

# POLÍTICAS SOCIALES

## Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador

Seguimiento de un proceso de construcción  
de consensos

Danilo Miranda Baires



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# POLÍTICAS SOCIALES

## Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador

Seguimiento de un proceso de construcción  
de consensos

Danilo Miranda Baires



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Danilo Miranda Baires, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Rodrigo Martínez y Carlos Maldonado Valera, Oficiales de Asuntos Sociales de la CEPAL, en el marco del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. El autor agradece los aportes y comentarios de profesionales de la Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno de El Salvador y a las personas entrevistadas para el presente estudio, así como a Daniela Huneeus, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por la revisión y comentarios al documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la institución.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3867

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Introducción</b> .....	5
<b>I. El contexto histórico de la protección social en El Salvador</b> .....	7
A. Las reformas liberales y el orden terrateniente .....	8
B. Los intentos de modernización y el modelo de Industrialización por Sustitución por Exportaciones (ISI) .....	9
C. El fin de la dictadura militar, inicio de gobiernos civiles y conflicto armado.....	12
D. La búsqueda de la paz y la consolidación del modelo neoliberal .....	13
<b>II. Los problemas estructurales de El Salvador</b> .....	15
A. Crisis económica estructural y brechas de bienestar .....	15
B. Las “válvulas de escape” de una crisis permanente: migración y violencia.....	17
1. La migración .....	18
2. La violencia.....	19
<b>III. El sistema de protección social universal (SPSU)</b> .....	23
A. Marco analítico y fundamentos del SPSU.....	23
B. Protección Social y los objetivos del SPSU .....	24
C. Arreglos institucionales.....	25
<b>IV. Los factores institucionales y los marcos conceptuales, prácticas y estrategias de los principales actores</b> .....	27
A. Principales factores: el contexto institucional y las reglas del juego .....	27
B. El mapa de actores .....	31
C. Los marcos conceptuales.....	36
D. Las prácticas y estrategias .....	37
<b>V. El proceso político de formulación del SPSU y de la LDPS</b> .....	41
A. El proceso político-técnico en el Poder Ejecutivo.....	42
B. El proceso político-técnico en el Poder Legislativo.....	45
C. Las ventanas de oportunidad del proceso electoral .....	46

<b>VI. Conclusiones</b> .....	49
<b>Bibliografía</b> .....	53
<b>Anexos</b> .....	57
Anexo 1 .....	58
Anexo 2 .....	70
Anexo 3 .....	77
<b>Serie Políticas Sociales: Números publicados</b> .....	78

### Cuadros

CUADRO 1	MODOS DE ACCESO AL PODER EN EL SALVADOR, 1948-1979 .....	10
CUADRO 2	REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA DEL "PARTIDO OFICIAL", 1950-1968 .....	11
CUADRO 3	EL SALVADOR: PRINCIPAL PROBLEMA QUE ENFRENTA .....	21
CUADRO 4	EL SALVADOR: VETOS POR PERÍODO PRESIDENCIAL .....	30
CUADRO 5	EL SALVADOR: APOYOS LEGISLATIVOS DE LOS PRESIDENTES, 1989-2012 .....	30
CUADRO 6	EL SALVADOR: SECTORES REPRESENTADOS EN EL CES .....	37
CUADRO 7	EL SALVADOR: PRINCIPALES HITOS DEL PROCESO POLÍTICO INSTITUCIONAL .....	41
CUADRO 8	EL SALVADOR: COMPONENTES Y MEDIDAS DEL PLAN GLOBAL ANTI CRISIS .....	43

### Gráficos

GRÁFICO 1	EL SALVADOR: TASA DE VARIACIÓN DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES DE 2005 (1990-2012) .....	16
GRÁFICO 2	EL SALVADOR: TASA DE POBREZA E INDIGENCIA, 1995-2012 .....	16
GRÁFICO 3	EL SALVADOR: ÍNDICE DE GINI, 1995-2012 .....	17
GRÁFICO 4	EL SALVADOR: REMESAS FAMILIARES, 2000-2013 .....	19

## Introducción

---

El presente documento analiza la construcción de un sistema de protección social universal en El Salvador, tanto en su componente contributivo como no contributivo. Este proceso implica la puesta en marcha de un esquema de política pública basado en derechos y de ahí su vocación universal. En especial, se observan dos instrumentos de política pública: el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) —introducido por el gobierno de Mauricio Funes (2009-2014)— y la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), una iniciativa que surgió con la finalidad de institucionalizar al primero y que fue adoptada en abril de 2014 con el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas. Para ello se aborda el contexto histórico de la protección social en El Salvador, el panorama socioeconómico estructural del país, la presentación pública del SPSU y la negociación de la LDPS, con énfasis en el análisis del proceso político, sus instituciones, actores y estrategias.

El documento se compone de seis capítulos: el contexto histórico de la protección social en el Salvador; los problemas estructurales del país; el Sistema de Protección Social Universal (SPSU); los factores institucionales y actores, sus marcos conceptuales, prácticas y estrategias; el proceso político de formulación de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), y las conclusiones.

En el primero se encuentra plasmada una descripción del contexto histórico y algunos antecedentes sobre la protección social y el reconocimiento de derechos en el país. La mirada histórica resulta relevante porque no se puede entender el actual proceso político sin hacer alusión al largo recorrido que el país ha debido transitar en la lucha por los derechos y las limitaciones históricas de la cobertura de la protección social. Ello, se refiere a las luchas por los recursos en su versión más esencial de la política, tal como la concibió Lasswell (1936): ¿quién obtiene qué, cuándo y cómo? También se describen los procesos sociales que derivaron en los sucesivos modelos de acumulación y desarrollo, el diseño de instituciones y los grandes pactos sociales, los que tuvieron diversos grados de impacto en la ampliación de los derechos, a la vez que se mantenían intactas la estructuras de desigualdad social.

En el segundo capítulo se hace referencia a los problemas estructurales del país y al estatus quo en materia socioeconómica, de tal manera que se aprecien algunas restricciones económicas y sociales de cara a la construcción del Sistema de protección Social Universal (SPSU). Estas limitaciones se analizan por dos vías. Por una parte, las crisis económicas estructurales y las brechas de bienestar. Por la otra, se consideran dos problemas sociales insoslayables para la política pública y social: la violencia extrema y la migración.

En el tercer capítulo se hace una breve descripción del SPSU, sus fundamentos analíticos, sus objetivos y componentes programáticos, así como los arreglos institucionales y de coordinación considerados para su implementación, incluido el sustrato legal del sistema que se presenta en Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS).

Siguiendo los planteamientos analíticos en que se sustenta el proyecto “Pactos para una protección social más inclusiva”, en cuyo marco se realiza este estudio, el cuarto capítulo contiene un análisis de los principales factores institucionales y los actores relevantes para el proceso de diseño y discusión del SPSU y la correspondiente LDPS. En el ámbito de los factores, se analiza el contexto institucional y las reglas del juego vigentes, destacándose elementos de la Constitución, el régimen político, la forma de gobierno, el diseño institucional y el sistema de partidos. En el caso de los actores, se destaca el rol de las máximas autoridades políticas del país, desde el Presidente hasta los ministros y legisladores, así como el espacio e importancia que asumen los partidos políticos, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y grupos de interés, ya sea que estén a favor o en contra de los objetivos y estructura de los planteamientos contenidos en la propuesta.

Complementariamente, el análisis contiene una discusión sobre los principales marcos conceptuales que orientan el pensamiento y accionar de los actores involucrados, así como las prácticas y estratégicas utilizadas por unos y otros para proponer y sostener sus planteamientos. Destacan en ello la estrategia llevada a cabo por el propio gobierno salvadoreño en relación con la conformación del Consejo Económico y Social y su difusión en diversos foros de discusión.

En el quinto capítulo, se complementa el análisis anterior con una descripción del proceso en que la discusión del SPSU y la LDPS se desarrollan, destacando sus hitos y los cambios de prioridad y posición que van teniendo algunos actores a la luz del proceso electoral que se da conjuntamente con la discusión de la ley, el cual termina convirtiéndose en una ventana de oportunidad política para alcanzar la unanimidad de su aprobación, ocurrida en abril de 2014.

En el capítulo de conclusiones se destaca la importancia tanto del contexto histórico y los factores y actores, como de la ventana de oportunidad política abierta durante el proceso electoral para alcanzar el objetivo de aprobación de la LDPS. Sin embargo, junto con destacar aquello, se hace referencia a los desafíos de implementación que se avecinan y a las potenciales dificultades derivadas del nuevo ciclo electoral legislativo y municipal que se presentará en 2015.

Así, tomando en cuenta el contexto descrito en este estudio, es posible afirmar que la administración Funes dio pasos importantes hacia la construcción de un sistema de protección social universal en El Salvador. No obstante este avance, aún persisten desafíos de envergadura para el nuevo gobierno. Para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos, el Estado deberá afianzar políticas redistributivas que combatan la desigualdad; sobre todo, aunque no solamente, políticas tributarias progresivas y una política presupuestaria que tenga lo social como asunto preponderante de la agenda.

El documento se complementa con dos anexos. El primero contiene el texto de la LDPS<sup>1</sup>, aprobado en abril de 2014 y el segundo detalla algunos elementos relevantes del proceso de discusión llevado a cabo en diversos foros públicos en los que el gobierno presentó el SPSU a distintos actores nacionales e internacionales.

---

<sup>1</sup> El texto oficial completo está disponible [en línea] <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-proteccion-social>.

## I. El contexto histórico de la protección social en El Salvador

---

En este capítulo se hará una descripción del contexto histórico, social y político de la protección social en El Salvador y se describirán sus rasgos principales en la actualidad<sup>2</sup>. Esto incluye un panorama retrospectivo de las transformaciones suscitadas a lo largo del tiempo en materia social y de generación de pactos, sus principales tendencias y el entorno actual.

La construcción de un sistema de protección social universal y la noción de política social con enfoque de derechos son temas de reciente introducción en la agenda pública. El Salvador ha transitado desde el nulo reconocimiento de los derechos, pasando por diversos intentos de consagrarlos en la Constitución, hasta llegar a la idea actual de construir un sistema de protección social con “enfoque de derechos”. Antes de proseguir será necesaria una breve digresión sobre este tema.

De acuerdo a Günter Rieger, los derechos humanos son “derechos que corresponden a los seres humanos en tanto que seres humanos, por naturaleza, independientemente de su pertenencia a un Estado. Se consideran innatos, irrenunciables e inalienables. Ellos sostienen toda pretensión de validez más allá de todo intento jurídico de fundamentarlos. En cambio, los Derechos Fundamentales son derechos individuales garantizados en constituciones escritas y no escritas, legitimados por los derechos humanos” (Rieger, 2006, pág. 387).

En las relaciones internacionales, los derechos humanos han sido objeto de diversas declaraciones, pactos y convenios. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 recoge los derechos humanos considerados básicos. Los artículos 25 y 26 se refieren a los derechos esenciales en los que descansa el concepto de protección social universal.

---

<sup>2</sup> En el prólogo del estudio de caso *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: El Salvador*, publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se define la protección social como “un eje conceptual que pretende integrar una variedad de medidas orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todos [...] Se considera un mecanismo fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población”. El Estado es responsable de garantizar esos derechos y ejercer un rol central en la protección social. Hay un pilar contributivo de la protección social —conocido como “asistencia social” y que puede comprender medidas universales o focalizadas— y uno no contributivo—llamado “seguridad social” (Martínez, 2103, pág. 6).



En el 25 queda establecido que “(1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social” (Naciones Unidas, 1948). El artículo 26 de este importante instrumento jurídico internacional, por su parte, consagra el derecho a la educación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) profundiza reconociendo que “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”<sup>3</sup>.

## A. Las reformas liberales y el orden terrateniente

En El Salvador, el reconocimiento de derechos, su respeto pleno y su ejercicio efectivo se han enfrentado históricamente a las tensiones con los actores del poder económico, político, militar y religioso. La lucha por los derechos trajo consigo innumerables víctimas en medio de procesos sociales violentos. Los derechos sociales nunca constituyeron una prioridad y las políticas implementadas se concentraron en garantizar los intereses de sucesivos grupos privilegiados, poseedores de tierra y capital.

