



Reducción de la Pobreza en El Salvador: Diagnóstico y Opciones Estratégicas

Presentación del Estudio de Pobreza
del Banco Mundial

Andrew Mason y Omar Arias

Abril 2004

Pobreza, Desigualdad y Riesgo Socio-Económico



- Evolución de la pobreza, desigualdad e indicadores de desarrollo humano
- Factores clave que explican las tendencias
- Riesgos socio-económicos: impactos de la crisis del café, los terremotos y la desaceleración económica



Mensajes Claves

- El Salvador logró un considerable progreso en la reducción de la pobreza y los indicadores sociales durante la década de los 1990s.
- El progreso se detuvo pero no se revirtió en los años 2000 – a pesar de los terremotos de 2001, la crisis del café en CA, y el bajo crecimiento de la economía doméstica y mundial.
- El crecimiento económico de base relativamente amplia ha sido clave en la reducción de la pobreza. Sin embargo, algunos grupos de población más pobre se han quedado rezagados.



Mensajes Claves

- Las remesas contribuyeron a la reducción de la pobreza pero no fueron el factor preponderante.
- Para que el crecimiento económico sea más efectivo para continuar reduciendo la pobreza de manera rápida y sostenida El Salvador necesita *una política social nacional* que defina acciones para:
 - Desarrollar el capital humano para todos y todas
 - Fortalecer los activos de los más pobres
 - Brindar protección a los más vulnerables.

Los avances de El Salvador en el desarrollo económico y social son considerables (I)

Indicador	1990-91	2000-02	Cambio
PIB Per Cápita (1995 Constante US\$)	1,376	1,763	+28%
Incidencia de la Pobreza (%)	66% (GOES) 64% (BM)	43% (GOES) 37% (BM)	-35% -42%
Incidencia de la Pobreza Extrema (%)	33% (GOES) 31% (BM)	19% (GOES) 15% (BM)	-42% -51%
Desnutrición infantil (peso por edad)	15% (IDM) 11% (FESAL)	12% (IDM) 10% (FESAL)	-20% -10%

