

PLAN DE ALTO NIVEL PARA LA
ESTRATEGIA DE
SOSTENIBILIDAD DE LA
RESPUESTA AL VIH EN EL
SALVADOR

Borrador

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| I- CONTEXTO POLÍTICO ELECTORAL DEL PAÍS | 2 |
| II- ENUNCIADO DEL PROBLEMA | 3 |
| III- LOS ÁMBITOS DE TOMA DE DECISIÓN | 3 |
| 1. ASAMBLEA LEGISLATIVA | 3 |
| 1.1 El Proceso de Formación de Ley en El Salvador | 3 |
| 1.2 Fase Ejecutiva en el Proceso de Formación de Ley | 5 |
| 2. ORGANO EJECUTIVO | 7 |
| 3. MUNICIPALIDADES | 9 |
| IV- CANALES DE INFLUENCIA..... | 11 |
| V- ESTRATEGIAS DE INFLUENCIA..... | 14 |
| VI- PLAN ESCALONADO | 25 |

I- CONTEXTO POLÍTICO ELECTORAL DEL PAÍS

En el período 2018-2023 el calendario electoral marca dos elecciones para Asamblea Legislativa y Concejos Municipales (2018 y 2021) y una elección presidencial (2019). El contexto actual, momento en que se elabora el presente documento, se encuentra en el período en que hay una asamblea legislativa saliente (30 abril 2018) y una entrante para tres años (1 de mayo 2018). La correlación de fuerzas cambia drásticamente a partir del uno de mayo, con una mayoría calificada dominada por partidos opositores al partido en el ejecutivo. Por otra parte, ante los resultados electorales de marzo del presente, donde el partido en el gobierno disminuyó significativamente el número de escaños en la Asamblea Legislativa (8), así como en el número de concejos municipales a nivel nacional, el Presidente de la República anunció cambios en algunos de sus funcionarios gubernamentales, entre ellos, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Economía¹.

Los cambios obedecen a que el gobierno pretende dar un golpe de timón a la forma en que se ha actuado, especialmente en algunas áreas como es la salud pública y el erario público. En este contexto es que toma posesión un nuevo titular al frente del Ministerio de Hacienda, quien ha expresado públicamente: “En mi administración no habrán nuevos impuestos; hoy por hoy quiero hacer una revisión de impuestos directos e indirectos, y ver cuáles son los que están afectando a la inversión extranjera”². También el Ministerio de Salud, a pesar que a la fecha de este informe no se han oficializado cambios en sus titulares, existe presión social de organizaciones de sociedad civil para la destitución de funcionarios del MINSAL³.

El último año de mandato del Ejecutivo, hasta mayo 2019, será difícil para la gobernabilidad, pues tendrá una mayoría en la Asamblea Legislativa adversa a su partido y con pocas posibilidades de ser significativo el número de escaños que posee (23/84) para tener siquiera mayoría simple, considerando que el escenario mayoritario estará dominado por partidos de oposición.

¹ <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/462079/presidente-sanchez-ceren-anuncia-cambios-en-ministerio-de-hacienda-economia-secretarias-y-anda/>

² <https://elsalvadorgram.com/2018/04/no-habran-nuevos-impuestos/>

³ <http://contrapunto.com.sv/politica/sociedadcivil/piden-destituir-a-vice-ministro-de-salud-robles-ticas/6229>

II- ENUNCIADO DEL PROBLEMA

El presente Plan de Alto Nivel establece y organiza la intervención del Mecanismo de Coordinación de País de El Salvador (MCP-ES) para lograr el compromiso político del Estado salvadoreño, en la asunción de los costos financieros que requiere la respuesta nacional al VIH y hacerla sostenible gradualmente, hasta asegurar la mínima dependencia de financiamiento externo .

En este contexto, el enunciado del problema identificado es:

El Salvador necesita mejorar la eficiencia y efectividad del gasto para la respuesta al VIH, lo cual implica implementar medidas de corto, mediano y largo plazo para aumentar los recursos nacionales actualmente destinados para atender la epidemia y hacerla sostenible.

III- LOS ÁMBITOS DE TOMA DE DECISIÓN

En este segmento se identificará las fuentes que tienen el poder de aprobar o reprobado las propuestas que se formulen, así como el procedimiento que se utiliza en estos ámbitos para la toma de decisiones.

1. ASAMBLEA LEGISLATIVA

1.1 El Proceso de Formación de Ley en El Salvador

La potestad de legislar le corresponde estrictamente a la Asamblea Legislativa, mediante el poder otorgado por el pueblo en el momento de la elección de los ochenta y cuatro diputados que conforman el pleno legislativo; Dicha potestad incluye la facultad constitucional de decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes, a las que se les conoce como leyes secundarias por haber derivado de la normativa constitucional.

1. Iniciativa de Ley (Artículos 133 CN y 73 RIAL): En este punto es importante destacar que Iniciativa de Ley es la facultad que la Constitución otorga a determinados funcionarios e instituciones y que consiste en una propuesta o moción para iniciar formalmente el acto de legislar.

Por lo tanto, se presenta el proyecto de ley como pieza de correspondencia, por medio de las personas facultadas para presentar dicha iniciativa; tal es el caso de los Diputados; el Presidente de la República por medio de sus ministros; la Corte Suprema de Justicia solo en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y la Abogacía, y la jurisdicción y competencia de los tribunales; los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales y el Parlamento Centroamericano, por medio de los Diputados del Estado de El Salvador que lo conforman.

2. Junta Directiva (Artículo 12, numeral 12 RIAL): La Junta Directiva conoce la Iniciativa y el Proyecto de formación de ley y se incluirá en agenda para que conozca el pleno legislativo.

3. Pleno Legislativo (Artículo 72 RIAL): El pleno legislativo conoce la iniciativa de ley y luego lo remite a la comisión que se estime competente en base al tema a tratar.

4. Comisión Legislativa (Artículos 51 y 52 RIAL): La comisión estudia el Proyecto de Ley y emite el Dictamen correspondiente, para remitirlo de nuevo al pleno legislativo.

Las Comisiones Legislativas en El Salvador son grupos de trabajo, conformados por Diputados y Diputadas propietarios, con el propósito de estudiar, analizar y aprobar, o rechazar, las diferentes iniciativas de ley que se presentan a la Asamblea Legislativa. Están integradas por el número de miembros que determina la Junta Directiva, con base en la proporcionalidad de la composición de la Asamblea. Deben escuchar en audiencia a los interesados en los proyectos legislativos o a los afectados por ellos.

5. Pleno Legislativo (Artículos 80, 85 y 86 RIAL): El pleno legislativo conoce del dictamen que se realizó sobre el proyecto de Ley por parte de la Comisión Legislativa y en base a ello puede tomar dos decisiones:

5.1. Aprobar, mediante mayoría simple el Proyecto, el cual desde el momento que es aprobado se convierte en Decreto Legislativo (Artículos 134 CN. y 91 RIAL). El proyecto de ley aprobado debe de estar firmado por la mayoría de los miembros de la Junta Directiva; y se debe enviar en el pazo de diez días hábiles al Presidente de la República (Artículos 135 y 92 RIAL), para que este lo sancione, lo vete o lo devuelva con observaciones.

5.2. Desaprobar el Proyecto, en este caso que el proyecto que fue desechado y no fue ratificado no podrá ser propuesto dentro de los próximos seis meses (Artículo 143 CN.) y deberá archivarse (Artículo 89 RIAL). Incidente en el Primer Paso del Proceso de Formación de Ley

Dispensa de Trámite:

En el proceso de formación de ley pueden haber casos en los que se omitan algunos pasos para agilizar el proceso, pero esto es permitido sólo cuando existan casos urgentes (Artículo 76 RIAL); cuando concurra la dispensa de trámite en el proceso, el proyecto de ley será

aprobado directamente desde la primera vez que conozca el Pleno Legislativo, convirtiéndose el mismo en Decreto, y luego se le remite al Presidente de la República.