Ninguno de los modelos de desarrollo implementados en el país persiguió el empoderamiento de las personas o el desarrollo de su potencial para alcanzar el bienestar. Una de las primeras “políticas sociales” se remonta a la época colonial<sup>4</sup> y consistía en el reconocimiento de la propiedad de las tierras para los indígenas, aunque esto no dejaba de ser una forma de control social (PNUD, 2013).

Décadas más tarde, las reformas liberales del presidente Rafael Zaldívar (1876-1885) buscaron darle un impulso decidido al cultivo del café. Entre 1881 y 1882 se produjo la abolición de las tierras comunales y ejidos. La Constitución de 1886, y su heredera fiel de 1939, eran de carácter marcadamente individualista y liberal en lo económico (Mendoza y Mendoza, 2013). El control de la tierra en manos de un puñado de actores sociales conocidos como “la oligarquía” constituyó el orden político y económico dominante hasta bien avanzado el siglo XX. Para Antonio Acosta, estudioso de los orígenes de la burguesía salvadoreña, “la Hacienda salvadoreña salvaguardaba los intereses de la minoría dominante utilizando para la recaudación fiscal casi exclusivamente impuestos indirectos [...] Los miembros de la oligarquía que ocupaban la Asamblea Nacional nunca aprobaron leyes que gravaran sus rentas ni sus patrimonios” (El Faro, 2013). Los intereses de los latifundistas fueron garantizados por parte del aparato estatal en su conjunto. Por su parte, en un análisis para El Salvador y la vecina Guatemala, Rouquié afirma que a esta “lite que pone el Estado a su servicio y “todo le está subordinado, desde las leyes laborales hasta el crédito, desde la reglamentación del uso de las tierras hasta el orden público, [...] el Estado liberal extravertido que estimula el desarrollo cafetalero trata de aprovechar todas las tierras aptas para su cultivo y de controlar la mano de obra que necesita; para ello privatiza las tierras comunales y promulga leyes que autorizan el reclutamiento forzado de trabajadores” (Rouquié, 1994, pág. 39).

Este proceso de acumulación originaria derivó en un creciente poder de la oligarquía y del café como eje articulador de unas relaciones sociales donde claramente se distinguían dominadores y dominados. A pesar de las variaciones de los precios internacionales, el monocultivo se expandió y hacia el año 1920 dicho producto representaba el 99% de las exportaciones totales: “el modelo agroexportador de café se había instalado y marcaría la estructura social del país, profundizando las brechas existentes entre los estamentos sociales y marcando sus condiciones de vida” (PNUD, 2013, pág.72). Mientras algunos gozaban de la calidad de vida que producían altos ingresos, la gran mayoría carecía de acceso a

<sup>3</sup> El pacto entró en vigor en 1976. El Salvador lo ratificó un año antes. Con ello el estado no sólo tiene que abstenerse de violar los derechos humanos a través de sus agentes, sino que además debe asumir un rol activo para garantizarlos.

<sup>4</sup> El Imperio Español ocupó El Salvador desde inicios del siglo XVI hasta la Independencia de las Provincias Unidas de Centroamérica en 1821, una entidad federativa que se disolvió en cinco repúblicas a los pocos años de vida independiente.

niveles mínimos de bienestar y vivía en una situación precaria. El modelo agroexportador se caracterizaba por salarios bajos e inestables, subutilización laboral y empleo estacional.

Hasta bien avanzado el siglo XX, en el discurso estatal se concebía a los servicios de salud como mera caridad pública, muy lejos de la noción de derechos, y había un alto porcentaje de personas que moría sin recibir atención médica alguna. El promedio del gasto en educación era uno de los más bajos de América Latina y nunca tuvo por objeto el desarrollo de capacidades sino la supuesta “formación de ciudadanos”. La cobertura del sistema de pensiones estaba restringida casi de forma exclusiva a militares o a empleados públicos cuyos servicios hubieran sido apreciados como extraordinarios. La erogación para pensiones apenas suponía un 1,5% del gasto público total, aproximadamente (PNUD, 2013, pág. 76).

El Estado era un instrumento de dominación y expresaba claramente un poder sin límites en el ámbito nacional pero subordinado, en el ámbito internacional, a los intereses de Estados Unidos en la región. Desde la Doctrina Monroe (1823), el país norteamericano había declarado que no permitiría que ninguna potencia europea interviniera en una región que comenzaba a considerar como su área de influencia exclusiva en lo político y en lo económico<sup>5</sup>. La consolidación de la oligarquía agraria puso fin a la larga inestabilidad política que se suscitó desde la independencia, expresada en numerosos golpes de Estado y cambios de gobierno. Krennerich describe de la siguiente manera el componente político institucional de la primera mitad del siglo XX:

“Entre 1903 y 1931 casi todos los cambios de gobierno tuvieron lugar, formalmente, por medio de elecciones —poco competitivas y cuyo significado político se debe considerar como muy escaso. Las primeras, y durante largo tiempo únicas, elecciones libres en la historia de El Salvador tuvieron lugar, según apreciación general, en el año 1931. Sin embargo, en ese mismo año el triunfador de las mismas, Arturo Araujo, fue depuesto por un golpe militar que llevó al poder al entonces vicepresidente y futuro dictador, Maximiliano Hernández Martínez (1932-1944). Si se prescinde de las elecciones no-competitivas de 1935 y 1945, sólo tras el 'Golpe de los Mayores' de 1948 los presidentes volvieron a ser elegidos en forma regular” (Krennerich, 1997, pág.183).

Hacia finales de la década de los años 1930 del siglo XX, las condiciones de los campesinos eran precarias. La crisis mundial que sobrevino en 1929 tumbó los precios del café y las condiciones en el campo se volvieron insostenibles. Una insurrección campesina e indígena en 1932, con la participación de algunos comunistas, fue sofocada rápidamente por la nueva dictadura de Maximiliano Hernández Martínez, quien había llegado al poder en diciembre del año anterior. El saldo fue de entre 10 000 y 30 000 indígenas masacrados por las fuerzas de seguridad (Anderson, 2001). Con Martínez se inauguraría una era de gobiernos militares que se prolongaría hasta 1979. Tras la caída del dictador en 1944 como resultado de una huelga de brazos caídos la situación se tornó nuevamente inestable<sup>6</sup>.

## **B. Los intentos de modernización y el modelo de Industrialización por Sustitución por Exportaciones (ISI)**

En 1948 se produjo un golpe de Estado que consolidó una dictadura militar institucional que tendría “un único partido como polo electoral pro-régimen”<sup>7</sup>. Este papel lo jugaría primero el Partido Revolucionario de la Unificación Democrática (PRUD) que gobernó el país durante la década de los cincuenta y el Partido de Conciliación Nacional (PCN) que hizo lo propio en las dos décadas siguientes. Ambas organizaciones políticas cobijaron presidentes exclusivamente militares, que asumieron un papel represor ante cualquier oposición al sistema económico y a los intereses de los grandes cafetaleros. La Constitución de 1950 y los gobiernos del PRUD trajeron consigo algunas modificaciones en materia socioeconómica<sup>8</sup>. Se debate y

<sup>5</sup> Para un análisis de la política estadounidense en Centroamérica, consultar LaFeber, 1989.

<sup>6</sup> Para ampliar más sobre este proceso de la huelga de brazos caídos y sus implicaciones, ver Parkman, 2006.

<sup>7</sup> Sobre el origen del sistema de partidos en El Salvador, véase Artiga-González, 2000

<sup>8</sup> De acuerdo a Castellanos (2001, pág. 213) la carta magna de medio siglo fue “una especie de instrumento jurídico-constitucional para impulsar la disolución del Estado oligárquico como tal”. Los gabinetes prudistas de Oscar Osorio (1950-1956) y José María Lemus (1956-1960) estaban repartidos entre representantes de los grupos tradicionales y los modernizantes.

aprueba legislación laboral, incluyendo la legalización de los sindicatos, los contratos colectivos y el derecho a realizar huelgas (Almeida, 2011).

La ley primaria incluyó las denominadas “garantías sociales”<sup>9</sup>. El Artículo 2° establecía que el Estado estaba obligado a “asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social” (Art. 2). Esta disposición se ha mantenido hasta la fecha y es parte de la Constitución, vigente, de 1983 (Art. 1). Sin embargo, la protección social siguió siendo prácticamente nula, tanto en el pilar contributivo como no contributivo. Entre la letra constitucional y las políticas sociales, que estuvieron subordinadas al modelo económico, hay mucho trecho. En ese período adquirieron protagonismo actores intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que intentaron influir para la construcción de una agenda social (PNUD, 2013).

En 1950 se creó el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y el Instituto de Colonización Rural (ICR), que iniciaron programas de construcción de viviendas y distribución de tierras. En casi una década el IVU construyó, principalmente en la capital, 4.464 viviendas unifamiliares y 33 edificios con 562 apartamentos, algo presentado como un avance en la solución del problema habitacional pero que resultaba insuficiente en una época donde se calculaban las necesidades habitacionales en 100.000 viviendas (Castellanos, 2001, pág. 213). A partir de la Ley de Seguridad Social de 1949 se creó el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), un avance importante en materia social, pero cuya cobertura obligatoria se limitó a trabajadores formales urbanos, la mayoría del Área Metropolitana de San Salvador; hacia 1960 proporcionaba servicios al 4,4% de la Población Económicamente Activa (PEA) del país, excluyendo así al mayoritario sector informal y agropecuario (Castellanos, 2001; PNUD, 2013).

La modernización estuvo enmarcada en todo momento por las reglas de los gobiernos militares, que utilizaban la represión cuando la política se salía del cauce trazado por el régimen. Sendos golpes de Estado en 1960 y 1961 significaron una interrupción de la continuidad “prudista” pero a partir de 1962 volvería un orden similar, en cierto modo, con una nueva constitución. El Partido de Conciliación Nacional (PCN) heredó las estructuras y bases de apoyo del PRUD y se convirtió en el nuevo partido oficial, controlando el Poder Ejecutivo durante cuatro gobiernos militares. Todos los presidentes auspiciados por el PCN terminaron su período, con excepción de Carlos Humberto Romero (1977-1979), depuesto en octubre de 1979. En el cuadro 1 se aprecian los modos de acceso al poder en un espacio de treinta años desde el golpe de Estado de 1948 hasta el de 1979.

**CUADRO 1**  
**MODOS DE ACCESO AL PODER EN EL SALVADOR, 1948-1979**

Modo de acceso al poder	Año
Elección presidencial	1950-1956-1962-1967-1972-1977
Golpe de Estado	1948-1960-1961-1979

Fuente: Elaboración propia.

Además del Poder Ejecutivo, el partido oficial —PRUD o PCN— tenía el control del Poder Legislativo y de la mayoría de los gobiernos municipales. Como se observa en el cuadro 2, hasta la reforma electoral de 1963, controlaba la totalidad de los escaños al parlamento y siempre gozó de mayoría para legislar sin oposición formal.

<sup>9</sup> Desde el punto de vista jurídico, las garantías sociales “estatuyen una protección especial [...] a grupos sociales que se suponen más desfavorecidos” y en un sentido más amplio estarían incluidas “dentro de los llamados derechos económicos sociales y culturales” que hacen referencia a “la protección de la dimensión social de toda persona humana (Álvarez, 2008, pág. 174).

**CUADRO 2**  
**REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA DEL “PARTIDO OFICIAL”, 1950-1968**

Año	Porcentaje de escaños legislativos
1952	100
1954	100
1956	100
1958	100
1960	100
1961	100
1964	62
1966	60
1968	52
1970	65

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de A. Artiga-González, “La política y los sistemas de partidos en Centroamérica”, San Salvador, FUNDAUNGO, 2000 y Almeida (2011, pág. 129).

Pese a la consagración constitucional de los derechos humanos, el Estado no alteró o cuestionó la injusticia social imperante. El nuevo régimen tampoco sería capaz de crear un nuevo pacto social: se presentaba a sí mismo como reformista y modernizador, le dio infraestructura al país y promovió el despegue de cierta industrialización, pero no afectó en lo esencial la distribución de la tierra (Rouquié, 1994. Por ejemplo, el presidente Arturo Armando Molina (1972-1977) llegó a proclamar con firmeza que no daría un paso atrás en llevar adelante una reforma agraria. Cuando se quiso implementar el primer proyecto de transformación agraria, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) lanzó una costosa campaña de presión en contra de la reforma<sup>10</sup>. Molina se retractó, mostrando que hasta los militares estaban subordinados a los intereses de la oligarquía<sup>11</sup>.

