

Fusades

Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES)

**ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN
SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA EN EL SALVADOR**

Tarsicio Castañeda y Rafael Pleitez Chávez*

Octubre 2008

Los resultados y opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores.
Deseamos agradecer a Lissette Calderón de Rodríguez por su valioso apoyo.

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA EN EL SALVADOR

Tarsicio Castañeda y Rafael Pleitez Chávez

1. Introducción

El Salvador ha logrado reducir gradualmente la pobreza y pobreza extrema en los últimos 17 años como resultado del crecimiento económico, los acuerdos de paz y de reformas económicas y sociales introducidas en estos años. La incidencia de la pobreza (es decir, el número de personas pobres en relación al total de la población salvadoreña) se ha reducido de alrededor de 65.9% en 1991¹ a cerca del 40% en 2007, en tanto que la incidencia de la extrema pobreza (el porcentaje de personas cuyo ingreso no alcanza para comprar una canasta básica alimentaria, CBA) se ha reducido de 32.6% al 12.8% en el mismo periodo, con base en datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos. Sin embargo, esta reducción en la pobreza y pobreza extrema se ha desacelerado en los últimos años y especialmente en el 2007 como resultado del aumento rápido del precio de la canasta básica alimentaria, ocasionada por el aumento del precio de los alimentos en el mundo.

Esto ha traído al centro de la discusión pública la fragilidad de los avances y la alta vulnerabilidad de las familias salvadoreñas a los choques económicos internos y externos, y la ausencia de una red de protección social que proteja a la población más pobre y vulnerable de estos choques. Es bien sabido que las familias responden a estos choques con estrategias que pueden afectar el capital humano de los niños (cuando los padres los retiran de la escuela para involucrarlos en actividades laborales o reducen el consumo de alimentos esenciales para la nutrición de los niños), o que pueden afectar la capacidad productiva y de generar ingresos de las familias, por ejemplo, cuando venden activos productivos para enfrentar las necesidades inmediatas de subsistencia.

La administración del Presidente Saca ha hecho avances significativos en el tema de la pobreza y la protección social con la introducción del programa Red Solidaria que para 2008 beneficiará a cerca de 89,000 familias en extrema pobreza con transferencias monetarias condicionadas e inversiones complementarias. Sin embargo, la alta vulnerabilidad y la situación precaria en la que se encuentran los hogares en extrema pobreza y pobreza, hace que El Salvador deba enfrentar el serio reto de reducir la pobreza en forma sostenida, pero al mismo tiempo construir una red de protección que proteja a la población de riesgos que afectan su capacidad futura de salir de la pobreza o que la lleva a una situación de pobreza aun más grave.

Una revisión rápida de la situación de las personas en extrema pobreza y pobres en El Salvador muestra que estas tienen todavía situaciones muy precarias. Enfrentan un altísimo desempleo especialmente en las áreas urbanas (24% para los pobres extremos y 13% para los pobres), aunque en el área rural las tasas de desempleo son también considerables. Como resultado del desempleo y del limitado número de personas que trabajan en el hogar (alrededor de 1 perceptor de ingreso cuando en hogares no pobres hay casi 2), la capacidad de generar ingresos de las familias pobres es muy limitada frente a los aumentos considerables que han ocurrido en la canasta básica. De hecho, el

¹ Cálculo con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de octubre 1991 a marzo 1992

aumento del precio de los alimentos ha golpeado con mayor fuerza a los hogares en pobreza y extrema pobreza, especialmente los rurales, donde la proporción del gasto en alimentos es el 57% comparado con el 34% de los hogares no pobres urbanos.

Esto exige que el gobierno deba trabajar en dos frentes principales: el primero es identificar medidas de corto plazo que permitan atender las reducciones en consumo y subida en los indicadores de pobreza y pobreza extrema en forma urgente, y el segundo es identificar medidas de mediano plazo para crear un sistema de protección social que proteja a la población más vulnerable de estos choques en el futuro. En el corto plazo, se sugiere expandir el programa Red Solidaria a más áreas rurales y a zonas periurbanas, la creación de un programa de trabajos públicos para atender las zonas de más alto desempleo, programas de apoyo a los pequeños agricultores y a grupos especialmente vulnerables a la subida del precio de alimentos como son los ancianos, discapacitados y jefes de hogar que no pueden trabajar.

Entre las medidas de mediano plazo se propone establecer un sistema de protección social que incluya, un sistema de alerta temprana que permita identificar con antelación los choques (alza en precio de alimentos, desempleo, etc.), un conjunto de programas flexibles que puedan ampliarse o contraerse según las necesidades, y un sistema de focalización de programas y subsidios. Con este sistema se podrán focalizar, entre otros, los subsidios a los servicios públicos que están representando un porcentaje significativo del gasto público y que beneficia a los pobres solo en proporciones mínimas, según estudios recientes de incidencia de beneficios.

El presente informe presenta los elementos que habría que tener en cuenta para preparar esta estrategia de corto y mediano plazo y presenta sugerencias específicas de cómo podría diseñarse e implementarse dicha estrategia. El informe contiene siete secciones. La segunda, que sigue, describe la evolución de la pobreza y pobreza extrema desde los años 1990s señalando los logros y las fragilidades de dichos avances. La tercera sección presenta las medidas de corto plazo que serían necesarias para atender la situación actual. La cuarta sección presenta los elementos que deben tenerse en cuenta para elaborar una estrategia de protección social que incluyen el sistema de alerta temprana para identificar choques con *triggers* para la activación o desactivación de programas, un listado de programas para proteger a la población de los choques, y el sistema de focalización de programas y subsidios. La quinta sección enfatiza el tema de la evaluación de los programas para informar mejor la discusión pública y ligar el presupuesto a resultados. La sexta sección presenta una discusión de los posibles arreglos institucionales para desarrollar e implementar la estrategia de ataque a la pobreza y protección social. Finalmente, la sección siete presenta un resumen de los principales resultados y discusiones del informe.

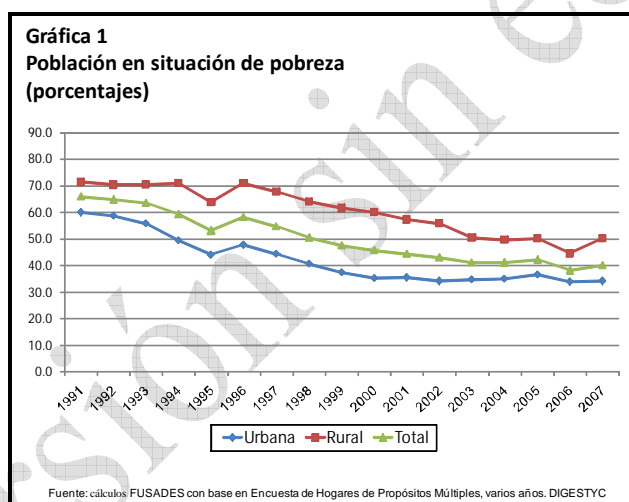
2. Antecedentes: Evolución de la pobreza y vulnerabilidad en El Salvador

Si bien la pobreza puede describirse por una gran variedad de dimensiones (bajos ingresos y o consumo, bajos niveles de educación, malas condiciones de vivienda y ausencia de servicios públicos), usaremos la dimensión del ingreso para describir la evolución de los indicadores de pobreza en los últimos años. El ingreso es una variable clave por cuanto en una economía de mercado este representa el acceso a bienes y servicios comprados en el mercado.

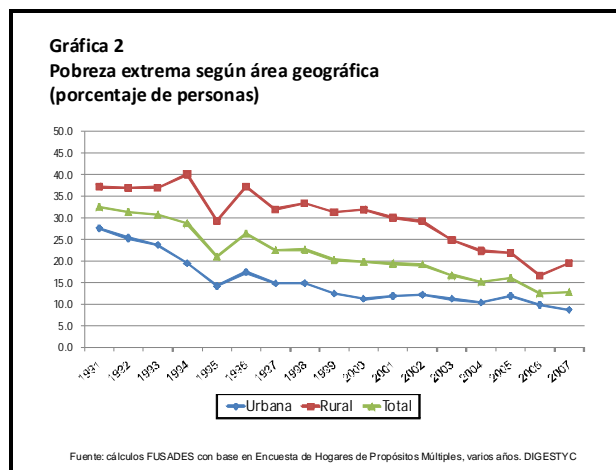
2.1. Evolución de los indicadores de la pobreza y extrema pobreza en El Salvador

La incidencia de la pobreza en El Salvador se ha reducido en forma significativa de 65.9% de la población en 1990 al 40.1% en el 2007 (Gráfica 1). Esto a pesar del incremento en el 2007 con respecto al 2006 por efecto del alza rápida del precio de los alimentos de la canasta básica ocurrida en el 2007, y lo que va corrido del 2008, y que ha afectado mas gravemente al área rural. Cabe destacar que la disminución de la pobreza fue más acelerada en la década de los noventa, particularmente por la reducción ocurrida en el área urbana. Desde el año 2001, el ritmo de reducción de la pobreza ha sido más lento.

Asimismo, la dinámica de la pobreza urbana parece ser diferente a la rural. La disminución acelerada de la pobreza urbana en los noventa parece estar asociada al crecimiento económico, en tanto que la rural no se redujo en forma importante. Desde 2002, se acelera la disminución de la pobreza rural probablemente como resultado de una combinación de factores incluyendo, las inversiones públicas hechas por el gobierno, por ejemplo, en caminos rurales, electricidad, y estrategias propias de los hogares tales como la diversificación hacia actividades no agropecuarias y la migración internacional.



Con relación a la evolución de la incidencia de la extrema pobreza, esta se ha reducido del 31.4% en 1992 al 12.8% en el 2007 (Gráfica 2). Si bien se ha indicado que la línea de extrema pobreza puede estar subestimada (PNUD, 2003), cabe mencionar que se han realizado cálculos estadísticos, con base en la metodología de dominancia estocástica, que muestran una reducción significativa de la pobreza de ingreso en el 2006 con respecto a 1992, independientemente de la línea de pobreza que se utilice. La incidencia de la pobreza extrema rural es considerablemente mayor que la urbana, aunque desde el año 2003 se observa que la brecha se va cerrando, con excepción del año 2007. En los últimos años, la pobreza extrema urbana se ha mantenido alrededor del 10%, lo cual es todavía un porcentaje muy alto considerando que esta población solo cuenta con ingresos mínimos para sus necesidades de alimentación.



El año 2007 presenta, sin embargo, un aumento significativo de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema rural. El Cuadro 1 muestra la evolución del costo promedio per-cápita de la CBA urbana y rural. En el año 2007, el costo promedio de la CBA rural aumentó 12 por ciento y la tendencia alcista continúa en 2008. El costo promedio de la CBA urbana se ha incrementado considerablemente en 2008; por ejemplo, a octubre 2008 muestra un incremento de 24% con respecto a 2006. Estos incrementos se deben al alza en los precios de los alimentos debido al choque alimentario internacional y problemas regionales con el frijol rojo.

Cuadro 1
Costo promedio per cápita de la canasta básica alimentaria (US\$), 1992 - 2008

	Costo promedio Mensual		Costo diario	
	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
1992	24.22	14.34	0.81	0.48
1993	24.68	14.83	0.82	0.49
1994	27.60	18.11	0.92	0.60
1995	28.94	17.86	0.96	0.60
1996	32.67	21.39	1.09	0.71
1997	33.12	21.39	1.10	0.71
1998	33.39	20.53	1.11	0.68
1999	32.61	19.94	1.09	0.66
2000	31.51	20.37	1.05	0.68
2001	31.65	20.19	1.05	0.67
2002	31.68	19.71	1.06	0.66
2003	31.85	19.89	1.06	0.66
2004	33.00	21.30	1.10	0.71
2005	34.80	22.50	1.16	0.75
2006	35.69	22.59	1.19	0.75
2007	38.40	25.10	1.28	0.84
2008p	44.40	29.10	1.48	0.97

2008p: costo promedio a octubre de 2008
 Fuentes: 1992 a 1994: cálculos con base en publicaciones anuales de la FAO/IFPRI; Dirección General de Estadística y Censos. De 1995 en adelante: cálculos de FUSADES con información DIGESTYC.

Los pobres rurales que cultivan granos básicos podrían haberse beneficiado de estos aumentos en los precios. Sin embargo, este beneficio parece haberse limitado por bajos niveles de rendimiento, un importante incremento en los precios de los insumos agrícolas y una precaria o inexistente capacidad de almacenamiento de los pequeños productores agrícolas. De mantenerse estos altos precios y de contar con el apoyo de una adecuada política agropecuaria, los pobres rurales podrían hacer efectivo dicho beneficio potencial derivado de la actual coyuntura de altos precios en los alimentos.