1.2 Fase Ejecutiva en el Proceso de Formación de Ley

Luego de haber concluido el trámite al interior de la Asamblea Legislativa, se vuelve imprescindible la participación y colaboración del Órgano Ejecutivo, mediante el Presidente de la República, ya que es él quien sanciona, veta u observa el decreto legislativo, dichas acciones se realizan mediante el siguiente proceso:

1. Presidente de la República (Artículo 135 CN.): En primer lugar el Presidente recibe el proyecto o decreto legislativo.
2. El Presidente puede realizar tres de sus facultades, ya sea **sancionar el decreto y ordenar su publicación, vetar el decreto o realizar observaciones al mismo.**

Si el Presidente de la República determina que el Decreto Legislativo no presenta ninguna inconveniencia y además determina que es favorable para las necesidades sociales, económicas, políticas, medioambientales, empresariales, entre otras; sanciona, promulga y publica el Decreto Legislativo en el Diario Oficial; el lapso establecido para que el Decreto sancionado sea publicado es de quince días hábiles, y en el caso que el Presidente de la República no lo publique, el Presidente de la Asamblea Legislativa lo hará en el Diario Oficial o en cualquier otro Diario de mayor circulación en el territorio nacional (Art.139 CN); para que dicha ley entre en vigencia y sea permanente y obligatoria para todos, deberán transcurrir por lo menos ocho días hábiles después de la publicación, dicho plazo podrá ampliarse pero nunca restringirse (Art. 140 CN.)

La Sanción Presidencial puede ser de dos tipos:

- a) Sanción Expresa, que es en el caso explicado anteriormente.
- b) Sanción Tácita, dicha sanción tiene relación con el veto presidencial, ya que si el presidente veta el Decreto y no lo devuelve a la Asamblea Legislativa en el plazo de los ocho días hábiles siguiente desde que emite el veto, se entenderá que el Decreto ha sido sancionado. (Artículo 137 inciso 1° CN.)

VETO PRESIDENCIAL (ARTÍCULO 137 INCISO 2° CN.)

1. Veto Presidencial: El Presidente debe puntualizar las razones sobre las que fundamenta su veto y luego debe devolver el Decreto a la Asamblea Legislativa en los siguientes ocho días hábiles. (Artículo 137 Inciso 2° CN.).
2. Pleno Legislativo: La Asamblea Legislativa en Pleno conoce las razones por las que el Presidente vetó el Decreto (Artículo 137 Inciso 2° CN.).

3. Comisión Legislativa: La comisión que conoció sobre la iniciativa de ley, por ser competente en cuanto al tema que pretende regular la ley, debe conocer el veto presidencial y dictaminar sobre el mismo (Artículo 137 Inciso 2° CN.).

4. Pleno Legislativo: En esta ocasión la Asamblea Legislativa conoce el dictamen que se realizó sobre el veto (Artículo 137 Inciso 2° CN.). Luego de conocer dicho dictamen, el Pleno Legislativo tiene dos opciones:

4.1 No ratificar el Decreto: La Asamblea Legislativa puede ratificar el Decreto con dos tercios de los votos de los diputados, pero si no se alcanzan los votos necesarios, el Decreto se archiva.

4.2 Ratificar el Decreto: La Asamblea Legislativa puede ratificar el Decreto con dos tercios de los votos de los diputados, es decir con la llamada mayoría calificada; una vez ratificado lo envía de nuevo al Presidente de la República (Artículo 137 Inciso 2° CN.).

4.2.1 Presidente de la República: Luego de que el Pleno Legislativo ratifique el Decreto y lo envíe al Presidente, este lo recibe (Artículo 135 CN.).

4.2.2 Sanción: Luego de haber recibido el Decreto ratificado el Presidente deberá sancionarlo y seguir todo el proceso referente a su promulgación y publicación, respetando los tiempos, tal y como si hubiese seguido el trámite normal.

4.2.3 Acudir a la Corte Suprema de Justicia: Si el Presidente vetó el Decreto Legislativo por considerarlo Inconstitucional y la Asamblea lo ratifica y se lo devuelve, este debe dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día hábil para que se dirima el conflicto y que el órgano Judicial, mediante la Sala de lo Constitucional resuelva al respecto, a más tardar en quince días hábiles; ahora bien, si la Corte Suprema de Justicia determina que el Proyecto es Constitucional, lo deberá sancionar y publicar como ley, de la forma en la que se ha prescrito anteriormente; pero si decide que es inconstitucional, deberá publicarse el fallo de la Corte Suprema de Justicia (Artículo 138 CN.).

OBSERVACIÓN PRESIDENCIAL (ARTÍCULO 137 INCISO 3° CN.)

1. Observación Presidencial: Luego de haber recibido el Decreto aprobado por la Asamblea Legislativa, el Presidente puede hacer las observaciones que considere pertinentes y deberá devolver el Decreto con observaciones a la Asamblea Legislativa (Artículo 137 Inciso 3° CN.).

2. Pleno Legislativo: Luego de haber recibido el Decreto con observaciones, la Asamblea Legislativa deberá conocer sobre las mismas, también deben de ser del conocimiento de la Comisión Legislativa respectiva. Después de haber conocido sobre las observaciones y haberlas estudiado, la Asamblea Legislativa debe de resolver si aceptar o rechazar dichas observaciones y luego de haberlas aceptado o rechazado por la mayoría simple de los votos de los diputados, que son 43, lo devolverá al Presidente (Artículo 137 Inciso 3° CN.).

3. Presidente de la República: Cuando reciba el Decreto, corregido o no, debe de proceder a la sanción, promulgación y publicación, en los términos que se han establecido para el proceso normal (Artículo 140 CN.).

4. Decreto entra en Vigencia: Al haber concluido el proceso de Sanción, Promulgación y Publicación del Decreto, este se convierte en Ley de la República de manera permanente, con carácter obligatorio para todos los habitantes del territorio nacional.

2. ORGANO EJECUTIVO

Según lo establece la Constitución de la República (Art 150) el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes, integran el Órgano Ejecutivo. Los Ministros y Viceministros de Estado, tienen como función especial intervenir en la formulación y realización de la política nacional, en los ramos de su competencia y promover, desarrollar y vigilar su cumplimiento⁴.

Dentro de este órgano del Estado, existen algunos ministerios que para efectos de lo que nos ocupa, tienen particular relevancia como es el caso del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Salud. A continuación se mencionan algunas de las principales funciones de sus titulares según el marco legal nacional:

MINISTRO DE HACIENDA⁵

- 1.- Dirigir las finanzas públicas; así como definir y orientar la política financiera del Estado;
- 2.- Armonizar, dirigir y ejecutar la política tributaria y proponer al Órgano Ejecutivo, previa iniciativa del Presidente de la República, las disposiciones que afecten al sistema tributario;
- 3.- Participar en la formulación de la política de gastos públicos, proponiendo las acciones o medidas que estime convenientes para que sean utilizados en mejor forma los fondos asignados a los diferentes programas y proyectos de los entes del sector público;
- 4.- Presentar al Consejo de Ministros, por medio del Presidente de la República, los proyectos de ley de presupuesto y de sus respectivas leyes de salarios, así como las reformas a las mismas;

⁴ Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Art. 10.

⁵ Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Art. 16

Dado que una de las estrategias de sostenibilidad propuestas se relaciona con la asignación presupuestaria para VIH, es importante establecer cómo funciona el ciclo presupuestario en el país.

