

Efectos de las transferencias y
los subsidios sobre **la pobreza**
y **la distribución del ingreso**
en El Salvador

Efectos de las transferencias y
los subsidios sobre **la pobreza**
y la distribución del ingreso
en El Salvador

2015
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
San Salvador

350.7
C417e Cerritos Ascencio, Mónica María, 1986-
sv Efectos de las transferencias y los subsidios sobre la pobreza y la
distribución del ingreso en El Salvador / Mónica María Cerritos Ascencio,
Gonzalo Ernesto Aguilar Rivas. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. :
FUNDE, 2015.
54 p. : ilus. ; 28 cm.

ISBN 9789996149276

1. Política fiscal-El Salvador. 2. Transferencias. 3. Pobreza.
I. Aguilar Rivas, Gonzalo Ernesto, coaut. II. Título.

BINA/jmh

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE
Una publicación del Área de Macroeconomía y
Desarrollo

Primera Edición
San Salvador, El Salvador, Centroamérica
Abril 2015

Investigación elaborada por:
Mónica Cerritos y Gonzalo Aguilar

Diseño editorial y diagramación:
Contracorriente Editores

Impresión: Imprinsa S.A. de C.V.

© FUNDE, 2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta
publicación siempre y cuando se cite a la FUNDE.
Los contenidos de este documento son responsabilidad
exclusiva de FUNDE y en ningún caso deben
considerarse que reflejan la postura de Irish Aid



Índice

1. Introducción/ 4

2. Caracterización del Gasto Público en El Salvador/ 6

2.1 ¿Cómo ha evolucionado el gasto público?/7

2.2 ¿Cuál ha sido la dinámica del gasto público social?/10

2.3 ¿Qué ha pasado con el gasto en transferencias y subsidios al consumo?/14

3. ¿Cómo medir el efecto de las transferencias y los subsidios sobre la pobreza y la distribución del ingreso?/ 18

3.1 ¿Qué son las transferencias y los subsidios?/19

3.2 ¿Qué es y cómo medir el ingreso?/20

3.3 ¿Qué es la pobreza y cómo medirla? Instrumentos para su conceptualización y medición/21

3.4 ¿Qué es la desigualdad y cómo medirla? Elementos conceptuales e instrumentos para su medición/22

3.5 ¿Cómo saber quienes se benefician de las transferencias y subsidios?/23

4. Estimando el efecto de las transferencias y los subsidios sobre la pobreza y la distribución del ingreso en El Salvador/ 26

4.1 Aspectos metodológicos/26

4.2 Una mirada a la distribución del gasto en transferencias y subsidios/29

4.3 Análisis de Incidencia: Efectos de las transferencias y los subsidios sobre la magnitud e intensidad de la pobreza/32

4.4 Análisis de Incidencia: Efectos de las transferencias y los subsidios sobre la distribución del ingreso/35

4.5 Eficiencia del gasto en transferencias y subsidios/36

5. Conclusiones y recomendaciones/ 40

6. Referencias / 44

7. Anexos/ 46

1. Introducción

La pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso son dos de los fenómenos socioeconómicos más preocupantes en los países de América Latina y el Caribe.¹

En la región, la pobreza tuvo una tendencia decreciente durante la última década, pasando de 43.9% en 2002 a 28.8% en 2012, registrándose así los niveles más bajos de los últimos tres decenios, mientras que la concentración del ingreso siguió un patrón levemente decreciente, con variaciones promedio de -1% anual en el índice de Gini durante el mismo período (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012). El panorama en El Salvador no ha sido muy distinto al observado en los países de la región, pues entre 2002 y 2013 la pobreza extrema cayó de 17.5% a 7.1% y la pobreza total de 37.0% a 29.6% (Dirección General de Estadísticas y Censos, varios años), mientras que el Índice de Gini experimentó una caída desde 0.53 hasta 0.44 (CEPALSTAT, 2014).

La mejoría en los indicadores de pobreza y desigualdad en El Salvador ocurre en un contexto en el que la política gubernamental se ha orientado a incrementar el gasto en programas sociales y a mantener los subsidios para atender las necesidades de las personas más vulnerables. En 2009 se definió como objetivo nacional de la Política Presupuestaria² “orientar recursos a la atención de los grupos más vulnerables, incrementando los programas sociales y manteniendo los subsidios”, en 2010 y 2011 se estableció como prioridad nacional la “creación de las bases del Sistema de Protección Social Universal (SPSU)” y en 2012 y 2013 se determinó que “avanzar en la instauración del Sistema de Protección Social Universal” era una prioridad nacional (Ministerio de Hacienda, varios años).

Aún más, durante el período 2009-2013 se especificó como lineamiento estratégico de la Política Fiscal la necesidad de garantizar los recursos para satisfacer los requerimientos sociales, cuyo cumplimiento debía estar sujeto a la priorización del gasto en las intervenciones y programas del Sistema de Protección Social Universal, así como en educación, salud, servicios sociales básicos, generación de empleo y seguridad. Además, en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014³ se estableció como apuesta estratégica “construir una sociedad equitativa (...) con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad” y donde “el aporte del gobierno será la implementación del Sistema de Protección Social Universal”.

En línea con la evidencia cuantitativa e institucional descrita en los párrafos anteriores, el objetivo de esta investigación es determinar cuál es la contribución de las transferencias y los subsidios entregados por el gobierno de El Salvador al ingreso de los hogares salvadoreños y, por tanto, a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país.

La investigación consiste en la aplicación de la metodología del Análisis de Incidencia al gasto en transferencias y subsidios en El Salvador, utilizando los datos de la Encuesta Longitudinal de

Protección Social (ELPS) 2013. Este documento pretende ser una contribución a la comprensión de cómo se componen los ingresos de los hogares salvadoreños, cómo las transferencias y los subsidios gubernamentales actúan en la mejora de los indicadores de pobreza y concentración del ingreso, qué mecanismos pueden implementarse para mejorar estos efectos y qué políticas complementarias son imprescindibles para seguir avanzando en la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso en el país.

Para el propósito descrito, el documento se divide en cinco secciones, incluyendo esta Introducción. En la Sección 2 se realiza una breve caracterización del gasto público en El Salvador, con especial énfasis en el gasto social y, aún más, en el gasto en las transferencias y subsidios del Sistema de Protección Social Universal; en la Sección 3 se desarrollan los aspectos metodológicos y conceptuales relevantes para el Análisis de Incidencia; en la Sección 4 se muestran las especificidades metodológicas para la realización de un Análisis de Incidencia en El Salvador, y se señalan los principales resultados de la investigación; finalmente, en la Sección 5 se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación.

1. De hecho, se afirma que América Latina es la región más desigual de todo el mundo, y que sólo es comparable a los países del África Subsahariana (López & Perry, 2008).
2. La Política Presupuestaria es el instrumento legal del Estado salvadoreño para definir los lineamientos y criterios generales que deben orientar anualmente la formulación del Presupuesto Público.

3. El Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2010-2014 “contiene la visión, las apuestas, las prioridades, los objetivos y las metas del gobierno de la República de El Salvador para el período 2010-2014” (Gobierno de El Salvador, 2010).

2. Caracterización del Gasto Público en El Salvador

El gasto público es el conjunto de recursos financieros que el Estado destina para adquirir y entregar los bienes, servicios, subsidios y transferencias que son necesarios para el desarrollo de la gestión institucional del Estado en respuesta a las necesidades y exigencias de la población (Ministerio de Hacienda, 2014).

El gasto público forma parte de la política económica del Estado, pues a través de él determina la provisión de bienes públicos y estructura los incentivos para la inversión, el empleo y el consumo, generando impactos en el crecimiento de corto y largo plazo.

Por otra parte, el gasto público social⁴ es el conjunto de erogaciones estatales destinadas a financiar “los servicios que presta el gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de menores ingresos, a efecto de lograr su mejor incorporación al sistema económico y alcanzar su bienestar” (Martínez & Collinao, 2010). De este modo, puede afirmarse que el gasto social es un instrumento fundamental para combatir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, pues intenta igualar las oportunidades de partida de la población.

El gasto social tiene un componente no previsional, que es aquel que no incluye el gasto en seguridad social en salud y pensiones, que suele ser “no contributivo”. El gasto social tiene también un componente previsional. Si el gasto previsional proviene directamente del Estado y no

de las aportaciones de los empleadores y los trabajadores, este gasto se considera “no contributivo”; no existe consenso en relación a si el gasto previsional es “contributivo”: por un lado, se argumenta que este gasto es un ingreso privado que se paga de forma diferida, por lo que no puede ser considerado gasto social (Immervoll et.al, 2009); por otro lado, se argumenta que la responsabilidad de pago de las pensiones del sistema público recae, en última instancia, en el gobierno central, pues constituye una obligación real del Estado⁵ (Fuentes & Rodríguez, 2009).

En síntesis, el gasto social “no contributivo” resulta de la suma del gasto no previsional y del gasto previsional “no contributivo”. Una definición más amplia de gasto social es la de gasto social “mixto”, en la que al gasto social “no contributivo” se le adiciona el gasto previsional “contributivo”.

En El Salvador, el gasto en el área de Desarrollo Social incluye el gasto “no contributivo” y una parte del gasto “contributivo”. El gasto social “no contributivo” incluye el gasto destinado al financiamiento de programas e intervenciones directas e indirectas en educación, salud, alimentación, empleo, etc.; por otra parte, el gasto social “contributivo” incluye únicamente los recursos destinados al financiamiento al Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público, pero no registra los fondos destinados al financiamiento del Sistema de Pensiones Público (SPP), pues a partir de octubre de 2006 las pensiones empezaron a financiarse con recursos provenientes del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP).⁶

En línea con lo anterior, en esta sección se realiza una breve caracterización y análisis del gasto

público y del gasto social del Gobierno Central⁷ en El Salvador durante el período 2009-2013.

2.1 ¿Cómo ha evolucionado el gasto público?

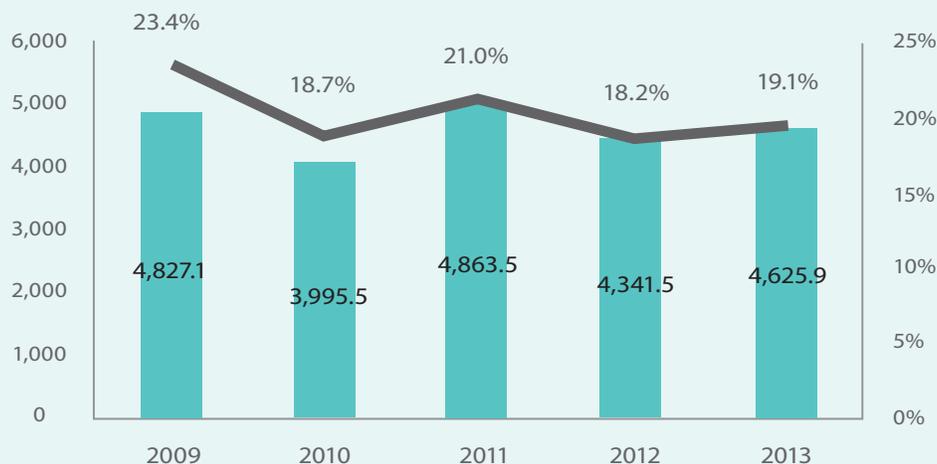
Entre 2009 y 2013, el gasto público pasó de US\$ 4,827.1 millones a US\$ 4,625.9 millones, lo que significó una reducción absoluta de US\$ 201.1 millones y una reducción relativa de 4.2%. Sin embargo, la medición del gasto público como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) es un instrumento de mayor utilidad para aproximarse al nivel de gasto, pues es un indicador de la participación del Estado en la economía (Martner & Aldunate, 2006). Los datos muestran que entre 2009 y 2013 el gasto público pasó de representar el 23.4% al 19.1% del PIB, aunque con fluctuaciones durante ese período (ver Gráfico 1).

La tendencia decreciente observada durante el período 2009-2013 en el gasto del Gobierno Central contrasta con la tendencia creciente observada durante el mismo período en el gasto del Sector Público No Financiero (ver informe de Rendición de Cuentas 2013-2014 del Ministerio de Hacienda), lo que daría indicios de un proceso de descentralización del gasto.

En El Salvador, el gasto público se clasifica en seis áreas de gestión:⁸ a) Conducción Administrativa, gastos para el normal funcionamiento de la gestión pública y la administración financiera del Estado; b) Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana, gastos destinados al cumplimiento de las políticas de seguridad pública y el fortalecimiento del sistema de justicia; c) Apoyo al Desarrollo Económico, gastos orientados a la provisión de infraestructura pública, incentivos para la actividad productiva, protección del medio ambiente y conservación

GRÁFICO 1.

Evolución del gasto público en El Salvador (2009-2013)
(en millones de US\$ y como porcentaje del PIB)



Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013, Ministerio de Hacienda.
Elaboración propia.

de recursos naturales; d) Deuda Pública, gastos para el pago de amortizaciones, intereses y comisiones de la deuda pública interna y externa; e) Obligaciones Generales del Estado, gastos destinados a aportes, cuotas, subvenciones y otros compromisos generales; y f) Desarrollo Social, gastos destinados a proveer directamente los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de salud, educación, protección social, etc.