2.2. Vulnerabilidad

Los hogares en El Salvador, particularmente los pobres, están expuestos a una variedad de riesgos. Por ejemplo, los hogares rurales están expuestos al riesgo de una mala cosecha debido a una sequía, inundaciones u otros eventos climáticos frecuentes en el país; o por razones económicas como el gran incremento en los precios de los alimentos, aumento de precios del petróleo, etc. Otros tipos de riesgos son que un miembro de la familia se enferme gravemente o que el sostenedor principal de la familia pierda su empleo. Como se verá más adelante, la cobertura de estos riesgos es mínima en El Salvador, lo cual requiere de medidas urgentes para hacer frente a estas vulnerabilidades. Así, por ejemplo, un estudio de Fusades encontró que el ingreso de los hogares rurales presenta un alto grado de volatilidad: más del 67% de los 451 hogares, que forman parte de un panel de cuatro observaciones 1995, 1997, 1999 y 2001, sufrieron caídas en su ingreso de más de un tercio, en por lo menos una de estas comparaciones de cada dos años.² Esta alta volatilidad de los ingresos puede conllevar a profundizar la pobreza por el efecto de un evento negativo como el actual aumento del precio de los alimentos.

Las familias salvadoreñas han usado diferentes estrategias para actuar frente a estas vulnerabilidades, entre estas estrategias están la diversificación hacia actividades no agropecuarias y la emigración internacional. La diversificación y el flujo de remesas han sido dos estrategias importantes que los hogares rurales han seguido para enfrentar la amplia gama de riesgos a las que están expuestos. Por ejemplo, el establecimiento de microempresas ha sido una estrategia seguida por algunos hogares para diversificar su ingreso y enfrentar las potenciales pérdidas debido a contracciones de la actividad agropecuaria. Las remesas han servido de seguro informal para los hogares rurales que siguieron la estrategia de la migración internacional³. Sin embargo, en la actual coyuntura donde los salvadoreños en Estados Unidos sufren las consecuencias de la desaceleración de la economía y comparten con sus familiares en El Salvador los efectos negativos de los *shocks* petroleros y alimentario, las remesas podrían no cumplir efectivamente con su rol de seguro informal de los pobres.

2.3 Características de las familias, sus vulnerabilidades y brechas de cobertura

Para el diseño de intervenciones efectivas para combatir la pobreza y vulnerabilidad de las familias es necesario conocer las características de las familias y su situación particular en varias dimensiones que puedan constituir acciones de política pública. Para muchas de estas intervenciones, especialmente las de protección social, será necesario identificar a estas familias para poder tener una pronta respuesta frente a choques externos o internos que amenazan el consumo de estas familias. A continuación se resumen las vulnerabilidades y brechas de las familias salvadoreñas en ingresos y consumo, educación, acceso a servicios de salud, y acceso a servicios básicos. El perfil de los pobres se presenta en el Cuadro 2.

² Bénéke de Sanfeliú y Shi (2004)

³ Pleitez Chávez (2004a)

**Cuadro 2. Perfil de los hogares pobres, según tipo de pobreza y área geográfica, 2007
(Porcentajes)**

Características	Pobres extr.		Pobres relativos		Pobreza total		No pobres	
	urbano	rural	urbano	rural	urbano	rural	urbano	rural
Perceptores de ingreso por hogar								
un perceptor	68.9	70.9	53.6	58.4	57.4	62.9	37.8	48.6
2 perceptores	24.2	25.0	32.6	30.7	30.5	28.6	42.3	34.2
3 perceptores	4.8	2.4	10.1	7.3	8.8	5.5	14.1	11.4
4 a más	2.1	1.7	3.8	3.7	3.4	2.9	5.8	5.8
Niños menores de 7 años por hogar								
Ninguno	50.3	37.3	48.2	41.8	48.8	40.1	67.0	60.0
1 menor de 7 años	26.9	24.5	32.6	32.0	31.1	29.2	25.3	27.8
2 menores de 7 años	14.7	23.9	15.4	20.1	15.2	21.5	6.9	9.9
3 o más menores	8.1	14.3	3.8	6.2	5.0	9.2	0.9	2.4
Sexo jefe del hogar								
Hombre	58.6	72.5	60.7	68.6	60.1	70.1	63.8	67.9
Mujer	41.4	27.5	39.3	31.4	39.9	29.9	36.2	32.1
Edad jefe hogar								
14 a 24 años	3.9	3.9	5.2	4.9	4.8	4.5	4.0	6.1
25 a 59 años	62.5	70.2	68.9	69.4	67.2	69.7	70.9	65.7
60 a más años	33.6	25.9	26.0	25.8	28.0	25.8	25.1	28.2
Años educación jefe								
Ninguno	30.2	46.4	20.0	38.7	22.7	41.6	10.1	29.9
1 a 3 años	22.1	28.0	21.0	29.9	21.3	29.2	12.1	25.1
4 a 6 años	22.6	14.8	24.1	19.1	23.7	17.5	19.9	21.6
7 a 9 años	17.6	9.1	19.5	9.4	19.0	9.3	17.7	13.6
10 a 12 años	5.3	1.4	13.9	2.8	11.6	2.3	22.3	7.2
13 o más	2.2	0.3	1.6	0.0	1.8	0.2	18.0	2.5
Promedio	4.2	2.3	5.3	2.8	5.0	2.6	8.4	4.1
Actividad jefe hogar								
Ocupados	49.7	61.5	68.8	69.1	63.7	66.3	77.1	73.9
Desocupados	15.4	8.1	4.5	6.1	7.3	6.9	1.1	3.3
Inactivos	35.0	30.4	26.8	24.8	28.9	26.8	21.8	22.9
Sector ocupación jefe								
Agropecuario	33.1	79.2	11.2	56.8	15.7	64.5	3.7	34.8
Comercio	19.9	4.9	29.7	11.4	27.7	9.1	33.5	19.8
Industria manufacturera	19.4	6.4	19.9	9.6	19.8	8.5	16.8	11.8
Construcción	9.6	2.2	12.1	7.9	11.6	6.0	7.4	10.4
Servicios sociales, comunitarios y salud	10.8	4.1	7.5	4.5	8.2	4.4	8.3	4.6
Transporte y comunicaciones	2.1	1.3	6.0	2.4	5.2	2.0	7.4	3.9
Servicios financieros	1.7	0.3	4.2	3.1	3.7	2.2	6.3	2.9
Otros servicios	3.3	1.5	9.3	3.8	8.0	3.0	0.9	0.3
Otros	0.2	-	0.2	0.5	0.2	0.3	8.3	4.9

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007, DIGESTYC

Ingresos y consumo

Como se observa en el Cuadro 2, la capacidad de generar ingresos de las familias pobres y extremas pobres es bastante limitada. Los hogares pobres tienen menos perceptores de ingreso, más dependientes menores de 7 años, y un mayor porcentaje de jefes de hogar con ninguna o pocos años de escolaridad que los hogares no pobres (Cuadro 2). En términos de perceptores de ingreso, el 57.4% de los hogares pobres urbanos tienen un solo perceptor de ingreso, cifra que es mucho mayor que el porcentaje con un solo perceptor de los hogares no pobres (37.8%). En términos de dependientes, en el área urbana, el 20.2% de los hogares pobres tienen 2 o más menores de 7 años; mientras que, los hogares no pobres solo el 7.8%. También, los hogares pobres se caracterizan por tener jefes de hogar sin ningún año de escolaridad en una proporción mucho mayor que los no pobres. Por ejemplo, el 22.7% de los hogares pobres urbanos tienen jefes de hogar sin escolaridad, y en el caso de los no pobres urbanos solo el 10.1%

Muy importante de señalar es, sin embargo, el alto desempleo de los pobres y pobres extremos. Mientras que la tasa de desempleo de los no pobres es baja (3.4%), la tasa de desempleo de los pobres es casi el triple (9.5%) y la de pobres extremos es un poco más de siete veces más alta (24.4%) en el área urbana en el 2007, de acuerdo a la EHPM (Cuadro 3). De hecho, el problema del desempleo es mucho más dramático en las áreas urbanas que en las rurales. En las áreas urbanas, por ejemplo, como se observa en el Cuadro 2, la tasa de desempleo de los jefes de hogar en extrema pobreza se ubica en el 15.4% una situación dramática dado que el jefe de hogar es, en la mayoría de los casos, el único perceptor de ingresos en la familia. Frente a este desempleo de las familias pobres y en extrema pobreza, el gobierno deberá tomar medidas (incluyendo las medidas macro y micro económicas necesarias) pero será urgente introducir medidas paliativas temporales de protección social para esta población, como se describe más abajo. El tema del desempleo urbano en las zonas marginales puede ser tan serio que afecte la seguridad y estabilidad económica y social de esas zonas.

Cuadro 3. Tasas de desempleo de la población por nivel de pobreza y área de residencia, 2007

	<i>Urbano</i>			Rural		
	No pobre	Pobre relativo	Pobre extremo	No pobre	Pobre relativo	Pobre extremo
Tasa de desempleo	3.4	9.5	24.4	4.8	9.9	13.6
Ocupacion						
--Formal	57.1	39.1	19.7			
--Informal	42.9	60.9	80.3			

Fuente: Cálculos de Fusades con la EHPM 2007.

El alza en el precio de la CBA tiene un efecto mucho más significativo en el consumo y bienestar de los pobres y pobres extremos debido a que estos grupos destinan una gran proporción de su ingreso al consumo de alimentos. De acuerdo a la EHPM del 2006, las familias en extrema pobreza y pobreza relativa destinan casi el 50% de su ingreso a alimentos, en tanto que las familias no pobres gastan solo el 34% de su gasto total en alimentos en las áreas urbanas (Cuadro 4). La situación es mucho más grave para el área rural donde los hogares en extrema pobreza y pobreza relativa gastan casi el 60% de su gasto total en alimentos. Esta alta proporción explica porque el porcentaje de pobreza extrema y relativa subió significativamente en el 2007 (y seguramente en lo corrido del 2008) por los aumentos muy significativos en el costo de la canasta básica.

Cuadro 4. Distribución del consumo en diferentes rubros de gasto por niveles de pobreza y área geográfica, 2006

Rubro de gasto	Urbano				Rural			
	Media	Pobreza extrema	Pobreza relativa	No pobres	Media	Pobreza extrema	Pobreza relativa	No pobre
Alimentos	37.0	46.8	48.7	34.6	51.5	56.8	57.6	49.5
Educación	11.9	14.2	12.7	11.6	12.0	18.0	14.7	10.7
Salud	2.6	1.9	1.7	2.7	3.7	2.4	2.1	4.3
Transporte	2.3	2.4	1.1	2.4	1.9	1.4	1.5	2.1
Servicios	10.9	10.9	10.6	10.9	7.7	5.4	6.1	8.4
Otros gastos	35.4	23.7	25.2	37.7	23.1	15.9	18.2	25.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota:

El gasto en transporte se refiere al gasto reportado en transporte colectivo (bus, microbús), taxi y combustible.

El gasto en servicios se refiere al gasto en electricidad, agua, gas, teléfono fijo y celular.

Otros gastos incluye pago de vivienda, muebles y otros artículos para el hogar, reparaciones y mantenimiento de vivienda y vehículos, vestuario y calzado, etc.

Fuente: Cálculos de Fusades con la EHPM 2006.

En el Cuadro 4 se destaca también el alto gasto en educación, especialmente en el área rural, donde los hogares en pobres extremos gastan más del 18% del total en educación y las familias en pobreza relativa más del 14%. Esto justifica plenamente programas como Red Solidaria que dan un apoyo económico a las familias para ayudar con los gastos educativos y de alimentación de las familias más pobres. También se destaca la alta proporción del gasto en servicios en el área urbana (más del 10%) para las familias pobres. En el área rural la proporción del gasto en servicios es menor en gran parte porque muchas de las familias no cuentan todavía con acceso a estos servicios como agua y saneamiento, como se indica más abajo.