El ciclo del presupuesto nacional está regido por la Ley de Administración Financiera del Estado (Ley AFI) y por la Constitución de la República. El proceso presupuestario puede resumirse de la siguiente manera: a) El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Presupuesto, presenta la propuesta de política presupuestaria al Presidente y su Concejo de Ministros para que esta sea aprobada en el transcurso de los tres primeros meses del año; b) Una vez que la política presupuestaria es aprobada, el Ministerio de Hacienda comunica las cifras asignadas a las instituciones del sector público, para que estas procedan a la formulación de sus proyectos de presupuesto; c) Los proyectos de presupuesto son analizados por el Ministerio de Hacienda, integrándolos en un documento denominado Anteproyecto de Ley de Presupuesto; d) El Ministerio de Hacienda presenta el Anteproyecto de Ley de Presupuesto al Presidente y al Consejo de Ministros para su envío a la Asamblea Legislativa antes del 30 de septiembre de cada año; e) La Asamblea Legislativa analiza y finalmente aprueba el presupuesto general de la nación en calidad de Ley General del Presupuesto; y lo devuelve al Órgano Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial, a partir de lo cual entra en vigencia. f) A partir de la publicación de la Ley General del Presupuesto, las instituciones públicas proceden a la ejecución de los fondos de acuerdo con las prioridades definidas en sus planes y presupuestos institucionales.

Actores clave que se identifican en esta estrategia:

- a) Consejo de Ministros, instancia que aprueba la política financiera del sector público⁶;
- b) Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Presupuesto, que elabora y propone la política presupuestaria;
- c) Unidades Financieras Institucionales (UFI's) y los comités institucionales de presupuesto, que formulan los proyectos de presupuesto con base en la política y los techos presupuestarios emitidos por Hacienda;
- d) Asamblea Legislativa, en la promulgación de la Ley General del Presupuesto

⁶ CONSEJO DE MINISTROS CN, ART.167#3

Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal. También conocerá de las reformas a dicho presupuesto cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública.

MINISTRO/A DE SALUD⁷

- 1.- Planificar, dirigir, coordinar y ejecutar la política del Gobierno en materia de salud pública y asistencia social y supervisar las actividades de dicha política;
- 2.- Dictar las normas y técnicas en materia de salud y ordenar las medidas y disposiciones que sean necesarias para resguardar la salud de la población

3. MUNICIPALIDADES

Según lo establece el Código Municipal⁸, el Municipio es la “Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente”. Así también, el referido código expresa que la autonomía con la que cuentan es extensiva a la creación, modificación y supresión de tasas por servicios y contribuciones públicas, para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca; así como para decretar su presupuesto de ingresos y egresos⁹.

En el año 2013, la Asamblea Legislativa aprobó reformas al Código Electoral con el fin de implementar Concejos Municipales Plurales a partir de las elecciones del 2015. Desde ese año que se comenzó a implementar la reforma, premisas como el diálogo, la concertación y el debate se convierten en base indispensable para la toma de decisiones en los gobiernos municipales.

Según se establece en el Art. 264 del Código Electoral, al partido político que obtenga la mayoría simple se le asignarán los cargos de Alcalde y Síndico Municipal, así como los regidores propietarios en proporción a los votos obtenidos. Si el partido político no obtiene mayoría simple, se le asignará el número de regidores propietarios, que junto con el Alcalde y Síndico Municipal, hagan mayoría simple. El resto de regidores propietarios se distribuirá proporcionalmente entre los otros partidos contendientes, según la fórmula de cocientes y residuos que ya se utiliza para el caso de los diputados de la Asamblea Legislativa. Por tanto, en cualquiera de los escenarios, el partido político que obtenga mayor cantidad de votos tendrá mayoría simple en el Concejo.

⁷ Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Art. 42

⁸ Art. 2 Código Municipal de El Salvador

⁹ Art. 3 Código Municipal de El Salvador

Comprender este cambio en la configuración del gobierno municipal es fundamental a la hora de someter propuestas en el Concejo, pues ya no se trata únicamente de tomar en cuenta al Alcalde sino que también a los regidores de otros partidos políticos representados.

Existen otros actores clave dentro del ámbito municipal que a la hora de implementar estrategias para la sostenibilidad deben ser tomados en consideración:

INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM)

¹⁰Es una entidad autónoma de derecho público, posee plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicios; también tendrá patrimonio propio y gozará de autonomía en la administración de sus bienes, operaciones y servicios, lo mismo que en el desempeño de las funciones y actividades que legalmente le corresponden. ¹¹El Instituto tendrá como objetivo básico proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación, con la finalidad de capacitar a las Municipalidades para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

En El Salvador, el Estado proporciona un aporte anual del ocho por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto de la nación a las municipalidades y es entregado de forma mensual. El manejo del Fondo Municipal está a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). No todos los 282 municipios del país reciben los mismos montos anualmente, ya que es asignado proporcionalmente en atención a los siguientes criterios :

POBLACIÓN 50%

EQUIDAD 25%

POBREZA 20%

EXTENSIÓN TERRITORIAL 5%

Los recursos provenientes de este Fondo Municipal deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rurales, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio. También podrán invertirse, entre otros, al funcionamiento relacionado con servicios de salud y estímulo de actividades de beneficio comunitario y programas de prevención a la violencia¹².

La dirección y autoridad máxima del Instituto está a cargo del Consejo Directivo, quien es el responsable de velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. El Consejo Directivo estará integrado por 16 miembros distribuidos

¹⁰ LEY ORGANICA DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL Art. 1

¹¹ LEY ORGANICA DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL. Art. 3

¹² Art. 5 Ley FODES

de la forma siguiente: a) Un Director Propietario y su Suplente, nombrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores; b) Un Director Propietario y su Suplente, nombrados por el Ministerio de Obras Públicas; c) Un Director Propietario y su Suplente, nombrados por el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial; d) Un Director Propietario y su Suplente, nombrados por el Concejo Municipal de San Salvador; e) Cuatro Directores Propietarios y sus Suplentes electos por los Alcaldes Municipales o respectivos Concejales que asistan en su representación de acuerdo a las siguientes regiones del país, así: 1) Uno de la Región Central comprendida por los Municipios de los Departamentos de San Salvador, Chalatenango, Cuscatlán y La Libertad; 2) Uno de la Región Occidental comprendida por los Municipios de los Departamentos de Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate; 3) Uno de la Región Oriental comprendida por los Municipios de los departamentos de San Miguel, La Unión, Morazán y Usulután; 4) Uno de la Región Paracentral comprendida por los Municipios de los departamentos de La Paz, San Vicente y Cabañas

ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL (ADESCOS)

Las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS) son entes de organización de la comunidad para promover el desarrollo en el plano comunitario. Sus acciones las realizan coordinándose con las alcaldías municipales para la promoción e implementación de proyectos que beneficien a la comunidad y mejoren sus condiciones de vida, en áreas tales como salud, educación, agua, seguridad, entre otros. Están reconocidas por el Código Municipal de El Salvador y sirven de mediadores entre la ciudadanía y las autoridades locales para la discusión de asuntos de interés público.

IV- CANALES DE INFLUENCIA

En este apartado se trata de identificar a potenciales aliados, oponentes e indecisos para cada una de las estrategias que se pretenden implementar de manera escalonada. Para ello es importante analizar los intereses y/o motivaciones en relación a las propuestas, tratando de anticiparse a los argumentos que probablemente va a plantear cada uno de los actores para justificar su posición.

En el plano legislativo, dada la coyuntura actual del país donde aún no se ha conformado la nueva Asamblea Legislativa para el período (Mayo 2018- Abril 2021), resulta imposible identificar con nombres propios a jefes de fracción, jefes de Comisiones, Junta Directiva, asesores, etc. Sin embargo se hará un bosquejo de las posiciones clave a las cuales hay que prestarle atención cuando sean nombrados, así como los cambios que pudieran darse, dado que en todo proceso de incidencia política, no se trata de situaciones rígidas sino que son cambiantes dependiendo de las circunstancias y de los momentos políticos. Por otra parte,

dado que el país se encuentra en una etapa de pre-campaña por la Presidencia de la República, podría capitalizarse este momento en favor de la generación de compromisos hacia la respuesta al VIH con los candidatos a la presidencia por parte de los partidos políticos. Hasta el momento sólo ha sido definido uno, del principal partido de oposición (ARENA), el resto estará siendo electo e inscrito en el Tribunal Supremo Electoral en los próximos meses.