La inconformidad contra el régimen alcanzó niveles elevados en la década de los setenta, lo que se canalizó mediante una fuerte oposición político-institucional, la notoria movilización popular y la aparición de grupos armados de izquierda. La respuesta estatal fue el fraude electoral, la represión y la creación de grupos paramilitares. El Partido Demócrata Cristiano (PDC), cada vez más fuerte, se aglutinó junto al Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y la Unión Democrática Nacionalista (UDN) en una gran alianza opositora denominada Unión Nacional Opositora (UNO), que participó en las elecciones presidenciales de 1972 con la candidatura de José Napoleón Duarte<sup>12</sup>. Los militares impusieron a su candidato Molina. En 1977, la UNO vuelve a participar pero los resultados, al igual que en elecciones anteriores, estaban determinados de antemano y se volvió a imponer el candidato oficial, Humberto Romero. Algunos movimientos armados de izquierda realizaron secuestros y atentados, mientras los “escuadrones de la muerte”, paramilitares de derecha, imponían el terror.

<sup>10</sup> La ANEP es el principal grupo de presión de los grandes grupos económicos salvadoreños. La gremial fue fundada en 1966 para defender el sistema de “libre empresa”. Estatutos y composición orgánica disponibles [en línea] [http://www.anep.org.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=67](http://www.anep.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=67).

<sup>11</sup> Como se desprende de la lectura del artículo “A sus órdenes, mi capital”, publicado en la Revista de Estudios Centroamericanos (ECA) en 1976 (Ellacuría, 2005, pág., 1778).

<sup>12</sup> El PDC fue fundado en 1960 por profesionales urbanos. Duarte fue uno de sus fundadores y máximo líder, fue presidente de El Salvador en dos ocasiones: encabezando la Junta Revolucionaria de Gobierno (1980-1982) y tras ganar las elecciones de 1984, ocupando la silla presidencial hasta 1989. Inició diálogos de paz con la guerrilla en 1985 pero estos resultaron infructuosos. Se caracterizó por implementar políticas contrainsurgentes y gozó del apoyo militar de los Estados Unidos, principal sostén de su gobierno. Debió hacer frente a la oposición de derecha e izquierda. El PDC era al mismo tiempo anti-oligárquico y pro-sistema capitalista (Artiga-González, 2000).

## C. El fin de la dictadura militar, inicio de gobiernos civiles y conflicto armado

En 1979, un golpe militar de jóvenes oficiales puso fin al régimen. Sucesivamente, se conformaron tres juntas cívico-militares de composición cada vez más conservadora que trataron de implementar reformas para fomentar la contrainsurgencia ante la inminencia del conflicto armado: reforma agraria, la nacionalización de la banca y la estatización del comercio exterior del café y del azúcar. Estas no cumplieron las expectativas, fueron mal conducidas, tuvieron la oposición sistemática de la cúpula empresarial y surgieron en un escenario desfavorable de violencia política y estallido del conflicto armado (PNUD, 2013). En 1980, las organizaciones guerrilleras conformaron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que se lanzó de lleno a la lucha revolucionaria. En 1980 se fundó un partido de ideología anticomunista que se encargaría de defender los intereses de la extrema derecha y alcanzar el poder por la vía electoral: la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)<sup>13</sup>. Se financiaron escuadrones de la muerte que le dieron continuidad a las agrupaciones que databan del tiempo de la dictadura militar. El Estado desplegó sus batallones y fue autor de graves crímenes, como la masacre del Mozote o la masacre del Río Sumpul, acciones militares que sumaron cada una más de mil víctimas<sup>14</sup>.

En ese escenario político legal, la Asamblea Constituyente de 1982 estuvo dominada por miembros que iban desde la centroderecha hasta la extrema derecha, representados en los partidos PDC, PCN y ARENA. Esa Constituyente redactó y promulgó la Constitución de 1983, vigente en la actualidad. En ella se mantuvieron las garantías sociales, como ya se mencionó. Su artículo 1 reza que “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común”. Además obliga al Estado a “asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”. Establece una serie de disposiciones sobre seguridad social, salud pública y “asistencia social”. Cuando habla del orden económico, establece que este “debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano” (Art. 101), y dice además que “se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social” (Art.102). Sin embargo, durante los años ochenta “el crecimiento y el desarrollo dejaron de ser una preocupación, ya que las distintas esferas de acción gubernamental (incluidas la política económica y la política social) fueron subordinadas al esfuerzo bélico” (PNUD, 2013, pág. 87).

En el Ejecutivo fue nombrado como presidente provisional Álvaro Magaña (1982-1984) y en 1984 se celebraron elecciones presidenciales en las que José Napoleón Duarte se impuso a Roberto d'Aubuisson. Ellacuría hace un balance de la crisis en el momento de que Duarte asumiera su mandato: “Tanto los efectos de la guerra como los efectos del deterioro económico sobre la población son masivos y severos [...] Los efectos de la guerra y de la crisis económica son también nefastos para la estructura social. Todo el aparato de la estructura social se va deteriorando por falta de inversión adecuada: el sistema educativo, el sistema sanitario, el sistema de inversiones públicas en servicios sociales, etc., no solo no mejoran, sino que ni siquiera se mantienen; están, al contrario, en franco deterioro” (Ellacuría, 2005, pág. 1778).

Un año después del triunfo en las elecciones presidenciales, la Democracia Cristiana logró más de la mitad de los escaños en la Asamblea Legislativa. Gracias a su grupo parlamentario, conocido como “la aplanadora verde”, Duarte contó con un panorama favorable en el terreno de las instituciones políticas, aunque en circunstancias totalmente adversas, en medio del conflicto armado. Sus opositores de la extrema derecha, ARENA y el PCN, se recompusieron, y en las legislativas de 1988 lograron un

<sup>13</sup> ARENA fue fundada en 1981 para defender los intereses de los grandes empresarios y terratenientes. Su máximo líder, Roberto d'Aubuisson, implicado en el asesinato del arzobispo de San Salvador Oscar Amulfo Romero en 1980, se convirtió en el presidente de la Asamblea Constituyente de 1982 y candidato presidencial en las elecciones presidenciales de 1984, que perdió ante José Napoleón Duarte, del PDC. ARENA gobernaría al país durante veinte años, de 1989 a 2009, a través de cuatro presidentes. El primero de ellos fue Alfredo Cristiani (1989-1994), cuyo gobierno negoció con el FMLN los Acuerdos de Paz e impulsó medidas neoliberales. Le sucedieron los gobiernos de Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores (1999-2004) y Antonio Saca (2004-2009).

<sup>14</sup> Un recuento de graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado se encuentra en el Informe de la Comisión de la Verdad de las Naciones Unidas “De la locura a la esperanza: La guerra de doce años en El Salvador”, disponible [en línea] <http://www.pddh.gov.sv/memo/verdad>.

bloque mayoritario y una alianza que se prolongaría, con breves excepciones, durante las siguientes dos décadas. Por su parte, los empresarios organizados en ANEP ejercían una fuerte presión contra el gobierno de Duarte y lanzaban campañas y paros empresariales. Por su parte, los periódicos de línea conservadora como *El Diario de Hoy* ejercieron un papel opositor contra el gobierno y sus medidas.

## D. La búsqueda de la paz y la consolidación del modelo neoliberal

En las elecciones presidenciales de 1989, siendo la alianza ARENA-PCN mayoría en la Asamblea Legislativa, Alfredo Cristiani de ARENA venció al candidato del PDC Fidel Chávez Mena. Cristiani, proveniente de sectores oligárquicos, prometió la paz. Sin embargo, en noviembre de ese año, cinco meses después de su ascenso al poder, el FMLN lanzó su ofensiva “hasta el tope”, que ocasionó una respuesta brutal del Ejército, que bombardeó los barrios populares de la periferia y asesinó a Ignacio Ellacuría, rector de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), junto a otras siete personas que se encontraban en el campus universitario. La ofensiva dejó evidencia del empate militar y la necesidad de buscar una salida negociada al conflicto en un contexto internacional donde la Guerra Fría llegaba a su fin después de medio siglo. Se reanudaron las conversaciones y, finalmente, en enero de 1992, el gobierno y la guerrilla firmaron los Acuerdos de Paz en la Ciudad de México. Ponían fin a una guerra que dejó más de 70,000 muertos. Se desmilitarizó la seguridad pública y se depuraron las Fuerzas Armadas y el sistema judicial, creándose una nueva autoridad electoral, una policía civil y una Defensoría del Pueblo. Sin embargo, no hubo un pacto social que trazara una hoja de ruta encaminada hacia una agenda de bienestar social. Apenas un capítulo económico de los acuerdos abordaba el problema de la tierra y la creación del Foro de Concertación Económica y Social (FCES), que nunca operó según la hoja de ruta. En ese tenor, las estructuras que permitían la reproducción de la pobreza y la desigualdad se mantuvieron intactas.

Los sectores empresariales y de la derecha política consideraban ya desde comienzos de los años 1980 que era necesario un nuevo modelo económico y comenzaron a promoverlo. En 1983 habían creado la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), su principal centro de pensamiento, que propuso una serie de reformas para liberalizar la economía y fortalecer al sector privado. El PDC no estaba de acuerdo en un principio con las medidas que proponía FUSADES —que también eran defendidas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)— debido a que “consideraba que la visión neoliberal que subyacía detrás de tal reforma era incompatible con su visión doctrinaria respecto al mercado y al Estado, y con respecto a los grupos sociales que buscaba favorecer [...] Finalmente adoptó el modelo de “Economía Social de Mercado (ESM)” (Segovia, 2005, pág. 22).

De acuerdo al PNUD “el modelo y la estrategia propuestos por FUSADES tuvieron un impacto extraordinario, no solo porque crearon la esperanza de que el país podía mejorar aún en medio del conflicto armado, sino también, porque constituyeron la base del marco de políticas económicas y sociales que se ha aplicado desde 1989, incluida la presente administración presidencial. Se impuso en El Salvador un modelo consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra: una economía globalizada” (PNUD, 2013, pág. 87). Con la llegada al poder de Cristiani y ARENA ya no hubo ningún obstáculo para la implementación de una agenda que incluyó políticas de desprotección y apertura comercial (1989-2013), políticas de desregulación (1989-2001) y políticas de privatización (1990-1999)<sup>15</sup>. La privatización de la banca favoreció el surgimiento de un nuevo grupo dominante cuyo principal recurso de poder ya no provenía de la tierra sino del capital. Se conformó un “bloque empresarial hegemónico salvadoreño”, tejido mediante alianzas familiares y empresariales, que llegó a controlar el sistema financiero y otros sectores (Paniagua, 2002). El mismo Cristiani fue parte de ese bloque, al igual que otros grandes empresarios y sus agentes que han formado parte del Consejo Ejecutivo Nacional de ARENA (COENA) desde entonces<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Para ampliar y ver el detalle de sobre reformas estructurales, véase PNUD 2013 y Segovia 2005.

<sup>16</sup> Algunos de los grupos familiares dominantes son: Cristiani Llach (Grupo Financiero Cuscatlán); Baldocchi Dueñas (Banco Agrícola); Simán (Banco Salvadoreño, Almacenes Simán, Constructora Simán); Araujo Eserski (Banco Agrícola, Telecorporación Salvadoreña); Callejas (Super Selectos), y Poma (Grupo Poma: hoteles, proyectos inmobiliarios, importación de vehículos) Paniagua, 2002; Arias, 2010). Esta composición ha cambiado en la medida en que el sistema financiero fue adquirido por inversionistas transnacionales.