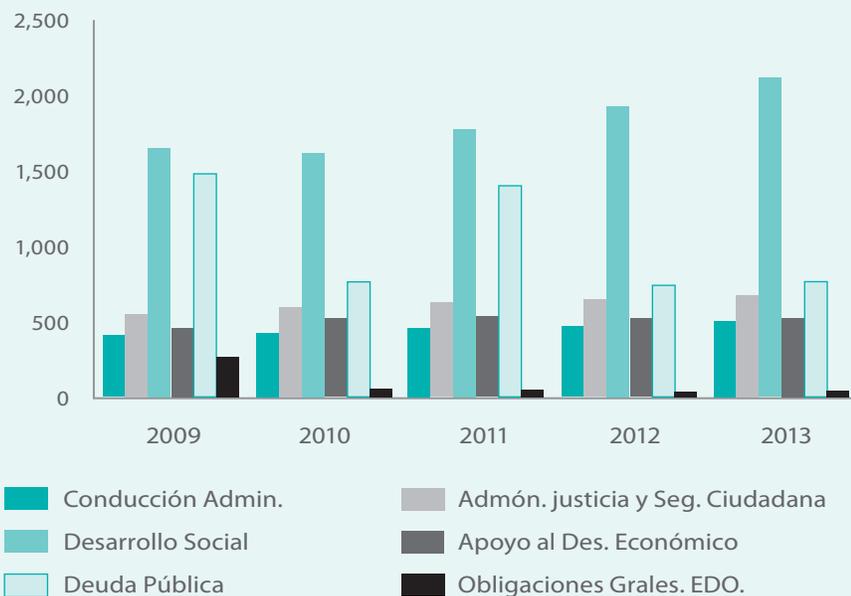
Entre 2010 y 2013, el gasto en Desarrollo Social mostró una tendencia creciente, incrementándose de US\$ 1,6423.2 millones a US\$ 2,107.2 millones, aunque entre 2009 y 2010 se observó una ligera caída (ver Gráfico 2). La tasa de crecimiento promedio anual de este gasto fue de 8.1%, con un máximo de 9.5% en el período 2010-2011 y un mínimo de -1.3% en el período 2009-2010. La participación del gasto en Desarrollo Social respecto del gasto público fue de 40.2% en pro-

medio (ver Gráfico 3), pasando de 34.1% en 2009 a 45.6% en 2013.⁹

Las cifras dan cuenta de la importancia del área de Desarrollo Social en la estructura financiera del Estado, pues no sólo es el área de gestión con mayor participación en el gasto público durante el quinquenio 2009-2013, sino que también incrementó su participación en este período. En general, el análisis permite concluir que el gasto social ha cobrado cada vez mayor relevancia en la ejecución del Presupuesto Público salvadoreño, hecho que está en relación directa con los lineamientos especificados en la Política Presupuestaria y en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, así como con la aplicación de una política fiscal anticíclica de parte del Ministerio de Hacienda, en respuesta a la crisis financiera internacional que afectó la economía nacional en 2009.

GRÁFICO 2.

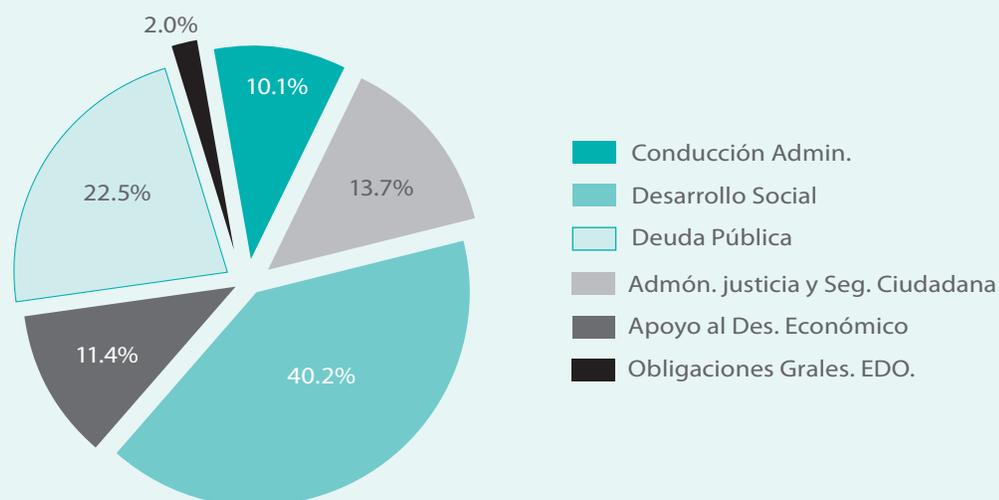
Evolución del gasto público en El Salvador (2009-2013)
(en millones de US\$ y como porcentaje del PIB)



Fuente: *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013*. Ministerio de Hacienda.
Elaboración propia.

GRÁFICO 3.

Participación promedio del gasto en áreas de gestión en El Salvador (2009-2013)
(como porcentaje del gasto público total)



Fuente: *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013*. Ministerio de Hacienda.
Elaboración propia.

2.2 ¿Cuál ha sido la dinámica del gasto público social?

El análisis de la evolución del gasto social en El Salvador resulta útil para aproximarse a su importancia como instrumento de política social. De forma general, el gasto social “no contributivo” se compone de los recursos destinados a financiar los ramos de: a) Educación; b) Salud; c) Financiamiento a Gobiernos Municipales; d) Desarrollo Social; e) Programa de Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas; y f) Programa de Rehabilitación de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado. Por otra parte, al gasto social “contributivo” especificado en el Presupuesto Público —Financiamiento al Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público—, puede agregarse, únicamente para efectos de análisis, los montos destinados al Financiamiento del Sistema de Pensiones Público —Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP).¹⁰

Durante el período 2009-2013,¹¹ el gasto social “mixto” mostró una tendencia creciente, aumentando de US\$ 1,989 millones a US\$ 2,550.2 millones, lo que significó un crecimiento acumulado de 28.2%, con una tasa de crecimiento promedio anual de 6.5%, mientras que su participación promedio en relación al PIB fue de 9.7%. Estas cifras pueden explicarse por la evolución del gasto social “no contributivo” y del gasto social “contributivo”. El primero mostró una tendencia creciente, pasando de US\$ 1,544.7 millones a US\$ 2,003.1 millones, lo que representó un crecimiento acumulado de 29.7%, con una tasa de crecimiento promedio anual de 6.8%; el segundo pasó de US\$ 444.3 millones a US\$ 547.1 millones, lo que constituyó un crecimiento acumulado de 23.1%, con una tasa de crecimiento promedio anual de 5.6% (ver Gráfico 4 y Gráfico 5).

Del mismo modo, la evolución del gasto social “no contributivo” y del gasto social “contributivo” puede ser explicada por la dinámica del gas-

GRÁFICO 4.

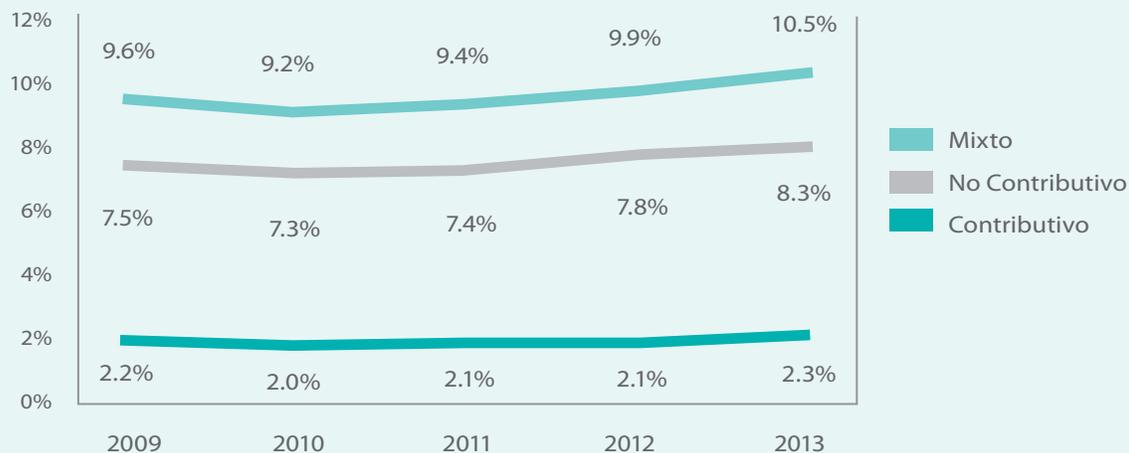
Evolución del gasto público social en El Salvador (2009-2013), por tipo de gasto (en millones de US\$)



Fuente: *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013*. Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

GRÁFICO 5.

Evolución del gasto público social en El Salvador (2009-2013), por tipo de gasto (como porcentaje del PIB)

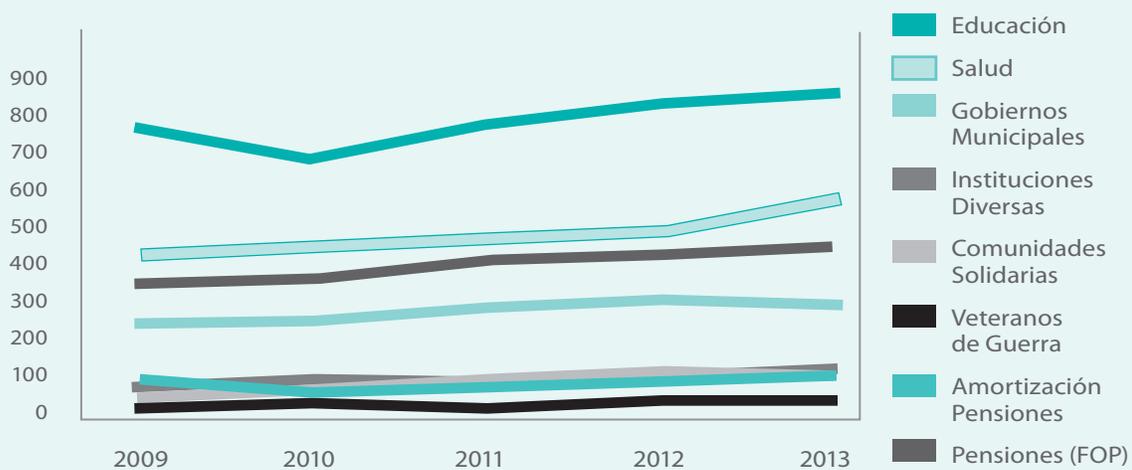


Fuente: *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013*. Ministerio de Hacienda.
Elaboración propia.

to en cada uno de sus componentes. A continuación se analizan estas cifras para el período 2009-2013 (ver Gráfico 6 y Gráfico 7):

GRÁFICO 6.

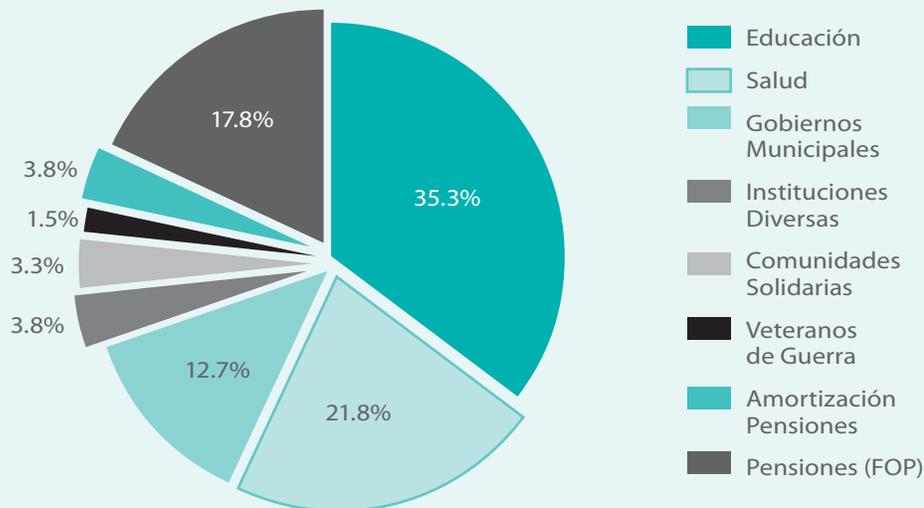
Evolución del gasto social en El Salvador (2009-2013), por componentes (en millones de US\$)



Fuente: *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013*. Ministerio de Hacienda.
Elaboración propia.

GRÁFICO 7.

Participación promedio de los componentes del gasto social en El Salvador (2009-2013) (como porcentaje del gasto social "mixto")



Fuente: *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013*. Ministerio de Hacienda.
Elaboración propia.

Gasto social "no contributivo"

- Educación:** entre 2010 y 2013 registró una tendencia creciente, pasando de US\$ 687.8 millones a US\$ 859.1 millones, mientras que de 2009 a 2010 se observó un decrecimiento relativamente importante. Entre 2009 y 2013, la tasa de crecimiento acumulada del gasto fue de 13.6%, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 3.5%, con un máximo de 11.1% en el período 2010-2011 y un mínimo de -9.0% en el período 2009-2010. Su participación respecto del gasto social "mixto" fue de 35.3% en promedio, siendo el componente más importante.
- Salud:** entre 2009 y 2013 mostró una tendencia creciente, aumentando de US\$ 422.4 millones a US\$ 579.3 millones. Así, la tasa de crecimiento acumulada del gasto fue de 37.1%, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 8.3%, evidenciando un máximo de 17.3% en el período 2012-2013. Su participación respecto del gasto social "mixto" fue de 21.8% en promedio, constituyéndose en el segundo componente en orden de importancia.
- Financiamiento a Gobiernos Municipales:** entre 2009 y 2013 reveló una tendencia creciente, pasando de US\$ 255.3 millones a US\$ 306.4 millones. La tasa de crecimiento acumulada del gasto fue de 20%, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 4.7%, registrando un máximo de 8.2% en el período 2011-2012. Su participación respecto del gasto social "mixto" fue de 12.7% en promedio.
- Desarrollo Social ejecutado por ramos e instituciones diversas:** entre 2009 y 2013 se incrementó de US\$ 52.1 millones a US\$ 116.9 millones, pero con una caída de US\$2.3 millones.

llones entre 2010 y 2011. En este quinquenio, la tasa de crecimiento acumulada del gasto fue de 124.4%, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 24.2%, con un máximo de 56.6% en el período 2009-2010 y un mínimo de -2.8% en el período 2010-2011. Su participación respecto del gasto social "mixto" fue de 3.8% en promedio.

- e) Financiamiento al Programa de Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas: entre 2009 y 2013 registró una tendencia creciente, pasando de US\$ 37 millones a US\$ 101 millones. La tasa de crecimiento acumulada del gasto fue de 173%, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 31.5%, con un máximo de 77.2% en el período 2010-2011. Su participación respecto del gasto social "mixto" fue de 3.3% en promedio.
- f) Financiamiento al Programa de Rehabilitación de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado: entre 2009 y 2013 pasó de US\$ 21.7 millones a US\$ 40.4 millones, aunque presentó fluctuaciones pronunciadas. En este período, la tasa de crecimiento acumulada del gasto fue de 86.2%, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 27.6%, con un máximo de 85.7% en el período 2009-2010 y un mínimo de -42.2% en el período 2010-2011. Su participación respecto del gasto social "mixto" fue de 1.5% en promedio.