A continuación se establecen los principales actores identificados:

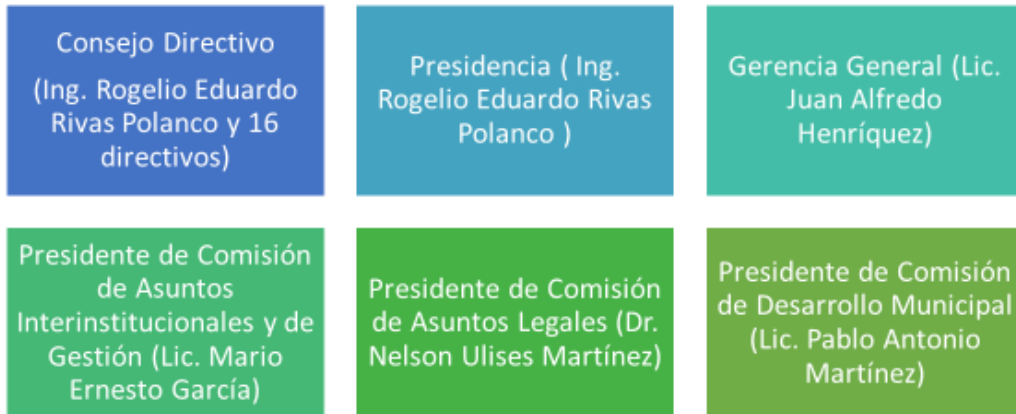
ÓRGANO EJECUTIVO



ASAMBLEA LEGISLATIVA



ISDEM



CANDIDATOS PRESIDENCIALES



V- ESTRATEGIAS DE INFLUENCIA

El espacio fiscal ha sido definido de manera amplia como “la capacidad de un gobierno de proporcionar recursos presupuestarios adicionales para un propósito deseado, sin ningún perjuicio a la sostenibilidad de su posición financiera” (Heller, 2006, p. 75). En salud, hace referencia a la capacidad para crear espacio presupuestario adicional para el sector salud, manteniendo una sostenibilidad fiscal y económica.

La Organización Panamericana de la Salud identifica seis fuentes principales o estrategias para crear espacio fiscal adicional para la salud. Estas incluyen:

1. Creación de condiciones macroeconómicas propicias
2. Una mayor priorización de la salud
3. Creación de nuevos ingresos fiscales a través de mayores impuestos
4. Mayor eficiencia en la recolección de impuestos
5. Apoyo externo a través de subvenciones y préstamos para el sector salud
6. Mayor eficiencia en el gasto efectivo de salud (OPS, 2015)

El Análisis de brechas financieras del Plan Estratégico del VIH identifica la necesidad de incrementar el gasto con recursos domésticos para cubrir dichas. Al mismo tiempo, tanto el MINSAL como las organizaciones internacionales como OPS, El Fondo Mundial entre otros, han hecho énfasis en la necesidad de acompañar la asignación de recursos con mejoras en la eficiencia del uso de los mismos. Crear suficiente espacio fiscal para la salud con prioridad en VIH es un paso fundamental para la sostenibilidad financiera, entre las estrategias que se podría explorar están:

- Las municipalidades también deben ser un objetivo para los futuros esfuerzos para ampliar el financiamiento al VIH. En ese sentido, debe considerarse para efectos de la sostenibilidad de la respuesta al VIH, aquellos ingresos que perciben las municipalidades, donde un porcentaje de los mismos pueda ser considerado para el componente de prevención hacia poblaciones clave, específicamente en los municipios con más altas prevalencias al VIH.
- Siempre en las municipalidades, se puede considerar el potencial de ingreso de nuevos impuestos sobre servicios municipales, incluyendo el agua, el saneamiento o la electricidad debe explorarse más ampliamente.
- Mejora de la eficiencia en el uso de los recursos del sistema de salud para permitir una cobertura más amplia y eficaz de los servicios relacionados con el VIH, lo que comprende reducir los costos de los medicamentos a través del Uso de Flexibilidades de Adpic, los medios de diagnóstico introducción de Autotest: asegurar registro de insumos para la comercialización, Implementación de exenciones previstas en el PENM iniciar con impuestos de bodegaje (5%), disminuir

pruebas de CD4 en pacientes estables, explorar la posibilidad de negociación conjunta ARV MINSAL- ISSS.

- La creación de nuevos impuestos no se ha considerado en el corto plazo dado el contexto actual del país.

A continuación se detallan específicamente las estrategias a desarrollar:

A) ESTRATEGIA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

El país debe capitalizar lo que se ha construido en materia de VIH en el mundo del trabajo y una de las acciones de política institucional que se han concretado es la realizada por el ISSS, quien actualizó su Manual de Normas y Procedimientos del Sistema De Atención de Salud Empresarial, estableciendo que las Clínicas Empresariales deberán adoptar e implementar una política de VIH, cuyo componente será de carácter obligatorio. Por lo que siendo de carácter vinculante, toda empresa que establezca o desee establecer su clínica, deberá adoptar una política de VIH. Según información proporcionada por la responsable del Programa de Clínicas Empresariales del ISSS, son 272 empresas adscritas al Programa de Clínicas empresariales, de las cuales actualmente son 59 las que cuentan con Políticas de VIH, lo que corresponde al 21.7% . Es decir que el país cuenta con casi 60 empresas con un compromiso al respecto de la epidemia. Al hacer que la temática de VIH se integre dentro de los Programas de RSE de estas empresas, podría lograrse por ejemplo el apadrinamiento de algunas ong que trabaja en el tema, destinándole en concepto de donación algún monto anual para la realización de sus actividades.

En el 2012, las cinco áreas que recibieron mayor “Inversión Social Empresarial en la Comunidad” fueron¹³:

- Educación con 41,1%
- Salud 40,8%
- Deporte 36,0%
- Capacitación laboral y en oficios 25,0%
- Proyectos sobre medio ambiente 19,3%.

Según el mencionado estudio, la inversión hacia la comunidad realizada por las empresas es del 59.3% en aportes en dinero, el 30% en especie y el 10.7% en tiempo de empleados. Siendo Salud un porcentaje importante de donde se destinan sus recursos, se convierte en una oportunidad para el trabajo en materia del VIH.

¹³ “APORTE DE LAS EMPRESAS AL PAÍS A TRAVÉS DE PRÁCTICAS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL EN EL ÁREA DE COMUNIDAD” ANEP y FUNDEMÁS en colaboración con CIOPS-UTEC. Pág 16

Uno de los aspectos importantes que se desarrollan bajo la RSE , es el **Programa de Voluntariado Corporativo**, el cual es un conjunto de actividades promovidas y apoyadas por una empresa que tiene como finalidad el involucramiento y participación libre de sus empleados a través de la dedicación de su tiempo, capacidades y talento a causas, proyectos y organizaciones sin ánimo de lucro¹⁴. Esta podría ser una modalidad para formar a colaboradores de las empresas en materia de VIH, estigma y discriminación, etc y puedan, una vez formados, convertirse en personas que dedican parte de su tiempo en acciones que realizan las ongs en materia de prevención del VIH y de esa manera se evita el tener que dotarles de salario o viáticos. Este tipo de esfuerzos podría coordinarse con el MINSAL para que sea éste quien provea de la formación necesaria a estos colaboradores de las empresas. En El Salvador ya se inició hace unos años la relación con FUNDEMAS, entidad que lidera el tema de RSE y se mostraron receptivos al tema, el cual podría volver a retomarse con el esfuerzo articulado entre MINSAL e ISSS.

