



Posición institucional

38 DE CADA 100 SALVADOREÑOS SON POBRES, IGUAL QUE HACE DIEZ AÑOS. LA POLÍTICA SOCIAL DEBE REVISARSE

En El Salvador, superar la pobreza sigue siendo uno de los principales retos del desarrollo. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2016 presentada en junio de 2017 por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) constata que, en 2016, 38 de cada 100 personas se encuentra en esta situación. Oficialmente, existen dos formas para saber cuál es la proporción de personas u hogares que sufren esta condición. La pobreza monetaria considera la insuficiencia de ingresos para cubrir el costo de la canasta básica alimentaria o bien un conjunto de productos considerados básicos en la dieta de la población. La pobreza multidimensional, en contraste, identifica que 34 de cada 100 hogares sufren siete o más carencias relacionadas con: el acceso a educación, salud y servicios básicos, empleo y seguridad social (seguro médico y pensión), condiciones de la vivienda y seguridad del entorno.

El informe destaca como un logro importante que de 2015 a 2016 el porcentaje de hogares en pobreza monetaria disminuyó de 34.9% a 32.7%. Aunque este anuncio pareciera muy positivo, al examinar la evolución en el mediano y largo plazo de este indicador, la evidencia encontrada despierta preocupación. Hoy, como hace una década, un tercio de los hogares donde residen aproximadamente dos millones y medio de personas,

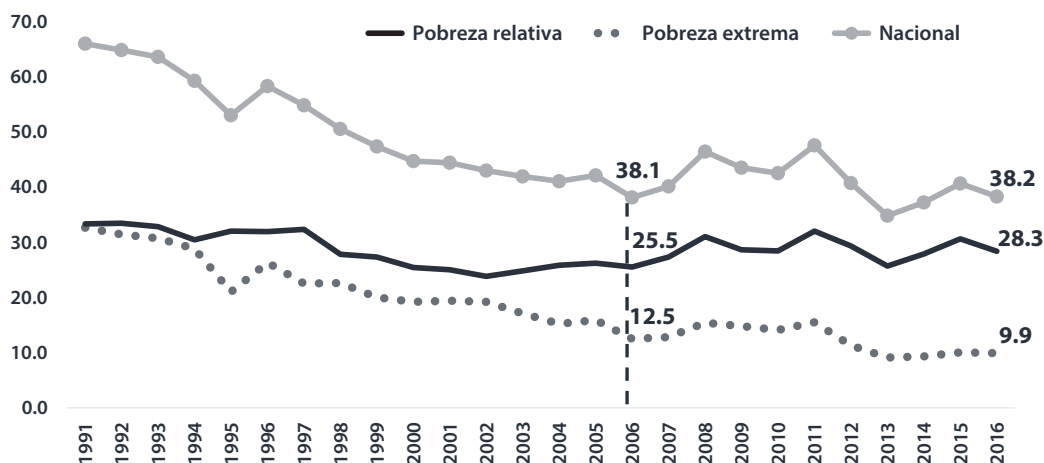
son pobres. Lo que invita a cuestionar la efectividad de las políticas públicas y la forma como se ha orientado la inversión en desarrollo social.

Desde 2006 no ha habido una reducción gradual y sostenida de la pobreza

La pobreza es una condición que refleja la ausencia de motivos, capacidades y oportunidades para que las personas puedan realizarse y prosperar en la sociedad. Superarla de manera sostenible o sin retrocesos requiere una combinación de medidas que promuevan desde una perspectiva optimista del futuro, educación y buena salud para las personas, hasta igualdad en el acceso a empleo y otras oportunidades para que estas puedan progresar. Esto no se logra en un período de gobierno, sino a través de la búsqueda permanente de estas metas en el largo plazo. Por eso, es imperativo evaluar los cambios en el indicador de pobreza, no de un año a otro, sino a lo largo del tiempo.

La pobreza monetaria es la única medición que se reporta anualmente desde hace más de veinte años, por lo que es posible observar su evolución durante un buen período. Así se advierte que desde 2006 esta no ha experimentado una reducción gradual y sostenida (gráfica). Al firmarse los

Porcentaje de personas según tipo de pobreza



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2016, Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)

Acuerdos de Paz subsiguió una etapa de recuperación del dinamismo económico que permitió retomar y fortalecer esfuerzos sociales públicos que iniciaron en la segunda mitad del siglo XX. Por ejemplo, la centralización de los servicios de educación y salud, la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).