Gasto social "contributivo"

- g) Financiamiento al Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público: entre 2010 y 2013 evidenció una tendencia creciente, pasando de US\$ 62.7 millones a US\$ 104.1 millones, pese a que de 2009 a 2010 se observó un decrecimiento relativamente importante. Durante el período 2009-2013, la

tasa de crecimiento acumulada del gasto fue de 4.6%, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 4.7%, con un máximo de 28.8% en el período 2012-2013 y un mínimo de -37.0% en el período 2009-2010. Su participación respecto del gasto social "mixto" fue de 3.8% en promedio.

- h) Financiamiento del Sistema de Pensiones Público (Fideicomiso de Obligaciones Previsionales): entre 2009 y 2013 registró una tendencia creciente, aumentando de US\$ 344.8 millones a US\$ 443 millones. En estos cinco años, la tasa de crecimiento acumulada del gasto fue de 28.5%, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 6.3%, con un máximo de 13.7% en el período 2010-2011. Su participación respecto del gasto social "mixto" fue de 17.8% en promedio, siendo el tercer componente más importante.

Es notorio el hecho de que entre 2009 y 2013 el gasto social se incrementó tanto en términos absolutos como en relación al PIB. Esta evolución se explica por el crecimiento del gasto social "no contributivo" y por el del gasto social "contributivo", pero es el crecimiento del primero el que aporta más a esta dinámica, lo que revela la mayor importancia relativa que cobró el gasto social "no contributivo" durante los últimos años, lo que ha conllevado a un ligero incremento de su participación respecto al gasto social.

La explicación al crecimiento observado en el gasto social "no contributivo" puede encontrarse en el crecimiento absoluto del gasto en los componentes de salud y educación. Por otra parte, un hecho no menor en relación a la evolución del gasto social "no contributivo" es que el financiamiento al Programa Comunidades Solidarias registró el mayor crecimiento relativo. Este cambio es relevante, pues Comunidades

Solidarias “contempla intervenciones de carácter no contributivo que permiten ampliar las capacidades básicas y promover la igualdad de oportunidades de las personas, las comunidades y los hogares en condición de extrema pobreza y exclusión social” (STP, 2012).

2.3 ¿Qué ha pasado con el gasto en transferencias y subsidios al consumo?

La política social de un gobierno se materializa en su gasto no previsional y en el subcomponente “no contributivo” del gasto previsional —pensiones solidarias.¹² En El Salvador, la política social se articula en el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), un conjunto de programas e intervenciones de protección social “no contributivas” —previsionales y no previsionales— implementadas por el Estado salvadoreño, a través del cual el Estado “reconoce su responsabilidad social y su rol garantista con el fin de transformar las causas estructurales de la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión” (STP, 2014a).

El SPSU comenzó a operar formalmente en 2009, en un contexto de vulnerabilidad económica y ambiental a causa de la crisis económica global y los desastres naturales que afectaron al país. A partir de entonces, el Estado salvadoreño inició un proceso de priorización de la política social, articulando sus programas e intervenciones e incorporando el enfoque de derechos y de género en su diseño, ejecución e implementación (STP, 2014b).

Los programas e intervenciones sociales del SPSU se clasifican en ocho ejes de acción, según cuál sea el objetivo específico del apoyo que ofrece: al ingreso, a las capacidades productivas y la empleabilidad, a la educación, a la seguridad alimentaria, al sistema de cuidados, a la salud,

a la infraestructura social básica y medidas de compensación a poblaciones vulnerables o tradicionalmente excluidas (STP, 2014a; STP, 2014b).

Algunos de los ejes de acción del SPSU incluyen programas e intervenciones que, por su naturaleza, resultan ser políticas gubernamentales antes que acciones específicas, como la prevención de la violencia a niños, niñas, adolescentes y mujeres o la regulación de precios de los medicamentos, entre otros. Sin embargo, es en los ejes de apoyo al ingreso, a la educación, a la seguridad alimentaria y a las medidas de compensación en donde se agrupan programas e intervenciones que transfieren directamente los recursos —monetarios o en especies— a las personas u hogares beneficiarios del SPSU; además, el eje de apoyo al ingreso incluye una serie de subsidios al consumo de bienes específicos, que pueden considerarse como transferencias indirectas.

El eje de apoyo al ingreso comprende programas de transferencias directas como el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), la Pensión Básica Universal, los Bonos de Salud y Educación para áreas rurales y el Bono de Educación para áreas urbanas; además, incluye subsidios al consumo de gas licuado de petróleo (GLP), energía eléctrica y agua. Por otra parte, el eje de apoyo a la educación incluye tres programas de transferencias directas en especie, como son el Vaso de Leche, el de Alimentación Escolar y el Paquete Escolar. Finalmente, el eje de apoyo a la seguridad alimentaria incluye la entrega del Paquete Agrícola y el eje de medidas de compensación ofrece la Pensión Básica a Veteranos de Guerra.¹³

Desde que estos programas e intervenciones sociales se encuentran integrados al SPSU, la inversión en ellos ha mostrado avances importantes.¹⁴ Entre 2009 y 2013, el gasto pasó de US\$ 62.2 mi-

lones a US\$ 171.4 millones (ver Gráfico 8), lo que significó una tasa de crecimiento acumulado de 175.6% y una tasa de crecimiento promedio anual de 38%, aunque el cambio más notorio se presentó de 2009 a 2010, año en que la inversión alcanzó los US\$ 146.5 millones, lo que representó un crecimiento de 135.5% entre un año y otro. En el caso de los subsidios,¹⁵ el gasto pasó de US\$ 201.6 millones a US\$ 315.4 millones entre 2009 y 2013 (ver Gráfico 9), lo que significó una tasa de crecimiento acumulado de 56.4% y una tasa de crecimiento promedio anual de 12.4%, aunque con un decrecimiento de 6.2% de 2012 a 2013.

Es poco lo que puede decirse en relación a la evolución del gasto en subsidios, pues ésta se explica más por shocks en los precios internacionales del petróleo que por medidas de política pública. Sí, en cambio, puede hacerse un análisis más detallado del incremento en el gasto en programas de protección social: la variación observada entre 2009 y 2010 obedece principalmente a la introducción del programa Paquete Escolar y a

la ampliación de los programas Pensión Universal y Alimentación Escolar. La dinámica posterior obedece a la incorporación de nuevos programas como el Vaso de Leche en 2011 y la Pensión Básica a Veteranos de Guerra en 2012, aunque la inversión en estos es relativamente baja.

Los programas relativamente más importantes, en términos de gasto, son el Paquete Escolar y el Paquete Agrícola, cuyas participaciones promedio durante el quinquenio 2009-2013 fueron de 53.9% y 19.5%, seguidas por el Bono de Salud y Educación para áreas rurales —con 12.7% de participación promedio— y Alimentación Escolar —con 11.6% de participación promedio—. Los datos revelan, además, que la mayor concentración del gasto en programas de protección social se destina a programas e intervenciones de transferencias en especies, aun cuando los programas de transferencias monetarias han aumentado —especialmente las pensiones solidarias— o se han mantenido estables.

GRÁFICO 8.

Evolución de la inversión en programas de protección social en El Salvador (2009-2013) (en millones de US\$)



Fuente: OIT (2014). Elaboración propia.

GRÁFICO 9.

Evolución de los subsidios al consumo en El Salvador (2009-2013)
(en millones de US\$)



Fuente: OIT (2014). Elaboración propia.

CUADRO 1.

Gasto en programas de protección social y subsidios en El Salvador (2009-2013)
(en millones de US\$).

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio	Total
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	0.0	0.5	10.6	14.2	9.0	8.6	34.3
Pensión Básica Universal	0.3	4.0	7.1	9.8	18.8	8.0	40.0
Pensión Veteranos de Guerra	0.0	0.0	0.0	0.8	1.9	1.4	2.7
Bonos Salud y Educación (CSR)	19.2	18.8	17.1	14.5	16.6	17.2	86.2
Bono Educación (CSU)	0.0	0.0	0.0	0.6	1.6	1.1	2.2
Vaso de Leche	0.0	0.0	1.9	2.6	5.4	3.3	9.9
Alimentación Escolar	11.4	21.0	13.4	13.9	19.4	15.8	79.1
Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares	0.0	76.3	71.4	72.2	73.5	73.4	293.4
Paquetes Agrícolas	31.3	25.9	23.4	26.9	25.2	26.5	132.7
Subtotal Programas Sociales	62.2	146.5	144.9	155.5	171.4	136.1	680.5
Subsidio al Gas	83.4	135.6	163.5	135.6	138.9	131.4	657.0
Subsidio a la Electricidad	118.2	111.1	115.2	200.6	176.5	144.3	721.6
Subtotal Subsidios	201.6	246.7	278.7	336.2	315.4	275.7	1,378.6
Total	263.8	393.2	423.6	491.7	486.8	411.8	2,059.1

Fuente: OIT (2014). Elaboración propia.

4. En adelante, el gasto público social será llamado “gasto social”.
5. Esto ocurre porque en el Sistema Público de Pensiones los pagos se financian actualmente con deuda pública.
6. Para mayor detalle sobre el FOP puede revisarse el Decreto N. 98 de la Asamblea Legislativa, Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.
7. En este documento, el análisis del gasto público se centra en el gasto del Gobierno Central, al que en adelante se le denominará gasto público. El gasto del Gobierno Central incluye lo ejecutado por los tres poderes del Estado y otros órganos como la Corte de Cuentas, la Fiscalía General de la República, el Tribunal Supremo Electoral, etc. Este gasto es un subconjunto del gasto del Sector Público No Financiero, que incluye además la ejecución de los gobiernos municipales y las empresas públicas no financieras.
8. En el país se utilizan cuatro clasificaciones del gasto público: a) Institucional, que muestra cuánto gasta cada uno de los organismos del sector público, permitiendo evaluar la importancia relativa de cada institución; b) Económica, que detalla los volúmenes de gasto corriente y gasto de capital, con el objetivo de evaluar sus posibles efectos sobre el desarrollo económico y social; c) Por Rubros de Agrupación, que busca identificar contablemente la cuantía del gasto público en las distintas categorías de bienes y servicios demandados; y d) Por Áreas de Gestión, que muestra la magnitud del gasto en cada sector de la economía, con la intención de establecer posibles relaciones de interdependencia entre el sector público y el sector privado. Si bien todas estas clasificaciones son útiles, la clasificación por Áreas de Gestión es fundamental porque, además de clasificar el gasto de acuerdo a su destino sectorial, permite conocer el volumen de gasto que se destina a los componentes de cada sector, facilitando el análisis de la participación del gobierno en el desarrollo económico y social de largo plazo (Ministerio de Hacienda, 2014).
9. El detalle de los datos para todas las áreas de gestión puede verse en el Cuadro A y el Cuadro B del Anexo 1.
10. Si bien los recursos del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) son administrados por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDES-AL), y éste no forma parte del Gobierno Central ni del SPNF, las emisiones de Certificados de Inversión Previsional que financian el pago de las pensiones son operaciones de deuda pública que constituyen una obligación real para el Estado, por lo que en la práctica pueden considerarse como parte del gasto público del Gobierno Central.
11. El detalle de los datos puede verse en el Cuadro C y el Cuadro D del Anexo.
12. El gasto social previsional “contributivo” se destina a pagar la seguridad social de aquellas personas que aportaron al Sistema de Pensiones Público (SPP). El SPP es un sistema público de reparto que agrupa a los cotizantes y jubilados del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). En la actualidad, el SPP no permite la incorporación de nuevos cotizantes, pues a partir de abril de 1998 —con la introducción del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), un sistema privado de capitalización individual— se establecieron los siguientes criterios: 1. Todos los nuevos cotizantes debían incorporarse al SAP; 2. Los cotizantes del SPP menores de 36 años debían pasar al SAP; 3. Los cotizantes hombres del SPP entre 36 y 55 años y las cotizantes mujeres del SPP entre 36 y 50 años podían optar entre permanecer en el SPP o pasar al SAP; 4. Los cotizantes hombres del SPP mayores de 55 años y las cotizantes mujeres del SPP mayores de 50 años debían permanecer en el SPP. Para más detalles sobre el funcionamiento del sistema de pensiones en El Salvador, ver Novellino (2013).
13. Los detalles sobre cada uno de estos programas pueden verse en el Cuadro E del Anexo.
14. El detalle de los datos puede verse en el Cuadro 2A.
15. Las cifras hacen referencia a los montos subsidiados al consumo de GLP y energía eléctrica. No se disponen de datos agregados sobre los montos subsidiados al consumo de agua.

3. ¿Cómo medir el efecto de las transferencias y los subsidios sobre la pobreza y la distribución del ingreso?

En general, el objetivo de una política pública de transferencias y/o subsidios es igualar las oportunidades para que todas las personas puedan alcanzar su desarrollo, eliminando o reduciendo algunas de las causas que subyacen a la pobreza y la desigualdad.

En este sentido, resulta fundamental analizar cuál es el efecto de las políticas redistributivas sobre estos fenómenos, teniendo en cuenta que la experiencia en América Latina ha mostrado, aunque con mejoras, problemas de focalización y filtración, que en muchos casos han impedido mejorar los indicadores de pobreza y desigualdad.

Para medir el efecto redistributivo de las transferencias y los subsidios, la literatura económica ha recurrido tradicionalmente al Análisis de Incidencia (AI). El AI es una metodología utilizada para estimar los efectos de las transferencias y los subsidios —y otras reformas del gasto— sobre los ingresos y la capacidad adquisitiva de diferentes grupos de interés —usualmente hogares con distintos niveles de ingreso. El AI es una metodología que calcula indicadores de pobreza y

desigualdad para diferentes tipos de ingreso, según incluyan o no transferencias y subsidios gubernamentales, por lo que permite conocer cómo estos beneficios se traducen en cambios en los indicadores de pobreza y desigualdad (Demery, 2003).

A pesar de la utilidad del AI para la medición de los efectos del gasto social sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, no debe dejar de reconocerse que es una metodología de equilibrio parcial, dado que no considera los cambios en el comportamiento de los agentes —incentivos a la oferta de trabajo, demanda de bienes y servicios, etc.— que pudiesen producirse a causa de la implementación de las políticas públicas de transferencias y subsidios. En este sentido, el AI no es una evaluación de impacto, pues no construye un grupo de control ni estima un contrafactual de lo que hubiese ocurrido en un escenario sin transferencias ni subsidios.

La realización de un Análisis de Incidencia requiere de definiciones metodológicas y conceptuales previas para especificar qué es lo que se quiere medir y cómo quiere hacerse. Así, es necesario contar con un marco teórico que especifique los conceptos y los instrumentos que permitan la cuantificación y el nivel de los cambios que podrían producirse en las variables de interés.