Como una estrategia que se podría incluir en las Políticas de VIH en el lugar de trabajo es la toma de pruebas de VIH dirigidas a hombres, para acercar los servicios sin discriminación a los HSH, y así aumentar el tamizaje de esta población.

B) ESTRATEGIA MUNICIPIOS

En el marco del Día Mundial del Sida, en el año 2014, fue suscrita por alcaldes de todo el mundo la denominada Declaración de París. En tal declaración, los alcaldes se comprometen a adoptar una serie de compromisos para acelerar la respuesta al sida en las ciudades con el objetivo de poner fin a la epidemia. Entre tales compromisos se encuentra alcanzar los objetivos 90-90-90, que consisten en que el 90 % de las personas que viven con el VIH conozcan su estado serológico, que el 90 % de quienes conocen su estado serológico positivo sigan un tratamiento y suprimir la carga viral del 90 % de las personas en tratamiento, para que se mantengan sanas y se reduzca el riesgo de transmisión del VIH. Esta acción toma como base que el riesgo de contraer el VIH, incluida la TB, es mayor en las zonas urbanas que en las rurales.

En ese sentido, debe considerarse para efectos de la sostenibilidad de la respuesta al VIH, aquellos ingresos que perciben las municipalidades, donde un porcentaje de los mismos pueda ser considerado para el componente de prevención hacia poblaciones clave, específicamente en los municipios con más altas prevalencias al VIH.

En El Salvador, el Estado proporciona un aporte anual del ocho por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto de la nación a las municipalidades y es entregado de forma mensual¹⁵. El

¹⁴ <http://www.observatoriovc.org/voluntariado-corporativo/>

¹⁵ La Asignación del FODES concierne al 8% de los Ingresos Corrientes Netos contemplados en la Ley de Presupuesto correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2017, aprobada por Decreto Legislativo No.590 del 18 de enero 2017, publicado en el Diario Oficial No.22, Tomo No.414, del 1 de febrero 2017; y en cumplimiento a lo establecido en los Artículos 2, 4 y 4-a de la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios se distribuye la asignación por municipio.

manejo del Fondo Municipal está a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal¹⁶ (ISDEM). No todos los 282 municipios del país reciben los mismos montos anualmente, ya que es asignado proporcionalmente en atención a los siguientes criterios¹⁷ :

POBLACIÓN 50%

EQUIDAD 25%

POBREZA 20%

EXTENSIÓN TERRITORIAL 5%

Los recursos provenientes de este Fondo Municipal deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rurales, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio. También podrán invertirse, entre otros, al funcionamiento relacionado con ¹⁸*servicios de salud* y estímulo de actividades de beneficio comunitario y *programas de prevención a la violencia*¹⁹.

A manera de ejemplo se detalla la asignación anual del FODES en el año 2017 para 16 municipios del país que tienen prevalencias altas de VIH :

| No | MUNICIPIO | ASIGNACIÓN ANUAL ²⁰ |
|-----|---------------------------------|--------------------------------|
| 1. | SAN MIGUEL | \$ 3,951,743.06 |
| 2. | SAN SALVADOR | \$ 5,062,376.65 |
| 3. | MEJICANOS | \$ 1,976,630.77 |
| 4. | SOYAPANGO | \$ 2,617,136.48 |
| 5. | ILOPANGO | \$ 1,376,506.07 |
| 6. | APOPA | \$1,881,321.57 |
| 7. | SONSONATE | \$ 2,742,518.97 |
| 8. | ACAJUTLA | \$ 3,068,450.54 |
| 9. | IZALCO | \$ 3,121,374.66 |
| 10. | SONZACATE | \$ 1,216,626.87 |
| 11. | SANTA TECLA | \$ 1,699,484.66 |
| 12. | LOURDES, COLÓN | \$ 2,976,346.20 |
| 13. | PUERTO DE LA LIBERTAD | \$ 2,412,972.97 |
| 14. | NUEVA CONCEPCIÓN (CHALATENANGO) | \$ 2,434,076.20 |
| 15. | SANTA ANA | \$ 3,574,470.28 |
| 16. | CHALCHUAPA | \$ 3,602,389.51 |

Otro actor clave a nivel municipal son las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), las cuales son asociaciones legales de un grupo de personas que habitan en una misma comunidad y que tiene como principal finalidad el mejoramiento y desarrollo de la misma y de sus habitantes, aunque éstos

¹⁶ creado por Decreto Legislativo número 616, de fecha 4 de marzo de 1987, publicado en el Diario Oficial No 52, Tomo 294, del 17 del mismo mes y año.

¹⁷ Art. 4 Ley FODES

¹⁸ La cursiva es nuestra

¹⁹ Art. 5 Ley FODES

²⁰ www.transparencia.gob.sv/institutions/isdem/documents/164016/download

no pertenezcan a la ADESCO. Cada ADESCO trabaja y gestiona para el desarrollo de la comunidad. Tienen su domicilio legal en el lugar que les corresponde y trabajan en coordinación con las autoridades municipales.²¹

Una forma de que el gasto nacional sea utilizado para las acciones de prevención en población clave sería bajo las siguientes coordinadas:

- Suscripción de un Convenio o Carta Acuerdo entre autoridades del MINSAL e ISDEM para abogar y vigilar para que los municipios con más alta prevalencia de VIH destinen un porcentaje de los recursos del FODES en acciones estratégicas de prevención combinada para el cambio de comportamiento con poblaciones clave. Estos fondos podrían destinarse a la subcontratación de ongs de población clave para la realización de las actividades que actualmente realizan los CCPI.
- Bajo el acuerdo anterior, cada municipio establecerá la coordinación con las ADESCO más representativas de la localidad y las Clínicas de Atención Integral del MINSAL y otros de la zona para la promoción de actividades para la toma de prueba rápida oral para VIH con población clave, así como la realización de acciones de incidencia política, contraloría social, defensa y promoción de DDHH para la población de HSH, TRANS y TS del municipio.

C) ESTRATEGIA PARA EL ASEGURAMIENTO DE FONDOS NACIONALES DE OTROS ACTORES DE LA RESPUESTA AL VIH

- Asegurar inversión pública institucional de las entidades que tienen responsabilidades conferidas en el Plan Estratégico Nacional Multisectorial 2016-2021, así como en las entidades públicas que conforman la Comisión Nacional Contra el VIH (CONAVIH). Los planes operativos anuales de cada entidad deberán incorporar acciones relacionadas al VIH con su correspondiente asignación presupuestaria. Por ejemplo, el MINED, dadas todas las responsabilidades que le otorga el PENM en materia de prevención/educación, formación de docentes, atención a población escolarizada, etc, debería establecer una asignación dentro de su presupuesto de un porcentaje específico para la implementación de estas acciones, de lo cual deberían de rendir informes durante las sesiones de tal Comisión. El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), a través de la Dirección de Centros Penales, además de asegurar un porcentaje de su presupuesto para la atención del VIH y de la población LGBTI privada de libertad, deben de articular también sus acciones con el Ministerio de Salud para asegurar la prevención y la atención del VIH en personas privadas de libertad, especialmente si son hombres que tienen sexo con otros hombre o son mujeres trans, para ello deben

²¹ En el Código Municipal se contemplan las bases legales que se necesitan para que las municipalidades se rijan bajo estas leyes y así cumplir con sus labores de la mejor manera. Los artículos que regulan estas asociaciones se encuentran entre los artículos 115 -125

asegurar el cumplimiento de la Política LGBTI del MJSP. La articulación entre los dos ministerios son clave para asegurar también la continuidad del tratamiento a las personas cuando salen del centro penal y no interrumpir la ingesta de los medicamentos.