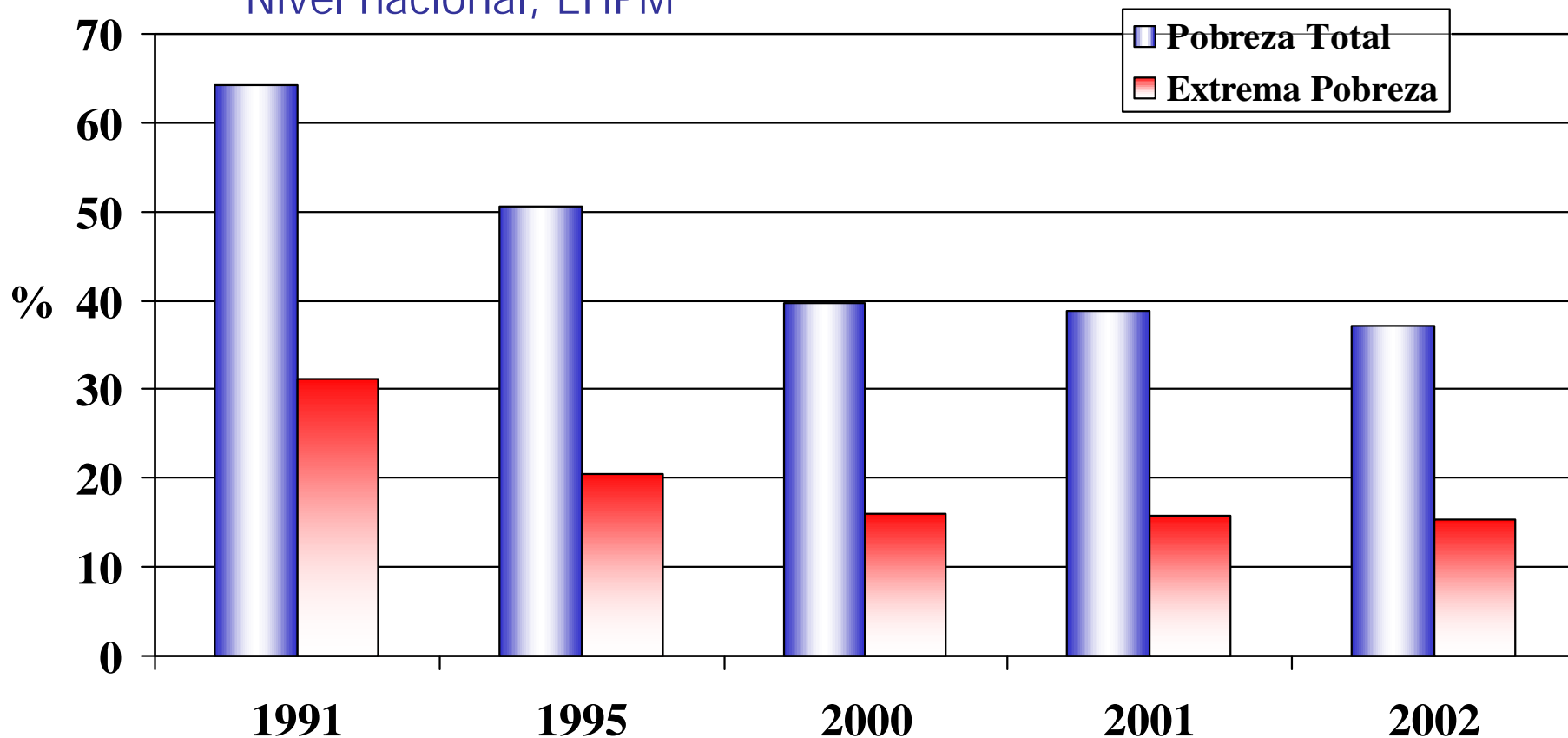


Los avances de El Salvador en el desarrollo económico y social son considerables (II)

Indicador	1990-91	2000-02	Cambio
Tasa neta de Cobertura Educ. Básica (%)	72%	80%	+10.8%
Tasa neta de Cobertura Secundaria (%)	18.9	30.4	+60.8%
Tasa de Mortalidad Infantil	46.0	31.2	-32%
En menores de 5 años	60.0	39.0	-35%
Acceso a Agua Potable (%)	66%	77%	+16.7%

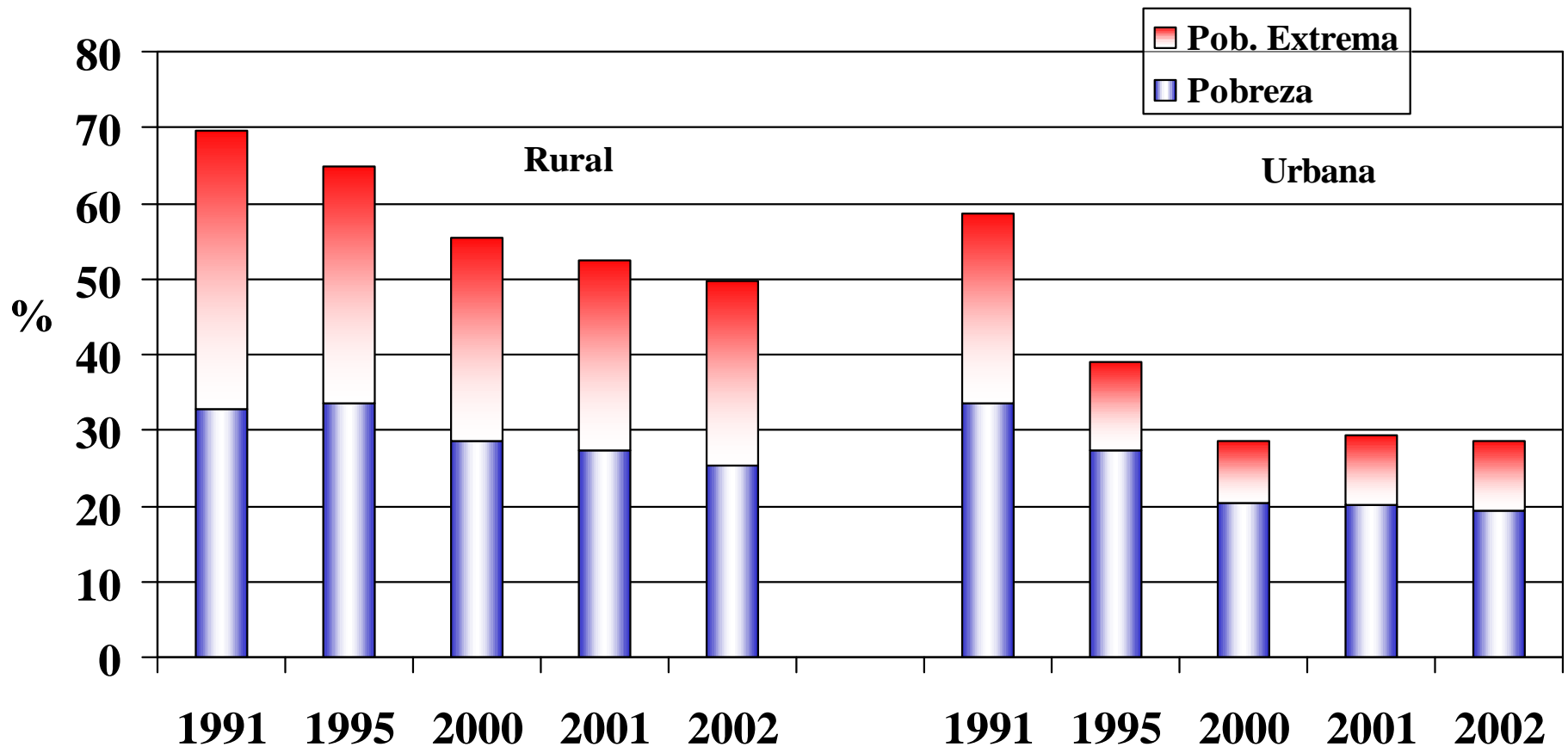
La Pobreza se redujo consistentemente en los 90s, pero se estancó en los 2000s