3.1 ¿Qué son las transferencias y los subsidios?

Las transferencias y los subsidios son instrumentos de política pública que forman parte de la política social del Estado. El dinero destinado al pago de las transferencias y los subsidios es parte del gasto público social.

Las transferencias son recursos estatales que se entregan directa o indirectamente a hogares o individuos con el objetivo de asegurar “un nivel de consumo básico, fortalecer el desarrollo humano de los usuarios o facilitar su acceso a distintas prestaciones sociales gubernamentales” (Cecchini & Martínez, 2011 citado en Cecchini & Madariaga, 2011). Las transferencias pueden ser universales o estar focalizadas en algunos hogares o grupos de personas. Además de esta categorización, las transferencias también pueden ser clasificadas según las corresponsabilidades que implica acceder a ellas, el tipo de prestación y las condiciones impuestas para su uso (Cecchini & Madariaga, 2011).

Existen dos tipos de transferencias según las corresponsabilidades que implica acceder a ellas: por un lado, las transferencias condicionadas son las que instan a los beneficiarios a cumplir con una serie de obligaciones para recibir o continuar recibiendo la transferencia —usualmente las condiciones están relacionadas con la asistencia educativa y/o a controles de salud de los niños que componen la estructura familiar—; por otro lado, las transferencias no condicionadas son aquellas que se entregan a los beneficiarios sin exigir ninguna contraprestación a cambio.

Una segunda forma de clasificar las transferencias es a través del tipo de prestación: las transferencias monetarias consisten en la entrega de dinero en efectivo, vales, depósitos bancarios o cheques; por otra parte, las transferencias no monetarias entregan bienes para el consumo de los beneficiarios; finalmente, los servicios son prestaciones inmateriales que se ofrecen a los beneficiarios —de forma independiente o complementaria a las transferencias monetarias y no monetarias.

Por último, las transferencias se clasifican según las condiciones impuestas para el uso de los recursos: por un lado, las transferencias son de libre disponibilidad cuando no existen exigencias respecto a los bienes y/o servicios en los que pueden gastarse; por otro lado, las transferencias son de uso predeterminado cuando los beneficiarios están obligados a destinarlas al consumo de bienes y/o servicios específicos.¹⁶

De alguna forma, los subsidios pueden ser considerados transferencias de parte del Estado a agentes particulares. Los subsidios se clasifican en directos cuando se otorgan a las personas, e indirectos, cuando se otorgan a las empresas públicas o privadas para que el precio final al consumidor sea menor al de equilibrio de mercado. Así, los subsidios a los servicios básicos son considerados como una transferencia monetaria indirecta de uso predeterminado.

3.2 ¿Qué es y cómo medir el ingreso?

El ingreso es el flujo de recursos del que disponen las personas para atender sus requerimientos de consumo y ahorro. Puede provenir de distintas fuentes, siendo, en general, autogenerado o producto de transferencias públicas o privadas. Si bien esta definición básica es útil, es necesario conceptualizar de modo más preciso las distintas formas de ingreso. A continuación, se sugieren algunas:¹⁷

Ingreso de mercado (YM): es el ingreso, antes del pago de impuestos directos, proveniente de: a) Sueldos y salarios generados en el sector formal e informal de la economía (W); b) Ingresos de capital —dividendos, intereses, beneficios, rentas, etc.— generados en el sector formal e informal de la economía (YK); c) Auto-consumo, aquellos

bienes producidos y consumidos al interior del hogar (AC); d) Renta imputada por propiedad de la vivienda (RI); e) Transferencias privadas —remesas, pensiones de jubilación,¹⁸ etc.(TP).

Ingreso neto de mercado (YNM): es el ingreso de mercado después del pago de todos los impuestos directos (ID), descontado por los pagos al sistema de seguridad social, excepto las pensiones de jubilación del sistema público (SSS).

Ingreso disponible (YD): es el ingreso neto de mercado (YNM) más las transferencias directas del gobierno (TG), sean monetarias o no monetarias.

Ingreso post-fiscal (YPF): es el ingreso disponible (YD) más los subsidios indirectos (SI), descontando el pago de impuestos indirectos (II).

Ingreso Final (YF): es el ingreso post-fiscal (YPF) más las transferencias en formas de servicios de salud y educación (SSE), descontando los copagos por estos servicios (CPSE).

CUADRO 2.

Resumen de las distintas conceptualizaciones de ingreso.

Ingreso	Benchmark
De mercado (YM)	$YM = W + YK + AC + RI + TP + PJ$
Neto de mercado (YNM)	$YNM = YM - ID - SSS$
Disponible (YD)	$YD = YNM + TG$
Post-fiscal (YPF)	$YPF = YD + SI - II$
Final (YF)	$YF = YPF + SSE - CPSE$

Fuente: Lustig & Higgins (2013).

Elaboración propia.

3.3 ¿Qué es la pobreza y cómo medirla? Instrumentos para su conceptualización y medición

La pobreza es un fenómeno humano caracterizado por la escasez de recursos, capacidades, opciones y poder que impiden, a quienes lo sufren, tener acceso a un nivel de vida adecuado, entendido como la satisfacción de las necesidades materiales y el respeto de todos sus derechos civiles, culturales y políticos (FLACSO/MINEC/PNUD, 2010). Esta conceptualización de la pobreza hace evidente su carácter multidimensional y los impactos negativos que genera en el desarrollo integral de las personas.

La existencia, persistencia y reproducción intergeneracional de la pobreza son problemas socioeconómicos y éticos que los Estados se ven obligados a enfrentar a través de un conjunto de políticas públicas. Por tal motivo, resulta fundamental establecer conceptualizaciones de la pobreza a partir de las cuales sea posible obtener información relevante para el diseño y la ejecución de programas sociales.

En la literatura económica, el instrumento más utilizado para determinar quiénes son pobres y quiénes no es el de la Línea o Umbral de Pobreza.¹⁹ Consiste, básicamente, en la determinación de una cierta cantidad de dinero que se considera mínimamente necesaria para satisfacer las necesidades de consumo especificadas en la “canasta básica”. Así, todos los individuos u hogares cuyo ingreso es inferior al de la línea de pobreza son considerados pobres. Este instrumento conceptualiza la pobreza de forma indirecta, pues el ingreso no garantiza el consumo de la canasta básica —satisfacción real de las necesidades— sino la potencialidad de acceder a ella. Resulta evidente que a esta definición

subyace una concepción unidimensional de la pobreza, basada principalmente en cómo los ingresos logran traducirse potencialmente en el acceso a bienes y servicios, pero es útil como instrumento de cuantificación.

La definición de la línea de pobreza sienta las bases para la medición de la magnitud e intensidad de la pobreza y para analizar la eficiencia de las intervenciones públicas orientadas a reducirla. Esto último es cada vez más importante en un contexto en el que se destinan cada vez más recursos a la implementación de políticas sociales y se intenta mejorar la eficiencia en su asignación. En esta dirección, se han desarrollado una serie de indicadores que permiten capturar la magnitud e intensidad de la pobreza, así como otros orientados a medir la eficiencia en la implementación de intervenciones públicas orientadas a su reducción.²⁰

Indicador para medir la magnitud de la pobreza

El índice de pobreza es la proporción de individuos u hogares que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza. Matemáticamente se expresa de la siguiente manera:

$$IP = q/n$$

Donde “q” es el número de individuos u hogares con ingresos menores a los de la línea de pobreza y “n” es el número total de individuos u hogares. Puede expresarse como tasa al multiplicarse por 100.

Indicador para medir la intensidad de la pobreza

La brecha de pobreza calcula el déficit —la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso— promedio como proporción de la línea de

pobreza, suponiendo que los individuos u hogares no pobres tienen un déficit igual a cero. Matemáticamente se expresa de la siguiente manera:

$$BP = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q (g_i/z)$$

Donde “i” es cada individuo u hogar, “g” es el déficit, “z” es la línea de pobreza, “q” es el número de individuos u hogares con ingresos menores a los de la línea de pobreza y “n” es el número total de individuos u hogares.

Indicador para medir la eficiencia de las intervenciones públicas orientadas a reducir la pobreza

El Índice de Eficiencia mide la variación en el indicador de pobreza elegido —Índice o Brecha de Pobreza— por cada dólar invertido. Matemáticamente se expresa de la siguiente manera:

$$IE = \left[\frac{IP(Y) - IP(Y^x)}{x} \right]$$

Donde “IP(Y)” es el indicador de pobreza calculado con los ingresos “Y”, “IP(Y^x)” es el indicador de pobreza calculado con los ingresos “Y” más alguna transferencia o subsidio y “X” es el monto total invertido por el Estado en esa transferencia o subsidio.

3.4 ¿Qué es la desigualdad y cómo medirla? Elementos conceptuales e instrumentos para su medición

El concepto de desigualdad está estrechamente relacionado a lo que cada teoría de justicia considera como justo o injusto. De este modo, puede hacerse referencia a distintos tipos de desigualdad: de derechos, de oportunidades, de ingresos, etc. De forma general, se afirma que la

desigualdad es una condición en la que los recursos, derechos y/u oportunidades se distribuyen de manera poco equitativa entre los distintos agentes que interactúan en la sociedad.

Tradicionalmente, la teoría económica se ha abocado a estudiar la desigualdad en la distribución del ingreso. Las causas y consecuencias de la desigualdad en la distribución del ingreso no son una preocupación reciente: los economistas clásicos han centrado su análisis en la distribución funcional del ingreso, es decir, en cómo se reparten los beneficios de la actividad productiva entre el capital y el trabajo; por otra parte, otros esfuerzos se han orientado al análisis de la distribución personal del ingreso, o dicho de otro modo, a cómo se distribuye el ingreso entre las distintas personas u hogares en una economía.

La desigualdad en la distribución del ingreso no es únicamente una preocupación ética sino que tiene efectos sobre las posibilidades de crecimiento económico de largo plazo, al afectar la demanda y la estabilidad político-social. En este sentido, medir la desigualdad es un elemento imprescindible para conocer cómo se están repartiendo los recursos generados en la economía y si es necesario implementar políticas públicas orientadas a mejorar su distribución. En esta línea, se presentan indicadores que permiten cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso y la eficiencia redistributiva del gasto.²¹

Indicadores para medir la magnitud de la desigualdad en la distribución del ingreso

Índice de Gini

El Índice de Gini es una medida de desigualdad en la distribución del ingreso, cuyos instrumentos principales son la curva de Lorenz y la línea

de equidistribución. La curva de Lorenz es un instrumento gráfico que representa, en el eje vertical, el porcentaje acumulado del ingreso y, en el eje horizontal, el porcentaje acumulado de la población, ordenado ascendentemente según el ingreso. La línea de equidistribución es una curva de Lorenz con distribución del ingreso perfectamente equitativa, lo que significa que el porcentaje acumulado del ingreso se corresponde perfectamente con el porcentaje acumulado de la población.

El Índice de Gini se calcula como el cociente del área comprendida entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz dividida entre el área del triángulo formado por la línea de equidistribución y los ejes (que equivale a 0.5). Dado que la línea de equidistribución representa una situación hipotética en la que el ingreso está perfectamente distribuido entre la población, el Índice de Gini es igual a cero. De forma genérica, el Índice de Gini tiende a uno a medida que la distribución del ingreso es más desigual. Matemáticamente puede expresarse como:

$$Gini = 2 \int_0^1 [P - L(p)] dp$$

Donde “p” representa la línea de equidistribución y “L(p)” representa la curva de Lorenz de la distribución real del ingreso.

Índice 90/10

El Índice 90/10 es una medida de desigualdad que calcula la brecha entre el promedio del ingreso del 10% más rico (percentil 90) y el promedio del ingreso del 10% más pobre (percentil 10), medido como el número de veces que el ingreso promedio que perciben los primeros contiene al ingreso promedio que perciben los segundos. Matemáticamente se expresa como:

$$\text{Índice } \frac{90}{10} = \frac{Y_{90}}{Y_{10}}$$

Donde “Y₉₀” es el ingreso promedio de los individuos u hogares del 10% más rico y “Y₁₀” es el ingreso promedio de los individuos u hogares del 10% más pobre.

Indicador para medir la eficiencia de las intervenciones públicas orientadas a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso

Al igual que en el caso de la pobreza, el Índice de Eficiencia mide la variación en el indicador de desigualdad elegido —Índice de Gini o Índice 90/10— por cada dólar invertido. Matemáticamente se expresa de la siguiente manera:

$$IE_d = \left[\frac{ID(Y) - ID(Y^x)}{x} \right]$$

Donde “ID(Y)” es el indicador de desigualdad calculado con los ingresos “Y”, “ID(Y^x)” es el indicador de desigualdad calculado con los ingresos “Y” más alguna transferencia o subsidio y “X” es el monto total invertido por el Estado en esa transferencia o subsidio.

3.5 ¿Cómo saber quiénes se benefician de las transferencias y subsidios?

Un punto importante en relación al gasto público social es saber si éste beneficia a los sectores más pobres de la población. En esta dirección, se han desarrollado instrumentos que permiten medir la progresividad o regresividad de las transferencias y los subsidios públicos.

Se afirma que el gasto público es progresivo cuando quienes se benefician de él son, mayoritariamente, los grupos más pobres, mientras que, en contraposición, se dice que el gasto

público es regresivo cuando quienes se benefician de él en mayor medida son los hogares con mayores ingresos. La progresividad y la regresividad pueden medirse en términos absolutos —cuando lo que se compara es la distribución porcentual de la transferencia entre cuantiles— o en términos relativos —cuando lo que se compara es la distribución de la transferencia como proporción del ingreso en cada cuantil.

A pesar de que los indicadores de pobreza y desigualdad permiten aproximarse a la progresividad/regresividad del gasto público, se han construido indicadores específicos para este propósito.²²

Coefficiente de Concentración

El Coeficiente de Concentración es una medida de la progresividad del gasto público, similar al Índice de Gini. Sus instrumentos principales son un símil de la curva de Lorenz y la línea de equidistribución. Como se ha dicho antes, la curva de Lorenz es un instrumento gráfico que representa, en el eje vertical, el porcentaje acumulado del ingreso y, en el eje horizontal, el porcentaje acumulado de la población, ordenado ascendentemente según el ingreso. En el símil de la curva de Lorenz, el eje vertical se cambia por el porcentaje acumulado del gasto público, lo que permite la existencia de curvas por encima o por debajo de la línea de equidistribución, lo que es teóricamente imposible en una curva típica de Lorenz.