D) ESTRATEGIA PARA HACER MÁS EFECTIVO LOS FONDOS DE LOS SUBSIDIOS

- Es una realidad que existen diversas organizaciones no gubernamentales que proporcionan apoyo en distintos ámbitos, y que el Ministerio de Salud brinda apoyo económico a algunas de ellas en concepto de subsidio²², para coadyuvar con su funcionamiento operativo y de desarrollo de sus actividades. Ante ello, el MINSAL está en la obligación de velar por que los fondos otorgados a estas entidades sean utilizados para los fines establecidos, dado que se comprometen fondos públicos están regidos bajo la Ley de Contrataciones y Adquisiciones de la Administración Pública, el Reglamento de Aplicación de la LACAP, Ley de la Administración Financiera Institucional, entre otras normativas de control. Por otra parte, dado que los recursos son limitados y la necesidad de inversión debe ser costo-efectiva, el MINSAL podría direccionar, por medio de licitación o contratación directa (siguiendo las reglas de la LACAP), a las ONGs que actualmente reciben subsidio, la ejecución de un plan de trabajo anual que contribuya a las acciones de prevención combinada que actualmente se realizan con subvención del FM, distribuidas territorialmente priorizando los municipios con más altas prevalencias. Esto aseguraría que los fondos que ya se emanan contribuyan a las necesidades del país para la contención del VIH, que las ONGs que no tienen experticia en VIH subcontraten a promotores actuales que laboran en los CCPI y aquellas que su razón de ser es la temática del VIH, continúen prestando sus labores. Al contar ya con un mapeo de las organizaciones con experticia en el tema, se podría contar con una lista de precalificación de ONGs proveedoras. La convocatoria debe reunir los mismos requisitos establecidos en las bases de licitación y concursos públicos en general y deberá publicarse en el Sistema Electrónico de Compras Públicas habilitadas para este efecto, lo cual sería también una muestra de transparencia en la gestión.

E) ESTRATEGIA USO DE FLEXIBILIDADES DE ADPIC

²² Son transferencias corrientes o de capital, de carácter extraordinario y con destino específico, a favor de entidades públicas, instituciones públicas autónomas, empresas públicas no financieras y sector privado nacional. Pág. 62 R. Ley AFI Glosario de Términos Técnicos

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio²³ (Acuerdo sobre los ADPIC o, en inglés, TRIPS) facilitó un marco de actuación para que los países puedan adoptar medidas de interés público, incluidas las medidas destinadas a proteger la salud pública. Así también, la Declaración de Doha reconoció que el Acuerdo sobre los ADPIC no prohíbe a los miembros adoptar medidas para proteger la salud pública. En Doha²⁴, los miembros de la OMC reafirmaron el derecho de todos los miembros de utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC, que prevén flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, para promover el acceso a los medicamentos para todas las personas.

Los países en desarrollo pueden utilizar varias de estas flexibilidades para abordar algunas de las consecuencias negativas de las patentes farmacéuticas. Las principales flexibilidades incluyen: licencias obligatorias; importaciones paralelas; disposiciones relativas a materias patentables; disposiciones relacionadas con las excepciones a los derechos de patente; disposiciones que guardan relación con la protección de datos; y disposiciones vinculadas al abuso de derechos, a la competencia y al control de prácticas anticompetitivas²⁵.

En El Salvador, a solicitud del Programa Nacional de VIH del MINSAL, con la asistencia técnica de USAID/PASCA, se realizó a mediados del 2017 una revisión del marco legal relacionado con la propiedad intelectual, el sistema de patentes salvadoreño, así como se analizaron expedientes de patentes en trámite de los medicamentos LOPINAVIR – RITONAVIR y su situación en el país. De acuerdo a la legislación nacional las patentes tienen un periodo de protección de 20 años improrrogables, independientemente del campo tecnológico. En el caso de Ritonavir–Lopinavir, la empresa fabricante hace valer su posición dominante a través de advertir un posible derecho de patente a través de notificaciones sobre la tenencia de las solicitudes de patente en trámite. La compra de este medicamento con posible derecho de patente ocasiona un incremento del gasto de más del 50 % en relación a la compra del medicamento genérico.

Debido a que **no** existen plazos en la Ley de Propiedad Intelectual relacionados con el examen de fondo, términos para contestar las observaciones, ni define cuántas veces se realizará este examen por cada solicitud, el expediente se encuentra aún vigente después de 10 años, y después de cinco exámenes de fondo con dictamen desfavorable. Esto pone

²³ El Acuerdo sobre los ADPIC fue suscrito el 15 de abril de 1994 como parte del Acta Final de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales en Marrakech, Marruecos. Para una versión completa del texto del acuerdo, véase WTO (1999), pp. 321-353.

²⁴ La declaración fue adoptada el 14 de noviembre de 2001 en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, Qatar. Véase el documento de la OMC WT/MIN(01)/DEC/W/2.

²⁵ COMO UTILIZAR LAS FLEXIBILIDADES PREVISTAS EN EL ACUERDO SOBRE LOS ADPIC PARA PROTEGER LA SALUD PUBLICA MEDIANTE MARCOS REGIONALES DE COOPERACION SUR-SUR. Sisule F. Musungu (Autor principal – Centro del Sur) Susan Villanueva (College of Law, University of the Philippines) y Roxana Blasetti (Ministerio de Economía de Argentina) SOUTH CENTRE – CENTRO DEL SUR ABRIL 2004

en desventaja al país por no poder realizar la compra de medicamento genérico por el hecho de estar la solicitud de patente, aún y cuando haya sido denegada en cinco ocasiones.

Si bien casi todas las flexibilidades están reguladas en nuestra legislación, no han sido desarrolladas completamente en la legislación secundaria lo que hace bastante engorroso, si no imposible su aplicación.

Las Licencias Obligatorias están reguladas en los artículos 133, 134 y 135 de Ley de Propiedad Intelectual, sin embargo, la ley no define exactamente cuándo se puede considerar que se está en emergencia nacional, o qué debemos entender por seguridad nacional, por lo que da un margen bastante amplio de maniobra a las autoridades en ese punto, pero es limitado al indicar que las licencias solo podrán darse para abastecer el mercado local. Es decir, que surge la duda si el país ¿debe esperar a estar desabastecidos para que nazca el derecho a solicitar la licencia obligatoria? ¿Quién define la emergencia? ¿Cuántos casos se necesitan? Como el marco legal salvadoreño no lo contempla, no se puede acceder a Licencias obligatorias para otros usos no comerciales, pero, para el caso particular de la obtención de estas licencias para productos antiretrovirales, significa que si la población con VIH se ha estabilizado o ha disminuido en los últimos años, no se puede pedir licencias de este tipo debido a que no nos encontramos cumpliendo el requisito de emergencia nacional.

Otra situación que debe modificarse para hacer viable la obtención de licencias en El Salvador es la tramitación misma de dicha licencias, ya que de acuerdo a la legislación deben ser otorgadas vía tribunales una vez cumplidos una serie de requisitos previos y de haber dado la oportunidad al propietario de la patente que interese licenciar, el haber sido emplazado oído y vencido en juicio. Este solo requisito puede retardar el trámite ya que nuestro Código Procesal Civil y Mercantil exige que para emplazar al demandado se deben tener facultades expresas para recibir este emplazamiento y que si sabemos su dirección debemos emplazarlo ahí. Al ser empresas multinacionales o extranjeras y casi siempre sin representación acreditada en nuestro país, el emplazamiento se puede complicar hasta el grado de ser necesario tramitarlo vía carta rogatoria o vía consular.