Al terminar la guerra “la política social se centró en otorgar asistencia social a los pobres” (Martínez, 2013, pág. 8). Se partió de la idea de focalizar el gasto y evitar que se beneficiaran sectores que pudieran satisfacer por sí mismos sus necesidades (PNUD, 2013). Entre las grandes apuestas de política se encontraron el fortalecimiento del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), creado en 1988 durante la administración de José Napoleón Duarte; la creación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo (FISDL) en 1990; el programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) en 1991 y el Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO) en 1992. Sin prestarle mayor atención a lo social, el gobierno de Armando Calderón Sol (1994-1999), resultante de las primeras elecciones presidenciales donde participó el FMLN —ya convertido en partido político— continuó con las políticas de apertura comercial, privatización y desregulación. La continuidad estuvo garantizada con Francisco Flores (1999-2004), quien en una medida inédita e inconsulta, dolarizó la economía salvadoreña. Durante su presidencia, la influencia de los grandes empresarios en el partido de gobierno se volvió cada vez más notoria<sup>17</sup>. En 2004, Antonio Saca de ARENA se impuso a Schafik Handal del FMLN y se convirtió en el cuarto presidente que sucesivamente provenía de ese conglomerado político<sup>18</sup>. Bajo el lema “lo social no es complemento de nada, es la base de todo”, impulsó algunos programas sociales como el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), implementado a partir de 2005, y creó además un programa de transferencia monetaria condicionada conocido como Red Solidaria.

Después de cuatro infructuosos intentos por ganar la presidencia, el FMLN proclamó en noviembre de 2007 al popular periodista Mauricio Funes como su candidato presidencial. Durante su campaña electoral tuvo un discurso reformista. Tres de los cuatro ejes de su programa de gobierno “Cambio en El Salvador para vivir mejor” eran las reformas económica, social y política. Había declarado seguir el estilo de gestión en política social del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y abanderaba el cambio, tras dos décadas de gobiernos de ARENA. En las elecciones presidenciales de 2009 Funes se impuso a su rival de ARENA, el ex director de la Policía Nacional Civil (PNC) Rodrigo Ávila, logrando encabezar el primer gobierno de izquierda en la historia del país durante el quinquenio 2009-2014.

Su gabinete estaría conformado por representantes de los sectores que habían respaldado su campaña: el partido FMLN; los Amigos de Mauricio, grupo de apoyo a su candidatura, y el partido Cambio Democrático (CD), entre otros. Como Secretario Técnico llevó a su asesor en temas económicos durante la campaña, el economista Alex Segovia. El Ministerio de Hacienda estaría a cargo de Carlos Cáceres, de los Amigos de Mauricio. El Ministerio de Educación (MINED), uno de los generalmente mejor evaluados en las encuestas de opinión, lo ocuparía el Vicepresidente Salvador Sánchez Cerén, elegido por el FMLN como candidato presidencial para los comicios del 2014 y quien a la postre se convertiría en el ganador, superando al candidato de ARENA, el alcalde de San Salvador Norman Quijano<sup>19</sup>. En el gobierno de Funes se traza el objetivo de universalizar la protección social y, pese a las restricciones, se dan los primeros pasos en ese sentido.

<sup>17</sup> El político italiano Gaetano Mosca (2001) hablaba de la aversión de los ricos a ocupar los cargos públicos y de los pobres a elegirlos, y de que ello no obstaba para que un rico tuviera más influencia que un pobre debido a su capacidad de financiar a la clase política. Salvado el exceso de simplificación del argumento y el hecho de que Mosca se refería al contexto estadounidense de finales del siglo XIX, se puede empero usar esta misma reflexión para analizar el caso salvadoreño. Desde el dictador Martínez los militares se encargaron de la gestión del Estado y lo hicieron en función de los intereses de la oligarquía. Con el golpe de 1979 se rompe la alianza e inicia una transición. Con Cristiani, los propietarios se ocupan nuevamente de la conducción del Estado de forma directa. En 2001, bajo el gobierno de Francisco Flores, varios de los principales empresarios del país asumen la dirección del COENA. Entre ellos destacaría el presidente del privatizado Banco Agrícola, Archie Baldocchi, así como los empresarios Ricardo Sagrera, Guillermo Sol Bang, Roberto Palomo y Carlos Enrique Araujo, parte del ya mencionado bloque empresarial hegemónico. ANEP y FUSADES inmediatamente brindaron su respaldo (El Diario de Hoy, 2001). En la actualidad, el partido es dirigido por Jorge Velado, director de la división automotriz del Grupo Poma, y uno de los hombres de confianza del Ricardo Poma, otro de los grandes empresarios centroamericanos, con inversiones a lo largo de la región.

<sup>18</sup> Antonio Saca provenía del principal grupo mediático del país Telecorporación Salvadoreña (TCS), donde había sido presentador de deportes antes de convertirse en empresario radiofónico. Fue presidente de la ANEP (2001-2003) y tras ganar las elecciones presidenciales de 2004 incorporó a su gabinete a varias personas que habían ocupado cargos directivos o de asesoría en la gremial durante su gestión (Miranda, 2006). Tras el fin de su mandato fue expulsado del partido ARENA, se inscribió en el PCN y se lanzó como candidato presidencial para las elecciones 2014 como parte de una alianza de partidos de derecha que incluyen al PCN, PDC y a la Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU). Esta última se compuso en su origen de diputados disidentes de ARENA que formaron un bloque legislativo por su cuenta y tras las elecciones de 2012 se convirtieron en la tercera fuerza, con una agenda legislativa conjunta con el FMLN. Por su parte, Schafik Handal es un miembro histórico del Partido Comunista Salvadoreño. Durante el conflicto armado formó parte de la Comandancia General del FMLN en representación de las Fuerzas Armadas de Liberación, firmó la paz y fungió como diputado en varios períodos.

<sup>19</sup> Salvador Sánchez Cerén había sido Comandante General de las Fuerzas Populares de Liberación (la más grande de las cinco organizaciones guerrilleras del FMLN), firmante de los Acuerdos de Paz (1992) y diputado (2000-2009).

## II. Los problemas estructurales de El Salvador

---

### A. Crisis económica estructural y brechas de bienestar

El recorrido realizado permite hacer una evaluación de El Salvador que permita comprender como emergieron y se consolidaron las actuales estructuras económicas, sociales y políticas. En su prólogo al documento de CEPAL *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar caminos por abrir*, que hace una radiografía económica y social de América Latina, la Secretaria Ejecutiva del organismo señala que: “La profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Esto supone ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la sociedad que se han visto secularmente marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales” (CEPAL, 2010, pág. 11). Como se ha podido ver en el análisis previo, el país ha logrado reformas políticas importantes con la firma de los Acuerdos de Paz y se ha propuesto avanzar en la democratización. Sin embargo, no ha avanzado con la misma fuerza hacia la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En el informe citado, El Salvador es uno de los países que la CEPAL considera que poseen brechas severas de bienestar. Estos países tienen algunas de las siguientes características:

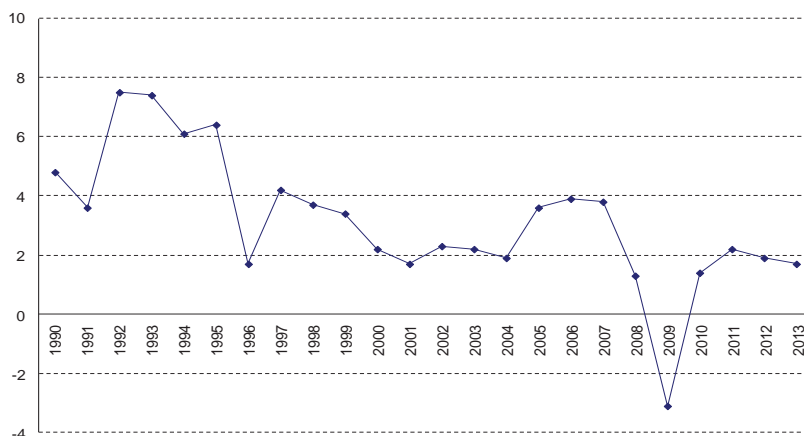
- Mercado de trabajo débil y precario con alto contingente de trabajadores informales, con bajos ingresos y sin protección social asociada al empleo.
- Baja carga tributaria que impide asignar montos significativos a la educación, seguridad y asistencia social, y salud.
- Incidencia de la pobreza superior al 45% de la población.
- Cobertura de la seguridad social entre los ocupados suele ser inferior al 30%.
- Movilidad social limitada e incapacidad de cambiar las estructuras sociales.

En el gráfico 1 se pueden observar los problemas de crecimiento de la economía en los últimos años. Cuando el país creció más, en la década de los noventa, los frutos de ese crecimiento se repartieron de manera inequitativa. Luego de crecer varios años a un ritmo promedio del 2% y experimentar un crecimiento superior al 3,5% entre 2005 y 2007, la crisis financiera internacional de 2008, iniciada en Estados Unidos, tuvo un impacto grande y la economía se vino a pique, cuyo punto más bajo fue en 2009, justamente el año de la alternancia en el Poder Ejecutivo. Los efectos inmediatos de la crisis económica fueron la caída de las



remesas y las exportaciones, y la pérdida de empleos. Aunque el país salió de la fase crítica, hasta la fecha la economía no ha podido recuperarse del todo.

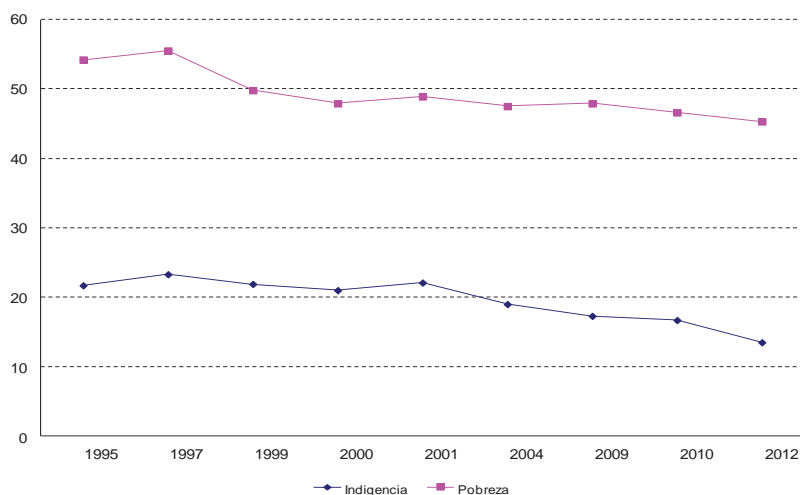
**GRÁFICO 1**  
**EL SALVADOR: TASA DE VARIACIÓN DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES DE 2005 (1990-2012)**



Fuente: CEPALSTAT, base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL.

La incidencia de la pobreza ha estado siempre arriba del 45%, como ocurre en los países que padecen brechas severas de bienestar (CEPAL, 2010). En El Salvador hubo un descenso de varios puntos a mediados de los años noventa, pero con la llegada del nuevo siglo no se aprecian grandes variaciones en los altos niveles de pobreza. En 2000 alcanzaba el 47,9% y en 2012, un 45,3% , como se muestra en el gráfico 2. De hecho, durante el período de Antonio Saca la pobreza no solo no disminuyó, sino que creció a pesar del mejor desempeño de la economía antes de la crisis. Durante el mismo período, la indigencia cayó de un 21% hasta llegar a un 13,5% en el año 2012. Solo entre 2009 y 2012 se puede ver un descenso de casi cuatro puntos. Es claro que sigue siendo un porcentaje alto de personas que se encuentran en esta situación y de ahí las llamadas a una intervención urgente del Estado.

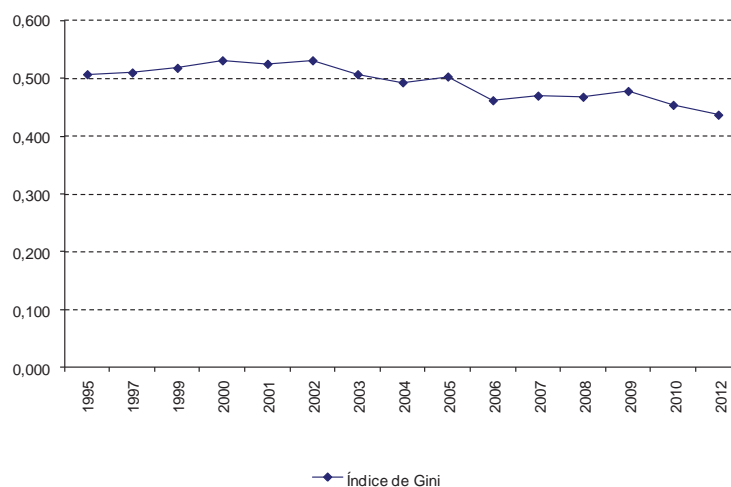
**GRÁFICO 2**  
**EL SALVADOR: TASA DE POBREZA E INDIGENCIA, 1995-2012**  
(En porcentajes)



Fuente: CEPALSTAT, base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL.