El Coeficiente de Concentración se calcula como el cociente del área comprendida entre la línea de equidistribución y el símil de la curva de Lorenz dividida entre el área del triángulo formado

por la línea de equidistribución y los ejes (que equivale a 0.5). De forma genérica, el Coeficiente de Concentración tiende a -1 a medida que el gasto es más progresivo en términos absolutos, y tiende a 1 a medida que es más regresivo en términos absolutos. Matemáticamente puede expresarse como:

$$CC = 2 \int_0^1 [P - L(p)] dp$$

Donde “p” representa la línea de equidistribución y “L(p)” representa el símil de la curva de Lorenz de la distribución real del gasto.

Índice de Kakwani

El Índice de Kakwani es un indicador de la progresividad del gasto público que mide la desviación de la proporcionalidad de la transferencia o subsidio. Este índice compara el símil de la curva de Lorenz con la curva de Lorenz que se obtendría si la transferencia o subsidio fuese proporcional.

El Índice de Kakwani representa la diferencia entre el Índice de Gini de la distribución real del ingreso antes del gasto y el Coeficiente de Concentración del gasto. Este índice tiende a 2 a medida que el gasto es más progresivo y la distribución del ingreso es más desigual, y tiende a -1 a medida que el gasto es más regresivo y la distribución del ingreso es menos desigual. Matemáticamente se expresa como:

$$K = Gini_{AG} - CC$$

Donde “ $Gini_{AG}$ ” representa el Índice de Gini de la distribución real del ingreso antes del gasto y el “CC” representa el Coeficiente de Concentración del gasto.

-
16. Existe una categoría “intermedia” en la que las transferencias pueden ser asignadas al consumo libre de bienes y/o servicios dentro de un conjunto predeterminado de éstos.
 17. Este apartado se basa en las definiciones propuestas en Lustig & Higgins (2013).
 18. A pesar de que no existe consenso en relación a si las pensiones contributivas del sistema público deben considerarse ingresos de mercado, en esta investigación se considera que son ingresos de mercado diferidos en el tiempo (Immervoll et. al, 2009).
 19. Existen otros instrumentos para la conceptualización de la pobreza, como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El NBI intenta identificar la pobreza siguiendo una concepción menos volátil que la que ofrece el ingreso, enfocándose en elementos estructurales y aproximándose a ellos a través de un conjunto de indicadores que reflejan la satisfacción de algunas necesidades elementales como el acceso a salud, educación, vivienda, etc. En contraste con la Línea de Pobreza, el de NBI es un instrumento directo para la conceptualización de la pobreza, pues refleja la satisfacción real de las necesidades.
 20. Este apartado se basa en los indicadores propuestos por Lustig & Higgins (2013). El listado expuesto no comprende la totalidad de indicadores, pero sí los más utilizados.
 21. Este apartado se basa en los indicadores propuestos por Lustig & Higgins (2013). El listado expuesto no comprende la totalidad de indicadores, pero sí los más utilizados.
 22. Este apartado se basa en los indicadores propuestos por Lustig & Higgins (2013) y en las proposiciones de Díaz et.al. (2010). El listado expuesto no comprende la totalidad de indicadores, pero sí los más utilizados.

4. Estimando el efecto de las transferencias y los subsidios sobre la pobreza y la distribución del ingreso en El Salvador

En esta sección se describen los aspectos metodológicos y los resultados del Análisis de Incidencia de las transferencias y los subsidios en El Salvador.

En primer lugar, se revisan las fuentes de datos utilizadas y, con base en la disponibilidad de éstos y el marco teórico descrito en la sección anterior, se construyen las variables de ingreso para el análisis. Por último, se muestran y analizan los resultados de la estimación del efecto de las transferencias y los subsidios sobre la pobreza y la distribución del ingreso, así como los indicadores sobre la eficiencia de ambos tipos de gasto.

4.1 Aspectos metodológicos

Los datos

La realización del Análisis de Incidencia (AI) requiere de la disponibilidad de fuentes de datos cuantitativos que permitan conocer el origen y el valor monetario de los ingresos personales y del hogar, por lo que es imprescindible contar con microdatos en los que se registre esta información.

Así, el AI recurre fundamentalmente al uso de bases de datos de encuestas de hogares, el instrumento más utilizado para la estimación de los efectos de las políticas públicas de transferencias y subsidios sobre la pobreza y la distribución del ingreso.

En El Salvador, la institución encargada del diseño, levantamiento y procesamiento de encuestas es la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). La DIGESTYC se encarga anualmente, desde 1975, de la ejecución de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). La EHPM es una encuesta nacional que tiene como objetivo generar información estadística sobre las condiciones socioeconómicas y demográficas de la población salvadoreña.

Si bien la EHPM contiene información relevante respecto a los ingresos que los individuos y hogares obtienen como producto de su actividad laboral y no laboral, presenta un déficit en relación a la información sobre las transferencias y los subsidios que reciben, pues sólo permite conocer si el hogar tiene o no acceso a ellos, sin especificar más detalles. En particular, los subsidios sólo pueden ser estimados a partir de información sobre el gasto en electricidad, gas licuado y agua (Tornarolli & Vásquez, 2013), mientras que en el caso de las transferencias no se dispone de información específica sobre algunos de los programas gubernamentales, especialmente sobre aquellos que otorgan transferencias en especies.²³

Algunas de las limitaciones anteriores pueden superarse utilizando la información disponible en la base de datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), que es la fuente principal de datos para esta investigación. La ELPS es una encuesta de panel recolectada por

la DIGESTYC, cuya primera ronda se realizó entre marzo y julio de 2013. Esta encuesta es “una herramienta de gestión del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), que permite medir y evaluar el desarrollo de la protección social en El Salvador (...) y que sirve como base para el diseño y evaluación de políticas públicas de protección social” (STP, 2014c).

El diseño de muestreo de la ELPS garantiza representatividad estadística en tres niveles: nacional, por área de residencia geográfica —urbana y rural— y por departamentos. La encuesta fue realizada a personas mayores de 18 años que residen en El Salvador, quienes reportaron información sobre sí mismos y los demás miembros que componen su hogar. En total fueron entrevistadas 15,051 personas en todo el país, lo que se asocia a un error muestral de $\pm 3\%$ para las estimaciones a nivel nacional y de entre $\pm 3.5\%$ y $\pm 4.1\%$ para las estimaciones a nivel departamental (STP, 2014a).

La ELPS se estructura en siete secciones en las que se recoge información sobre la persona entrevistada: su caracterización sociodemográfica, su educación, su historia laboral, su participación en el sistema de pensiones y en el sistema de protección social, sus condiciones de salud, sus ingresos y su patrimonio. Adicionalmente, la ELPS incluye una sección en la que se recoge información sobre la composición del hogar y otra en la que se indaga sobre algunas características de los miembros del hogar.

Si bien la ELPS contiene información relevante para el Análisis de Incidencia, no debe dejar de reconocerse que una de sus principales limitaciones es que la sección de ingresos laborales es específica para los entrevistados, mientras que la sección sobre las características de los miembros

del hogar sólo recoge información sobre la fuente principal de ingresos laborales. Así, el subregistro de ingresos provenientes de actividades secundarias o terciarias podría dar lugar a que los ingresos del hogar estén subrepresentados. La solución a este problema se describe más adelante, en esta misma sección.

Además de los datos disponibles en la ELPS, es necesario utilizar fuentes de información complementarias para valorizar monetariamente las transferencias en especie, por lo que se recurre a estimaciones de OIT (2014) a partir de la información oficial de la Secretaría Técnica de la Presidencia en relación al gasto anual en los programas y el número de beneficiarios.

Construcción de variables para la medición del ingreso

Como se ha descrito en la sección anterior, el Análisis de Incidencia requiere de una conceptualización precisa de los distintos tipos de ingreso. Sin embargo, la discusión no sólo radica en qué elementos componen el ingreso, sino también en si deben utilizarse los ingresos personales o los ingresos del hogar.

Para efectos de esta investigación, se utiliza el ingreso del hogar, principalmente por dos motivos: el primero, de orden teórico, porque el ingreso personal no representa el presupuesto real disponible, sino que el bienestar individual está condicionado al presupuesto total del grupo familiar;²⁴ el segundo, de orden práctico, porque muchas de las transferencias están sujetas a la existencia de menores de edad en el hogar, imposibilitando su registro entre los entrevistados de la ELPS.²⁵

Otro aspecto relevante es que la ELPS recoge información sobre el ingreso neto, por lo que

no es factible la construcción del ingreso de mercado —antes de impuestos directos. Para la construcción del ingreso neto de mercado se utiliza el ingreso laboral promedio de los últimos 12 meses —incluyendo las bonificaciones, pagos en especie, autoconsumo y retiro de alimentos—, el ingreso por pensiones contributivas tanto del sistema público como del privado, el ingreso por intereses, utilidades y acciones en el sistema financiero, y el ingreso por tenencia de vivienda propia.²⁶ En un segundo escenario, las remesas fueron incluidas como parte del ingreso neto de mercado. Estas dos caracterizaciones son útiles para entender la importancia de las remesas en la composición del ingreso de los hogares salvadoreños.

Para la construcción del ingreso disponible, al ingreso neto de mercado con remesas se adicionan las transferencias públicas —monetarias y en especie— y los subsidios directos. Las transferencias monetarias incluidas son las pensiones no contributivas —Pensión Básica Universal y Pensión a Veteranos de Guerra—, los bonos de educación y salud, y el ingreso por participación en el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Las transferencias en especie incluidas son el Paquete Agrícola, el Paquete Escolar, el Vaso de Leche y la Alimentación Escolar, valorizadas monetariamente.²⁷ Por el lado de los subsidios, son incluidos el subsidio al consumo de energía eléctrica, gas licuado y agua.²⁸

Tal como se mencionó anteriormente, el total del ingreso del hogar —el ingreso disponible— podría estar subrepresentado, por lo que se adopta una estrategia para la imputación del ingreso no reportado en la ELPS: a cada hogar se le adiciona, proporcionalmente según el veintil y el área geográfica a la que pertenece, el diferencial del ingreso promedio entre lo reportado

en la EHPM 2013 y el resultado obtenido con los datos de la ELPS 2013.

Finalmente, para efectos de esta investigación no se incluyen estimaciones del ingreso post-fiscal e ingreso final, pues el objetivo central del estudio es analizar el efecto de las transferencias y los subsidios sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Aún más, la ELPS no reporta información sobre el consumo de los hogares, por lo que resulta imposible, a partir de estos datos, estimar el efecto de los impuestos indirectos.

En síntesis, el Análisis de Incidencia se realiza utilizando cinco categorizaciones de ingreso:²⁹ i) ingreso neto de mercado sin remesas; ii) ingreso neto de mercado con remesas; iii) ingreso disponible con transferencias; iv) ingreso disponible con subsidios; y v) ingreso disponible con subsidios y transferencias.

Línea de pobreza

Para la definición de la Línea de Pobreza se sigue el criterio utilizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). La DIGESTYC considera como pobres extremos a aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). En el área urbana, el costo per cápita de la CBA es de US\$ 1.56 diario, mientras que en el área rural, este costo es de US\$ 0.98 diario. Por otro lado, se considera como pobres relativos a aquellos hogares que con su ingreso per cápita alcanzan a cubrir el costo per cápita de la CBA pero no el de la CBA ampliada, que equivale a dos veces el costo de la CBA. Así, en el área urbana el costo per cápita de la CBA ampliada es de US\$ 3.12 diarios, mientras que en el área rural este costo es de US\$ 1.96 diario.

4.2 Una mirada a la distribución del gasto en transferencias y subsidios

Una forma previa de aproximarse a los efectos que podría tener el gasto en transferencias y subsidios es analizando quiénes son los beneficiarios de éstos. En el Cuadro 3 se muestra la proporción de hogares beneficiarios de cada programa, según decil de ingreso neto de mercado con remesas.

Los resultados indican que en los programas focalizados, la mayor parte de los beneficiarios se concentra en los deciles de menores ingresos, lo que significa que la proporción de hogares pobres que se beneficia es mayor que la proporción de hogares ricos que también lo hace, a pesar de que se observan algunas filtraciones, especialmente en el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso y en los programas de pensiones no contributivas.

Por otra parte, los programas universales también parecen beneficiar en mayor medida a los hogares más pobres, aunque no en la misma magnitud que los programas focalizados. Este hecho se explica porque, si bien los programas son universales, su recepción está condicionada a la asistencia al sistema educativo público, al que acuden principalmente niños y adolescentes provenientes de hogares de ingresos bajos y medios.

Finalmente, los hogares beneficiarios de los subsidios están distribuidos de manera más uniforme, aunque con un ligero sesgo en favor de los hogares que pertenecen a los deciles medios y altos, especialmente en el caso del subsidio al agua. Este hecho se explica porque la recepción de los subsidios, en el caso del agua y la electricidad, está condicionada a la tenencia del servicio,

mientras que en el caso del gas, la recepción del subsidio está condicionada en la práctica a la tenencia de equipo de cocina a gas. En ambos casos, los hogares pobres muestran menor acceso a estos bienes y/o servicios.

Aún más informativo sobre quiénes se benefician con el gasto en transferencias y subsidios es el análisis de la distribución del gasto. En el Cuadro 4 se muestra la proporción del gasto en cada programa, según decil de ingreso neto de mercado con remesas.

CUADRO 3.