Nivel nacional, EHPM



Fuente: Estimaciones del Personal del Banco Mundial con datos de las EHPM.

La pobreza se redujo tanto en zonas urbanas y rurales. No obstante, la mitad de la población rural sigue siendo pobre.



Fuente: Estimaciones del Personal del Banco Mundial con datos de las EHPM.



La reducción significativa de la pobreza es corroborada por distintas fuentes y metodologías

- Las tendencias son muy similares con otras fuentes de información (Panel Rural BASIS-FUSADES-UNIVERSIDAD DE OHIO STATE) y cuando se utilizan distintas metodologías (DYGESTIC/BM).
- La magnitud de la caída no es afectada sensiblemente por distintas estimaciones del cambio en el costo de vida.
- La reducción de la pobreza de ingresos es consistente con la importante mejoría de los indicadores sociales y de condiciones de vida.



Qué factores han incidido en la reducción de la pobreza ?

Se consideran tres factores principales:

- La distribución de los beneficios del crecimiento económico
- Cambios sectoriales (ramas económicas) en los ingresos y el empleo
- Cambios en la capacidad de los hogares para generar ingresos (micro determinantes del ingreso per cápita del hogar)



En general, el crecimiento de los 90s fue de base amplia pero algunos grupos quedaron rezagados

- El ingreso per cápita de los hogares pobres moderados creció al mismo ritmo que el ingreso promedio (4% anual).
- Sin embargo, los ingresos del 20% más pobre casi no crecieron, en particular para los hogares:
 - Que no lograron diversificarse hacia actividades no agrícolas
 - Con jefe desempleado o en un empleo cuenta propia
 - Con jefe con poca o ninguna educación
- Al crecer las brechas entre los pobres extremos y los que salieron de la pobreza, aumentó la desigualdad del ingreso.



La pobreza cae principalmente por aumentos en los ingresos en las distintas ramas económicas

- Los ingresos promedio crecieron relativamente más rápido en el comercio y los servicios y mucho menos en el sector agrícola.
- Los movimientos de empleo fuera del sector agrícola, mayormente hacia el comercio y los servicios, también contribuyeron a reducir la pobreza.
- No obstante, casi la mitad de los hogares pobres todavía deriva la mayor parte de su ingreso del sector agrícola.



El crecimiento benefició más a los hogares con:

- Mayores niveles de educación (especialmente superior)
- Jefes o jefas en empleo asalariado
- Un mayor acceso a activos físicos (i.e., tierra) e infraestructura de transporte
- Una mayor inserción en actividades no agrícolas (incluyendo productos no tradicionales)
- Participación de la mujer en el mercado de trabajo



En general, los determinantes del ingreso del hogar mejoraron favorablemente

- Aumentaron los niveles educativos (sobre todo hacia la secundaria)
- Mejoró el acceso a carreteras y/o transporte
- Aumentó la inserción laboral de la mujer
- Cayó el empleo agrícola
- Sin embargo, aumentó el empleo informal cuenta propia



Los hogares más pobres enfrentan otras desventajas:

- Son afectados más negativamente por el desempleo, la inactividad y el tener un mayor número de dependientes
- Tienen menores retornos a la educación (especialmente al nivel superior)
- Enfrentan las mayores desventajas salariales de tener un empleo informal



El rol de las Remesas del exterior

- Las familias que reciben remesas mantuvieron ingresos per cápita un 50% más altos que las que no reciben.
- Sin embargo, a pesar de que han crecido rápidamente, apenas representan en promedio un 7% del ingreso de todos los hogares (un 10% en el 2do y 3er quintiles).
- Sólo un 11% de las familias Salvadoreñas más pobres reciben remesas.
- Si se descuentan los ingresos por remesas sólo un 5 por ciento de los hogares no habría salido de la pobreza.
- Su uso para financiar actividades productivas de los hogares es limitado.



Impactos de los Terremotos de 2001 en la pobreza

- Si bien no revirtieron el progreso en la reducción de la pobreza a nivel nacional, tuvieron impactos locales importantes a corto plazo y contribuyeron a retrasar el progreso de la matrícula escolar.
- Un 4% de la población en las municipalidades más afectadas (Cuscatlán y Usulután) cayó en la pobreza y una fracción similar de niños/as dejó de asistir a la escuela por los terremotos.
- La pobreza en los municipios afectados se redujo a los niveles anteriores a los terremotos de 2001, aunque no así la matrícula escolar.