Educación

Los niveles de escolaridad promedio en El Salvador son bajos, particularmente en las áreas rurales y para la población pobre entre 25 a 59 años (Cuadro 5). Centrando la atención en las áreas rurales, tenemos que el promedio de escolaridad de la población entre 15 y 24 años, los jóvenes, es de 6.8 años y para las personas entre 25 y 59 años solo 4.2 años, lo que muestra un progreso en la cobertura del sistema educativo para la población rural joven. Los niveles de escolaridad son aún más bajos en el caso de personas que se encuentran en pobreza, especialmente la extrema. Así tenemos un círculo vicioso: los niveles de escolaridad son bajos debido a la pobreza, pero al mismo tiempo la pobreza se mantiene debido a la poca educación de los pobres. De ahí que se requiere de un esfuerzo especial para lograr la asistencia escolar continua de los pobres, particularmente de los que se encuentran en extrema pobreza en las áreas rurales.

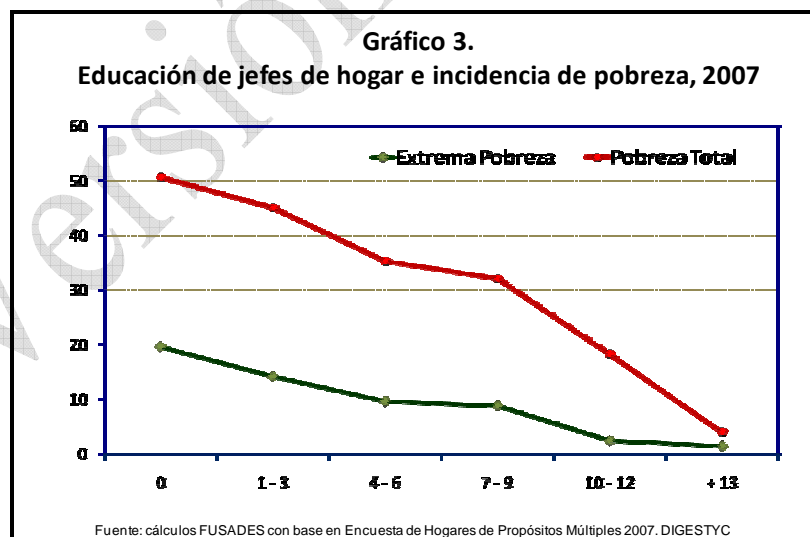
Cuadro 5
Escolaridad promedio, 2007

	Población total	Pobreza relativa	Pobreza extrema
País			
15 a 24 años	8.4	7.4	6.0
25 a 59 años	7.3	5.2	3.7
Urbano			
15 a 24 años	9.4	8.3	6.9
25 a 59 años	8.7	6.4	5.1
Rural			
15 a 24 años	6.8	6.3	5.4
25 a 59 años	4.2	3.4	2.6

Fuente: Cálculos FUSADES con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC, 2007

Al evaluar los determinantes del acceso a la educación en las áreas rurales desde el lado de la demanda, las principales razones de la inasistencia escolar están asociadas con el costo directo e indirecto que los hogares, particularmente los pobres, tienen al enviar sus hijos a la escuela, como se apreció anteriormente. Por lo tanto, las transferencias de dinero condicionadas a la asistencia a la escuela dirigida a los hogares más pobres, bajo el supuesto que esa cantidad de dinero representa el costo de oportunidad del hogar de enviar a los niños a la escuela, resultaría en un mecanismo efectivo para aumentar la escolaridad de los hogares que se encuentran actualmente en extrema pobreza.

Más aún, la incidencia de la pobreza y pobreza extrema está asociada con la escolaridad de los jefes de hogar. Por ejemplo, el Gráfico 3 muestra claramente como la incidencia de la pobreza y pobreza extrema disminuye cuando aumenta los años de escolaridad del jefe de hogar. Así que para lograr romper el círculo intergeneracional de la pobreza es necesario aumentar la escolaridad de los hijos e hijas de estos hogares, quienes serán jefes de hogar en el futuro.



Cobertura de servicios de salud

El Cuadro 6 presenta la población con cobertura de seguro médico en 2007. El 78% de la población no cuenta con ningún seguro médico. El Seguro Social cubre aproximadamente solo el 20% de la población. En el caso de los pobres la situación es más crítica. Efectivamente, el 91% de los pobres no tienen ningún seguro médico, en tanto que los no pobres el 68% no cuentan con seguro médico. Así que esta población al enfermarse tiene que recurrir a la red nacional de unidades de salud y hospitales, los cuales no cuentan con el presupuesto suficiente para atender esta demanda, o ir a servicios privados, pagando los costos de su bolsillo. Esta baja cobertura de la seguridad social en el país conlleva a que la mayoría de la población salvadoreña es muy vulnerable a los costos de enfermarse.

	Sin seguro	ISSS			Bienestar Magisterial	IPSFA	Seguro individual	Seguro colectivo
		Cotizante	Beneficiario	Retirado				
Total país	77.6	10.7	8.2	1.4	1.5	0.5	0.1	0.1
Por condición de pobreza								
Pobreza total	91.4	3.3	4.6	0.3	0.0	0.3	0.0	0.0
Pobreza extrema	96.7	0.8	2.0	0.2	0.0	0.2	0.0	0.0
Pobreza relativa	88.9	4.5	5.8	0.4	0.0	0.4	0.1	0.0
No pobres	68.4	15.6	10.6	2.2	2.5	0.6	0.2	0.1

Fuente: cálculos FUSADES con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007, DIGESTYC.

Es importante indicar que desde el punto de vista de protección social el gobierno deberá enfrentar el problema estableciendo acciones para reducir la vulnerabilidad de la población ante los eventuales costos de una enfermedad u otros eventos asociados, lo más pronto posible. En El Salvador, tanto los no pobres como los pobres están altamente sujetos a los riesgos económicos y de salud por enfermedades, dadas las bajas coberturas de seguros de salud. Por tanto estas acciones de protección deberán cubrir a los no pobres y pobres para reducir la vulnerabilidad de la población total a estos eventos, como se propone más abajo en este documento.

Servicios básicos

El Salvador ha logrado avances en el aumento del acceso a los servicios básicos en los últimos años, pero aún persisten importantes desafíos en el caso del agua. El cuadro 7 muestra el porcentaje de hogares con acceso a agua por cañería, según área geográfica, en el periodo 2004 - 2007. En el año 2007, el 78.8% de los hogares en el país tenían acceso a agua por cañería en diferentes modalidades: dentro y fuera de la vivienda (68.3%), cañería del vecino (5.7%) y pila o chorro público (4.7%). Sin embargo, existe una gran desigualdad entre el área urbana y rural. En 2007, el 90.7% de los hogares urbanos contaban con agua por cañería; mientras que, en el área rural solo el 55.6% de los hogares tenían acceso a dicho servicio. Es importante destacar el esfuerzo por aumentar la instalación de cañerías en la vivienda, así su participación relativa ha aumentado en 7.6 puntos porcentuales en el área urbana y en 12.1 puntos en el área rural. Sin embargo, el hecho de tener conexión a una cañería no garantiza el suministro de agua. Efectivamente, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del

año 2006 reporta que el 20% de los hogares urbanos y el 26% de los hogares rurales que tienen conexión a cañería, dentro o fuera de su vivienda, reciben menos de 4 horas de agua al día. Sin duda uno de los desafíos para el próximo gobierno será aumentar la cobertura del agua por cañería en el área rural y la calidad en el suministro de este servicio en el país.

Cuadro 7
Hogares con acceso a agua por cañería, según área geográfica, 2004 -2007

	2004	2005	2006	2007
Pais				
Hogares con acceso a agua por cañería	74.9	75.0	75.5	78.8
Cañería dentro y fuera de vivienda	57.9	59.6	64.5	68.3
Cañería del vecino	7.6	6.9	5.3	5.7
pila / chorro público o común	9.4	8.5	5.7	4.7
Urbano				
Hogares con acceso a agua por cañería	91.0	90.4	90.5	90.7
Cañería dentro y fuera de vivienda	73.4	74.7	80.3	81.0
Cañería del vecino	7.5	6.9	5.0	5.2
pila / chorro público o común	10.1	8.8	5.2	4.5
Rural				
Hogares con acceso a agua por cañería	47.5	48.5	50.1	55.6
Cañería dentro y fuera de vivienda	31.7	33.7	37.8	43.8
Cañería del vecino	7.8	6.9	5.7	6.7
pila / chorro público o común	8.1	7.9	6.6	5.2

Fuente: Cálculos FUSADES con base en EHPM, varios años. DIGESTYC.

Cabe mencionar que la principal causa de la “escasez” del agua en el país es el ineficiente uso y administración que se hace de este valioso recurso natural. Efectivamente, la incapacidad de lograr el acceso universal de servicios de agua potable, particularmente en el área rural, obedece a la débil gestión financiera de los proveedores de este bien, asociado con una inadecuada política tarifaria y de subsidios directos (Dimas, 2008).

El cuadro 8 muestra el porcentaje de hogares con acceso a electricidad, por tipo de conexión y área geográfica. En 2007, el 91.1% de los hogares tenían acceso a la electricidad, pero un 8% de los hogares cuentan con electricidad por medio de una conexión del vecino. En el área urbana la disponibilidad de energía eléctrica es casi universal. En 2004, el 96.5% de hogares contaba con este servicio y ha aumentado lentamente hasta alcanzar el 97.1% en 2007. En el área rural, el incremento ha sido sostenido durante todo el período, pasando de 71.9% en 2004 a 79.5% en 2007. Cabe mencionar que, la cobertura de la conexión en la vivienda rural ha pasado de 60.8% de los hogares en 2004 a 67.1% en 2007.

Cuadro 8
Hogares con acceso a electricidad, según área geográfica y tipo de conexión, 2004 - 2007

	2004	2005	2006	2007
Pais				
Total hogares	87.4	87.5	89.2	91.1
conexión en la vivienda	79.6	79.4	81.0	83.2
conexión del vecino	7.8	8.1	8.2	8.0
Urbano				
Total hogares	96.5	96.5	97.2	97.1
conexión en la vivienda	90.7	90.3	91.5	91.4
conexión del vecino	5.8	6.1	5.7	5.7
Rural				
Total hogares	71.9	72.2	75.7	79.5
conexión en la vivienda	60.8	60.7	63.1	67.1
conexión del vecino	11.1	11.5	12.6	12.4

Fuente: Cálculos FUSADES con base en EHPM, varios años. DIGESTYC.

Además de las brechas significativas que aún existen y que habrá que seguir invirtiendo para expansión y manteniendo, un tema importante es el alto gasto que las familias hacen para pagar estos servicios. De acuerdo a la EHPM 2006, el gasto en servicios de las familias urbanas extremas pobres y pobres es aproximadamente el 11% de su gasto total. Estas familias son altamente vulnerables a aumentos de tarifas de servicios públicos, los que deberán hacerse para financiar los altos costos del combustible o de generación de estos servicios. En El Salvador estos servicios cuentan con tarifas subsidiadas para toda la población por lo que representan un costo significativo para las finanzas públicas, pero un aporte que puede ser pequeño para las necesidades de los grupos más pobres y vulnerables, los que pueden requerir de un subsidio mucho mayor para poder acceder a estos servicios. Además, se tiene un “trade off” entre el objetivo de lograr beneficios de corto plazo para los usuarios finales mediante los subsidios y las inversiones públicas clave que se requieren para evitar los riesgos de racionamiento en un futuro cercano (Rivera Campos, 2008).

Como se indica más abajo, el gobierno deberá hacer un uso más equitativo y eficiente de los subsidios focalizándolos a la población más pobre (posiblemente incrementando el subsidio para ellos) mientras que se aumentan las tarifas a su costo para los no pobres. Esto contribuirá a mejorar las finanzas de las empresas de agua y electricidad para que puedan hacer las inversiones necesarias y reducir la carga fiscal para el estado, mientras se reduce la vulnerabilidad y se mejora la protección social de las familias más pobres del país.

3. Acciones de protección social que podrían y deberían introducirse en el corto plazo

Dada la precaria situación de los pobres y extremos pobres y las altas vulnerabilidades que enfrentan dadas las bajas coberturas de seguros y de otros programas de protección social, será necesario introducir medidas urgentes en el corto plazo para paliar los efectos del alza en el precio de los alimentos y la desaceleración económica mundial, en los grupos más pobres y vulnerables del país. A continuación se presentan los programas y los grupos prioritarios a los cuales podrían focalizarse.