Proporción de los hogares beneficiarios de cada programa, según decil de ingreso

Programa / Decil de ingreso	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Programas focalizados											
PATI	11.8	18.0	11.1	11.9	16.8	9.8	8.4	8.1	2.9	1.2	100.0
Pensión no contributiva	25.4	21.2	5.0	9.8	8.2	6.6	8.9	7.9	6.0	0.9	100.0
Bono de salud	34.8	25.3	20.3	12.0	5.7	0.0	0.0	1.9	0.0	0.0	100.0
Bono de educación	27.3	20.3	13.5	11.4	8.6	7.8	5.8	3.3	1.4	0.6	100.0
Bono salud y educación	20.3	42.8	24.5	8.1	0.0	0.0	2.0	0.0	2.4	0.0	100.0
Programas Universales											
Alimentación escolar	13.9	13.9	13.5	13.2	11.5	10.8	8.8	7.0	5.0	2.4	100.0
Vaso de leche	13.7	13.4	13.1	13.0	11.4	11.1	8.9	7.4	5.4	2.7	100.0
Paquete escolar	13.9	13.7	13.3	13.2	11.4	11.0	8.8	7.2	5.1	2.4	100.0
Paquete agrícola	17.0	16.9	15.7	12.9	10.3	8.7	6.0	5.6	3.2	3.7	100.0
Subsidios Universales											
Subsidio al gas	8.5	8.6	9.1	10.0	10.4	10.8	10.8	10.6	11.1	10.2	100.0
Subsidio a la electricidad	7.5	8.0	9.0	8.9	10.1	10.8	11.4	11.6	11.6	11.0	100.0
Subsidio al agua	3.1	3.9	4.4	6.4	8.6	10.2	13.1	14.6	16.9	18.8	100.0

Nota: los deciles de ingreso se calculan con el ingreso neto de mercado con remesas.

Fuente: Estimaciones propias con base en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2013 y datos agregados de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

CUADRO 4.

Proporción del gasto en cada programa, según decil de ingreso

Programa / Decil de ingreso	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Programas focalizados											
PATI	13.8	18.0	11.7	11.4	16.0	9.4	8.0	7.7	2.7	1.2	100.0
Pensión no contributiva	26.0	21.1	4.7	10.4	8.8	6.4	8.5	7.6	5.7	0.8	100.0
Bono de salud	34.8	25.3	20.3	12.0	5.7	0.0	0.0	1.9	0.0	0.0	100.0
Bono de educación	27.7	20.8	13.8	11.3	8.6	7.7	5.2	3.0	1.4	0.6	100.0
Bono salud y educación	20.3	42.8	24.5	8.1	0.0	0.0	2.0	0.0	2.4	0.0	100.0
Programas Universales											
Alimentación escolar	17.9	16.0	14.1	12.6	11.0	9.6	7.3	5.6	4.0	1.8	100.0
Vaso de leche	17.6	15.8	13.7	12.5	10.8	9.9	7.4	6.0	4.3	2.1	100.0
Paquete escolar	17.9	16.0	13.8	12.7	10.9	9.8	7.3	5.8	4.1	1.8	100.0
Paquete agrícola	17.0	16.9	15.7	12.9	10.3	8.7	6.0	5.5	3.2	3.7	100.0
Subsidios Universales											
Subsidio al gas	8.5	8.6	9.1	10.0	10.4	10.8	10.8	10.6	11.1	10.2	100.0
Subsidio a la electricidad	7.2	7.7	8.9	9.3	10.3	10.9	11.6	11.8	11.5	10.8	100.0
Subsidio al agua	3.1	3.7	4.4	6.7	8.0	10.5	13.4	15.0	17.0	18.2	100.0

Nota: los deciles de ingreso se calculan con el ingreso neto de mercado con remesas.

Fuente: Estimaciones propias con base en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2013 y datos agregados de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

Los resultados son muy similares a los observados en el análisis de la proporción de hogares beneficiarios. De hecho, existen proporciones que no cambian dado que el monto de la transferencia es el mismo y es único por hogar. Sin embargo, un hecho relevante es que en el caso de los programas universales que se entregan por persona y no por hogar, aumenta la participación de los hogares más pobres que se benefician de éstos, lo que indica que en ellos es mayor el número de miembros que acceden a los beneficios. En el caso de los subsidios, excepto en el del gas,³⁰ se observan participaciones levemente superiores a las registradas en el análisis de distribución de hogares beneficiarios.

De esta primera aproximación es posible inferir hechos: por una parte, las transferencias y los subsidios podrían tener un impacto en la reducción de la pobreza, dado que existen hogares pobres que se benefician de ellos; por otra parte, las transferencias podrían tener un efecto igualador, dado que se concentran más en los grupos de menores ingresos, contrariamente a lo que ocurre con los subsidios. Lo anterior está condicionado a que la distribución de miembros del hogar sea homogénea en todos los deciles de ingreso.

En el Cuadro 5 se presentan los indicadores de progresividad–regresividad del gasto en subsidios y transferencias, medido en términos diarios per cápita. A partir de la observación de los resultados, se puede afirmar que el gasto en transferencias es progresivo en términos absolutos, que el gasto en subsidios es regresivo en

términos absolutos y que el gasto conjunto en subsidios y transferencias es ligeramente regresivo en términos absolutos, hechos que están en línea con las hipótesis planteadas en el párrafo anterior. De otra parte, todos los gastos son progresivos en términos relativos.

CUADRO 5.

Indicadores de progresividad/regresividad del gasto en transferencias y subsidios

Ingreso	Gasto en transferencias	Gasto en subsidios	Gasto en transferencias y subsidios
Coefficiente de Concentración	-0.277	0.173	0.056
Índice de Kakwani	0.804	0.354	0.471

Nota: los indicadores se calculan en relación al ingreso neto de mercado con remesas.

Fuente: Estimaciones propias con base en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2013 y datos agregados de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

En síntesis, parece claro que las transferencias y los subsidios tienen un efecto positivo en la reducción de la pobreza, y que las transferencias tienen también un efecto igualador en la distribución del ingreso, lo que no es tan evidente en el caso de los subsidios. En lo que sigue se estima la magnitud de estos efectos.

4.3 Análisis de Incidencia: Efectos de las transferencias y los subsidios sobre la magnitud e intensidad de la pobreza

En el Cuadro 6 se muestran las estimaciones de los indicadores de tasa y brecha de pobreza para cada una de las definiciones de ingreso, diferenciando por área geográfica.³¹

Las estimaciones muestran que la tasa de pobreza total, calculada con los ingresos de mercado sin incluir las remesas, es de 43.4% a nivel

nacional, 39.2% en el área urbana y 51.2% en el área rural; por otra parte, la tasa de pobreza extrema es de 18.9% a nivel nacional, 16.2% en el área urbana y 24.0% en el área rural. En relación a la intensidad de la pobreza, en el área urbana, un hogar pobre necesita, en promedio, US\$ 0.54 y US\$ 0.11 per cápita diario para dejar de ser pobre o pobre extremo, respectivamente; mientras que en el área rural, estas cifras son de US\$ 0.47 y US\$ 0.10.

Los resultados anteriores muestran que el funcionamiento actual de los mercados, principalmente el de trabajo, genera niveles de pobreza muy elevados, tanto en relación a su magnitud como a su intensidad. Este efecto es mucho más notorio entre los hogares rurales que entre los urbanos, con diferencias de hasta 12% en cuanto a la tasa de pobreza total, aunque la intensidad de la pobreza sea menor en el área rural.

CUADRO 6.

Indicadores de Pobreza por tipo de ingreso y área geográfica

Indicador	Ingreso Neto de Mercado		Ingreso Disponible		
	Sin remesas	Con remesas	Con transferencias	Con subsidios	Con transferencias y subsidios
NACIONAL					
Programas focalizados					
Extrema (%)	18.9	12.9	11.5	11.3	10.0
Total (%)	43.4	36.7	35.7	34.8	33.7
ÁREA URBANA					
Tasa de pobreza					
Extrema (%)	16.2	11.4	10.5	10.0	9.2
Total (%)	39.2	33.7	33.0	31.8	31.2
Brecha de pobreza					
Extrema (%)	6.8	4.3	3.8	3.6	3.2
Extrema (US\$)	0.11	0.07	0.06	0.06	0.05
Total (%)	17.2	13.2	12.6	12.1	11.5
Total (US\$)	0.54	0.41	0.39	0.38	0.36
ÁREA RURAL					
Tasa de pobreza					
Extrema (%)	24.0	15.7	13.4	13.7	11.6
Total (%)	51.2	42.5	40.7	40.5	38.5
Brecha de pobreza					
Extrema (%)	9.8	5.5	4.2	4.6	3.4
Extrema (US\$)	0.10	0.05	0.04	0.04	0.03
Total (%)	23.9	17.4	15.5	15.8	14.0
Total (US\$)	0.47	0.34	0.30	0.31	0.27

Fuente: Estimaciones propias con base en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2013 y datos agregados de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

Cuando a los ingresos de mercado se adicionan las remesas, todos los indicadores de pobreza mejoran. Así, la tasa de pobreza total se reduce a 36.7% a nivel nacional, 33.7% en el área urbana y 42.5% en el área rural; mientras que la tasa de pobreza extrema cae a 12.9% a nivel nacional, 11.4% en el área urbana y 15.7% en el área rural.

En relación a la intensidad de la pobreza, en el área urbana el monto per cápita diario promedio que un hogar pobre necesita para salir de la pobreza es de US\$ 0.41 y para salir de la pobreza extrema es de US\$ 0.07; mientras que en el área rural estas cifras son de US\$ 0.34 y US\$ 0.05, respectivamente.

Los resultados anteriores muestran la importancia que tienen las remesas en la composición de los ingresos de los hogares y en la reducción de la magnitud e intensidad de la pobreza, especialmente en la pobreza total y en los hogares del área rural. Al mismo tiempo, revelan la alta exposición de la economía de los hogares salvadoreños a shocks externos, lo que representa un problema en el diseño de las intervenciones gubernamentales orientadas a reducir permanentemente la pobreza.

Al adicionar las transferencias gubernamentales a los ingresos netos de mercado con remesas, la variación en los indicadores de pobreza es escasa. La tasa de pobreza total es de 35.7%, 33.0% y 40.7% a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente; mientras que la tasa de pobreza extrema es de 11.5%, 10.5% y 13.4% a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente. En relación a la intensidad de la pobreza, el monto per cápita diario promedio que un hogar pobre necesita para salir de la pobreza es de US\$ 0.39 y US\$ 0.30 en el área urbana y en el área rural, respectivamente; mientras que el monto per cápita diario promedio requerido para salir de la pobreza extrema es de US\$ 0.06 en el área urbana y US\$ 0.04 en el área rural.

Estos resultados muestran que el efecto de las transferencias en la reducción de la pobreza total es de alrededor de 0.7% en el área urbana y 1.8% en el área rural, mientras que el impacto es relativamente más significativo en la reducción de la pobreza extrema, con disminuciones de 0.9% y 2.3% en cada caso. Respecto a los efectos sobre la intensidad de la pobreza, éstos son poco significativos en cuanto a la brecha de pobreza extrema, pero cobran mayor relevancia en la reducción de la brecha de pobreza total. Así, aunque los efectos sobre la reducción de la mag-

nitud e intensidad de la pobreza son pequeños, éstos son más notorios en los hogares rurales. Un patrón similar al anterior se observa cuando a los ingresos netos de mercado con remesas se adicionan los subsidios, aunque el efecto de éstos es un poco más significativo que el de las transferencias, hecho que se explica porque, en promedio, sus montos son mayores a los de las transferencias.

Finalmente, las estimaciones con el ingreso disponible total —incluyendo las transferencias y los subsidios— muestran que la tasa de pobreza total es de 33.7%, 31.2% y 38.5% a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente; mientras que la tasa de pobreza extrema disminuye a 10.0%, 9.2% y 11.6% a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente. En relación a la intensidad de la pobreza, el monto per cápita diario promedio que un hogar pobre necesita para salir de la pobreza es de US\$ 0.36 en el área urbana y US\$ 0.27 en el área rural; mientras que el monto per cápita diario promedio requerido para salir de la pobreza extrema es de US\$ 0.05 en el área urbana y US\$ 0.03 en el área rural.

Las cifras anteriores revelan que el gasto público en transferencias y subsidios reduce, en relación al ingreso neto de mercado con remesas, la tasa de pobreza total y la tasa de pobreza extrema en 3.0% y 2.9%, respectivamente, a nivel nacional. Sin embargo, la variación en estos indicadores es mayor en el área rural —donde se observan reducciones de 4.0% y 4.1%—, en comparación con el área urbana —donde se observan caídas de 2.5% y 2.2%. El efecto de las transferencias y subsidios sobre la intensidad de la pobreza, en relación al ingreso neto de mercado con remesas, es similar en el área urbana y en el área rural, con variaciones de US\$ -0.02 en la brecha de pobreza extrema y de US\$ -0.06 en la brecha de pobreza total.

En general, se observa que el gasto público en transferencias y subsidios tiene un efecto positivo sobre la reducción de la magnitud e intensidad de la pobreza, especialmente en los hogares rurales. El mayor efecto en el área rural puede ser explicado por tres motivos: primero, porque la universalidad de ciertos programas—como el de Alimentación Escolar y el Vaso de Leche— podría estar generando mayores “filtraciones” en las áreas urbanas, dado que la pobreza se concentra relativamente en las áreas rurales; por otra parte, porque existen programas específicos para hogares rurales —como el bono de salud— que, además, muestran un alto nivel de focalización; finalmente, porque la línea de pobreza es menor en el área rural, por lo que las transferencias y subsidios son relativamente más grandes para los hogares rurales que los reciben.

4.4 Análisis de Incidencia: Efectos de las transferencias y los subsidios sobre la distribución del ingreso

En el Cuadro 7 se muestran las estimaciones de los indicadores de desigualdad —Índice de Gini e Índice 90/10— para cada una de las definiciones de ingreso, diferenciando por área geográfica.

Los resultados muestran que la desigualdad en la distribución del ingreso, calculada con los ingresos de mercado sin incluir las remesas, es de 0.556 a nivel nacional, 0.536 en el área urbana y 0.520 en el área rural; por otro lado, el ingreso promedio del 10% más rico equivale a 49.98 veces el ingreso promedio del 10% más pobre a nivel nacional, indicador que es de 42.44 en el área urbana y 35.70 en el área rural. Al igual que en

CUADRO 7.

Indicadores de Desigualdad por tipo de ingreso y área geográfica

Indicador	Ingreso Neto de Mercado		Ingreso Disponible		
	Sin remesas	Con remesas	Con transferencias	Con subsidios	Con transferencias y subsidios
NACIONAL					
Gini	0.556	0.527	0.521	0.519	0.513
90 / 10	49.98	34.64	31.18	31.35	28.40
ÁREA URBANA					
Gini	0.536	0.510	0.506	0.502	0.498
90 / 10	42.44	30.33	28.45	27.50	25.95
ÁREA RURAL					
Gini	0.520	0.487	0.475	0.479	0.467
90 / 10	35.70	25.61	21.82	23.03	19.93

Fuente: Estimaciones propias con base en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2013 y datos agregados de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

el caso de la pobreza, estos resultados sugieren que los mercados, principalmente el de trabajo, son una fuente importante de desigualdad, y que ésta es más marcada en las áreas urbanas.