Impactos de la Crisis del Café

- El análisis de los datos del panel rural de El Salvador --1997-2001 (FUSADES)-- indica que
 - Los ingresos de los hogares en el sector café crecieron más lentamente que en otros hogares (controlando por otros factores).
 - La crisis no ha tenido impactos sistemáticos en la educación de los niños y niñas – aunque puede haber tenido impactos negativos en localidades específicas.
 - La crisis pudo haber afectado negativamente la nutrición de los niños y las niñas en regiones de intenso cultivo de café.



Prioridades para las políticas públicas

- **Reanudar el crecimiento sostenido y definir una política social nacional con acciones para:**
 - Fortalecer las inversiones sociales asegurando que beneficien a los pobres a fin de que puedan aprovechar las oportunidades que brinda el crecimiento y mejorar sus condiciones de vida.
 - Priorizar el desarrollo del capital humano (educación, salud y desarrollo infantil) y el fortalecimiento de los activos de los pobres (infraestructura rural).
 - Establecer redes de protección social para los más vulnerables.
 - Facilitar un uso más productivo de las remesas.
- **Explotar la complementariedad entre estas acciones y las políticas públicas para promover el crecimiento y la competitividad.**



Elementos de una estrategia para la reducción de la pobreza



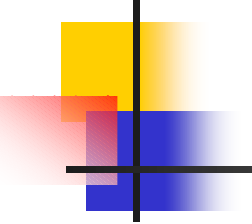
Estructura de la presentación

- Desarrollo del capital humano
 - Educación
 - Salud
- Desarrollo de infraestructura rural
 - Carreteras
 - Agua potable
- Una red de protección social



Educación – logros recientes, desafíos pendientes

- Entre 1991-2002 los indicadores educativos mejoraron significativamente para los pobres
 - Las tasas de cobertura y graduación a los niveles básico y secundario aumentaron
 - Los años de escolaridad, en promedio, se incrementaron
 - En el nivel básico, las diferencias entre los pobres y los no-pobres disminuyeron
- No obstante, hay desafíos importantes
 - Aproximadamente 20% de los pobres no van a la escuela
 - Menos del 50% de los pobres completan el 2do ciclo; menos del 25% completan el 3er ciclo
 - La calidad de la educación es baja, especialmente para los pobres