Programa de transferencias condicionadas: Red Solidaria

Uno de los programas sociales más innovadores introducidos por la administración del Presidente Saca fue el programa Red Solidaria que combina transferencias condicionadas con acciones integradas para mejorar la educación y salud de los niños, así como también la infraestructura social y productiva de los municipios más pobres del país. Este programa es ideal para aumentar el ingreso de las familias en extrema pobreza y para proteger el capital humano de los niños, especialmente durante una crisis cuando los padres pueden retirar a los niños de la escuela para involucrarlos en actividades laborales o reducen el consumo de alimentos esenciales. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2007, que reportó una población total de 5.7 millones de salvadoreños, cerca de 735,000 personas estarían en situación de extrema pobreza en el país (con una tasa de incidencia del 12.8% para ese año). A esto podría agregársele un número adicional, que puede ser considerable, de aumento en la extrema pobreza como resultado del alza en el precio de los alimentos en lo que va corrido del 2008.

Red Solidaria, siguiendo los modelos exitosos de México (Oportunidades), Brasil (Bolsa Familia), Colombia (Familias en Acción) y otros países, es un programa que entrega apoyos monetarios a las familias cada dos meses con la condición de que los niños menores acudan a los centros y puestos de salud y los niños mayores sean matriculados en parvularia y hasta el sexto grado. El programa además integra otras acciones en el municipio beneficiario para mejorar la infraestructura básica y apoyar la capacidad productiva de las familias beneficiarias.

La selección de beneficiarios es objetiva y transparente siguiendo procedimientos claramente establecidos en los documentos técnicos y la experiencia internacional para este tipo de programas. Estos incluyen una primera etapa de selección de los municipios más pobres (siguiendo el Mapa de Pobreza) y una segunda etapa de selección de las familias más pobres en dichos municipios, con base en un índice de pobreza familiar obtenido de un estudio estadístico de variables predictoras de pobreza.⁴ Los resultados de una evaluación operativa reciente encontraron que estos procedimientos se han cumplido y que sobre el 90% de los beneficiarios son de extrema pobreza (lo cual es más alto que en otros países) y esta selección ha estado libre de manipulación política o de otra índole (Castañeda, 2008).

Otros resultados importantes de la evaluación operativa mencionada indican que: (i) los arreglos institucionales de la Red Solidaria (Consejo Directivo y Comité interinstitucional, Dirección Ejecutiva y FISDL) han funcionado adecuadamente y se aprecia un gran compromiso del gobierno y de donantes en el desarrollo del programa; (ii) el FISDL ha podido asumir los retos operativos de la Red, con la coordinación del Área Social en la Secretaría Técnica de la Presidencia. Este arreglo ha sido clave para asegurar un adecuado desarrollo del ciclo operativo del programa y el compromiso político del gobierno y la coordinación de las entidades participantes; (iii) el programa ha involucrado exitosamente a las autoridades locales mediante los convenios de participación firmados con los Alcaldes. Este compromiso y la conformación de los Comités Municipales de Coordinación han contribuido a una mejor operación del programa, mayor participación local, mejor coordinación de las diferentes agencias y

⁴ Estos son procedimientos ampliamente utilizados en otros países como se resumen en Castaneda-Lindert et al. (2005) para un conjunto de países de América Latina y Estados Unidos.

una mayor transparencia en el ámbito local; (iv) finalmente, la introducción de las ONGs para desarrollar muchas actividades operativas de la Red (asambleas, verificación de compromisos, digitación) y acompañamiento a las familias, ha sido una de las innovaciones más importantes de la Red. Las ONGs han mostrado gran eficiencia, compromiso y desarrollan y promueven actividades de capacitación.

Si bien los resultados de la evaluación de impacto contratada con el International Food Policy Research Institute (IFPRI) de Washington en asocio con FUSADES no están todavía disponibles, no es arriesgado sugerir (con base en los resultados de la evaluación operativa y los resultados positivos de programas similares en otros países) que Red Solidaria puede (y debe) expandirse más rápidamente para atender la situación de alza en los precios de la canasta básica y la necesidad de proteger a los grupos más pobres y vulnerables de la población. La cobertura de Red Solidaria es todavía limitada (89,000 familias para 2008⁵) debido en gran parte a la poca duración del programa, la limitación presupuestaria y a las precauciones que ha tomado la coordinación del Área Social de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) y el FISDL para hacer una adecuada implementación del programa siguiendo las mejores prácticas internacionales. Los programas de este tipo son muy difíciles de implementar adecuadamente, pero una de las ventajas es que una vez se ha hecho este aprendizaje, el programa puede expandirse más rápidamente, si se asignan recursos suficientes para ello. Este ha sido el caso de Brasil donde el programa Bolsa Familia se ha extendido rápidamente hasta cubrir casi la totalidad de la población pobre del país, y Colombia donde el programa Familias en Acción, está próximo a cubrir la totalidad de la población en extrema pobreza del país.

Por tanto, se sugiere que Red Solidaria se expanda a las áreas rurales más pobres identificadas en el mapa de pobreza y se introduzca, aunque con bastante cautela, en las zonas peri-urbanas de San Salvador y otros centros urbanos. En áreas urbanas la introducción de un programa como Red Solidaria (diseñado originalmente para el área rural) debe ser muy cuidadosa y tener en cuenta algunas lecciones de países como Colombia y México que han contado con programas de transferencias en el área urbana. Entre estas lecciones están:⁶

- (i) La selección de beneficiarios es más difícil por cuanto no es fácil determinar focos de pobreza en forma homogénea y por tanto será más compleja la estrategia que deberá usarse para la búsqueda de familias beneficiarias,
- (ii) Los costos más altos para las madres para cumplir con los compromisos del programa (costos de transporte para hijos y padres). Las madres urbanas

⁵ Ver www.redsolidaria.gob.sv

⁶ México empezó a introducir el programa Progresá en áreas urbanas en el 2000 y la experiencia ha tenido algunos retos y dificultades en la selección de beneficiarios y otros aspectos operativos del programa, lo que los ha llevado a hacer cambios para esas áreas. En Colombia el programa de Familias en Acción se ha expandido rápidamente a áreas peri-urbanas de las ciudades empezando con programas pilotos en Bogotá y Cartagena. El programa cubre actualmente cerca de 400,000 familias en centros urbanos--grandes y medianos--de un total de cerca de 2 millones de familias para mediados del 2008. En Colombia en áreas urbanas se ha introducido con éxito el pago mediante tarjeta electrónica--que ya se ha ido introduciendo en forma piloto en Red Solidaria. También en el área urbana hay que tener más actividades de apoyo a las madres que desean participar e insertar más estrechamente con las comunidades a las que pertenecen. En Chile, el programa Chile Solidario funciona con éxito en áreas principalmente urbanas (dado que la mayoría de la población reside en áreas urbanas) desde su inicio.

desarrollan muchas actividades fuera de la casa para poder sobrevivir y los nuevos requerimientos pueden imponer cargas adicionales para ellas.

- (iii) Las mayores dificultades para la verificación de compromisos dado que los niños beneficiarios pueden estar dispersos en gran número de centros educativos y centros de salud en diferentes puntos de la ciudad. Esto exigirá el uso de Internet u otras tecnologías de comunicación con los centros escolares y puestos y centros de salud para facilitar la verificación de compromisos de los beneficiarios.
- (iv) Las mayores dificultades de los padres de controlar sus hijos, especialmente adolescentes, en una cultura urbana de mayor independencia y autodeterminación (exigirá hacer transferencias directamente a los beneficiarios especialmente los de mayor edad a través de cuentas de ahorro, por ejemplo), y;
- (v) La mayor movilidad de las familias en área urbana que rural. Esto exigirá facilitar traslados de los niños a diferentes colegios (un reto de coordinación del programa y de las autoridades educativas locales), tener sistemas de información eficientes para registrar los traslados y la verificación y facilitar la portabilidad de las transferencias.

Otros programas de protección social

Si bien la expansión del programa Red Solidaria contribuirá a paliar la situación de una buena parte de la población, este programa deberá ser complementado con otras medidas de emergencia para cubrir grupos vulnerables no cubiertos por Red Solidaria o que son mejor cubiertos por otros programas tales como los jóvenes desempleados en áreas urbanas (y rurales), las personas mayores de edad pobres y extremos pobres, los discapacitados, entre otros, y programas para proteger a la población por riesgo de salud y aumentar los subsidios focalizados para los servicios públicos.

Como se indicó anteriormente, el problema del desempleo de los hogares en pobreza y especialmente en extrema pobreza, es alarmante (tasa de desempleo urbana del 24%) limitando fuertemente la capacidad de estas familias de generar ingresos y proteger el consumo frente a los aumentos de precios. Así mismo, la población de El Salvador se ha ido envejeciendo rápidamente entre 1992 y 2007 pasando la población mayor de 65 años de representar el 5% en 1992 al 6.9% de la población total o casi 400,000 personas en el 2007. La mayoría de estas personas no tienen ninguna protección para la vejez (dadas las bajas coberturas de pensiones y seguros de salud) cuando están limitadas sus oportunidades de trabajo. Finalmente, la población de discapacitados alcanza un número apreciable (235,000 personas o 4.1% de la población total, de acuerdo al censo), muchos de los cuales no estarán en capacidad para desarrollar actividades de generación de ingresos.

La protección de estos grupos especialmente vulnerables requerirá de la introducción rápida de algunos programas y de la coordinación de las agencias del estado para ofrecer tarifas descontadas a estos grupos. A continuación se describen algunos programas que podrían introducirse rápidamente para proteger a estos grupos.

Programa de trabajos públicos de emergencia

Este es un programa de emergencia temporal que se introduce en situaciones de alto desempleo, especialmente de jóvenes, y no existen otras opciones como subsidio de desempleo u otros que permitan paliar los efectos de este problema. El programa proporciona ingreso a los participantes y contribuye a mejorar la infraestructura social de zonas deprimidas urbanas. Estos programas se han introducido especialmente en el área urbana en situación de alto desempleo (como la observada en El Salvador para las personas en extrema pobreza que viven muy probablemente en la periferia de las zonas metropolitanas).⁷ Los trabajos pueden consistir en expandir conexiones de agua potable, alcantarillado, mejora de las vías, aceras, limpiar drenajes, mejorar parques y otras obras de infraestructura social de las comunidades. Este tipo de programas beneficia especialmente a jóvenes en capacidad de trabajar y si se complementa con capacitación para el trabajo puede contribuir a mejorar la experiencia y empleabilidad de estos jóvenes para su inserción posterior en el mercado de trabajo.

Sin embargo, el diseño y puesta en operación de un programa de este tipo presenta algunos retos. Primero, estos programas se hacen generalmente con el concurso de las municipalidades y en muchos casos estas pueden no contar con los presupuestos (para co-financiar) o los recursos técnicos necesarios. Es por tanto indispensable el acompañamiento de una entidad técnica que pueda apoyar en la identificación, diseño y ejecución de los proyectos. En este caso el FISDL podría estar en capacidad para hacer estas funciones. Segundo, es importante que el salario ofrecido sea menor que el del mercado para evitar que muchas personas quieran participar en el programa y se reduzca la oferta de trabajo en el mercado. Tercero, debe ser temporal o definido para un solo periodo de tiempo usualmente seis meses o hasta un año. Cuarto, es necesario contar con insumos básicos para que los trabajos desarrollados se hagan a tiempo y tengan alguna utilidad. Finalmente, es muy importante que haya supervisión y acompañamiento técnico para que los trabajos hechos sean de buena calidad.

Este programa podría implementarse en forma piloto (con 2,000-3,000 beneficiarios) en algunas de las municipalidades del área metropolitana de San Salvador donde se ubican 1.6 millones de personas o el 27% del total, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2007. En los *pockets* de pobreza que se identifiquen habrá muchas obras de infraestructura social (agua, saneamiento, otras) de mucha utilidad que puedan realizarse. Al mismo tiempo que esto contribuye a generar empleo, especialmente para los jóvenes, esto mejorará el entorno y las condiciones de vida de las familias. Finalmente, es importante mencionar que este es un programa flexible por cuanto puede expandirse o contraerse (o eliminarse del todo) en caso que la situación de desempleo y pobreza haya mejorado en la zona, y/o otros programas de capacitación y entrenamiento hayan entrado en operación.

⁷ Un programa de empleos públicos se introdujo en Colombia como parte de la Red de Protección Social para proteger a la población durante la crisis de los años 1999-2000. La Red de Protección Social incluía además un programa de Transferencias Condicionadas y de entrenamiento en el trabajo para jóvenes. Chile también introdujo programas masivos de empleos públicos en los 80s para paliar los efectos de la crisis de esos años cuando el desempleo sobrepasó el 20% de la fuerza de trabajo.