Mayores oportunidades de empleo y acceso a servicios básicos son dos factores que explican por qué el porcentaje de población en pobreza se redujo de 64.8% a 38% de 1992 a 2006. Posteriormente, el aumento en los precios internacionales, la crisis económica mundial y el bajo crecimiento económico, el cual se mantiene hasta la fecha, coinciden con un período marcado por retrocesos en el combate a la pobreza. Si bien es cierto que el nivel de pobreza es el mismo de hace diez años y la proporción de personas en pobreza extrema –que no tiene ni siquiera para comer– ha disminuido de 12.5% a 9.9%; la que se encuentra en pobreza relativa ha aumentado de 25.5% a 28.3%. Actualmente, más de tres de cada diez personas viven en la pobreza, unos no alcanzan a cubrir el costo de un conjunto de alimentos

considerados básicos y otros logran hacerlo pero sus ingresos son insuficientes para costear otras necesidades.

Se duplicó la inversión pública social, pero la pobreza se mantiene

La inversión pública social ejecutada, sin contar el pago por pensiones, ha aumentado de US\$1,097 a US\$2,103 millones de 2006 a 2016. De cada 100 dólares del presupuesto, 43 son ejecutados en este rubro. En diez años, el esfuerzo nacional en desarrollo social aumentó de 5.9% a 7.7% del Producto Interno Bruto (PIB)¹. No obstante, el nivel de pobreza es el mismo de hace una década. Más aún, para 2016, 48 de cada 100 personas tienen serias dificultades para sobrevivir y podrían caer en pobreza por falta de empleo, la llegada de una enfermedad catastrófica, la ocurrencia de un desastre natural o alguna otra eventualidad².

Parte del problema es que desde hace veinte años apenas 28 de cada 100 personas que pertenecen a la fuerza laboral (activa o buscando trabajo) tienen empleo formal

y acceso a seguridad social (asistencia médica o pensión). Esta situación se complica con el deterioro del clima de inversión y el bajo crecimiento económico que ha mantenido la alta dependencia de trabajos informales. Es decir, la prevalencia de empleos, en su mayoría de bajos ingresos, que no están sujetos a la legislación laboral, el pago de impuestos, ni la seguridad social. Al problema del desempleo se suma la inseguridad ciudadana que afecta la vida de las familias y frena las oportunidades de desarrollo.

La efectividad de los programas sociales de asistencia es limitada

El primer programa de atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador fue Red Solidaria, el cual se impulsó en 2005, y, a partir de 2009 se le conoce como Comunidades Solidarias. Este programa pertenece al Sistema de Protección Social Universal, institucionalizado en 2014 a través de la Ley de Desarrollo y Protección Social. Bajo este sistema existen, al menos, quince programas de asistencia que buscan proteger a las personas y reducir su vulnerabilidad; y, aunque a ellos suele adjudicarse la reducción reciente de la pobreza extrema, esta afirmación es cuestionable.

Los programas de asistencia contribuyen a mitigar la pobreza, pero son insuficientes para sacar a las personas de esta condición; para comenzar, su cobertura es muy limitada. En 2016, solamente 127,000 personas recibieron transferencias monetarias condicionadas, lo cual representa apenas el 5% del total de personas que viven en pobreza. Además, las evaluaciones de estos programas coinciden en señalar que la mejoría en los ingresos y el acceso a servicios que producen, no son sostenibles si las oportunidades de encontrar empleo no aparecen y la calidad de los servicios públicos es deficiente³.

Además, en estos resultados no se ha considerado la incidencia que las remesas puedan tener en la reducción de la pobreza extrema. A partir de los datos de la EHPM se deduce que, en 2016, el total de remesas reportadas por los hogares asciende a US\$854.19 millones y es cuatro veces el monto invertido ese año en programas sociales. 79 de cada 100 hogares receptores de remesas son pobres o vulnerables y, en promedio, reciben US\$195 al mes, lo cual equivale a la mitad o más de sus ingresos totales⁴. La remesa mensual promedio que recibe un hogar pobre es el cuádruple de la pensión básica que recibe un adulto mayor de 70 años, beneficiario de los programas sociales, y casi diez veces el bono transferido a una familia con niños en edad de asistir a la escuela de uno de los municipios en pobreza severa del programa Comunidades Solidarias Rurales.

Diferentes estudios⁵ concluyen que las remesas solventan las necesidades de corto plazo de los hogares (alimentación, por ejemplo) y, en esa medida, evitan que estos caigan en pobreza extrema. Sin duda, las remesas son una acción solidaria de los salvadoreños en el exterior con sus familias, pero, no solucionan un problema tan complejo como la pobreza. Para reducir la pobreza monetaria (extrema o relativa) de manera sostenible, lo más importante es procurar el acceso a empleo formal y servicios sociales de calidad, principalmente de educación y salud.