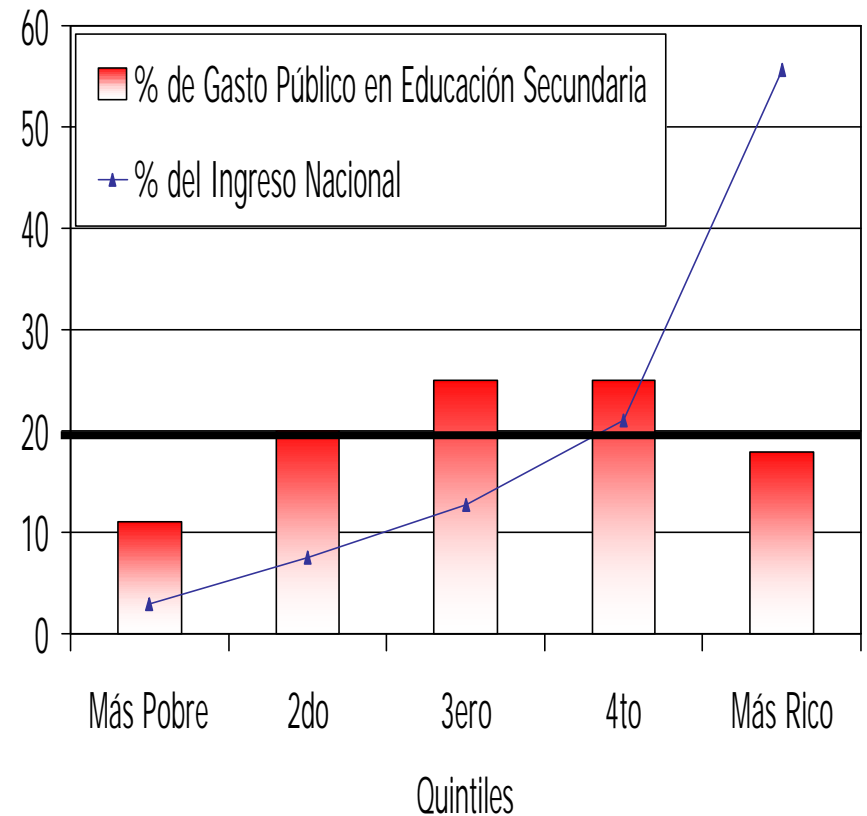
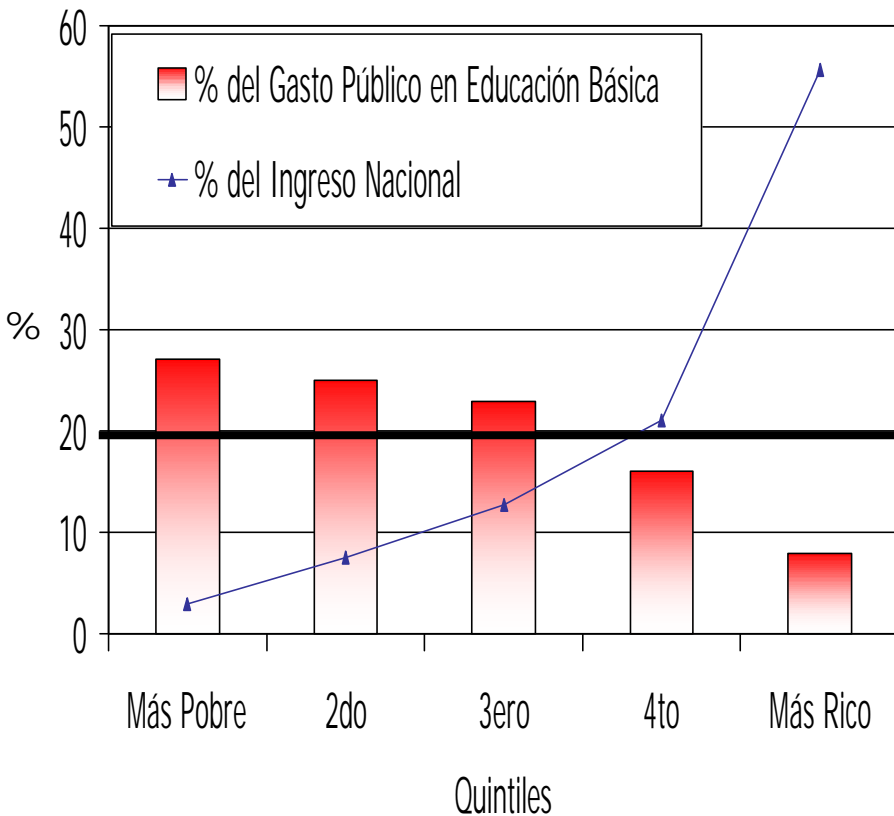


El gasto público en educación ha aumentado en años recientes

- El gasto público en educación en El Salvador ha aumentado en años recientes:
 - De 2.3% del PIB en 1996 a 3.2% en 2003
 - De 12.4% del Presupuesto del Gobierno Central en 1996 a 19.5% en 2003
- No obstante, el gasto en educación pública está por debajo del promedio en Latino América, que era el 4.1% del PIB en 2003
- El gasto por estudiante, como porcentaje del PIB per cápita, es también bajo para los estándares de la región
- Además, el gasto privado por estudiante, en promedio, es considerablemente más alto que el gasto público

El gasto público en el nivel básico es pro-pobre, mientras el gasto público en el nivel secundario beneficia más a los quintiles medios

Proporción de los beneficios del gastos público, por quintil, 2002





Como mejorar el acceso a la educación para los pobres

- Asegurar que todos los pobres mejoren su educación
 - Continuar la reforma educativa
 - Lograr cobertura primaria universal
 - Aumentar la matrícula en el 3er ciclo de la educación básica y secundaria incluyendo a los pobres, y
 - Mejorar la calidad de la educación pública a todos los niveles



Salud – logros recientes, desafíos pendientes

- Entre 1991-2002 indicadores de salud mejoraron
 - La esperanza de vida aumentó a 70 años
 - Las tasas de mortalidad infantil/en niños menores de 5 años declinaron
 - El porcentaje de partos atendidos por personal de salud especializado aumentó
- No obstante, hay desafíos importantes especialmente para los pobres
 - Cerca de 25% de la población – la mayoría pobres rurales – todavía no tiene acceso adecuado a servicios de salud
 - La reducción de la desnutrición infantil se ha rezagado
 - Los servicios de salud son frecuentemente de baja calidad
 - Las medicinas son caras comparando con los niveles internacionales, y frecuentemente son de baja calidad