Apoyo temporal a grupos vulnerables o desempleados pobres jefes de hogar

La opción de trabajos públicos deja por fuera a un grupo de la población muy vulnerable que no puede trabajar porque padecen una enfermedad crónica, porque cuidan (principalmente mujeres) de niños o enfermos, son discapacitados o personas mayores de 65 años que no trabajan. La selección de los beneficiarios es, sin embargo, un reto dado que muchos querrán participar en el programa y será necesario tener criterios claramente establecidos para ello. Tampoco existen programas para discapacitados en los cuales sea fácil conseguir registros para identificarlos y darles asistencia.

Si bien para el mediano y largo plazo se proponen medidas como la creación de un sistema nacional único de selección de beneficiarios para programas de protección social que facilite la selección de los beneficiarios (ver más abajo), en el corto plazo habrá que desarrollar estrategias para identificar y seleccionar estos grupos vulnerables. Una estrategia puede ser usar la base de datos de Red Solidaria para identificar estos grupos vulnerables. En la actualidad Red Solidaria identifica solamente las familias que tienen niños entre 0-14 años y o con mujeres embarazadas por cuanto esta es la población elegible para las transferencias condicionadas. Sin embargo, esta base de datos contiene todos los hogares en los municipios de Red Solidaria y en ella podrán encontrarse hogares con adultos mayores sin niños pobres y en extrema pobreza y posiblemente discapacitados. Con esta lista podrá empezarse el trabajo de asistencia a estos grupos. A octubre del 2008, Red Solidaria cuenta con un registro de cerca de 119,000 hogares en pobreza extrema severa y alta en los 77 municipios más pobres del país⁸.

Protección para gastos de salud

Como se indicó anteriormente, las coberturas de atención en salud son mínimas especialmente para los grupos en extrema pobreza y pobres. En una situación de alto desempleo, subida en el precio de los alimentos, la atención en salud queda postergada y la presencia de una enfermedad amenaza los presupuestos de las familias. En esta situación se propone que deben considerarse medidas como las siguientes:

- Introducir pagos diferenciados en los hospitales de acuerdo al nivel de pobreza (ver abajo), estableciendo un subsidio más alto para las familias en extrema pobreza y para cuando los *triggers* indiquen una reducción significativa real en el ingreso de las familias (por ejemplo, un aumento del precio de los alimentos, aumento del desempleo por sobre ciertos niveles, etc., dados por el sistema de alerta temprana).
- Establecer un sistema de bonos de salud que podrían distribuirse a las familias pobres y en extrema pobreza urbanas para pagar total o parcialmente los costos de atención ambulatoria con proveedores privados. Estos bonos pueden ser una ayuda fundamental para las familias pobres que no pueden acceder, por distancia u otros aspectos, a los servicios públicos. También contribuyen a descongestionar los servicios públicos de atención y a mejorar por tanto la

⁸ Ver informe sobre avance de censos Red Solidaria en www.redsolidaria.gob.sv

calidad de los servicios. En el área rural la prestación de los servicios básicos por ONGs contratadas por el Ministerio de Salud bajo el Proyecto de Reconstrucción de Hospitales y Extensión de los Servicios de Salud (Proyecto RHESSA), está produciendo muy buenos resultados en términos de cobertura (1.2 millones de personas en los municipios más pobres del país, incluyendo los 100 de Red Solidaria) y satisfacción de usuarios con las atenciones de salud.⁹ El reto sería ver como este programa podría implementarse en áreas peri-urbanas para familias pobres dado que estas familias son más móviles y generalmente desarrollan gran cantidad de actividades en el sector informal para poder sobrevivir. En este ambiente bonos de salud podrían ser una alternativa más flexibles para estas familias.

Las dos medidas anteriores podrían implementarse en forma piloto con las familias actuales beneficiarias de Red Solidaria.¹⁰ Para esto habría dos alternativas técnicas. La primera es que Red Solidaria comparta esta base de datos con los hospitales de las zonas de la Red para así identificar a las familias por su nivel de pobreza y aplicar las tarifas subsidiadas diferenciadas. La segunda es dar acceso vía Internet a estas bases de datos en caso de haber conexiones de banda ancha con los hospitales. Lo ideal sería que el FISDL, quien administra la base de datos, desarrolle una aplicación sencilla para que los hospitales registren los tipos de beneficios y subsidios que otorgan a las familias. Esto constituiría el inicio de un registro nacional de beneficiarios de programas sociales, como se propone más abajo.

Subsidio directo focalizado para pagar servicios públicos (agua, electricidad y gas)

En El Salvador existe un subsidio generalizado al consumo de agua, electricidad y gas propano, entre otros servicios, a un costo fiscal que puede llegar a los \$400 millones o cerca del 2% del PIB en el 2008, de acuerdo a estimaciones de FUSADES¹¹. En agua, el gobierno subsidia el consumo provisto a través de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la cual opera sistemas de agua en 182 municipalidades y de alcantarillado en 82 (de 262 municipalidades existentes en el país). El subsidio consiste en fijar tarifas diferenciadas por tramo de consumo. Sin embargo, dichas tarifas diferenciadas benefician a todos independientemente de su nivel de ingreso y no alcanzan a cubrir los costos de operación de la institución convirtiéndose en un subsidio generalizado. Estimaciones realizadas con base en información de 2004 muestran que únicamente el 22.10% del subsidio es recibido por los hogares más pobres (quintiles 1 y 2).

En *energía eléctrica*, el subsidio consiste en fijar un precio máximo para usuarios que consumen menos de 100 kwh al mes. El gobierno subsidia la diferencia entre el precio máximo y la tarifa real cobrada por las compañías distribuidoras. Además desde diciembre de 2007 el gobierno congeló la tarifa que se cobra por generación de energía y que es trasladada al consumidor final. Sin embargo, el costo real de generación se ha incrementado fuertemente dejando un déficit que debe ser cubierto por el gobierno y

⁹ Ver información completa en <http://www.prhessa.gob.sv/pages.php?id=7>

¹⁰ De hecho la tendencia en países con programas de transferencias condicionadas es integrar muchos de los servicios sociales a las familias. En Colombia, por ejemplo, las familias del programa Familias en Acción están siendo integradas al régimen de seguro de salud subsidiado que incluye un paquete básico de atención de salud a la familia y seguro contra enfermedades catastróficas.

¹¹ Ver Trigueros, Alvaro (2008).

que se convierte en un subsidio generalizado que reciben tanto hogares como empresas. Recientemente el gobierno anunció que a partir de agosto del 2008 se eliminará paulatinamente el subsidio a la empresa privada.

En *gas propano*, el subsidio consiste en establecer un precio máximo al consumidor por envase de gas en las presentaciones de 10, 20, 25 y 35 libras, con precios menores para las denominaciones más pequeñas, para favorecer a los consumidores que consumen volúmenes más pequeños de gas. Sin embargo, estimaciones recientes indican que la mayoría de los subsidios van a los dos quintiles más altos de la distribución del ingreso, los que tienen un cobertura del servicio de gas del 66% y solo una pequeña proporción de los subsidios recibidos por los quintiles más bajos donde las coberturas son mucho menores (30% para el primer quintil). De hecho, solo el 28% de las familias en extrema pobreza recibe el subsidio. En el agregado de los beneficios, mientras que el quintil más pobre recibe solo cerca del 5% del total, los quintiles 4 y 5 reciben más del 50% de los beneficios totales del subsidio al gas, que asciende a cerca de \$85 millones en el 2008¹².

Estos subsidios generalizados llevan a que el costo para las empresas (y el estado) sea muy alto pero no contribuyen a aliviar la situación de las familias más pobres que más necesitan, por cuanto ellas reciben solo una mínima parte de los beneficios por no tener conexión o no hacer uso en la cantidad que los quintiles más ricos hacen del servicio subsidiado. Muchos de estos servicios tienen un sesgo urbano por cuanto no están disponibles en las zonas rurales.

Si bien, y al igual que con los programas anteriores, para focalizar estos subsidios es necesario contar con un sistema de identificación y selección de beneficiarios, es posible implementar un programa piloto usando para ello el sistema de selección de beneficiarios hecho por la Red Solidaria. En esta base de datos se han identificado, como se indico anteriormente, alrededor de 119,000 familias en los 77 municipios más pobres del país. En esas zonas se podría incrementar un poco el costo de los servicios públicos pero al mismo tiempo dando un bono para pago de servicios a las familias más pobres y vulnerables identificadas en la base de datos. Al principio el aumento en las tarifas y el monto del bono podrían ser moderados para gradualmente ir ajustando los valores dependiendo de la reacción de los consumidores. Esto podría ser un buen experimento para gradualmente introducir el nuevo sistema a medida que se construye el sistema de identificación y selección de beneficiarios.

Bonos para la compra de insumos agrícolas y pago de asistencia técnica a agricultores

Los agricultores pequeños en El Salvador han sido afectados negativamente por el alza en el precio de los insumos agrícolas y la baja productividad de sus cultivos. Como consecuencia, no han podido beneficiarse del aumento del precio de alimentos y granos básicos que cultivan por cuanto han tenido pocos excesos de producción para el mercado. La respuesta actual del gobierno es la distribución de semillas e insumos agrícolas a campesinos identificados en municipios pobres del país (en algunos casos son los municipios identificados por Red Solidaria). Si bien este programa puede haber contribuido en algo a reducir los costos de producción, es preferible un subsidio en forma de cupón o dinero para que el campesino compre directamente estos insumos.

¹² Trigueros, Ibid.

Esta medida es preferible al apoyo actual en especie--e.g., semillas y fertilizantes por los costos más altos en que el estado debe incurrir en la compra, almacenamiento y distribución de estos insumos y para reducir al mínimo las posibilidades de corrupción y/o mal gasto administrativo en este proceso. Con los bonos de asistencia técnica los campesinos podrán pagar por los servicios a los mejores proveedores de ellos¹³.

Promover e incentivar la compra y uso de seguros agrícolas

En El Salvador ha habido diversas iniciativas para introducir los seguros agrícolas y pecuarios en el país. En 2001, el Banco Multisectorial de Inversiones apoyó técnica y económicamente la realización del estudio de factibilidad del “seguro agrícola” motivado por la experiencia del Huracán Mitch y los costos que implicó reestructurar los créditos afectados por este desastre natural. A partir de dicho estudio se logró el respaldo de dos aseguradoras.

Sin embargo, existe poca información sobre la cobertura de seguros, los costos para los agricultores especialmente los pequeños y los resultados (p.e., número y monto de los seguros contratados, seguros pagados, tipos de cultivos, etc.). El gobierno debiera hacer un estudio de coberturas, cultivos y valores e investigar las oportunidades de asocio para promover los seguros de este tipo. Muchos de los riesgos agrícolas podrán asegurarse, y el estado puede promover su expansión si es el caso. Los mayores esfuerzos deben darse, sin embargo, en promover el aseguramiento de medianos y grandes productores que seguramente podrán pagar las pólizas sin subsidio del estado. Si estos agricultores no están asegurados y se presentan eventos negativos a los cultivos, lo más probable es que los medianos y grandes productores no asegurados acudan al estado para renegociar sus deudas o para pedir otras ayudas como ha ocurrido en el pasado. Estas presiones llevan a fuertes incrementos en gasto fiscal para apoyar a estos grupos que podrían haberse cubierto de otra forma, dejando pocos recursos para subsidiar y o apoyar a los pequeños agricultores que no pueden pagar las primas o que no son asegurados por su alto riesgo, por las aseguradoras privadas.

4. Elementos para el Diseño de Política Social y Protección Social

Aparte de las medidas de protección social urgentes de corto plazo, el gobierno de El Salvador deberá diseñar programas y estrategias para atacar el problema de la pobreza y al mismo tiempo implementar un sistema de protección social en vista de la alta vulnerabilidad de las familias. Para esto el gobierno deberá trabajar en tres instrumentos principales.

El primero es diseñar e implementar un sistema de alerta temprana para detectar posibles choques ocurridos por alzas de precios a los alimentos, reducción de la actividad económica y desempleo u otros riesgos que afecten negativamente la capacidad de consumo de las familias más vulnerables frente a tales riesgos.