El Salvador es un país desigual y ha tenido un esquema fiscal históricamente regresivo. Durante los gobiernos de ARENA se estableció el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa inicial de 10% que luego se aumentó al 13%, al precio de todos los productos, incluyendo la canasta básica y las medicinas. Las reformas fiscales y las políticas públicas en general no se han dirigido a redistribuir sino a concentrar la riqueza. De acuerdo al informe denominado “World Ultra Wealth Report 2012-2013” de la organización Wealth-X, en El Salvador hay una población de 145 “superricos” con una riqueza conjunta de USD 20,000,000,000<sup>20</sup>. Los niveles de desigualdad son altos y el Índice de Gini se ha reducido de forma lenta, aunque sostenida, en la última década, como se observa en el gráfico 3. Con respecto a la distribución del ingreso en los hogares por quintiles, hacia 2001 la participación del quintil más pobre en el ingreso total era de 4,1%, mientras la del más rico ascendía al 49,6%. Una década después, para 2012, el quintil más pobre tuvo una participación de 6,9%, y la del quintil más rico se redujo hasta llegar a 41,9% (CEPAL, 2014). Cabe señalar la necesidad de interpretar críticamente los datos para no incurrir en errores de apreciación con respecto al grado de avance en la reducción de la desigualdad.

**GRÁFICO 3**  
**EL SALVADOR: ÍNDICE DE GINI, 1995-2012**



Fuente: Elaboración propia con base en bases de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL (2014).

## **B. Las “válvulas de escape” de una crisis permanente: migración y violencia**

Durante el conflicto armado emergieron dos fenómenos sociales que cobraron fuerza en la época del posconflicto y que han marcado el contexto de las políticas públicas analizadas. Uno de ellos es la migración masiva de carácter primordialmente económico, aunque no de manera exclusiva y, el otro, los elevados niveles de inseguridad y de violencia, con tasas extremadamente altas de homicidios de naturaleza no política. Ambos fenómenos surgieron en un contexto de exclusión social, desigualdad y falta de oportunidades y mutaron tras el fin del conflicto armado. Las motivaciones de los migrantes fueron variando a medida que pasaron a ser más de naturaleza económica que política, aunque también entre las razones que motivan la migración se encuentran la reunificación familiar y la elevada inseguridad. Por su parte, el tipo de violencia más común ha cambiado, desde una violencia política ejercida en función del poder del Estado, ya sea para resistirlo o alcanzarlo, a una violencia social que no

<sup>20</sup> Reporte disponible [en línea] <http://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2013/04/wealth-x-world-ultra-wealth-report-2013.pdf>.

tiene, en términos generales, móviles políticos. Sin embargo, las relaciones de la violencia contemporánea y lo político no son fácilmente encasillables. Además, como se muestra a continuación, la migración y la violencia se han potenciado mutuamente.

## 1. La migración

De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador de 2005, las migraciones internacionales desde El Salvador ejercen un impacto económico, social, político y cultural en quienes emigran, en los que permanecen en el país y en sus respectivos entornos. Además, tienen un impacto socioeconómico considerable y a nivel económico han tenido un efecto sobre el consumo y las importaciones. La migración también ha transformado las dinámicas locales y familiares, las relaciones de género, la cultura y la noción de ciudadanía, entre otros impactos. En el informe se concluye que se corre el riesgo de que el país se vacíe de ciudadanos y que este fenómeno contribuya a crear un El Salvador “desconocido” estadísticamente en el que se diagnostica y planifica un país que ya no existe (PNUD, 2005).

Con excepción de Nicaragua, todos los países de América Central tienen a Estados Unidos como el principal país de destino (Marroquín, 2014). De acuerdo al Pew Research Center, la población de origen salvadoreño en Estados Unidos es de aproximadamente dos millones y constituye la primera comunidad en estados como Virginia y Maryland<sup>21</sup>. La población salvadoreña en Estados Unidos goza en promedio de mayores niveles de bienestar que sus compatriotas en El Salvador, con un mayor índice de desarrollo humano y un PIB per cápita más alto, aunque inferior a los niveles de la población estadounidense (PNUD, 2005).

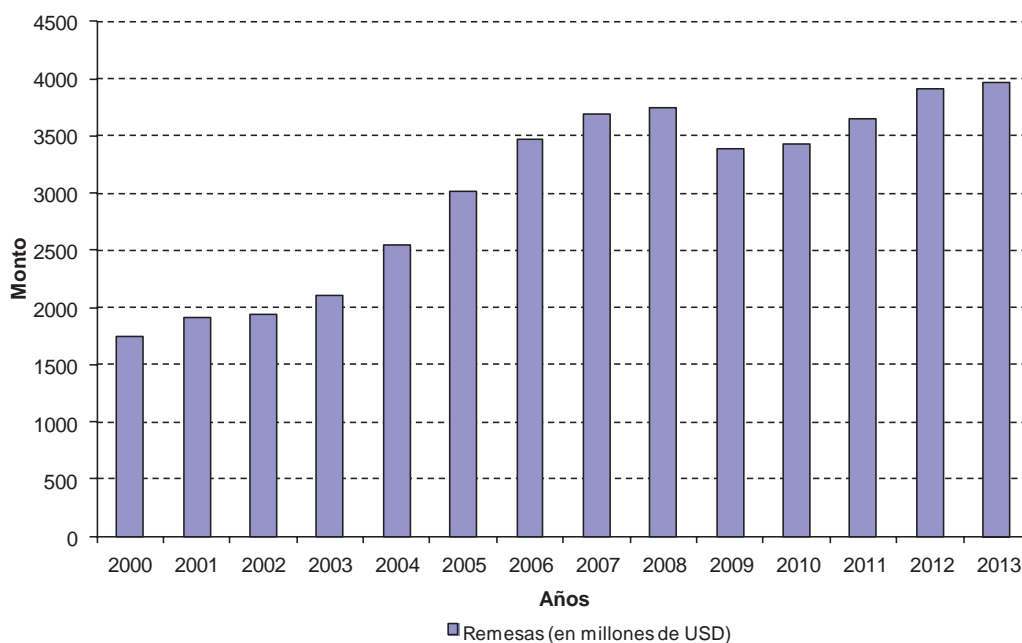
Marcharse parecería obedecer a una decisión racional incentivada tanto por las condiciones del lugar de partida, como por las de llegada, donde la expectativa por mejores niveles de bienestar superan los enormes riesgos y costos económicos y humanos que encarna la aventura migratoria. La mayoría de los cientos que abandonan el país a diario —las cifras nunca son exactas— lo hacen en condiciones humanitarias lamentables e inseguras por una ruta que atraviesa México hasta la frontera sur de los Estados Unidos, una de las más peligrosas del mundo y un recorrido que suele presentar altísimos riesgos (Walker, 2011). El fenómeno no solo tiene ganadores, sino también perdedores, como por ejemplo los protagonistas de un “éxodo” en busca de la tierra prometida, del “sueño americano”, que terminan siendo víctimas de los peligros que acechan en la ruta migratoria, o bien, después de procesos de “expulsión” por parte de Estados Unidos. En el camino a la frontera sur de dicho país ocurren por millares todo tipo de delitos y abusos —robos, extorsiones, secuestros, violaciones, asesinatos y desapariciones— hasta llegar a masacres como la de San Fernando, Tamaulipas, donde se encontraron 72 cuerpos, la mayoría de centroamericanos<sup>22</sup>. Los victimarios son grupos armados del crimen organizado, a veces en colusión con autoridades mexicanas que lucran con el flujo de migrantes. Otros riesgos son caerse del tren de carga conocido como “La Bestia” o enfrentar las duras condiciones climáticas del camino, como el desierto fronterizo.

Como resultado de las migraciones ha sobrevenido un flujo de remesas familiares, las cuales “se han convertido en una de las variables socioeconómicas más importantes del país no solo porque benefician a una de cada cinco familias, sino también por su alto valor, que en 2012 equivalía al 16% del PIB, dos veces el gasto público en salud y educación, ocho veces el valor de la inversión extranjera directa, y 85 % del valor de las exportaciones totales; además, superaban en un 6% al total de ingresos tributarios (PNUD, 2013, pág. 95 y 96). De acuerdo al Banco Central de Reserva (BCR), el monto total de las remesas se ha duplicado desde 2000, como lo atestigua el gráfico 4. Claramente, se aprecia el descenso que tuvo lugar desde 2008 a partir de la crisis en Estados Unidos, una de las muestras de la dependencia de la economía salvadoreña con este país, pero en 2011 el monto volvió a subir hasta superar los niveles previos a la crisis.

<sup>21</sup> Para más información estadística sobre los salvadoreños en Estados Unidos véase [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2014/04/29/statistical-portrait-of-hispanics-in-the-united-states-2012/>.

<sup>22</sup> Un análisis sobre la masacre de San Fernando puede hallarse en Casillas, 2010.

**GRÁFICO 4**  
**EL SALVADOR: REMESAS FAMILIARES, 2000-2013**  
 (En millones de USD)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

De acuerdo al PNUD (2005), las remesas constituyen un componente fundamental para un amplio segmento de hogares, tienen un importante efecto reductor de la pobreza y conllevan un efecto redistributivo del ingreso. No obstante, no han tenido un efecto homogéneo en variables estructurales de largo plazo, como las educacionales. Además de las remesas, como consecuencia de las actividades realizadas por las comunidades de salvadoreños en el exterior, han resultado favorecidos determinados sectores y ramos de la economía, como el transporte aéreo, las telecomunicaciones, los servicios de transferencias monetarias, el turismo y el mercado de productos étnicos y nostálgicos, contribuyendo al crecimiento de determinados sectores empresariales. Los migrantes y sus remesas han mantenido a flote la economía salvadoreña y han constituido una especie de “tabla de salvación macroeconómica”, aunque a un alto costo y con la incertidumbre de la sostenibilidad en el tiempo de semejante modelo de desarrollo.

Este modelo, basado en última instancia en la exportación de mano de obra, también repercute en el mercado de trabajo interno. Por un lado, se pierde fuerza laboral que gana el país receptor y, por el otro, el ingreso por remesas desincentiva a aceptar los bajos salarios que ofrece la cosecha de la caña de azúcar o “zafra”, lo que ha atraído trabajadores temporales de Honduras y Nicaragua que suplen la demanda de mano de obra local. Por otro lado, El Salvador invierte recursos en personas que ante la falta de oportunidades internas terminan ofreciendo su fuerza de trabajo en el exterior. En el caso de los migrantes calificados, se priva al país de un recurso valioso.

## 2. La violencia

Otro fenómeno a tomar en cuenta como parte de los factores contextuales de las políticas analizadas es la violencia. El Salvador ha experimentado violencia estructural, cultural y directa a lo largo de su

historia<sup>23</sup>. En cierto modo, si se usa la palabra en su sentido positivo y no solo en tanto ausencia de conflicto armado, la guerra terminó, pero la paz no ha llegado. El contexto de exclusión, miseria, falta de oportunidades y desintegración familiar fue propicio para la expansión y persistencia de la violencia. Y mientras esta tenía un carácter marcadamente político en los años ochenta, a partir de la década siguiente se manifestaría bajo otros móviles y con el protagonismo, ya no de agentes del Estado o de grupos revolucionarios, sino de maras y actores del crimen organizado. Las tasas de homicidios dolosos entre los años 2004 y 2009 se elevaron hasta alcanzar las más altas del mundo<sup>24</sup>. El país llegó luego a ocupar el segundo puesto mundial en homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes, solo superado por Honduras. En la actualidad, El Salvador ocupa el cuarto lugar, solo detrás de Honduras, Venezuela y Belice (UNODC, 2013). Si se toma en cuenta que Guatemala se ubica en el quinto lugar de la trágica lista es posible afirmar que el llamado “triángulo norte” de Centroamérica es la región más violenta del planeta, en una zona donde no hay conflictos armados internos.