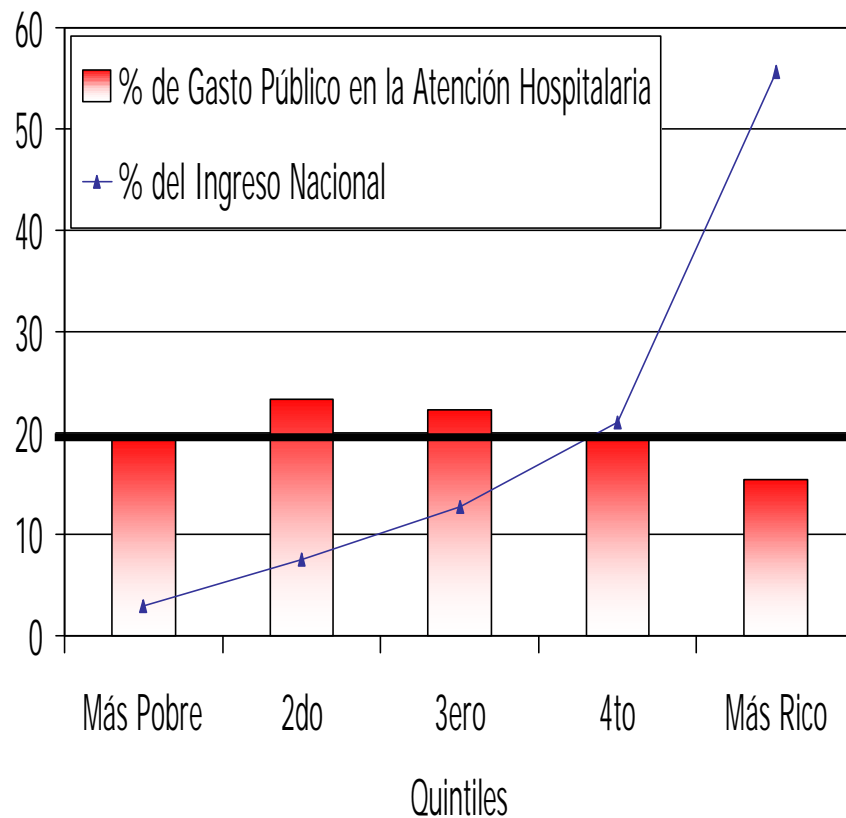
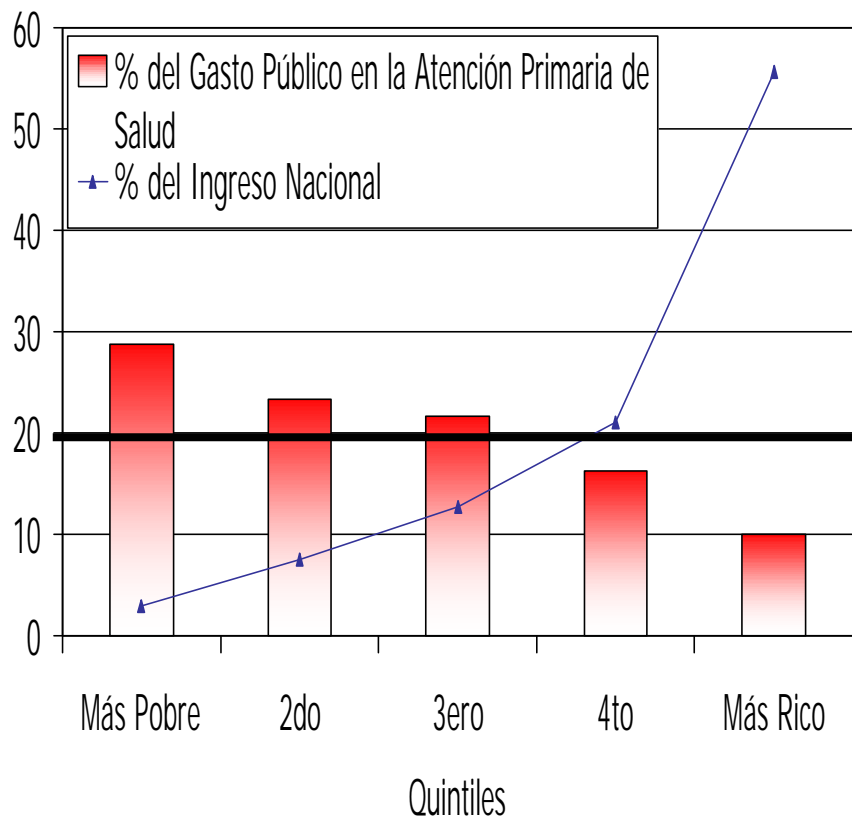


El gasto de salud pública ha aumentado

- El gasto del Ministerio de Salud (MSPAS) ha aumentado en años recientes:
 - De 1.5% del PIB en 1996 a 1.6% en 2003
 - De 7.8% del Presupuesto del Gobierno Central en 1996 a 9.7% en 2003
- Sin embargo, el gasto público per cápita sigue siendo alrededor del 70% del promedio de América Latina
- Además, el gasto privado en salud es alto comparado con el nivel en la región, constituyendo 57% del gasto nacional en salud