Los indicadores de desigualdad mejoran cuando a los ingresos de mercado se adicionan las remesas. Así, el Índice de Gini baja a 0.527 a nivel nacional, 0.510 en el área urbana y 0.487 en el área rural; mientras que el Índice 90/10 se reduce a 34.64 a nivel nacional, 30.33 en el área urbana y 25.61 en el área rural. Estas estimaciones muestran el efecto de las remesas en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, observándose un impacto ligeramente mayor en el área rural.

Al adicionar las transferencias gubernamentales a los ingresos netos de mercado con remesas, la variación en los indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso es pequeña. El Índice de Gini disminuye a 0.521, 0.506 y 0.475 a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente; mientras que el Índice 90/10 cae a 31.18, 28.45 y 21.82 a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente. Los resultados anteriores muestran que el efecto de las transferencias en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso es de alrededor de 0.007 puntos Gini a nivel nacional, 0.004 en el área urbana y 0.012 en el área rural. De todos modos, aunque los efectos son pequeños, éstos son ligeramente más notorios en los hogares rurales. Si bien el efecto de los subsidios es muy similar al de las transferencias a nivel nacional, no se observan impactos diferenciados por área geográfica, lo que significa que el efecto distributivo de las transferencias es mayor que el de los subsidios en el área rural, contrariamente a lo que ocurre en el área urba-

na, donde el efecto distributivo de los subsidios es mayor que el de las transferencias.

Finalmente, las estimaciones con el ingreso disponible total —incluyendo las transferencias y los subsidios— muestran que el Índice de Gini es de 0.513, 0.498 y 0.467 a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente; mientras que el Índice 90/10 es de 28.40, 25.95 y 19.93 a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente. Estas cifras revelan que el gasto público en transferencias y subsidios reduce el Índice de Gini, en relación al ingreso neto de mercado con remesas, en 0.015, 0.012 y 0.020 a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente. Esta reducción es esperable en tanto se estimó que tanto las transferencias como los subsidios mejoran la distribución del ingreso.

En general, se observa que el gasto público en transferencias y subsidios tiene un efecto positivo sobre la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Por otra parte, se observa que el efecto redistributivo de las transferencias es mayor en el área rural, lo que puede ser explicado por el hecho de que el ingreso neto de mercado promedio de los hogares rurales es menor que el de los hogares urbanos, lo que significa que el monto de las transferencias es relativamente más importante para los primeros que para los segundos. A esto se suma el hecho de que la distribución del ingreso neto de mercado es menos desigual en el área rural.

4.5 Eficiencia del gasto en transferencias y subsidios

Si bien se ha mostrado que tanto el gasto en transferencias como el gasto en subsidios tienen un efecto reductor de la pobreza y la desigual-

CUADRO 8.

Indicadores de eficiencia del gasto en transferencias y subsidios

Indicador	Tasa de Pobreza Extrema*	Tasa de Pobreza Total*	Índice de Gini**
Transferencias	0.01162	0.00830	0.00005
PATI	0.01212	0.00612	0.00003
Pensiones	0.01961	0.01307	0.00006
Bonos salud y educación	0.01233	0.00103	0.00004
Alimentos escolares	0.01211	0.00792	0.00004
Paquete Escolar	0.01187	0.00751	0.00005
Paquete Agrícola	0.00717	0.00478	0.00004
Subsidios	0.00702	0.00834	0.00004
Gas	0.00818	0.00783	0.00004
Electricidad	0.00675	0.00830	0.00003
Agua	0.00337	0.00505	0.00001

Nota: * Valor absoluto del cambio en la tasa de pobreza respecto del ingreso neto de mercado con remesas por cada millón de dólares gastado ** Valor absoluto del cambio en el Índice de Gini respecto del ingreso neto de mercado con remesas por cada millón de dólares gastado.

Fuente: Estimaciones propias con base en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2013 y datos agregados de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

dad, resulta útil saber cuál de éstos es más eficiente, en el sentido de que su efecto es mayor dado un mismo nivel de gasto. En el Cuadro 8 se muestran los indicadores de eficiencia del gasto en transferencias y subsidios sobre la reducción de la pobreza extrema, la pobreza total y la desigualdad por cada US\$ 1 millón de gasto.

En el caso de la eficiencia en la reducción de la pobreza extrema, los resultados muestran que las transferencias son más eficientes: por cada US\$ 1 millón de gasto en transferencias la pobreza extrema se reduce en 0.01162%, mientras que esta disminución es de 0.00702% por el mismo monto de gasto en subsidios. En particular, el

gasto en pensiones no contributivas —pensión universal y pensión a veteranos de guerra— demuestra ser el más eficiente, y todas las transferencias son más eficientes que los subsidios, excepto cuando se compara el paquete agrícola con el subsidio al gas. El subsidio al agua es el gasto menos eficiente.

En relación a la eficiencia en la reducción de la pobreza total, se puede observar que las transferencias y los subsidios son igual de eficientes: cada US\$ 1 millón de gasto en transferencias o subsidios reduce la pobreza total en 0.0083%. Nuevamente el gasto en pensiones no contributivas es el más eficiente, y el gasto en bonos

de salud y educación es el menos eficiente. En general, se observa que la eficiencia de las transferencias en la reducción de la pobreza extrema es mayor que en la reducción de la pobreza total, contrario a lo que ocurre en el caso de los subsidios a la electricidad y al agua, lo que refuerza la idea de que las transferencias están mejor focalizadas.

Finalmente, la eficiencia del gasto en transferencias en la reducción de la desigualdad de ingre-

sos revela ser ligeramente superior a la del gasto en subsidios: por cada US\$ 1 millón de gasto en transferencias el Índice de Gini cae en 0.00005, mientras que se reduce en 0.00004 puntos Gini en el caso de los subsidios. Al igual que en los casos de eficiencia en la reducción de las tasas de pobreza extrema y total, el gasto en pensiones no contributivas es el más eficiente. El gasto en el subsidio al agua es el menos eficiente para reducir la desigualdad, al igual que en el caso de la reducción en la tasa de pobreza extrema.

-
23. Esta deficiencia ha sido superada en la EHPM 2013 con la incorporación de una sección específica en relación a las transferencias y los subsidios que reciben los hogares. Sin embargo, la base de datos de esta encuesta no se encontraba disponible al momento de realizar esta investigación.
 24. También es cierto que la utilización del ingreso del hogar presenta tres limitaciones: no considera las economías de escala relacionadas con el consumo, no diferencia las necesidades según la composición etaria y de género del hogar y, finalmente, no considera la desigualdad en la distribución de recursos al interior del hogar (De Ferranti et. al, 2004).
 25. Debe recordarse que todos los entrevistados de la ELPS son mayores de 18 años.
 26. Para la imputación del ingreso por tenencia propia de vivienda, se estima—sólo para aquellos hogares que alquilan vivienda— un modelo de regresión lineal en el que la variable dependiente es el logaritmo natural del monto de alquiler y las variables explicativas son un conjunto de características de la vivienda, como su localización geográfica, su acceso a servicios y sus materiales de construcción. Con los parámetros estimados se imputa el valor de alquiler de las viviendas para hogares propietarios.
 27. Utilizando datos agregados, OIT (2014) estimó que el valor anual por beneficiario —hogar o individuo, según sea el caso— del Paquete Agrícola es de US\$ 43.4, el del Paquete Escolar es de US\$ 57.1, el del Vaso de Leche es de US\$ 6.6 y el de Alimentación Escolar es de US\$ 13.1.
 28. En el caso del subsidio al gas, dada la significativa presencia de registros discordantes, el valor monetario del subsidio se estandariza a US\$9.1 mensuales para todos aquellos hogares que declararon recibirlo. Este monto equivale al máximo posible del subsidio y supone el uso de un balón de gas por mes, lo que podría estar sobrestimando el gasto real.
 29. Todos medidos en términos diarios per cápita.
 30. Ver nota a pie de página número 26.
 31. Dado que la brecha de pobreza se calcula como porcentaje de la línea de pobreza, no es posible calcular el indicador a nivel nacional, pues la línea de pobreza difiere entre el área urbana y el área rural.

5. Conclusiones y recomendaciones

En esta investigación se ha aplicado un Análisis de Incidencia de las transferencias y los subsidios gubernamentales en El Salvador, utilizando los datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2013.

Los resultados de la investigación contribuyen a medir el efecto de las transferencias y los subsidios en la mejora de los indicadores de pobreza y concentración del ingreso y a plantear propuestas de política pública que permitan incrementar la efectividad del gasto público.

Los resultados muestran que el gasto público en transferencias y subsidios tiene un efecto positivo en la reducción de la magnitud de la pobreza. Este gasto reduce la tasa de pobreza total y la tasa de pobreza extrema en 3.0% y 2.9% a nivel nacional, aunque este efecto es mayor en el área rural, donde la reducción es de 4.0% en la tasa de pobreza total y 4.1% en la tasa de pobreza extrema. Esto revela el potencial que tienen las transferencias y los subsidios públicos para actuar como política de alivio a la pobreza en el corto plazo.

Por otra parte, los resultados muestran también que el gasto público en transferencias y subsidios tiene un efecto positivo en la reducción de la concentración del ingreso. Este gasto genera una reducción en el Índice de Gini de 0.015 a nivel nacional, aunque la reducción es de 0.020 en el área rural. Los resultados muestran el potencial de las transferencias y subsidios públicos para actuar como política redistributiva en el corto plazo.

Sin embargo, el análisis revela que las transferencias son un mecanismo más eficiente que los subsidios para reducir la pobreza extrema y la desigualdad del ingreso. De hecho, la ventaja de las transferencias es mayor si se tiene en cuenta que algunas de ellas son condicionadas y podrían estar generando un proceso de acumulación de capital humano con potencial para reducir la pobreza y la desigualdad en el largo plazo.

En relación a las transferencias focalizadas, el análisis muestra que una parte del gasto se asigna a hogares que, por su nivel de ingreso, no requieren de la transferencia. Esto es especialmente evidente en el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso y en las pensiones no contributivas, casos en donde el 29% del gasto se distribuye en hogares ubicados entre el decil 6 y el decil 10. Si bien estas cifras revelan un grave problema de filtración en estos programas, el hecho representa una oportunidad para la política pública y la gestión gubernamental: reducir la filtración y reasignar los recursos puede generar mayores impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, sobre todo si se tiene en cuenta que éstos son los programas que transfieren más recursos monetarios y han demostrado ser de los más eficientes.

En relación a los subsidios, se observa que el gasto se concentra en los grupos de mayores ingresos, especialmente en el caso del subsidio al agua, que es el menos eficiente en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad en la distribución del ingreso. Así, una medida de política sugerida es cambiar el esquema de subsidios, focalizándolo en los hogares más pobres. Sin embargo, es evidente que el acceso al subsidio requiere del acceso previo a infraestruc-

tura pública —por ejemplo, no se puede tener subsidio al agua si no se tiene conexión de agua potable—, por lo que una política de reestructuración de los subsidios requiere estar articulada a la mejora en la provisión de bienes públicos básicos.

En síntesis, los resultados sugieren que el gasto en transferencias y subsidios gubernamentales logra mejorar los indicadores de pobreza y concentración del ingreso, y que es posible incrementar estos efectos aplicando una política de reestructuración de los subsidios y desarrollando mecanismos de gestión que reduzcan la filtración en algunos de los programas de transferencias monetarias.

Evidentemente, esta investigación es una primera aproximación a la comprensión de cómo operan las transferencias y los subsidios como instrumentos de política pública orientados a reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, aunque queda una agenda pendiente en relación a la evaluación rigurosa del impacto de cada uno de los programas que forman parte del Sistema de Protección Social Universal.

Se espera que el análisis realizado en esta investigación sirva como insumo para el diseño y rediseño de políticas públicas, y que sea un instrumento guía para replicar el estudio de forma periódica y así dilucidar los cambios que se produzcan en esta materia. Además, la naturaleza de los datos utilizados para el análisis —datos de panel— permitirá no sólo conocer los efectos de las transferencias y los subsidios sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, sino también analizar la dinámica en la asignación de los beneficios sociales y el patrón de comportamiento de los

hogares cuando dejan de percibir los beneficios otorgados por el Estado.

Aún más, se espera que los aspectos teóricos y metodológicos desarrollados en esta investigación puedan ser aplicados para el análisis de la base de datos de la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM 2013), que incluye una sección específica en relación a las transferencias y subsidios de los que los hogares se benefician. Esta investigación pendiente puede ser un buen mecanismo de calibración de las conclusiones extraídas en este documento.

Finalmente, este documento pretende servir como base conceptual para la investigación en torno al análisis de incidencia de otras formas de afectación de los ingresos de los hogares. De hecho, este estudio ha demostrado que es

primordial el rol que juegan las remesas en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y que lo que ocurre en los mercados, principalmente el de trabajo, es fundamental para explicar los niveles de pobreza y desigualdad en El Salvador.

Todo lo anterior, abre la discusión a temas como el desempleo, empleo precario, productividad y salarios, que son fundamentales para entender lo que ocurre en el mercado de trabajo, así como a medidas de política tributaria, pues un estudio del efecto de los impuestos directos e indirectos es sumamente importante para conocer la progresividad o regresividad de éstos y así contar con fundamentos empíricos para la discusión sobre una reforma tributaria que sirva como instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable y reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos.

6. Referencias

Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de la CEPAL N° 95, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). *Panorama Social de América Latina*. Documento Informativo de la CEPAL, Santiago de Chile.

De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. & Walton, M. (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Banco Mundial. Washington, D.C.

Demery, L. (2003). *Analyzing the Incidence of Public Spending*. Toolkit for Evaluating the Poverty and Distributional Impact of Economic Policies, C. II, p. 2.1-2.23. Banco Mundial. Washington, D.C.

Díaz, S., Garcimartín, C. & Ruíz-Huerta, J. (2010). *La Paradoja de la Progresividad en Países de Baja Tributación: el Impuesto a la Renta en Guatemala*. Revista CEPAL N° 102, p. 87-102.

Dirección General de Estadística y Censos, DIGESTYC (varios años). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Ministerio de Economía, Gobierno de El Salvador. San Salvador.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Ministerio de Economía - MINEC & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social en El Salvador*. San Salvador.