Una de las principales expresiones de esa violencia son las pandillas o maras<sup>25</sup>, presentes principalmente en El Salvador, Guatemala y Honduras, y que constituyen un fenómeno íntimamente relacionado con el proceso migratorio. Desde finales de los años 1980 comenzaron en Estados Unidos las deportaciones masivas de pandilleros salvadoreños. La MS-13 y el Barrio 18 se habían desarrollado de forma importante en California y eran agrupaciones conformadas por inmigrantes centroamericanos. La decisión tomada por Estados Unidos de enviar a personas con antecedentes criminales con ese nivel de identidad y organización a países que estaban saliendo de sangrientos conflictos armados estimuló, en parte, el desarrollo de estas agrupaciones en un escenario propicio para su expansión. Como reacción, en la región se impulsó una política de enfoque punitivo y represor con escaso éxito. En El Salvador, los gobiernos tanto de Francisco Flores (1999-2004) como de Antonio Saca (2004-2009) recurrieron a leyes antipandillas que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). La administración Funes siguió en parte la lógica represiva, ampliando la presencia de la Fuerza Armada en las calles y designando a mandos militares en el gabinete de seguridad, hasta que tales nombramientos fueron declarados inconstitucionales por la CSJ. Al mismo tiempo, en 2012, una tregua entre las dos principales pandillas, auspiciada desde el gobierno, redujo significativamente los homicidios, pero el acuerdo fue perdiendo fuerza hasta romperse en 2013<sup>26</sup>. El Salvador sigue estando en los primeros puestos mundiales de las tasas de violencia homicida y muestra áreas de estatalidad limitada<sup>27</sup>. El Estado no puede garantizar el monopolio legítimo de la fuerza en todo el territorio nacional, lo que entorpece la implementación efectiva de las decisiones en determinados ámbitos de política pública.

La inseguridad es uno de los problemas que más preocupa a los salvadoreños, junto a la situación económica. El cuadro 3 muestra de qué manera los principales seis problemas —agrupables en dos— están referidos a la violencia directa o estructural: la delincuencia-inseguridad-violencia-maras con un 53,4 % y la economía-desempleo-pobreza con un 43%. El tema de las maras está permanentemente en la agenda pública y es un asunto común en las campañas electorales.

<sup>23</sup> De acuerdo a Galtung (1990), la violencia cultural es cualquier elemento de la cultura que se usa para legitimar la violencia en su forma estructural o directa. La violencia estructural se refiere a la presencia de prejuicios evitables a necesidades humanas fundamentales (sobrevivencia, bienestar, identidad y desigualdad). El nivel real de satisfacción de las necesidades básicas está muy por debajo del nivel posible. La violencia directa es la más visible y adquiere diversas formas. Las tres forman un triángulo que encierra complejas relaciones causales entre ellas. Para este mismo autor, la violencia estructural institucionalizada y la violencia cultural internalizada son coadyuvantes de que la violencia directa tienda a institucionalizarse, volverse repetitiva y convertirse en un ritual. Galtung también introduce los conceptos de paz negativa y paz positiva. La paz negativa es la ausencia de guerra, mientras que la positiva implica una sociedad libre de las causas de la guerra y de los prejuicios evitables a las necesidades humanas, es decir, de la violencia estructural.

<sup>24</sup> Para mayor información, véase el Informe Carga Mundial de la Violencia Armada, 2011 [en línea] <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011-Ex-summary-SPA.pdf>.

<sup>25</sup> Un amplio abordaje del fenómeno de las pandillas se encuentra en los cuatro volúmenes editados por UCA Editores entre 2001 y 2006 titulados Maras y pandillas en Centroamérica. Es una obra colectiva disponible [en línea] <http://www.uca.edu.sv/publica/tudop/pandillas.html>.

<sup>26</sup> Para más información sobre la tregua ver la edición del 11/11/2012 del periódico digital El Faro “la nueva verdad sobre la tregua...”, disponible [en línea] en [<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>]. El punto de vista de uno de los promotores de la tregua está plasmado en Mijango, 2013.

<sup>27</sup> Las áreas de estatalidad limitada son aquellas donde el Estado no posee la capacidad para controlar el territorio, implementar las decisiones y proveer bienes públicos a la población. Estas áreas pueden ser geográficas o ámbitos de política pública (Riise, 2011).

**CUADRO 3**  
**EL SALVADOR: PRINCIPAL PROBLEMA QUE ENFRENTA**

	Porcentaje
Delincuencia/inseguridad	53,2
Economía	13,0
Desempleo	8,7
Violencia	7,9
Maras	6,7
Pobreza	6,2
Mala política gubernamental/el gobierno	1,9
Corrupción	1,0
Otras respuestas	1,4

Fuente: Instituto Universitario de Opinión Pública (2013).

Se combinan entonces indicadores objetivos y subjetivos de la violencia. Para el año 2012, en el contexto de la tregua, El Salvador cerró con una tasa de homicidios de 41.2 por cada 100 mil habitantes; es decir, más de cuatro veces el nivel que la Organización Mundial de la Salud (OMS) define como epidemia. Entre las víctimas se encuentran predominantemente hombres entre los 30 y los 44 años, y en segundo lugar, la cohorte entre 15 y 29 años (UNODC, 2013). Se trata de personas en edad productiva y un número importante de jóvenes. El Salvador es, también, un país con una tasa de femicidios superior al umbral epidémico.

Para hacer frente a un desafío de semejante magnitud, el sistema de seguridad y justicia se vuelve una carga pesada para el erario público y la sociedad, privando de recursos valiosos a la inversión social. De acuerdo con las estimaciones de Acevedo (2008), los costos económicos de la violencia en El Salvador alcanzaron un total de aproximadamente USD 2.225 millones, lo que representó un 10,9% del PIB en 2007. Estos altos costos se distribuirían en costos en salud, costos institucionales (legales, judiciales y policiales), costos preventivos en seguridad privada y pérdidas materiales. Afectan a toda la sociedad y también al aparato del Estado (Acevedo, 2008).

El sistema público de salud se ve afectado por la violencia. Por ejemplo, solo entre enero y julio de 2013 el Ministerio de Salud (MINSAL) reportó 1116 hospitalizaciones por heridas con objetos punzantes, 1130 por golpizas, 730 por lesiones causadas por arma de fuego, 78 por agresiones sexuales y 12 por violencia intrafamiliar (La Prensa Gráfica, 2 de septiembre de 2013). También el sistema educativo resulta afectado, pues en muchos casos la violencia tiene lugar en uno de los primeros espacios de socialización de los niños: la escuela. La implementación de cualquier política educativa tendrá que hacer frente a una realidad con centros escolares donde los pandilleros son la autoridad *de facto*, lo que ha obligado a negociar con ellos las condiciones de seguridad del entorno escolar, o bien a requerir de agentes de seguridad pública o privada para tratar de garantizarla.

Los dos fenómenos expuestos en los apartados anteriores suponen un desafío a la hora de analizar las políticas de protección social. Estos factores contextuales pueden tener un impacto en los distintos componentes del sistema y han de ser tomados en cuenta, tanto para aprovechar los beneficios relacionados con la migración como para neutralizar o minimizar los efectos adversos que puede traer la violencia. Las políticas públicas de prevención de la violencia están íntimamente vinculadas a las políticas sociales y constituyen una alternativa digna de considerar. Finalmente, los recursos fiscales que absorben el combate a la violencia y la inseguridad, así como la atención a las víctimas de ambos fenómenos constituyen una restricción al momento de priorizar el gasto social dentro del gasto público.



### **III. El sistema de protección social universal (SPSU)**

A fin de facilitar el análisis posterior sobre el proceso de discusión y acuerdos alcanzados en este tema, a continuación se describen muy brevemente algunos de los principales fundamentos y componentes del SPSU, utilizando para ello la información oficial divulgada por la Unidad del Sistema de Protección Social Universal de la STP (2013)<sup>28</sup>.

#### **A. Marco analítico y fundamentos del SPSU**

La llegada del primer gobierno de izquierda significó la adopción de una nueva política social orientada a garantizar progresivamente el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. No obstante una orientación eminentemente universalista, también el SPSU y la política social en general han puesto énfasis en priorizar a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social. En este marco, los objetivos de la política social planteados han sido los siguientes:

- Garantizar que toda la población goce del derecho a un nivel de vida adecuado.
- Avanzar de manera sostenida hacia una sociedad igualitaria, con equidad e inclusión social eliminando toda forma de discriminación, y de esta manera lograr la inclusión de las poblaciones excluidas, fomentando la ciudadanía y contribuyendo a la cohesión social.
- Lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.
- Cerrar las brechas de desigualdad entre habitantes de zonas urbanas y zonas rurales.

Los principios para orientar la acción estatal en todas sus etapas y niveles son los siguientes: bien común, continuidad, equidad social, exigibilidad, igualdad social, igualdad sustantiva o plena entre mujeres y hombres, justicia distributiva, no discriminación, participación ciudadana, libertad, progresividad, respeto de la diversidad, solidaridad y universalidad.

---

<sup>28</sup> Para una información más detallada, ver el Documento conceptual del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) elaborado por la Unidad del Sistema Social Universal (2013).



Por su parte, los tres componentes de la política social son definidos como: desarrollo social, protección social e inclusión social. El desarrollo social busca garantizar el goce de los derechos sociales universales y propone la consecución de altos niveles de bienestar social para toda la población, lo que pasa por el grado de cobertura y calidad estatal en educación, salud, vivienda, alimentación y trabajo digno. La protección social pretende otorgar seguridad frente a la vulnerabilidad y los riesgos sociales, ambientales y económicos del ciclo de vida: pobreza, hambre, desnutrición, inseguridad alimentaria, enfermedad, pérdida o carencia de ingresos y falta de acceso a servicios públicos de calidad. También protege a quienes están en riesgo social en el contexto de la ruptura de lazos familiares o comunitarios: trabajo infantil, discapacidad, violencia intrafamiliar o adicciones. Este componente también intenta reducir las condiciones que generan vulnerabilidad, teniendo como prioridad niñas y niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y todas aquellas personas que no gozan plenamente de sus derechos. La inclusión social está dirigida principalmente a erradicar prácticas discriminatorias y a reducir la desigualdad por razones de género, edad, pertenencia étnica, orientación sexual e identidad de género, discapacidad y origen nacional.

Con el SPSU, la STP se plantea no solo una política específica, sino que se orienta hacia el desarrollo de un enfoque de la política, un proceso de cambio que debiera transformar la economía, la política y la cultura de El Salvador en la construcción de un Estado Social de Derecho y una sociedad más igualitaria, donde todas las personas que habitan el país gocen de sus derechos.

## **B. Protección Social y los objetivos del SPSU**

De acuerdo con su modo de financiamiento, la protección social puede ser contributiva y no contributiva. La contributiva, cuyo acceso depende de las aportaciones de empleadores y trabajadores, está a cargo de un conjunto de instituciones que proporcionan seguridad social en salud y pensiones a las personas trabajadoras formalizadas. En salud, los principales proveedores son el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) y Sanidad Militar. En pensiones se encuentra el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), manejando de forma privada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA).

La protección social contributiva se limita al reducido sector de la población que tiene un trabajo formal. No incluye a quienes están ocupados en un trabajo informal o temporal. La protección social no contributiva busca garantizar que las personas en situación de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social sean beneficiadas por servicios y programas sociales. Tiene por objeto reducir el impacto de las crisis económicas y aliviar la pobreza. Se complementa con acciones sectoriales dirigidas hacia las necesidades a lo largo de todo el ciclo de vida.

El gobierno de Funes llega en medio de la crisis económica y de fenómenos naturales, en cuyo marco, propició el aumento de la inversión social y la implementación de los programas del SPSU, enfatizando conceptos como universalidad y progresividad, intersectorialidad, territorialidad y participación ciudadana.