El segundo es diseñar e implementar una serie de programas de protección y asistencia social que puedan activarse en casos de crisis familiares y o sistémicas y o contraerse

¹³ El diseño del sistema para introducir este tipo de apoyos directos debe, sin embargo, hacerse con cuidado para, por un lado estar de acuerdo a la normativa de la Organización Mundial del Comercio para apoyos directos (Green Bon) y, por otro lado, implementar adecuadamente el programa desligando los subsidios de la producción. Para más detalles ver: Castañeda (2004).

cuando pasen estos eventos. Dentro de estos programas habrá algunos que podrán usarse en forma más continua para atacar problemas estructurales de pobreza, como el programa de transferencias condicionadas de Red Solidaria, pero que podrían también usarse para proteger a grupos vulnerables durante periodos cortos de tiempo.

Finalmente, el tercero es el diseño e implementación de un sistema único de identificación y selección de beneficiarios para los programas establecidos. Esto permitirá al gobierno reaccionar rápidamente ante los riesgos y proteger a la población más vulnerable a tiempo, antes de que se presenten efectos nocivos en nutrición de los niños, deserción escolar, entre otros. También permitirá racionalizar y calibrar mejor los subsidios a las necesidades específicas de los diferentes grupos, evitar duplicidades de beneficios, mejorar la sinergia de los programas y, en general, aumentar la eficacia y efectividad del gasto en protección social en el país.

A continuación se describe cada uno de estos instrumentos

A. *Diseño de sistema de alerta temprana para identificar riesgos ex ante (preferiblemente) o ex post y actuar contra los choques*

El Salvador, al igual que la mayoría de países en desarrollo, carece de un sistema de alerta temprana que permita detectar amenazas al bienestar de grupos pobres y vulnerables frente a choques económicos o naturales de las familias o del país. Como resultado, no es posible establecer respuestas preventivas o curativas para tales eventos. Esto lleva a que las familias deben absorber estos choques con sus propios medios escasos y deban recurrir a estrategias no adecuadas de sobrevivencia que afectan la nutrición y consumo de las familias, la educación de los niños (muchos de los cuales dejan la escuela para trabajar) y la capacidad productiva de las familias para el futuro. Esto lleva a que las familias pobres ahonden en su nivel de pobreza y que familias no pobres caigan en ella.

Este sistema de alerta temprana podría en forma sistemática incluir varios indicadores, entre otros, tasa de desempleo de jefes de hogar (por ejemplo, tasa de desempleo de jefes de hogar aumenta por sobre cierto nivel en tres meses consecutivos), alza en precios de la CBA (aumenta por sobre cierto nivel en tres meses consecutivos), caída en precio de ciertos productos agrícolas como el café (que producen ingresos a pequeños campesinos), etc. También podrían incluirse indicadores de la cantidad de lluvias (o sequía) en ciertas zonas del país. Finalmente, y aunque no son periódicos, podrían incluirse indicadores de desnutrición y otros epidemiológicos provistos por centros y puestos de salud del MSPAS y los datos de desnutrición del censo escolar.

Estos indicadores debieran establecerse claramente con los *triggers* respectivos asociados a programas o acciones específicas para ciertos grupos, de acuerdo a un programa establecido (ver tabla mas abajo). Estos deben ser ampliamente difundidos y conocidos por el público para que puedan activarse a tiempo y contar con el presupuesto adecuado. Generalmente los gobiernos son lentos para reconocer los choques debido a consideraciones políticas, fiscales o de otra índole.

En países desarrollados existen programas de protección que se activan “automáticamente” de acuerdo a lo que pasa a las familias y o a la economía, por ejemplo, el seguro de desempleo, que protege a las familias de caídas en consumo por

perdida de empleo. Sin embargo, un programa como este no es apropiado en países como El Salvador donde existe un sector informal muy grande (más del 60% de la fuerza laboral trabaja en este sector), por la dificultad que será establecer si la persona realmente esta desempleada y por los incentivos perversos que el sistema pueda generar. En este contexto, otros programas tales como empleos públicos con bajos salarios (menores que los del mercado para evitar competir con el) o apoyos directos a los desempleados pueden ser mas fácilmente implementados, como se discute detalladamente mas abajo. Un sistema de alerta temprana podrá detectar con alguna anticipación lo riesgos para permitir que los programas disponibles entren en operación.

B. Establecer programas de protección social que puedan expandirse y/o contraerse rápidamente para responder a los choques que se presenten

En El Salvador existen pocos programas de asistencia y protección social que sirvan para proteger a la población de los riesgos y choques al ingreso o consumo que se presenten por efecto de un alza rápida en el precio de los alimentos o aumentos en el desempleo, entre otros. De hecho, el gasto en asistencia social es solo una pequeña parte del presupuesto público, lo cual se compara desfavorablemente con el gasto en otros países de América Latina que se ubica en alrededor del 1% del PIB.

Esto hace muy difícil responder rápido porque primero habrá que crear los programas con sus estructuras administrativas, sistemas de información, etc., y esto requiere de tiempo. Aparte de Red Solidaria la mayoría de los programas descritos en la sección anterior tomaran algún tiempo en implementarse pero lo importante es que una vez en operación pueden convertirse en instrumentos de protección social en el futuro. Estos programas (y otros que se creen) podrán activarse o desactivarse de acuerdo a los *triggers* que tenga el sistema de alerta temprana, una vez también este en su lugar el sistema de identificación y selección e beneficiarios que se propone mas abajo.

El Cuadro 9 muestra los programas, los grupos objeto del programa y los triggers o indicadores que podrían activar o desactivar los programas. Varios de estos programas son de combate a la pobreza y protección social tales como Red Solidaria, apoyo a discapacitados y ancianos, bonos de salud, entre otros.

Entre los programas que podrían contraerse y/o expandirse de acuerdo a las necesidades están los de empleos públicos, subsidios a los jefes de hogar incapacitados temporalmente de trabajar y los subsidios a los servicios públicos que podrían aumentarse o contraerse en situaciones de crisis. También están los subsidios al uso de servicios de salud como las rebajas a las tarifas hospitalarias y los bonos de atención que podrían aumentarse o disminuirse de acuerdo a la situación y necesidades específicas del momento. Los pobres urbanos son los más afectados frente a aumentos en las tarifas de los servicios públicos y al costo de enfermarse dada las altas tasas de desempleo y bajos ingresos que enfrentan en una crisis o frente a aumentos en el precio de los alimentos¹⁴. Es por esto que muchos de los programas del cuadro 9 abajo benefician a los pobres urbanos.

¹⁴ Algunos países asiáticos como Indonesia han introducido programas de transferencias de ingresos directas a la población pobre como compensación por el alza en algunos servicios públicos como el transporte que se hicieron para reducir los subsidios generalizados a los combustibles. El programa de Indonesia cubrió a casi 19 millones de hogares o cerca del 40 por ciento de la población a un costo de más

Cuadro 9. Choques y tipos de programas en el sistema de protección social

<i>Riesgo/Programa/Impacto</i>	<i>Población Elegible</i>	Tipo Evento (trigger)* (Ejemplos)
Crisis alimentos CCT 4-5 años. Impacto rural y peri-urbano Trabajos públicos (6-12 meses) rural/urbano, Impacto principalmente peri-urbano	Familias en extremo pobreza rural/urbano Jóvenes, jefes de hogar, pobres extremos, relativos, cerca línea de Pobreza--auto-focalizados	Pertenecer a grupo -Desempleo jefes > 10% -Desempleo jóvenes >15% -Precio café cae >-- -Otros (inseguridad?)
Apoyo a grupos especialmente vulnerables (12 meses o más dependiendo de situación). Impacto rural y urbano Riesgo de salud -Tarifas reducida hospitales. Impacto principalmente pobres urbanos -Bonos atención ambulatoria. Impacto principalmente pobres urbanos Otros subsidios focalizados Subsidio servicios públicos (agua, luz, gas). Impacto principalmente pobres urbanos--dado que tienen mayores porcentajes de conexión a servicios.	Discapacitados, enfermos crónicos, personas mayores de 65 años. Pobre extremo/pobre relativo. En crisis incluir pobres cerca LP	-CBA sube >--- -Desempleo >10% -Otros Pertenecer a pobreza extrema -Desempleo jefes hogar > 10% -Otros
Bonos o vouchers para compra de insumos agrícolas. Impacto rural	-Pobres extremos, subsidio mayor -Pobres -No pobre cerca LP subsidio menor. -No pobre: no subsidio	Pertenecer a grupo. En crisis, subsidio puede aumentar de acuerdo a Triggers.
	-Campesinos pobres y pobres extremos	-Costo insumos sube >-- -CBA sube >---

*: Solo se presentan ejemplos de indicadores y triggers.

C. Establecer un Sistema Nacional de identificación y selección de potenciales beneficiarios de los programas de protección y asistencia social

El tema de la focalización de programas del gasto social ha sido objeto de aguda controversia en muchos países. Muchos se oponen a la focalización del gasto porque creen que se ve amenazada la universalización de servicios esenciales como la educación y la salud o porque al focalizar se estigmatiza a un cierto grupo de la población. Si bien estas preocupaciones han gozado de alguna popularidad, es importante destacar también que la focalización es solo una estrategia que si es bien aplicada puede contribuir a la universalización del acceso de los servicios (los pobres no acceden a servicios de educación y salud muchas veces gratuitos, debido a que no cuentan con los recursos de bolsillo para hacer uso de ellos). Además, si parte del gasto del Estado se dirige prioritariamente a ciertos grupos, esto permite que el gasto por familia aumente (en vez de diluirse en un gran número de beneficiarios) y que se puedan diseñar programa de mayor impacto. El caso de los subsidios a los servicios públicos es claro que beneficia más a los quintiles más altos de la población porque los pobres no están conectados a los servicios o porque consumen menores cantidades de los mismos. Si los precios de tales servicios se aumentaran y los pobres fueran protegidos de esos aumentos con subsidios, habría más dinero para inversiones y aumento de

de US\$2 billones de dólares, en el 2005. A pesar de este alto costo, el gobierno logró ahorros por más de US\$8 billones de dólares.

cobertura y los quintiles más pobres reducirían el consumo de estos bienes al enfrentar precios mayores. El estado ahorraría recursos los que podrían dirigirse a otros programas de protección social o inversión en capacitación, micro-crédito, etc., de los pobres.

El Salvador es un país de ingresos medios, con una alta concentración del ingreso y un porcentaje moderado de la población que puede clasificarse como pobre (40%) o en extrema pobreza (12.8%), como se discutió anteriormente. Estas son condiciones propicias para introducir una estrategia de focalización del gasto que permita aumentar la eficiencia y efectividad del gasto social en protección social. Los beneficios de la estrategia pueden ser considerables dado que los recursos escasos del estado pueden dedicarse a combatir problemas estructurales de pobreza que las políticas generalizadas no han podido lograr. Sin embargo, diseñar e implementar un sistema de focalización cuesta dinero, exige un fuerte desarrollo tecnológico y una muy buena capacidad administrativa.

Afortunadamente, El Salvador ha desarrollado una experiencia en focalización exitosa con la implantación del programa Red Solidaria que ha sido dirigido a familias pobres que residen en los municipios más pobres del país. Esta experiencia ha incluido el desarrollo de instrumentos como el mapa de pobreza, que ha sido utilizado para seleccionar municipios pobres, y técnicas estadísticas y procedimientos de recolección de datos para la identificación y selección de las familias beneficiarias, en muchos casos, siguiendo las “mejores prácticas” de sistemas de focalización en otros países.¹⁵

Esto hace que el Salvador tenga una gran oportunidad para expandir esa experiencia y construir un sistema de identificación y selección de beneficiarios que sirva de herramienta de focalización para todos o la mayoría de los programas de asistencia y protección social. Esto reducirá la duplicación de beneficios, permitirá al Estado empaquetar programas que tengan mayor impacto, y determinar las sinergias que pueden presentarse. Además, esto permitirá al Estado reducir las distorsiones que se presentan con los precios subsidiados de los servicios públicos, mejorando las finanzas públicas, los balances de las empresas y la protección de los grupos más pobres.

A continuación se describen los ingredientes principales que debiera tener el sistema nacional de identificación y selección de beneficiarios. Estos son:

Objetivo. Contar con una base de datos actualizada de potenciales beneficiarios de programas sociales ordenados por su nivel de pobreza y elegibilidad para una amplia gama de programas de asistencia y protección social. De esta forma, el gobierno podrá estar preparado para responder a choques idiosincrásicos o generalizados como resultado de crisis alimentaria, económica o de otra índole. Esto a la vez permitirá al gobierno focalizar una buena cantidad de subsidios a los más pobres, incluyendo transferencias de dinero condicionadas, apoyo a los desempleados, descuentos a tarifas en hospitales y bonos de salud, subsidios para servicios públicos, bonos para insumos a campesinos pobres, entre otros.

