, Nora. “El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución de ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay”, CEQ. Documento de Trabajo 37. Mayo de 2016.

Lusting, Nora. Editor. “Commitment to Equity Handbook”. Estimating the impact of fiscal policy on Inequality and Poverty”. 2018.

Martínez, Sebastián; Michelle Pérez y Luis Tejerina. “Impacto de la Pensión Básica Universal”. Mayo de 2014.

Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE),

División de Población de la CEPAL. “El Salvador: Estimación y Proyección de Población, nacional y departamental 2005-2025”. Julio de 2014.

Ministerio de Educación, MINED. (6 de julio de 2015). El Salvador. Obtenido de <http://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/boletines/Boletin%20Estad%C3%ADstico%20N%C2%B0%2019.pdf>

Ministerio de Salud. “Informe de Labores 2017-2018. Salud Universal, compromiso de país”. 2018.

Secretaría Técnica de la Presidencia, El Salvador. “Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013: informe final”. Mayo, 2014.

Soares y Brito (2008). “Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador”. International Poverty Center. 2008.