En este tema de patentes, se necesita que el país realice, entre otras, las siguientes acciones:

1. Promover las reformas legales necesarias a fin de que se pueda utilizar todas las flexibilidades de ADPIC:

| Artículos Ley de Propiedad Intelectual | Materia a legislar |
|---|--|
| Art 107 | Reformar la materia patentable. Excluir segundos usos |

| | |
|-------------------------------|--|
| Art 116 | incluir el agotamiento internacional |
| Art 133-134, 134 ^a | Desarrollo ad-hoc en lo referente a licencias obligatorias |
| Art 151 -154 | Incluir plazos referente al examen de fondo y aranceles |

2- Promover la coordinación y colaboración efectiva entre las instituciones involucradas a fin de que se priorice la accesibilidad de medicamentos, es decir más allá del MINSAL e ISSS, por ejemplo con el Centro Nacional de Registros (CNR).

3. Buscar la posibilidad de regular los precios de los medicamentos antirretrovirales tomando en cuenta el precio de los países que tienen licencias obligatorias, acción que podría ser coordinada con la Dirección Nacional de Medicamentos²⁶.

4. Promover el conocimiento de la Ley de Propiedad Intelectual dentro de los actores del área de salud a fin de poder utilizar las ventajas del sistema de patentes.

F) EXONERACIÓN TRIBUTARIA PARA ANTIRRETROVIRALES Y REACTIVOS

De manera conceptual no existe una única forma de definir la exención en materia de tributos, sin embargo, algunos teóricos de la materia, como Narciso Sánchez Gómez²⁷, la define de la siguiente manera :” [...] se trata de todos aquellos supuestos previstos por la norma fiscal que quedan liberados de la obligación contributiva por razones sociales, económicas y políticas, sobre todo, tienden a proteger a las personas de bajos ingresos, en dinero o en especie, o que carecen de ellos, también llevan como finalidad impulsar actividades agrícolas, ganaderas, artesanales, industriales, prestación de servicios de diversa índole a la colectividad, o cuando se trate de bienes del Estado destinados a un servicio, público, al uso común de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios “. Este autor también indica que se trata de una excepción a la regla general de causación de una prestación fiscal, también hace referencia a que debe regularse en cada normativa interna en materia de tributos con el fin de alcanzar justicia y equidad en la población²⁸.

Dos ejemplos de impuestos existentes en el país son: el IVA y el de Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), el primero es el impuesto que se debe pagar al momento de realizar una compra, es una especie de cargo extra que paga el consumidor final significando el 13%. El segundo están contenidos en el Arancel Centroamericano de Importación, en el cual se establecen los porcentajes que debe pagar cada una de las mercancías que ingresan al país,

²⁶ La Dirección Nacional de Medicamentos es la autoridad sanitaria encargada de autorizar la comercialización de los medicamentos previo el cumplimiento de requisitos

²⁷ Narciso Sánchez Gómez, Derecho fiscal mexicano, México, Porrúa, 2008, p. 372 .

²⁸ La exención tributaria Guadalupe Lorena Isidoro Cuevas* Sección Artículos de Investigación. Pág 421

aplicándose porcentajes distintos dependiendo del tipo de mercancías, que van desde aquellos productos que están con un 0%, pasando luego a un grupo de mercancías que pagan 5%, 10% y 15%, además tenemos otro grupo de mercancías que pagan 20 y 25%, teniéndose también mercancías que pagan un 30 y 40%.

En el caso de hacer sostenible la respuesta al VIH y lograr ahorros que puedan ser invertidos en acciones actualmente cubiertas con fondos externos, una estrategia identificada es la exoneración de impuestos en la compra de antirretrovirales, extensible a reactivos para la prueba de VIH. En Centroamérica se tiene el ejemplo de Guatemala²⁹, aunque en este país sólo incluye a antirretrovirales.

Siendo que El Salvador ha adoptado la estrategia de Prueba y Tratamiento para ser aplicada gradualmente en poblaciones clave, donde el acceso a las pruebas de VIH es un eslabón vital para la reducción de nuevas infecciones, podría incluirse en una eventual propuesta legislativa a los reactivos para pruebas de VIH a ser utilizadas en el sistema público de salud. El Decreto Legislativo que se podría impulsar sería en el sentido que queden exentas del impuesto a que se refiere la LEY DE IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES Y A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS (LEY DEL IVA), la compra y venta de medicamentos antirretrovirales y reactivos para la atención de personas con VIH que reciben tratamiento en la red pública de salud. Así mismo, la exoneración del pago de impuestos y aranceles de importación de los medicamentos antirretrovirales y reactivos que se adquieran por el Ministerio de Salud o el Instituto Salvadoreño del Seguro Social para la atención de personas con VIH en ambas instituciones.

G) ESTRATEGIA SOBRE LÍNEA PRESUPUESTARIA PARA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DEL VIH

El ciclo del presupuesto nacional está regido por la Ley de Administración Financiera del Estado (Ley AFI) y por la Constitución de la República. El proceso presupuestario lleva los siguientes momentos:

1. El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Presupuesto, presenta la propuesta de política presupuestaria al Presidente y su Concejo de Ministros para que esta sea aprobada en el transcurso de los tres primeros meses del año;
2. Una vez que la política presupuestaria es aprobada, el Ministerio de Hacienda comunica las cifras asignadas a las instituciones del sector público, para que estas procedan a la formulación de sus proyectos de presupuesto;
3. Los proyectos de presupuesto son analizados por el Ministerio de Hacienda, integrándolos en un documento denominado Anteproyecto de Ley de Presupuesto;

²⁹ Decreto 27-92 Artículo 7, numeral 15

4. El Ministerio de Hacienda presenta el Anteproyecto de Ley de Presupuesto al Presidente y al Concejo de Ministros para su envío a la Asamblea Legislativa antes del 30 de septiembre de cada año;
5. La Asamblea Legislativa analiza y finalmente aprueba el presupuesto general de la nación en calidad de Ley General del Presupuesto; y lo devuelve al Órgano Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial, a partir de lo cual entra en vigencia.
6. A partir de la publicación de la Ley General del Presupuesto, las instituciones públicas proceden a la ejecución de los fondos de acuerdo con las prioridades definidas en sus planes y presupuestos institucionales.

Para efectos de lograr la erradicación del VIH al 2030, se realizarán acciones de incidencia política para que la Ley General de Presupuesto incluya una línea específica para la atención y prevención del VIH y que éste sea gradualmente incrementado conforme a las necesidades de recursos que se han estimado. Esta línea presupuestaria deberá verse reflejada no sólo en el Ministerio de Salud sino también en otras instituciones del sector público como el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, entre otros.

Dado que serán diferentes entes estatales los involucrados, las acciones de incidencia irán dirigidas hacia titulares que conforman el Concejo de Ministros, de tal manera que cuando el presupuesto sea discutido exista ya un consenso previo. El Ministerio de Hacienda y especialmente la Dirección General de Presupuesto toma especial relevancia como actor clave. Luego de haberse agotado las acciones con el Ejecutivo, se realizarán las acciones de cabildeo con la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa con el propósito de lograr, a través de las disposiciones presupuestarias, la readecuación del presupuesto y reasignar gastos para atender la respuesta al VIH con recursos nacionales.