¹⁵ Ver Castañeda-Lindert et al. (2005) para una revisión de sistemas de focalización en varios países de América Latina y Estados Unidos.

Como podría construirse este sistema. Se puede expandir la experiencia de Red Solidaria implementando el sistema actual para cubrir todo el país en los próximos 1-2 años. La forma como podría hacerse sería la siguiente:

- Mejorar el modelo estimativo de variables próximas en las líneas sugeridas en el documento sobre Red Solidaria (Castañeda, 2008). Esto es, mejorar las estimaciones con la más reciente información disponible incluyendo la encuesta de línea de base de la evaluación y o la EHPM 2007. Con base en esto se pueden establecer grupos tales como las familias en extrema pobreza, en pobreza relativa, familias no pobres pero vulnerables a caer por debajo de la línea de pobreza y familias no pobres.
- Aplicar el formulario actual, con algunas variables adicionales si hubiere cambios en el modelo de variables próximas, a la población identificada en el mapa de pobreza. El mapa de pobreza que está siendo elaborado actualmente con la asistencia del PNUD será clave para identificar áreas con alta incidencia de pobreza y extrema pobreza que podrían ser sujeto de encuestaje masivo para la conformación del registro de beneficiarios. En las áreas rurales, por ejemplo, todas las áreas con una incidencia mayor al 50-60% podían encuestarse y medirse de acuerdo al modelo de variables próximas. En las ciudades, podrían incluirse áreas con incidencias menores, al mismo tiempo que se establecen mecanismos para que las familias pobres no residentes en las áreas pobres apliquen y sean encuestadas para incluirse si califican en el sistema de potenciales beneficiarios de programas sociales.
- Este sistema debiera actualizarse cada 3-4 años para tener información reciente sobre el progreso de las familias y, junto con la evaluación de impacto de varios de estos programas, determinar las acciones que tengan más impacto en el gasto público y de protección social.

Quien podría construir y administrar el sistema. En El Salvador, el FISDL ha desarrollado la capacidad y experiencia en diseñar e implementar el sistema de focalización de Red Solidaria. Esto no ha sido fácil y esta experiencia ha tomado tiempo y recursos para su desarrollo, de la misma forma que ha ocurrido en otros países con experiencias similares. Debido a esto, un candidato para desarrollar el sistema nacional de identificación y selección de beneficiarios es el FISDL bajo los lineamientos, manuales y procedimientos del Consejo Directivo de Red Solidaria y la coordinación del Área Social de la STP, como se propone mas abajo. El FISDL estaría a cargo de los aspectos operativos y técnicos de la conformación de la base de datos, su actualización y del montaje tecnológico (en línea o fuera de línea) para que esta base de datos pueda ser compartida por todos los programas (Red Solidaria, empleos públicos, apoyo a ancianos y discapacitados, etc.) y entidades participantes en la focalización de los subsidios (hospitales públicos, empresas de servicios, etc.). La Secretaria de la Presidencia, Coordinación del Área Social, emita las reglas y procedimientos y normas para su operación y evalúa los resultados operativos del sistema.

Tamaño del sistema y costos: Un sistema como el propuesto podría contener cerca de 600,000 hogares salvadoreños (o cerca del 45% de la población, lo cual esta en línea con sistemas en otros países) y tener un costo de aproximadamente \$7 millones incluyendo diseño del sistema y captura de la información, montaje tecnológico, además

del manteniendo por un grupo selecto de profesionales dedicados al sistema.¹⁶ Este sistema si se actualiza cada 4 años, los costos anuales podrían ser de \$1.75 millones. El costo de la focalización es siempre un tema de cuidado para evitar que estos se conviertan en una carga para los programas. Sin embargo, este costo debe evaluarse en relación al monto de los beneficios focalizados. Si, como se indico anteriormente, los recursos potenciales focalizables son considerables bien vale la pena invertir en un sistema que sirva para todos. Como se indico anteriormente, en El Salvador, el gobierno gasta más de 400 millones anualmente en subsidio generalizados a servicios públicos. Así, por ejemplo, si solo una cuarta parte de los subsidios a servicios o cerca de 100 millones se focalizaran, el costo de la focalización seria el 1.75 por ciento de los beneficios focalizados anualmente, lo cual seria bajo comparado con otros países.

5. Evaluar los programas

La evaluación periódica de los programas sociales es clave para determinar si el esfuerzo fiscal del país esta siendo bien utilizado y si los programas merecen continuarse o suspenderse en el análisis presupuestario anual del gobierno y la Asamblea Legislativa. Programas que están siendo bien administrados, que muestran buenos resultados y que satisfacen a sus beneficiarios merecen asignaciones presupuestarios en contraposición a otros que no muestran lo mismo. Desafortunadamente, en El Salvador, como en la mayoría de países en desarrollo, tales evaluaciones son muy escasas o no existentes. Una excepción en El Salvador es el programa Red Solidaria que ha contratado una evaluación de impacto con el IFPRI en asociación con FUSADES para determinar el impacto neto del programa en indicadores tales como asistencia escolar, años de educación completados, asistencia a controles de salud, indicadores de nutrición, entre otros. En el 2007-2008 se ha hecho el estudio de la línea de base. Una nueva medición esta prevista para dentro de uno o dos años para determinar el impacto del programa. Esta experiencia debe ser seguida por los programas de protección y asistencia social que se implementen.

Idealmente esta evaluación debe hacerse por un agente externo al ejecutor y o al gobierno para lograr la mayor transparencia y objetividad posible. En El Salvador existen ya centros de investigación y universidades que, en asociación con entidades especializadas externas, pueden desarrollar el trabajo y crear una cultura de evaluación por resultados en el país. Esto será clave para mejorar el proceso presupuestario y el debate político que esto implica para el bien del país en el largo plazo. De discusiones ideológicas y escasamente informadas se podrá pasar a discusiones técnicas e informadas donde los hacedores de política y legisladores podrán sopesar las ventajas y desventajas de los diferentes programas.

La agenda de evaluaciones debe incluir, además de las evaluaciones de impacto, otras como las evaluaciones rápidas sobre aspectos operativos, satisfacción de usuarios, entre otras. En esta agenda de evaluación es muy importante la participación y el fortalecimiento de la Dirección General de Estadísticas y Censos para el levantamiento periódico de las encuestas de hogares de propósitos múltiples, las encuestas de ingresos y gastos y otras requeridas para los programas. En estas encuestas se podrán incluir módulos especiales sobre los programas, incluyendo participación, monto de beneficios recibidos, satisfacción de usuarios, entre otras variables. Con estas encuestas se podrán

¹⁶ Estos costos son aproximaciones gruesas y están basados en los parámetros de costos de Red Solidaria más los componentes de hardware y software que serian necesarios.

hacer estudios de impacto usando técnicas estadísticas y econométricas como las técnicas de apareamiento de scores u otras.

6. Ordenamiento Institucional

En esta sección se discuten cuales podrían ser los arreglos institucionales para el diseño e implementación de la agenda de protección y asistencia social que se propone. Se discuten dos opciones. La primera es continuar y fortalecer los arreglos institucionales actuales usados en el Programa Red Solidaria para darles a las instituciones participantes un rol más amplio que cubije a los otros programas sugeridos en este documento. La segunda es la creación de una nueva institución que sirva de punto focal para dicha agenda, tal como un Ministerio de Protección y Asistencia Social. Como se discutirá mas abajo, cada opción tiene ventajas y desventajas. Así, por ejemplo, la primera opción tiene la ventaja de que un nuevo gobierno puede empezar rápidamente a desarrollar los programas si así lo considera conveniente, en tanto que la segunda opción, si bien puede mejorar la coordinación de los programas eventualmente, no permitirá al gobierno empezar rápidamente por las dificultades de poner a funcionar una nueva institución (1-2 años) y los costos que ello implica. A continuación se discuten las dos opciones.

Opcion 1. Fortalecer los arreglos institucionales existentes del Programa Red Solidaria

La Red Solidaria funciona bajo un Consejo Directivo (CD) que determina las políticas y procedimientos generales, la coordinación del Área Social de la Secretaria Técnica de la Presidencia (STP) y ejecutores especializados para los diferentes componentes de la Red con participación de las autoridades locales. El CD esta compuesto por los ministros de área social más otras entidades participantes en el programa. La Secretaria Técnica de la Presidencia con la coordinación del Área Social actúa como secretaria técnica y ente de coordinación de las acciones del estado en el programa. Las entidades operadoras incluyen al FISDL quien identifica y selecciona los beneficiarios, bajo las directrices del CD y la Coordinación del Área Social, realiza las transferencias a las familias y desarrolla otros componentes del programa. Los ministerios de salud y educación, entre otras, participan en actividades complementarias de la Red tales como la provisión de servicios básicos; los consejos locales de coordinación y las alcaldías municipales juegan un rol muy importante en la coordinación del programa localmente y la identificación de las acciones complementarias que sean necesarias en conjunto con las ONGs que apoyan las familias del programa.

La propuesta de mantenimiento y fortalecimiento de estos arreglos que han dado buenos resultados hasta ahora seria la siguiente. El CD continua con sus funciones regulativas y normativas de los programas (incluyendo no solo Red Solidaria sino la gama de programas dentro del tema de protección social, del sistema de alerta temprana y de identificación y selección de beneficiarios, y revisa y aprueba las evaluaciones. La Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)--Coordinación del Área Social sería la instancia responsable de la Secretaria Técnica del CD y de coordinación general del Programa. Una actividad muy importante será la de diseñar para la aprobación del CD el sistema de Alerta Temprana de Choques y los *triggers* correspondientes y procedimientos de activación, y los criterios para la preparación y montaje del sistema

de focalización de programas sociales. También preparar un sistema de monitoreo para el seguimiento de los programas para dar cuentas al CD de los resultados.

Los organismos ejecutores podrían ser múltiples cada uno especializado en ciertos programas y bajo los parámetros y reglamentos del CD y la coordinación del Área Social de la STP. Entre ellos podrían estar los siguientes:

El FISDL podría: (i) continuar siendo responsable de la ejecución del programa Red Solidaria, con las funciones establecidas para el desarrollo del programa; (ii) desarrollar el sistema de identificación y selección de beneficiarios bajo las directrices del CD y la STP--Coordinación del Área Social. Como se indico anteriormente el FISDL cuenta con la experiencia en este tipo de sistemas y podría desarrollar esta función adecuadamente si cuenta con los recursos económicos para ello.

Las instituciones públicas, como son los Ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas y Vivienda, Economía, Gobernación, Medio Ambiente y Agricultura y otras entidades que podrían diseñar y ejecutar a través de agentes privados programas tales como los apoyos a los desempleados, los subsidios a los pobres para los pagos de salud, las becas a los escolares entre otros.

El FOSALUD podría empezar a operar un sistema de bonos y atención de salud para los pobres identificados en el sistema de identificación y selección de beneficiarios si bien no ha sido esta la función para la cual fue creado. Esta, sin embargo, podría en el largo plazo ser una función fundamental para promover el aseguramiento en salud de los estratos más pobres de la población.

Municipalidades. La participación de las municipalidades en este esfuerzo es clave para el éxito del Programa, ya que las distintas intervenciones y acciones requieren de una estrecha coordinación local.

Organizaciones no gubernamentales y/o otras organizaciones de la sociedad civil que participarán en el intercambio de experiencias nacionales de intervención, el control social, así como también en posibles ejecutores de los distintos componentes.

Opción 2: Crear una nueva institución como un Ministerio de Protección y Asistencia Social

Consistiría en crear un nuevo Ministerio o Entidad a cargo de diseñar y reglamentar los programas de protección y asistencia social, como los descritos anteriormente, de desarrollar el sistema de alerta temprana de los choques y de los *triggers* de activación o desactivación correspondientes, y establecer las normas y procedimientos para el desarrollo y montaje del sistema nacional de identificación y selección de beneficiarios. En la opción 1 estas funciones se le otorgan al CD y a una fortalecida coordinación del área social de la STP. Este nuevo Ministerio o entidad no tendría funciones operativas por cuanto la tendencia general en los países es separar las funciones normativas de las operativas para mejorar la rendición de cuentas y operar más eficientemente los programas. Si un Ministerio ejecuta será muy difícil contralor su desempeño dado que norma, supervisa y controla pero al mismo tiempo ejecuta los programas. En este esquema la operación de los programas quedaría en los diferentes ejecutores como los mencionados anteriormente.