Los objetivos específicos del SPSU son: garantizar el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población; establecer una política integral para que toda la población goce de un nivel de vida adecuado, mejorando la distribución del ingreso, la reducción de la desigualdad y la pobreza; avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres y entre zona rural y urbana, combatiendo la discriminación y la exclusión social; y garantizar una protección social amplia, segura y suficiente desde una perspectiva de derechos.

En el SPSU se destaca la relevancia del enfoque de derechos como fundamento de la protección social, complementándolo con la noción de ciclo de vida y de igualdad de género. Asimismo, se hace hincapié en la importancia de la participación ciudadana. Estos elementos influyen tanto en la prioridad respecto a los objetivos y los sujetos de la protección, como en la orientación de la forma en que se espera los distintos actores participen en su implementación.

El Sistema se compone de un grupo de programas sociales, algunos preexistentes, que han sido adaptados a la visión y realidad reciente, y otros que se incorporaron con la política gubernamental actual. Estos son:

- Programa de dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares a estudiantes de centros educativos públicos.
- Programa vaso de leche escolar.
- Programa de salud y alimentación escolar.
- Programa de apoyo temporal al ingreso.
- Ciudad mujer.
- Programa nuestros mayores derechos.
- Programa de agricultura familiar / Componente de seguridad alimentaria.
- Programa comunidad solidarias urbanas.
- Programa comunidades solidarias rurales.
- Acceso y mejoramiento de vivienda.

En suma, el SPSU introdujo un conjunto de programas sociales orientados a la población más vulnerable que, en general, carece de acceso a mecanismos formales de protección social, actuando simultáneamente en varias dimensiones relacionadas con la salud, la nutrición, la educación, el acceso a ingresos y a insumos productivos, así como la provisión de infraestructura social básica, entre otras. En ese sentido puede considerarse un intento inicial por introducir un pilar no contributivo de la protección social con miras a cubrir los vastos segmentos sociales hasta ahora relegados de los mecanismos formales. Como se plantea a continuación, este avance supone a futuro numerosos retos en términos de coordinación institucional entre los programas de financiamiento del sistema en el mediano plazo y de articulación con los mecanismos contributivos de protección social en el largo plazo. Desde esa perspectiva, la LDPS puede mirarse como un intento por comenzar a responder a tales retos y asegurar la continuidad institucional del sistema.

### **C. Arreglos institucionales**

Los arreglos institucionales para lograr los objetivos del SPSU descansan en la coordinación interinstitucional entre las instancias que realizan las intervenciones en las poblaciones. En el quinquenio 2009-2014, la dirección del SPSU ha estado a cargo de la Presidencia de la República, con la STP a cargo de la coordinación, pero en la implementación de los distintos componentes participan distintas secretarías del sector social del gobierno.

Lo anterior releva la importancia que tienen los mecanismos de gestión interinstitucional para el logro de los objetivos perseguidos. Estos se presentan tanto a nivel directivo, como en el técnico y en el operativo, destacándose así: el Comité Intersectorial, con participación de titulares de varias carteras; el Comité Técnico Intersectorial, integrado por representantes técnicos del Comité Intersectorial, y la Coordinación Territorial, a cargo del Comité Municipal de Coordinación de Protección Social.

A su vez, el gobierno dispuso de instrumentos de focalización territorial o priorización geográfica para identificar a los sectores de población con mayores niveles de pobreza y exclusión social: el Mapa de pobreza (2005) y el Mapa de pobreza urbana y exclusión social (2010). También se contó con herramientas de gestión, como el Registro Único de Participantes de programas sociales (RUP), el Sistema de Información de Programas Sociales; y el Sistema de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Sociales.

Un elemento central en el desafío de sentar las bases para el desarrollo del SPSU es la elaboración, discusión y acuerdo de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS). Esta es el sustento

legal que le da sostenibilidad al sistema, pasando de ser una política de gobierno a una política de Estado. Sin ser exclusivo ni suficiente, este es un instrumento necesario para formalizar los acuerdos políticos y viabilizar la priorización en la asignación de recursos fiscales que supone su implementación.

Junto con la definición de objeto, finalidad y principios que la orientan, la LDPS contiene como elementos principales:

- Una definición de la política y el plan de desarrollo, protección, inclusión e inversión social y participación ciudadana, con detalle de los componentes de desarrollo económico y social, de protección social y de inclusión social contenidos en la política; una descripción del plan de desarrollo, protección e inclusión, con elementos relativos a consulta y participación, las reglas de operación de los programas y su difusión; la composición de la inversión social, presupuesto y criterios de priorización; la participación ciudadana, instituciones, procedimientos y coordinación.
- Las características del “Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social”, su estructura, la conformación del Comité Intersectorial, los componentes y programas, los beneficiarios, coberturas y modelo de focalización.
- La definición, propósito, principios y criterios utilizados en la noción de pobreza multidimensional y brechas de desigualdad.
- Consideraciones sobre transparencia, rendición de cuentas y disposiciones finales.

## IV. Los factores institucionales y los marcos conceptuales, prácticas y estrategias de los principales actores

---

En este capítulo se pone énfasis en las reglas e instituciones que enmarcan el proceso político y que restringen o facilitan determinadas decisiones. Se busca describir las inercias institucionales y el estatus quo, y se muestran las normas y procedimientos existentes para cambiarlo, en general, y en el ámbito de la protección social en particular. Además, ofrece un perfil de los actores y se describen los marcos de referencia que guían su accionar, junto con sus prácticas y estrategias.

### A. Principales factores: el contexto institucional y las reglas del juego

Para cualquier análisis de un proceso de política pública es necesario tomar en cuenta la dimensión institucional que enmarca las interacciones y el comportamiento de los actores. En cierto modo, ya se hizo referencia a la estructura social desigual y violenta heredada históricamente. Esta ha desempeñado un fuerte papel explicativo de la arquitectura institucional y los procesos políticos. En este apartado se hará referencia a la faceta política de esa estructura social; es decir, al conjunto de instituciones que regulan la toma formal de decisiones vinculantes y el campo de juego donde es permitido participar a los actores “formales” del *policymaking*<sup>29</sup>.

No es este el espacio para dar cuenta del largo debate sobre el peso de las instituciones, pero no se puede soslayar su importancia a la hora de analizar el proceso político de construcción del sistema de protección social en El Salvador. Para analizar el proceso se adoptará una postura analítica más bien ecléctica y flexible<sup>30</sup>. En este informe se hará referencia a las siguientes instituciones: la Constitución, el

---

<sup>29</sup> De acuerdo con Stein y otros, los actores formales son aquellos cuyo papel en el PFP está definido por la Constitución. Entre ellos se encuentra el Presidente, los ministros, los partidos políticos y las legislaturas (2006).

<sup>30</sup> Una sistematización de los paradigmas explicativos en torno a las instituciones y las políticas públicas en democracia puede hallarse en Maldonado y Palma, 2013.

régimen político, la forma de gobierno, el diseño institucional y el sistema de partidos. Se trata de la política como *polity*, una faceta más estable y fija de la política (Vallès, 2006).

Para Sartori, aquello que en la teoría política se conoce como “Constitución” y que recoge varios significados históricos, es “una estructura de la sociedad política, organizada a través de y mediante la ley, con el objetivo de limitar la arbitrariedad del poder y de someterlo al derecho” (Sartori, 2008, pág. 21). Hay, desde luego, constituciones-fachada, letra muerta que no es capaz de contener al poder. Es el caso de El Salvador a lo largo de su larga historia autoritaria. La Constitución vigente fue el producto político de una Asamblea Constituyente elegida en medio de una guerra civil, sin el concurso de las fuerzas insurgentes y sus bases de apoyo social. Participaron partidos de la derecha política en un país que en aquel momento se encontraba en los primeros años de la guerra civil. Como se mostró, los diputados que la integran formaban parte del PDC, ARENA y PCN.

El Título III de la Constitución se refiere al Estado, su forma de gobierno y sistema político: “El Gobierno es republicano, democrático y representativo. La estructura territorial salvadoreña es unitaria, con un gobierno nacional y 262 gobiernos municipales. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa” (Art. 85). Como las garantías sociales de las que se habló antes, hay mucha distancia entre aquello que se plasmó en la Constitución y lo que ocurre en realidad en los procesos políticos.

No existe una sola manera de definir democracia y la variedad de definiciones y orientaciones teóricas, con sus respectivas adjetivaciones, es amplia (Ansaldi, 2006). Salvadas las diferencias conceptuales, al menos podría decirse que los Acuerdos de Paz suponen sin duda un cambio político de gran calado que puede, o no, ser catalogado de democrático según el enfoque. Hay que reconocer, empero, que los comicios adquirieron mayor contenido sustantivo, cuando menos en lo referente a la posibilidad real de alternancia pacífica en el poder por parte de distintas fuerzas políticas y a la “incertidumbre institucionalizada”—como llamó Przeworski (1991, pág. 208) a la democracia— que esto imprime a la vida política. El FMLN dejó las armas y participó en las llamadas “elecciones del siglo” en 1994<sup>31</sup>. Su ingreso a la lucha política formal-institucional-representativa marcó el final de una larga historia de exclusión política y le dio la oportunidad de introducir una agenda social hasta entonces no considerada. Las elecciones han sido libres desde entonces y ninguno de los actores contendientes ha denunciado fraude. Un mayor respeto a la libertad de expresión ha permitido a más grupos presentar sus demandas y presionar por ellas sin temor a represalias violentas por parte del Estado. La forma de dirimir los asuntos sería en los escenarios formales de toma de decisiones y no mediante la violencia. Las Fuerzas Armadas permanecen subordinadas al poder civil, aunque se la haya usado para tareas en las que no tendría que involucrarse sino extraordinariamente: la seguridad pública.

La Constitución establece quiénes son los titulares del poder, sus atribuciones y competencias. El Salvador es un país presidencialista, dimensión clave para el análisis político de la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Un sistema presidencialista tiene dos rasgos definitorios: la legitimidad dual y la rigidez del mandato (Linz, 1997). Tanto el parlamento como el presidente gozan de la legitimidad que deriva de las urnas. Hay un mandato inalterable, que en El Salvador es de cinco años para el período presidencial y tres para una legislatura unicameral de 84 diputados. No hay reelección inmediata para el presidente, lo que marca los “horizontes temporales” del mandatario<sup>32</sup>. La alternabilidad en el ejercicio de la presidencia forma parte de las llamadas cláusulas “pétreas” de la Constitución, como la forma y sistema de gobierno y el territorio (Art. 248). Los diputados constituyentes intentaron colocar un candado para que no se reformaran esas disposiciones. Los diputados pueden elegirse indefinidamente. Predominan dos reglas de mayoría absoluta, simple de la mitad más uno (43), para la mayor parte de las leyes, y “supermayoría” o mayoría calificada de dos tercios (56) para la elección de funcionarios de segundo grado

<sup>31</sup> En 1994 hubo elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Armando Calderón Sol ganó en segunda vuelta a Rubén Zamora. El FMLN obtuvo un importante bloque parlamentario.

<sup>32</sup> Según Scarstacini y otros, “Los actores con horizontes prolongados tienen mucha más probabilidad de concertar los acuerdos intertemporales necesarios para sustentar políticas efectivas” (2011, pág. 16).

y reformas a la Constitución<sup>33</sup>. Era lo que necesitaba la LDPS para ser aprobada, pero como se verá más adelante, se terminó aprobando por 72 votos.

Tanto el Presidente de la República a través de sus ministros y los diputados tienen iniciativa de ley. Elaborar anteproyectos de ley es parte de las competencias legislativas del Poder Ejecutivo. Muchos de ellos involucran materias que competen a más de un ministerio y su formulación conlleva un proceso político y técnico, antes de llevarlo al escenario legislativo, donde los funcionarios del Poder Ejecutivo suelen ir a presentar argumentos a las comisiones legislativas de estudio de la ley. Ambos procesos están regulados por la Constitución (Título VI, Capítulo I, Sección segunda), el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) y el Reglamento Interno del Órgano Legislativo (RIAL). En el caso de la LDPS, la iniciativa fue presentada a través de los ministros de los ramos de educación y salud.