El gasto de MSPAS en la atención primaria y en la hospitalaria es pro-pobre

Proporción de los beneficios del gasto público, por quintil, 2002





Continuar mejorando los resultados básicos de la salud para los pobres

- Extender la cobertura a los pobres sin acceso
- Rehabilitar los hospitales dañados por los terremotos del 2001
- Fortalecer las instituciones que prestan servicios de salud primaria, a través los SIBASIS
- Mejorar la calidad del servicio
- Reducir los costos de medicinas
- Mejorar la regulación de la prestación de servicios del sector privado

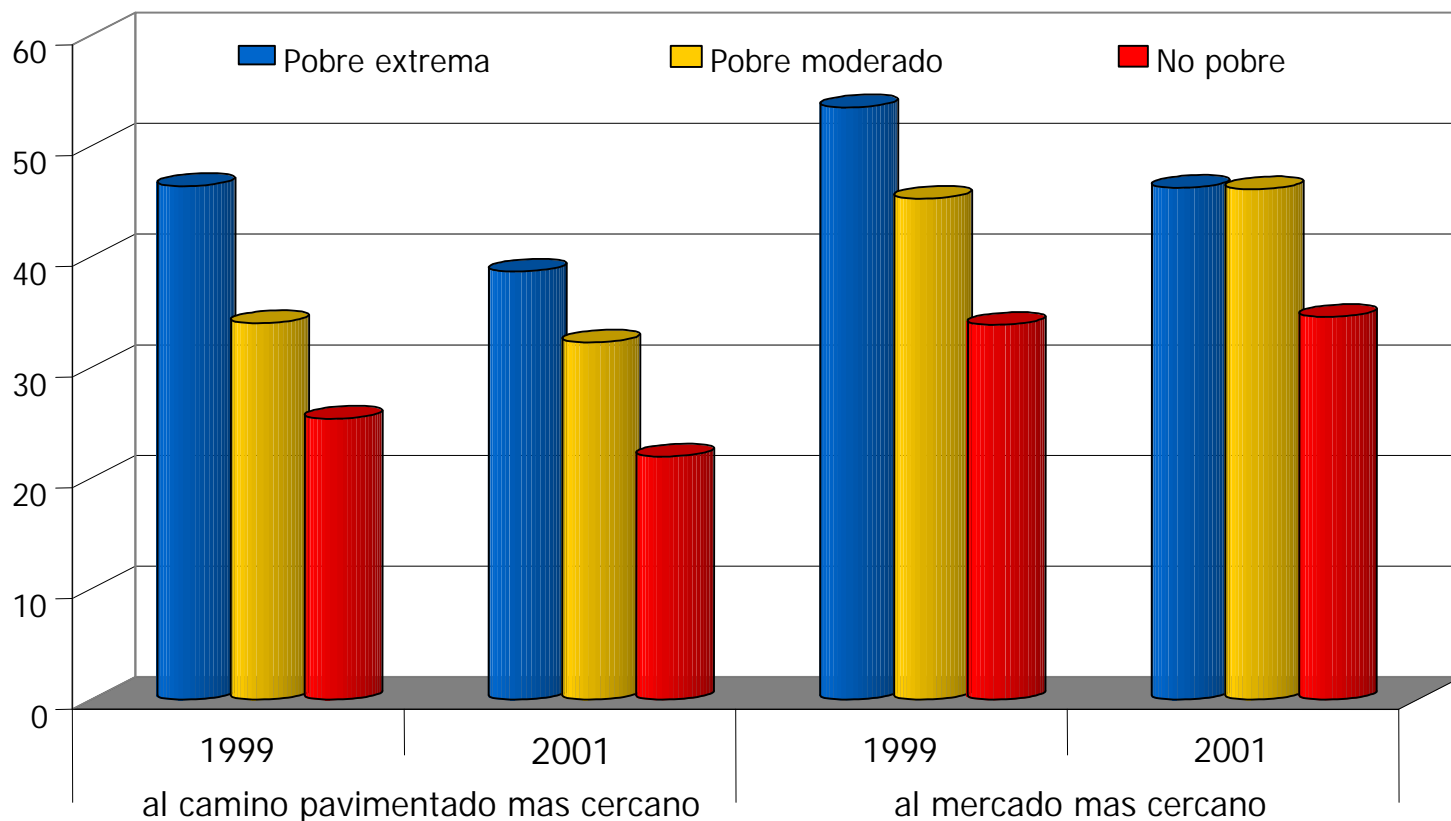


Carreteras rurales – logros recientes, desafíos pendientes

- Desde 1999-2003, el 40% de la red principal de carreteras nacionales fue rehabilitada y reparada:
 - La red de pavimentación fue aumentada en un 40% (ej: a través de Caminos Rurales Sostenibles)
 - Los daños del terremoto fueron reparados
- Durante este período, el gasto público en carreteras aumentó – de 1.0% a 1.8% del PIB
- Estas inversiones han mejorado el acceso de los pobres a servicios básicos, mercados y, por tanto, a oportunidades económicas
- No obstante, muchos de los pobres – especialmente en áreas rurales remotas – todavía permanecen aislados