- Fuentes, N. & Rodríguez, R. (2009). *En Búsqueda de la Sostenibilidad Fiscal: el Gasto y la Deuda Pública en El Salvador*. FUNDE. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. San Salvador.
- Goñi, E., López, J. & Servén, L. (2011). *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. World Development N° 39, p. 1558-1569.
- Immervoll, H., Levy, H., Nogueira, J., O'Donoghue, C. & Bezerra, R. (2009). *The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty*. Poverty, Inequality and Policy in Latin America. Eds. Stephan Klasen & Felicitas Nowak-Lehmann. Cambridge: MIT Press, p. 271-302.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI (2013). *Política Fiscal Salvadoreña, 2007-2013: Diagnóstico y Condicionantes Financieros para la Transición Política de 2014*. San Salvador.
- Lopez, J. & Perry, G. (2008). *Inequality in Latin America: Determinants and Consequences*. World Bank, Policy Research Working Paper 4504. Washington DC.
- Lustig, N. & Higgins, S. (2013). *Estimating the Incidence of Social Spending Subsidies and Taxes*. Commitment to Equity Assessment Handbook.
- Martínez, R. & Collinao, M. (Editores) (2010). *El gasto social en El Salvador, el Paraguay y el Perú*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 158. Santiago de Chile.
- Martner, R. & Aldunate, E. (2006). *Política Fiscal y Protección Social*. ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública N° 53. Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2014). *Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano*. Dirección General del Presupuesto. San Salvador.
- (varios años). *Política Presupuestaria*. Dirección General del Presupuesto. San Salvador.
- (varios años). *Informe de la Gestión Financiera del Estado*. San Salvador.
- Novellino, R. (2013). *Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador y Formulación de Propuestas de Mejora y Aseguramiento de su Sostenibilidad*. ASAFONDOS. San Salvador.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2014). *Revisión del Gasto y Desempeño de la Protección Social en El Salvador*. OIT. San Salvador.
- Secretaría Técnica de la Presidencia, STP (2014a). *Política Social 2009-2014*. Gobierno de El Salvador. San Salvador.
- (2014b). *Sistema de Protección Social Universal: Documento Conceptual*. Gobierno de El Salvador. San Salvador.
- (2014c). *Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013*. Resumen del informe final. Gobierno de El Salvador. San Salvador.
- (2012). *Comunidades Solidarias: Documento Base*. Gobierno de El Salvador. San Salvador.
- Tornarolli, L. & Vásquez, E. (2013). *Incidencia Distributiva de los Subsidios en El Salvador*. CEDLAS. Buenos Aires.

7. Anexos

CUADRO A.

Ejecución del Gasto Público en El Salvador, por Áreas de Gestión (2009-2013)
(en millones de US\$ y como porcentaje del Gasto Público)

Área de Gestión	2009		2010		2011		2012		2013	
	Millones US\$	%								
Conducción Administrativa	413.3	8.6	425.1	10.6	460.4	9.5	480.3	11.1	506.0	10.9
Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana	550.1	11.4	597.3	14.9	625.6	12.9	637.2	14.7	679.1	14.7
Desarrollo Social	1,644.2	34.1	1,623.2	40.6	1,777.3	36.5	1,927.8	44.4	2,107.2	45.6
Apoyo al Desarrollo Económico	464.8	9.6	517.8	13.0	540.8	11.1	519.0	12.0	516.9	11.2
Deuda Pública	1,482.2	30.7	774.6	19.4	1,402.3	28.8	742.1	17.1	769.1	16.6
Obligaciones Generales del Estado	272.5	5.6	57.5	1.4	57.1	1.2	35.1	0.8	47.6	1.0
Gasto Público Total	4,827.1	100	3,995.5	100	4,863.5	100	4,341.5	100	4,625.9	100

Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013, Ministerio de Hacienda.
Elaboración propia.

CUADRO B.

Tasa de crecimiento del Gasto Público en El Salvador, por Áreas de Gestión (2009-2013) (en porcentaje)

Área de Gestión	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	Promedio	Acumulado
	%	%	%	%	%	%
Conducción Administrativa	2.9	8.3	4.3	5.4	5.2	22.4
Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana	8.6	4.7	1.9	6.6	5.4	23.5
Desarrollo Social	-1.3	9.5	8.5	9.3	6.5	28.2
Apoyo al Desarrollo Económico	11.4	4.4	-4.0	-0.4	2.9	11.2
Deuda Pública	-47.7	81.0	-47.1	3.6	-2.5	-48.1
Obligaciones Generales del Estado	-78.9	-0.7	-38.5	35.6	-20.6	-82.5
Gasto Público Total	-17.2	21.7	-10.7	6.6	0.1	-4.2

Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013, Ministerio de Hacienda.
Elaboración propia.

CUADRO C.

Ejecución del Gasto Público en El Salvador, por Áreas de Gestión (2009-2013)
(en millones de US\$ y como porcentaje del Gasto Público)

Concepto	2009		2010		2011		2012		2013	
	Millones US\$	%								
A.1. Ramo de Educación	756.2	38.0	687.8	34.7	764.0	35.0	823.2	35.1	859.1	33.7
A.2. Ramo de Salud	422.4	21.2	443.0	22.4	471.6	21.6	493.7	21.0	579.3	22.7
A.3. Financiamiento a Gobiernos Municipales	255.3	12.8	258.2	13.0	278.0	12.7	300.9	12.8	306.4	12.0
A.4. Desarrollo Social ejecutado por los Ramos e Instituciones Diversas	52.1	2.6	81.6	4.1	79.3	3.6	94.4	4.0	116.9	4.6
A.5. Financiamiento a Programas de Comunidades Solidarias, Rurales, Urbanas y Desarrollo Social	37.0	1.9	49.6	2.5	87.9	4.0	98.8	4.2	101.0	4.0
A.6. Financiamiento al Programa de Rehabilitación de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado	21.7	1.1	40.3	2.0	23.3	1.1	36.0	1.5	40.4	1.6
A. Gasto Público Social No Contributivo	1544.7	77.7	1560.5	78.8	1704.1	78.1	1847.0	78.7	2003.1	78.5
B.1. Financiamiento al Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público	99.5	5.0	62.7	3.2	73.2	3.4	80.8	3.4	104.1	4.1
B.2. Financiamiento del Sistema de Pensiones Público (Fideicomiso de Obligaciones Previsionales - FOP)	344.8	17.3	356.6	18.0	405.6	18.6	420.1	17.9	443.0	17.4
B. Gasto Público Social Contributivo	444.3	22.3	419.3	21.2	478.8	21.9	500.9	21.3	547.1	21.5
Gasto Público Social Mixto (A+B)	1,989.0	100	1,979.8	100	2,182.9	100	2,347.9	100	2,550.2	100

Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013, Ministerio de Hacienda.
Elaboración propia.

CUADRO D.

Tasa de crecimiento del Gasto Público en El Salvador, por Áreas de Gestión (2009-2013) (en porcentaje)

Concepto	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	Promedio	Acumulado
	%	%	%	%	%	%
A.1. Ramo de Educación	-9.0	11.1	7.7	4.4	3.5	13.6
A.2. Ramo de Salud	4.9	6.5	4.7	17.3	8.3	37.1
A.3. Financiamiento a Gobiernos Municipales	1.1	7.7	8.2	1.8	4.7	20.0
A.4. Desarrollo Social ejecutado por los Ramos e Instituciones Diversas	56.6	-2.8	19.0	23.8	24.2	124.4
A.5. Financiamiento a Programas de Comunidades Solidarias, Rurales, Urbanas y Desarrollo Social	34.1	77.2	12.4	2.2	31.5	173.0
A.6. Financiamiento al Programa de Rehabilitación de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado	85.7	-42.2	54.5	12.2	27.6	86.2
A. Gasto Público Social No Contributivo	1.0	9.2	8.4	8.5	6.8	29.7
B.1. Financiamiento al Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público	-37.0	16.7	10.4	28.8	4.7	4.6
B.2. Financiamiento del Sistema de Pensiones Público (Fideicomiso de Obligaciones Previsionales - FOP)	3.4	13.7	3.6	5.5	6.5	28.5
B. Gasto Público Social Contributivo	-5.6	14.2	4.6	9.2	5.6	23.1
Gasto Público Social Mixto (A+B)	-0.5	10.3	7.6	8.6	6.5	28.2

Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013, Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

CUADRO E.**Caracterización de los programas de transferencias directas y subsidios del Sistema de Protección Social Universal en El Salvador.**

Programa/Eje de intervención	Inicio	Objetivo	Beneficiarios	
Apoyo al ingreso				
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	2010 (piloto 2009)	Mejorar condiciones de empleabilidad y reducir impacto de la crisis económica.	Jóvenes entre 16 y 24 años y mujeres jefas de hogar, que no estén ocupados ni estudiando.	
Pensión Básica Universal	2009	Mejorar los ingresos de las personas adultas mayores sin acceso a pensiones contributivas.	Personas mayores de 70 años.	
Bonos Rurales: Salud y Educación	2008	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, incentivando la matrícula, asistencia y permanencia educativas, así como ampliando la oferta de servicios de salud.	Niños entre 6 y 16 años hasta finalizar el sexto grado. Mujeres embarazadas o con hijos entre 0-5 años.	
Bono Urbano: Educación	2012	Incentivar la matrícula, la asistencia, la permanencia y la culminación de tercer ciclo de la educación básica y el bachillerato.	Alumnos que estén entre séptimo grado y bachillerato general o técnico, hasta los 21 años de edad.	
Subsidio al gas	80's (con racionalización en 2011)	Proteger el poder adquisitivo de la población, estabilizando el impacto de variaciones en el precio de importación del GLP.	Hogares con consumo de electricidad inferior a los 200 kWh/mes; hogares de bajos recursos sin electricidad; pequeños negocios.	
Subsidio al agua	1994	Proteger el poder adquisitivo de la población, cubriendo los costos operativos de la empresa proveedora del servicio.	Universal.	
Subsidio a la energía eléctrica	1999 (con reforma en 2012)	Proteger el poder adquisitivo de la población, estabilizando el impacto de variaciones en el precio de las tarifas eléctricas a consecuencia de variaciones en el precio internacional del petróleo.	Hogares con consumo de electricidad inferior a los 200 kWh/mes.	

	Cobertura	Transferencia/ Subsidio	Condicionalidad	Nº de beneficiarios (2013)
	37 municipios: 26 urbanos con alta concentración de pobreza y 11 afectados por tormenta IDA.	US\$ 100 mensuales durante 6 meses.	Capacitación gratuita para el empleo y realización de actividades comunitarias.	23,456 personas
	100 municipios de Comunidades Solidarias Rurales y 5 de los 25 municipios de Comunidades Solidarias Urbanas.	US\$ 50 mensuales.	Ninguna.	28,200 personas.
	100 municipios de Comunidades Solidarias Rurales.	Salud: US\$ 15 mensuales. Educación: US\$ 15 mensuales. Mixto: US\$ 20 mensuales.	Asistencia, permanencia y promoción educativa de los niños y asistencia a controles de salud.	75,385 familias.
	5 de los 25 municipios de Comunidades Solidarias Urbanas.	US\$ 10 mensuales, con incrementos diferenciados para adolescentes madres y/o embarazadas y jóvenes con discapacidad.	Asistencia, permanencia y promoción educativa.	4,837 personas.
	Nacional.	US\$ 9.10 mensuales.	Ninguna.	1,122,292 hogares y 197,242 pequeños negocios.
	Nacional (usuarios provistos por ANDA).	Diferenciado por volumen de consumo en metros cúbicos.	Ninguna.	Aproximadamente 97% de los hogares.
	Nacional.	Diferencia del consumo valorizado a la tarifa vigente menos la suma del 89.5% del consumo valorizado a tarifa fija y el 10.5% del consumo valorizado a la tarifa vigente (hogares con consumo hasta 99 kWh/mes). Diferencia del consumo valorizado a la tarifa vigente menos el consumo valorizado a la tarifa del trimestre anterior (hogares con consumo entre 100 y 200 kWh/mes)	27.6	86.2

Programa/Eje de intervención	Inicio	Objetivo	Beneficiarios
Apoyos asociados a la educación			
Vaso de Leche	2011	Proteger la salud física de los niños, así como cuidar de su nutrición.	Universal (estudiantes de educación parvularia y básica).
Alimentación Escolar	2008	Contribuir a la mejora de la nutrición de los estudiantes.	Universal (estudiantes de educación parvularia y básica).
Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares	2008	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, incentivando la matrícula, asistencia y permanencia educativas, así como ampliando la oferta de servicios de salud.	Niños entre 6 y 16 años hasta finalizar el sexto grado. Mujeres embarazadas o con hijos entre 0-5 años.
Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares	2010	Contribuir al acceso y a la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.	Universal (estudiantes de educación parvularia y básica).
Apoyos asociados a la seguridad alimentaria			
Paquetes Agrícolas	2008	Garantizar la producción y abastecimiento de alimentos para las familias más pobres para incrementar su disponibilidad y acceso al consumo.	Universal (familias pobres del área urbana y rural).
Medidas de compensación			
Pensión Básica a Veteranos de Guerra	2012	Mejorar los ingresos de las personas adultas mayores que participaron del Conflicto Armado y que no tienen acceso a pensiones contributivas.	Personas mayores de 70 años.

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia (2014a; 2014b) y Tornarolli & Vásquez (2013).
Elaboración propia.

	Cobertura	Transferencia/ Subsidio	Condicionalidad	Nº de beneficiarios (2013)
	Nacional (sistema educativo público).	Dos vasos de leche semanales.	Ninguna.	821,036 estudiantes.
	Nacional (sistema educativo público).	Un refrigerio diario.	Ninguna.	1,453,118 estudiantes.
	Nacional (sistema educativo público).	Dos uniformes, un par de zapatos y un paquete básico de útiles escolares al año.	Ninguna.	1,386,767 estudiantes.
	5 de los 25 municipios de Comunidades Solidarias Urbanas.	US\$ 10 mensuales, con incrementos diferenciados para adolescentes madres y/o embarazadas y jóvenes con discapacidad.	Asistencia, permanencia y promoción educativa.	4,837 personas.
	Nacional.	Un paquete de insumos agrícolas para la producción de granos básicos al año.	Ninguna.	536,137 productores.
	Nacional.	US\$ 50 mensuales.	Ninguna.	2,120 personas.

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503)2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