La implementación de estas acciones podría ser bajo el liderazgo de la CONAVIH, en vista que es la instancia de autoridad nacional donde confluyen los titulares de varias carteras de Estado que conforman el Concejo de Ministros, participan organizaciones de sociedad civil que podrían impulsar este proceso y que es presidido por la titular del Ministerio de Salud

VI- PLAN ESCALONADO

| ACTIVIDADES | CRONOGRAMA | | | | | RESPONSABLES |
|---|------------|------|------|------|------|--|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
| | | | | | | (Todos en coordinación con MCP-ES) |
| 1. ESTRATEGIA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL | | | | | | |
| Cabildeo con FUNDEMAS , MINSAL e ISSS para suscripción de un acuerdo colaborativo de RSE y VIH | x | | | | | Subcomisión de VIH en el mundo del trabajo (CONAVIH) |
| Firma de Acuerdo | x | | | | | Subcomisión de VIH en el mundo del trabajo (CONAVIH) |
| Actualización con Clínicas Empresariales sobre VIH (incluye actualización de Políticas) | | x | | | | Subcomisión de VIH en el mundo del trabajo (CONAVIH) |
| Elaboración de Plan Operativo de VIH en cada empresa con Clínica ISSS | | x | | | | Subcomisión de VIH en el mundo del trabajo (CONAVIH) |
| Monitoreo y Seguimiento continuo a la implementación del Plan (Incluye ofrecimiento de pruebas en hombres, programas de voluntariado, provisión de condones, etc) | | x | x | x | x | Subcomisión de VIH en el mundo del trabajo (CONAVIH) |
| Evaluación de medio término sobre implementación de Plan | | | x | | | Subcomisión de VIH en el mundo del trabajo (CONAVIH) |
| Evaluación de Estrategia | | | | | x | Subcomisión de VIH en el mundo del trabajo (CONAVIH) |
| 2. ESTRATEGIA MUNICIPIOS | | | | | | |
| Cabildeo con funcionarios de ISDEM | x | | | x | | PNS y ONUSIDA |
| Foro público sobre Ciudades y VIH con participación de Alcaldes de municipios con más altas prevalencias | x | | | | | PNS y ONUSIDA |
| Suscripción de Convenio o Carta Acuerdo entre MINSAL e ISDEM | x | | | x | | PNS y ONUSIDA |
| Cabildeo con Concejos Municipales con más altas | x | | | x | | PNS y ONUSIDA |

| | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---------------------------|
| prevalencias de VIH para asignación de un porcentaje de FODES para la respuesta al VIH | | | | | | |
| Establecimiento de Alianzas con ADESCOS y organizaciones de población clave en municipios con más altas prevalencias | x | | | x | | PNS y ONUSIDA |
| Pilotaje con Alcaldías Municipales (San Salvador y San Miguel) para acciones de prevención combinada | | x | | | | PNS y ONUSIDA |
| Evaluación de medio término de pilotaje | | | x | | | PNS y ONUSIDA |
| Implementación de acciones de prevención combinada en al menos 14 municipios identificados con alta prevalencia | | | x | x | x | Municipalidades |
| Evaluación de estrategia | | | | | x | PNS y ONUSIDA |
| 3. ESTRATEGIA PARA EL ASEGURAMIENTO DE FONDOS NACIONALES DE OTROS ACTORES DE LA RESPUESTA AL VIH | | | | | | |
| Cabildeo con Ministra de Salud para incorporar el tema en agenda de la CONAVIH y en el Consejo de Ministros | x | x | | | | PNS y Coordinador CONAVIH |
| Introducción del tema en agenda de CONAVIH | x | x | | | | PNS y Coordinador CONAVIH |
| Cabildeo con Secretario Técnico de la Presidencia para introducir el tema en Consejo de Ministros | x | x | | | | PNS y Coordinador CONAVIH |
| Cabildeo para obtener compromisos hacia la respuesta al VIH con candidatos presidenciales | x | x | | | | PNS y Coordinador CONAVIH |
| Introducción del tema en agenda de Ministros | x | x | | | | PNS y Coordinador CONAVIH |
| Asistencia técnica a Ministerio de Justicia (Centros Penales), MINED, Ministerio de Trabajo para | x | x | x | x | x | PNS y Coordinador CONAVIH |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---------------------------|
| elaborar POA transversalizando VIH y asignando fondos para las acciones | | | | | | |
| Presentación de POA de los ministerios en CONAVIH | x | x | x | x | x | PNS y Coordinador CONAVIH |
| Asistencia técnica a otros ministerios para elaborar POA transversalizando VIH y asignando fondos para las acciones | x | x | x | x | x | PNS y Coordinador CONAVIH |
| Evaluación anual de resultados | | x | x | x | x | PNS y Coordinador CONAVIH |
| 4. ESTRATEGIA PARA HACER MÁS EFECTIVO LOS FONDOS DE LOS SUBSIDIOS | | | | | | |
| Convocatoria a ONGs para explicar nuevo procedimiento para subvenciones a través de licitación o concurso público | x | | x | x | x | PNS |
| Elaboración de bases para licitación o concurso público según LACAP | x | | x | x | x | PNS y UFI MINSAL |
| Convocatoria para licitación o concurso público según LACAP | | x | x | x | x | UFI MINSAL |
| Asignación de subvención | | x | x | x | x | UFI MINSAL |
| Presentación de Plan de Trabajo de las ONGs seleccionadas | | x | x | x | x | PNS |
| Aprobación de Plan de Trabajo | | x | x | x | x | PNS |
| Implementación de actividades | | x | x | x | x | ONGS |
| Evaluación de desempeño | | x | x | x | x | PNS |
| 5. ESTRATEGIA USO DE FLEXIBILIDADES DE ADPIC | | | | | | |
| Elaboración de Pieza de correspondencia con reformas a Ley de Propiedad Intelectual | x | | | | | MINSAL |
| Promover el conocimiento de la Ley de Propiedad | x | x | | | | MINSAL |

| | | | | | | |
|---|---|---|--|--|--|-----------------------------|
| Intelectual dentro de los actores del área de salud a fin de poder utilizar las ventajas del sistema de patentes. | | | | | | |
| Cabildear reformas en Asamblea Legislativa sobre Ley de Propiedad Intelectual para el uso de las flexibilidades de ADPIC | | x | | | | MINSAL |
| Promover cambios operativos en Centro Nacional de Registros | | x | | | | MINSAL |
| Cabildeo en Dirección Nacional de Medicamentos para regular los precios de los medicamentos antirretrovirales tomando en cuenta el precio de los países que tienen licencias obligatorias | x | | | | | MINSAL |
| Presentación de reformas en Asamblea Legislativa | | x | | | | MINSAL |
| Realización de Foros Públicos donde se discuta el tema de propiedad intelectual, salud pública y VIH | x | x | | | | MINSAL |
| Reformas aprobadas | | x | | | | ASAMBLEA LEGISLATIVA/MINSAL |
| 6. EXONERACIÓN TRIBUTARIA PARA ANTIRRETROVIRALES Y REACTIVOS | | | | | | |
| Elaboración de pieza de correspondencia con propuesta de decreto para que antirretrovirales y reactivos para VIH queden exentas de impuestos (IVA y aranceles de importación) | | x | | | | MINSAL |
| Cabildear reformas en Asamblea Legislativa y en Ministerio de Hacienda y otras acciones de incidencia según análisis del contexto | | x | | | | MINSAL |
| Presentación de Decreto en Asamblea Legislativa | | x | | | | MINSAL |

| | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|-----------------------------|
| Decreto aprobado | | x | x | | | ASAMBLEA LEGISLATIVA/MINSAL |
| 7. ESTRATEGIA SOBRE LÍNEA PRESUPUESTARIA PARA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DEL VIH | | | | | | |
| Cabildeo con Ministra de Salud para establecer consenso | x | x | | | | PNS |
| Cabildeo con Secretario Técnico de la Presidencia para incluir el tema en Consejo de Ministros | x | x | | | | MINSAL |
| Cabildeo con Dirección General de Presupuesto Ministerio de Hacienda y Titulares de esa entidad | x | x | | | | MINSAL |
| Cabildeo con presidencia de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto y otros miembros de la Comisión | x | | | x | | MINSAL |
| Cabildeo con fracciones legislativas y Presidencia de la Asamblea Legislativa | x | | | x | | MINSAL |
| Cabildeo para obtener compromisos hacia la respuesta al VIH con candidatos presidenciales | x | x | | | | MINSAL |
| Presentación del Ministro de Hacienda de la política presupuestaria al Presidente y su Concejo de Ministros | x | x | x | x | x | MINISTRO DE HACIENDA |
| Presentación del Ante Proyecto de Presupuesto en Asamblea Legislativa para aprobación | x | x | x | x | x | MINISTRO DE HACIENDA |