Los pobres se han beneficiado de la mejora en carreteras y transporte

Promedio de minutos a los caminos pavimentados y mercados, 1999 y 2001



Fuente: basada en los datos del BASIS, panel rural de FUSADES/OSU



Acciones para mejorar el acceso a carreteras para los pobres rurales

- Continuar la expansión de inversiones en caminos rurales
- Mejorar el mantenimiento de las carreteras secundarias y terciarias para asegurar la sostenibilidad de las inversiones recientes en caminos rurales
- Fortalecer la capacidad local para construir y mantener la infraestructura rural



Agua potable y saneamiento – logros recientes, desafíos pendientes

- Aumentó significativamente, especialmente para los pobres, el acceso entre 1991-2002, ej.:
 - en más de dos tercios para agua, y
 - más de un tercio para servicios sanitarios
- No obstante, persisten importantes disparidades de acceso:
 - Cerca de la mitad de las familias más pobres todavía carecen de acceso a agua
 - Alrededor del 20% de las familias más pobres carecen de servicios sanitarios adecuados
 - Hay una capacidad inadecuada para expandir el acceso a las áreas rurales



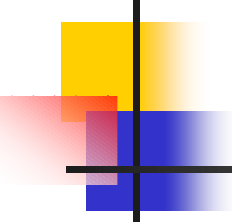
Acciones para aumentar el acceso a agua potable

- Fortalecer la capacidad institucional para focalizar las inversiones hacia los más pobres
- Fortalecer la unidad de descentralización de ANDA y apoyar la creación de más empresas descentralizadas autosostenibles
- Avanzar en la creación de una reguladora independiente



Una red de protección social

- Junto con crecimiento económico, inversiones en capital humano e infraestructura orientadas hacia los pobres son elementos claves de una política social nacional para reducir la pobreza
- Al mismo tiempo, hay grupos muy pobres y vulnerables que no han podido aprovechar el crecimiento o intervenciones tradicionales sectoriales para escapar la pobreza
- Muchos hogares tienen estrategias propias – ej., migración, remesas – pero frecuentemente los más pobres y vulnerables no pueden beneficiarse mucho de estas estrategias
- Por esas razones es importante desarrollar una red de protección social que apoye los grupos más pobres y vulnerables



Una red de protección social – programas relevantes, cobertura insuficiente

- El Salvador tiene un número pequeño de programas que proveen asistencia a familias muy pobres y vulnerables
- Los programas son en general pertinentes – están orientados a los grupos de alto riesgo (ej.: niños pobres menores de 6 y sus madres, etc.)
- Pero su impacto es relativamente bajo debido a
 - Cobertura baja
 - Insuficiente gasto público
 - Focalización débil
 - Carencia de coherencia/coordinación entre programas
 - Baja costo-efectividad en algunos casos



Elementos de una red de protección social efectiva

- Un *enfoque estratégico* que establezca redes de protección como parte integral de la política social y la estrategia de reducción de la pobreza
- Un *mecanismo institucional* para la coordinación de programas en una manera costo-eficaz y eliminar duplicaciones
- *Cobertura de programas* más amplia en áreas prioritarias
- Un *mecanismo efectivo para focalizar* los programas
- *Complementar, no desplazar, a las acciones privadas*
- Sistemas de *monitoreo y evaluación* de impacto para identificar modelos eficaces y costos efectivos de entrega de servicios



Resumen

- Los indicadores sociales han mejorado significativamente, y en un número de casos, las brechas han disminuido entre los pobres y los no pobres
- Esto se debe en parte a aumentos en el gasto público y patrones de gastos que, en muchos casos, han sido pro-pobres
- Además, es importante recordar que
 - El gasto de los hogares es significativo, especialmente para los más pobres
 - El gasto público per cápita es bajo



Hacia una política social nacional

- Para asegurar que el crecimiento económico sea más efectivo en la lucha contra la pobreza, será importante definir una política social nacional que
 - Mejore el acceso para todos, especialmente los pobres, a través de los programas sectoriales fortalecidos
 - Establezca una red de protección social para proteger los miembros más pobres y vulnerables con instrumentos focalizados
- Esto requerirá un consenso nacional alrededor de metas específicas con estrategias de implementación, y lograr un compromiso que asegure los recursos para las inversiones sociales claves



Reducción de la Pobreza en El Salvador: Diagnóstico y Opciones Estratégicas

Presentación del Estudio de Pobreza
del Banco Mundial

Andrew Mason y Omar Arias

Abril 2004