Una ventaja de esta opción es que se crea un punto focal para todos estos programas con un responsable que tendría que velar por el presupuesto y la ejecución de estos programas. La desventaja mayor es que la creación de una nueva entidad requiere de tiempo y recursos. Montar una nueva institución de este tipo puede tomar entre 1-2 años una vez se hayan hecho las modificaciones legales que hagan esto posible.

Por tanto la opción recomendada en este documento es la opción 1 o el fortalecimiento del Consejo Directivo de la Red Solidaria y de la Coordinación del Área Social de la STP. Si el nuevo gobierno da alta prioridad a estos programas será muy rápido que podrá montar un buen equipo en la coordinación del área social para hacer los diseños y propuestas para el sistema de alerta temprana y el diseño del sistema de identificación y selección de beneficiarios. Estos deberán ser aprobados por el CD, en tanto que la ejecución queda en entidades que cuentan con experiencia en ejecución de estos programas. Esto permitirá al nuevo gobierno diseñar y empezar a ejecutar algunos de estos programas en forma rápida, si están entre las prioridades del gobierno.

Los arreglos institucionales se resumen en el cuadro siguiente

Cuadro 10. Posibles arreglos institucionales para el diseño e implementación de Estrategia de Protección Social

Funciones/programas	Opcion 1: Fortalecer mecanismos existentes	Opcion 2: Crear Nuevo Ministerio
A. Normativas y regulatorias		
1. Emitir normas procedimientos sobre: -Sistema de alerta temprana -Programas de protección y asistencia social -Sistema de identificación y selección beneficiarios	Consejo Directivo (Ministros de Finanzas, Economía, Salud, Educación, y otras agencias)	Ministerio--aunque es posible que estas normas deban ser aprobadas por Consejo Ministros.
2. Preparación de propuestas para aprobación del CD sobre: -Sistema de alerta temprana -Programas de protección y asistencia social emergencia -Sistema de focalización de programas	Secretaría Técnica de la Presidencia-- Coordinación del Área Social	Nueva entidad o Ministerio
3. Preparar sistema de monitoreo de programas y hacer seguimiento de ellos	STP--Área Social	Nueva entidad
4. Preparar y contratar evaluaciones rápidas	STP-Área Social	Nueva entidad
B. Operativas		
1. Diseñar Sistema de Alerta Temprana	STP-Área Social	Nueva entidad
2. Diseñar y montar Sistema de focalización	FISDL	Nueva entidad-FISDL
3. Diseñar e implementar programas		
-Red Solidaria (expandir programa)	STP-Área Social	Nueva entidad-FISDL
-Empleos públicos	Municipalidades--FISDL	Municipalidades— FISDL
-Apoyo grupos especialmente vulnerables	Ministerio de trabajo?	Ministerio de trabajo
-Rebaja tarifas hospitales públicos	Hospitales públicos--reembolso del estado	Hospitales públicos--reembolso del estado
-Bonos de salud area urbana. Area rural es exitoso el sistema de provisión con ONGs	Ministerio de Salud o FOSALUD	Ministerio de Salud o FOSALUD
-Subsidio focalizado a servicios públicos (agua, luz, gas)	Min Finanzas, Min economía con base en sistema focalización	Min. Finanzas, Min Economía con base en sistema focalización
-Bonos insumos y asistencia técnica pequeños agricultores	MAG	MAG

7. Resumen y conclusiones

La futura administración deberá enfrentar grandes desafíos en la actual coyuntura económica y social para crear las bases de una estrategia de largo plazo para combatir la pobreza y proteger a la población pobre y vulnerable de riesgos múltiples que enfrenta, entre ellos, riesgo de salud, desempleo, alza en precios de los alimentos, pérdida de cosechas, etc. Si bien la incidencia de la pobreza y pobreza extrema en El Salvador se han venido reduciendo significativamente desde los años 90s, los sucesos recientes de alza de precio de los alimentos indican que las mejoras pueden erosionarse rápidamente como resultado de la alta vulnerabilidad de las familias. Esto lleva a que el Estado deba proteger a las familias ante estos eventos que llevan a caídas de ingreso y consumo de las familias y amenazar la nutrición de los niños y la educación, cuando los padres reducen el consumo de alimentos o retiran a sus hijos de la escuela para trabajar como estrategia de enfrentar la crisis.

Una revisión rápida de la situación de los hogares en extrema pobreza y pobres en El Salvador muestra que estos tienen todavía situaciones muy precarias. Enfrentan un altísimo desempleo especialmente en las áreas urbanas (24% para los pobres extremos), aunque en el área rural las tasas de desempleo son también considerables. Como resultado de esto y el limitado número de personas que trabajan en el hogar (alrededor de 1 receptor de ingreso cuando en hogares no pobres hay casi 2), la capacidad de generar ingresos de estas familias es muy limitada frente a los aumentos considerables que han ocurrido recientemente en la canasta básica. De hecho el impacto del aumento del precio de los alimentos ha golpeado con gran fuerza a los hogares en pobreza y extrema pobreza, especialmente los rurales.

Esto lleva a que el gobierno debe actuar en dos frentes inmediatamente. El primero es examinar los programas existentes para determinar cuáles de ellos pueden y deben ampliarse para atender las necesidades urgentes de la coyuntura actual, y cuáles otros programas pueden diseñarse e introducirse rápidamente. Entre los programas existentes que pueden y deben expandirse rápidamente para atender la crisis está el programa Red Solidaria que ha mostrado una exitosa ejecución y que puede ser una gran ayuda para familias en extrema pobreza en las áreas peri-urbanas de las ciudades y en áreas rurales pobres. Entre los programas nuevos que pueden implementarse con urgencia es un programa de empleos públicos para zonas peri-urbanas donde las tasas de desempleo son muy altas. Este programa puede proporcionar empleo temporal (6-12 meses) al mismo tiempo que contribuye a mejorar la infraestructura social de esas zonas.

El segundo frente es construir una agenda de protección social para el mediano y largo plazo que incluya entre otros factores los siguientes:

- (i) La creación de un sistema de alerta temprana que permita anticipar de alguna forma los choques de alimentos, desaceleración económica, etc. para activar programas de protección y evitar efectos nocivos en nutrición y consumo de las familias pobres. Este sistema debe estar basado en indicadores periódicos simples de medir tales como costo de CBA, la tasa de desempleo de los jefes de hogar, precios de ciertos productos que generan ingresos a pequeños productores tales como el café, entre otros. Este sistema deberá

contener triggers o eventos desencadenadores que ocurran ---para activar o desactivar programas de protección y asistencia social.

- (ii) La creación de un conjunto de programas de asistencia social que pueden implementarse rápido para proteger a grupos muy pobres y vulnerables de la población ahora por el alza en precio de los alimentos y otros eventos. Entre estos está ampliar el programa de Red Solidaria en áreas rurales e introducirlo en las áreas peri-urbanas, donde la situación de pobreza y desempleo parece extrema. Estos programas incluyen trabajos públicos, apoyo de desempleo de jefes de hogar, subsidios focalizados a los servicios públicos entre otros.
- (iii) Finalmente, se propone crear un sistema nacional de selección de beneficiarios de programas de protección social que hará posible la introducción de los programas antes descritos en forma rápida y atender la crisis, focalizando el gasto público en los más pobres.

Los arreglos institucionales para llevar a cabo esta estrategia presentan un reto para las autoridades. Por un lado, una estrategia posible y recomendable es la de usar los mecanismos que se han puesto en operación para el programa Red Solidaria y que han mostrado que han funcionado adecuadamente. En este esquema se pueden fortalecer las instituciones y asignarles mayores responsabilidades para el diseño y operación de la estrategia. Así, por ejemplo, el Consejo Directivo de la Red podría asumir las funciones normativas y de política de todo el sistema de protección social, mientras que la Secretaría de la Presidencia con la coordinación del área social podría prestar las funciones de Secretaría Técnica y elaborar las normas relativas al sistema de alerta temprano, los programas y los *triggers* y el sistema nacional de selección de beneficiarios. Entidades ejecutoras como el FISDL estarían a cargo de los diferentes componentes y programas.

Por otro lado sin embargo, es posible pensar en la creación de un ministerio o una entidad que sirva de punto focal a esta estrategia y sea el responsable, a través de diferentes ejecutores para su implementación. Si bien esta estrategia parece atractiva, no es recomendada debido a los costos que implica montar una nueva entidad, la demora en ponerla a funcionar (frente a la necesidad de actuar) y que los beneficios podrían obtenerse también con la estrategia anterior, si se cuenta con el más alto respaldo político como Red Solidaria ha tenido en los últimos cuatro años.

El financiamiento del programa también presenta un gran desafío frente a las necesidades de gasto de múltiples sectores. Aquí no se ha recomendado destinaciones específicas a estos programas dado que muchos de ellos son por su naturaleza temporales y deben terminar en algún momento cuando la situación mejore. Estos programas deben ser también flexibles para poder expandirse y/o contraerse rápidamente cuando la situación así lo aconseje. Por tanto, las asignaciones presupuestarias deben discutirse con los datos que justifiquen los programas y las evaluaciones y resultados que se tengan. En este informe se ha enfatizado el rol de la evaluación de los programas y el seguimiento de sus resultados. Esto ayudara a orientar la discusión desde un plano de resultados y apoyar las decisiones políticas que más sirvan para mejorar la protección social de los grupos más vulnerables y pobres del país.

Referencias bibliográficas.

- Alain de Janvry. “Los programas de transferencias en efectivo condicionadas en el gran contexto de la política social”, *Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas*, Estambul, Turquía. Junio 26, 2006.
- Alderman, H. y C. Paxson (1992). “Do The Poor Insure? A Synthesis of the Literature on Risk and Consumption in Developing Countries. *Policy Research Working Paper* (WPS 1008). Washington, D.C.: The World Bank.
- Arguello de Morera, Aida (2004). “Cobertura con calidad: la tarea pendiente de la educación rural” en el *Informe de Desarrollo Económico y Social 2004: el desafío rural: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades*. El Salvador: FUSADES/DEES.
- Beneke de Sanfeliú, M. y Mauricio Shi (2004). “Dinámica del ingreso rural en El Salvador”. *Serie de investigación* No. 2. San Salvador: Fusades/DEES.
- Castañeda, T. (2008). *Red Solidaria de El Salvador: avances y retos para el futuro*. El Salvador: Programa Red Solidaria.
- Castañeda, T y K. Lindert (2005). *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Castaneda, T. (2004). Compensation for trade reforms in agriculture in Latin America and The Caribbean: Policy options and design and implementation issues. Washington, D.C.: The World Bank.
- Dercon, Stefan (2005), “Risk, Insurance, and Poverty: A Review” in *Insurance Against Poverty* (Edited by Stefan Dercon). New York: Oxford University Press.
- Dimas, Leopoldo (2008). “Proyectos de agua potable” en *Evaluación de la cooperación de Japón para el desarrollo de la región oriental de El Salvador* (Editado por Rafael Pleitez). Documento inédito. El Salvador: Fusades/DEES.
- Dirección General de Estadísticas y Censos – DIGESTYC - (varios años). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. El Salvador: DIGESTYC.
- Fusades (2005). “Vulnerabilidad y protección social”. *Boletín Económico y Social*, No. 235.
- Fusades (2004). *Informe de Desarrollo Económico y Social 2004: el desafío rural: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades*. El Salvador: Departamento de Estudios Económicos y Sociales – DEES -.

Pleitez Chávez, R. (2004a). *Remittances as a strategy to cope with systemic risk: panel results from rural households in El Salvador*. Columbus, USA: The Ohio State University.

Pleitez Chávez, R. (2004b). “El desafío de las finanzas rurales: innovación en tecnologías financieras”. En *Informe de Desarrollo Económico y Social 2004: El desafío rural: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades*. El Salvador: Fusades/DEES.

PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*. El Salvador: PNUD.

Rivera Campos, Roberto (2008). “El desafío de la competencia y la inversión privada en energía eléctrica” en *Informe de Desarrollo Económico y Social 2007: recursos e infraestructura para la competitividad*. El Salvador: Fusades/DEES.

Skipper, Susan (2006). “Desarrollo del capital humano y reducción de la pobreza en El Salvador”. *Comercio Exterior*, Vol. 56, Núm. 11, noviembre, p.971.

Trigueros, Álvaro (2008). “Eficiencia del gasto público y sostenibilidad fiscal en El Salvador”. El Salvador: Fusades/DEES.

<http://www.prhessa.gob.sv/pages.php?ld=7>

www.redsolidaria.gob.sv