Reducir la pobreza sostenidamente requiere políticas sociales integrales y de empleo de largo plazo

En un país en donde cerca de un tercio de la población es pobre y casi la mitad está en riesgo de caer en esta condición, las políticas de reducción de la pobreza basadas en la asistencia son insuficientes e insostenibles.

Comprometerse con elevar la calidad de vida de las personas y las familias salvadoreñas, demanda asumir la responsabilidad no solo de mejorar el desempeño de las políticas sociales y económicas, sino también de crear las condiciones políticas para avanzar en esta dirección decididamente. En ese sentido, se exhorta a las instituciones públicas a revisar la estrategia de desarrollo social, tomando en cuenta lo siguiente:

1. Para promover el bienestar, la política social debe ser integral y considerar los programas de asistencia complementarios a las políticas universales que buscan generar empleo formal y mejorar los servicios de salud y educación. Más que paliar necesidades de corto plazo de las personas y sus familias, las políticas públicas están llamadas a impulsar con empeño una estrategia de crecimiento centrada en la promoción del empleo de calidad y una estrategia social basada en potenciar las capacidades de las personas para que puedan ser autogestoras de su propio desarrollo.
2. Es necesario garantizar la seguridad jurídica y el respeto a las reglas del juego, facilitar la inversión reduciendo trámites y burocracia, y asentar un sector privado que aproveche las oportunidades de inversión y provea empleo de calidad. Las instituciones están llamadas a influir positivamente en la productividad de las personas y empresas, el clima de negocios, el acceso a empleo formal y la generación de ingresos.
3. Es importante hacer un uso adecuado de los recursos públicos con criterios de transparencia, austeridad y para los propósitos establecidos en

la ley, así como también mejorar la rendición de cuentas del Estado. Por ejemplo, esto implica que los presupuestos públicos incluyan todos los gastos e ingresos debidamente estimados. Además, es imperativo que las instituciones pertinentes actúen aplicando la ley ante casos de corrupción o usos indebidos de los recursos públicos.

4. Las políticas sociales deben llegar a donde más se necesitan y ello implica a los lugares donde viven las personas que tienen más y mayores privaciones; pero a su vez, ello requiere de construir ciudadanía e incorporar la voz de los habitantes en los territorios y a todos los niveles de la vida social. De esta manera, la población podrá ser partícipe de las decisiones que le competen y monitorear los avances de los programas de reducción de la pobreza.
5. La participación y la corresponsabilidad entre cada uno de los diversos actores de la sociedad, son clave para procurar el bienestar. Los ciudadanos no solo tienen derechos y deberes, sino también son responsables de contribuir al bien común desde la posición que ocupan en la sociedad (familia, escuela, comunidad, sociedad, e instituciones públicas y privadas). Es del interés de todos los miembros de la sociedad velar y asegurar condiciones políticas que permitan elevar la calidad de vida, fortaleciendo la perspectiva optimista del futuro de las personas y exigiendo un desempeño efectivo de las políticas sociales y económicas.

- 1 Los datos y estimaciones sobre la inversión pública social son del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Reserva
 - 2 PNUD (2016). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, NY. Pág. 305.
 - 3 FUSADES (2016). El potencial de la política social para desarrollar las capacidades de las personas y promover el bienestar. Informe de Coyuntura Social 2015-2016. Departamento de Estudios Sociales, págs. 13-38.
 - 4 Keller, L. and Rouse, R. (2016). Remittance recipients in El Salvador. A socioeconomic profile. Multilateral Investment Fund, Inter-American Development Bank.
 - 5 Ver: Acevedo, C. y Cabrera, M. (2012). Social policy or private solidarity? The equalizing role of migration and remittances in El Salvador, Wider Working Paper No. 2012/13. ISBN 978-929-230-476-8; Battiston, D. (2011). Remesas y migración en América Latina. Simulación de los efectos de la pobreza y la desigualdad. 1ª Edición. Universidad Nacional de la Plata, Argentina, ISBN 978-950-34-0780-6; Naatus, M.K. (2014). Remittances and poverty: A complex relationship. Evidence from El Salvador. *Advances in Management and Applied Economics*, vol. 4, No. 2, págs. 1-8; Fajnzylber y López (2008). Remittances and development: Lessons from Latin America. The World Bank, Washington D.C.
-



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, www.fusades.org