La fuerza o debilidad de un presidente descansa en la capacidad que este tiene para ponerle su sello a las políticas o poder impulsar su agenda, su plan de gobierno (Shugart y Mainwaring, 2002). El grado de consecución de sus objetivos resulta de la combinación de los llamados poderes del presidente, que pueden ser constitucionales o partidarios. Los constitucionales son estables y enmarcan las relaciones del mandatario con el Poder Legislativo mientras los partidarios dependen de la composición del parlamento (contar con una mayoría favorable) y el apoyo que pueda tener el presidente dentro de su propio partido. Los constitucionales se dividen a su vez en legislativos (poder de veto y resello, poder de veto parcial, poder de decreto y control de agenda, poder de iniciativa exclusiva, definición del presupuesto, convocatoria a referéndum) y no legislativos (la atribución del presidente de formar su gabinete y la de destituir a sus miembros): los primeros le permiten al presidente intervenir en el proceso legislativo, y los otros no tienen vinculación con la función de legislar (Payne y otros, 2006). De los poderes presidenciales, el más común sobre la legislación es el veto y le permite al presidente mantener el estatus quo (Mainwaring y Shugart, 2002). El mandatario rechaza un proyecto de ley en vez de sancionarlo y trunca las pretensiones reformistas de los parlamentarios. Se trata de un poder reactivo y limita la influencia presidencial al mero rechazo de un decreto. Pero el parlamento puede insistir y retar el veto mediante una mayoría que varía de país a país. Un veto fuerte es más difícil de resistir que uno débil. A la insistencia del Congreso se le conoce como resello.

Los presidentes salvadoreños gozan de un poder de veto relativamente fuerte que necesita mayoría calificada para ser resellado, algo muy difícil de lograr. Según la Constitución, “en caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos, lo enviará de nuevo al Presidente de la República, y este deberá sancionarlo y mandarlo a publicar” (Art. 137). Una asamblea hostil puede paralizar la agenda presidencial en un escenario de gobierno dividido. Para Sartori (2008): “los problemas del presidencialismo no se encuentran en el campo del ejecutivo sino del legislativo” (Sartori, 2008, pág. 176). Ese obstruccionismo parlamentario puede complicar la gestión de cualquier gobernante, incluso forzar su defenestración, como sucedió en la vecina Honduras, aunque de momento no es el caso salvadoreño, más “estable” en los mandatos constitucionales, al menos desde las presidenciales de 1984. En El Salvador, históricamente, los presidentes han contado con apoyo parlamentario en términos generales. Los gobiernos militares se relacionaban con congresos dominados por su mismo partido que no representaban mayor impedimento para realizar su labor. Con el gobierno de Duarte (1984-1989), como ya se mencionó, los demócrata cristianos tenían la fuerza suficiente para legislar por mayoría simple entre 1985-1988 y la oposición era más bien extraparlamentaria. En 1988, las elecciones no favorecieron al partido oficial y una alianza entre ARENA y PCN obstruyó al gobierno pedecista. Esos períodos coinciden con una enorme cantidad de vetos por parte del presidente, patrón que no se presentaría sino hasta un quiebre en las alianzas parlamentarias durante la gestión de Francisco Flores. En el cuadro 4 se aprecian los vetos presidenciales.

<sup>33</sup> Las reformas a la Constitución demandan una mayoría simple en una legislatura y la ratificación de la legislatura inmediata posterior con dos tercios.

**CUADRO 4**  
**EL SALVADOR: VETOS POR PERÍODO PRESIDENCIAL**

Período presidencial	Número de vetos
Napoleón Duarte (1984-1989)	20
Alfredo Cristiani (1989-1994)	1
Armando Calderón (1994-1999)	4
Francisco Flores (1999-2004)	59
Antonio Saca (2004-2009)	0
Mauricio Funes (2009-2014)	16 <sup>a</sup>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Miranda Baires (2006).

<sup>a</sup> Datos hasta el tercer año de mandato.

Con la entrada del FMLN en el ruedo político la competencia se tornaría bipolar con ARENA y se observaría una competencia centrífuga. Las elecciones presidenciales serían bipartidistas y las legislativas, multipartidistas, con dos partidos fuertes, una tercera fuerza que ejercería de “bisagra” y un PDC reducido que se sumó al bloque de derecha. La alianza entre ARENA y El PCN permitió a las administraciones del primero impulsar su agenda de reformas estructurales y políticas neoliberales: privatizaciones, tratados de libre comercio, dolarización. Se consolidó la importancia de la “tercera fuerza” (Reserve, 2003) que con sus votos allanaba el camino en la Asamblea Legislativa para todos los gobiernos desde entonces. La excepción de esto ocurrió cuando se formó la llamada alianza entre el FMLN y el PCN, ante cuyos decretos legislativos, Francisco Flores reaccionó con vetos, tantos que superó a Duarte en número, lo que indica el elevado grado de enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en ese periodo. Tras la llegada de Mauricio Funes al poder, una escisión en ARENA generó una nueva tercera fuerza, Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), que se consolidó como tal tras las elecciones de 2012. En el cuadro 5 se pueden observar los apoyos legislativos con los que ha contado cada partido en el congreso salvadoreño.

**CUADRO 5**  
**EL SALVADOR: APOYOS LEGISLATIVOS DE LOS PRESIDENTES, 1989-2012**

Período	Porcentaje de escaños del partido del presidente	Conformación de la mayoría en el congreso (% de escaños) <sup>a</sup>	Partido con el control de ejecutivo
1985-1988	55,0	PDC (55,0)	PDC
1988-1989	38,3	ARENA-PCN (61,7)	PDC
1989-1991	50,0	ARENA-PCN (61,7)	ARENA
1991-1994	46,4	ARENA-PCN (57,1)	ARENA
1994-1997	46,4	ARENA-PCN (51,2)	ARENA
1997-2000	33,3	ARENA-PCN-PDC (55,9)	ARENA
2000-2003	34,5	ARENA-PCN (51,1)	ARENA
2003-2004	32,1	(Variable) <sup>b</sup>	ARENA
2004-2006	32,1	ARENA-PCN (51,2)	ARENA
2006-2009	40,5	ARENA-PCN (52,4)	ARENA
2009-2012	41,2	FMLN, GANA (60,0) <sup>c</sup>	FMLN
2012-2015	36,9	FMLN-GANA-PCN (57,1)	FMLN

Fuente: Actualizado de A. Artiga-González, *Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, San Salvador, UCA Editores, 2004.

<sup>a</sup> No se consideran los casos donde es necesaria una mayoría calificada de 2/3.

<sup>b</sup> Se registraron dos coaliciones mayoritarias ARENA-PCN (51,2 %) y FMLN-PCN (55,9%).

<sup>c</sup> Se produjo luego de que doce diputados de ARENA se salieron para formar GANA.

Tras las elecciones de 2012, GANA se consolidó como la tercera fuerza, manteniéndose la alianza que ha resultado clave para las pretensiones presidenciales de empujar sus iniciativas. Actualmente la legislatura está conformada por 31 diputados del FMLN, 28 de ARENA, 11 de GANA, 7 del PCN, 5 de Unidos por El Salvador, 1 del PDC y 1 de Cambio Democrático (CD). Con respecto al largo debate en la ciencia política sobre la estabilidad de un presidencialismo en virtud del sistema de partidos, Chasquetti sugiere que en aquellos sistemas presidencialistas con multipartidismo la presencia de coaliciones facilita la estabilidad democrática, mientras su ausencia puede traer problemas de esa naturaleza. Según el autor, para gobernar no hay que superar necesariamente el 50% siempre, alcanzar la ‘barrera’ del 45% “coloca al presidente en una situación beneficiosa para el ejercicio gubernativo, pues de esa forma queda en condiciones de acceder a la mayoría absoluta de la cámara mediante el acuerdo con uno o varios socios menores” (Chasquetti, 2001, pág. 328). Si se cuenta con la cooperación de otros grupos parlamentarios, se puede empujar la agenda con un partido oficial que no tenga el 50% pero que pueda establecer negociaciones exitosas para articular alianzas legislativas.

Las relaciones Poder Ejecutivo- Poder Legislativo no son las únicas que hay que considerar en el análisis institucional. Cuando en el proceso de formación de ley la Asamblea resella un veto, el Presidente puede acudir a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia e interponer un recurso de inconstitucionalidad exponiendo sus razones. Cualquier ciudadano también puede esgrimir un recurso de esta naturaleza, por lo que la sala también juega un papel político. Durante los últimos años los tres poderes han tenido varias diferencias que han llegado a estar cerca incluso de la misma destitución de los magistrados de la sala. Esta a su vez ha emitido fallos que afectan decisiones del Poder Legislativo (nombramientos) o del Presidente (partida secreta y militares en el gabinete de seguridad) y ha abierto el camino para la aparición de nuevas reglas del juego en el sistema electoral<sup>34</sup>.

## B. El mapa de actores

Los actores sociales constituyen un concepto clave en las ciencias sociales y su rol en la formulación de políticas es insoslayable. En algunos enfoques microeconómicos como la teoría de juegos se les llama jugadores. Aquellos con la capacidad para evitar cambios en el *estatus quo* ante los intentos reformadores de otros, son conocidos como jugadores con poder de veto, que de acuerdo a Tsebelis son “actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio en el *estatus quo*. De ahí que se deduce entonces que un cambio en el *estatus quo* requiere una decisión unánime de todos los actores con veto” (Tsebelis, 2006, pág. 27). Los jugadores con poder de veto definidos por la constitución son conocidos como jugadores institucionales con poder de veto. En otros enfoques, a los actores o jugadores cuyo papel es asignado por la constitución se les conoce como actores formales, de lo contrario son informales (Stein y otros, 2006). Entre los primeros destacan el presidente, los ministros, las legislaturas, los partidos políticos. Entre los segundos, grupos de interés, actores del conocimiento y movimientos sociales.

En este estudio cobran relevancia la identificación de los principales actores, sus fines, medios, relaciones y los marcos conceptuales que los orientan. Para Maldonado y Palma: “la idea central es que en la definición de las políticas sociales siempre concurren actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales distinguibles, pero (como es esperable) estos se organizan, interaccionan y poseen una importancia relativa muy distinta según el contexto y momento estudiados. Cada uno de estos centros de interés responde a preguntas esenciales sobre el surgimiento y características de las políticas sociales estudiadas: i) quiénes son los protagonistas (¿qué actores?); ii) qué recursos, qué tipo de interacción y qué objetivos concretos están en juego (¿qué prácticas y qué estrategias?); iii) en qué contextos institucionales y con qué condicionantes del presente y del pasado (¿qué factores institucionales y circunstanciales del contexto condicionan el resultado final?); iv) cómo en ese contexto y momento específicos se piensa y redefine la acción pública en el ámbito de la política social (¿cómo se interpreta la realidad social y qué ideas y marcos conceptuales guían e instrumentan los actores?). Este

<sup>34</sup> Para mayor información sobre los fallos de la Sala ver la edición del 25 de julio de 2011 de La Prensa Gráfica “Sala pasó en dos años de pulso interno en CSJ a pulso con otros órganos”. Disponible [en línea] <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/207307-sala-paso-en-dos-anos-de-pulso-interno-en-csj-a-pulso-con-otros-organos>.



último elemento hace necesario situar las características de la política social como arena específica de controversia y de discusión, pues en la región los constructores de políticas sociales debaten en torno a modelos de políticas sociales, tipologías y parámetros de bienestar, enfoques de protección social, así como algunos contrapuntos clave, como la oposición entre focalización y universalización de la política social” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 35).

En este sentido, es posible diseñar una radiografía de los actores relevantes en el ámbito de la política social salvadoreña y particularmente en la construcción del SPSU y la LDPS. Muchos concurren, pero unos pocos tuvieron preeminencia debido a su posición privilegiada en el proceso de formulación de las políticas públicas en El Salvador. En el apartado anterior se hizo alusión a actores formales como el presidente y las legislaturas. Como ya se apuntó, el presidente tiene poderes constitucionales y partidarios que le permiten llevar a cabo su agenda. Los primeros son más estables y no variaron con llegada de Funes a la Casa Presidencial, quien además contó con el apoyo de una coalición mayoritaria en la Asamblea Legislativa. Además, llegó al final de su mandato con el capital político derivado de una alta tasa de aprobación en la población, que para enero de 2014 lo colocaba en el quinto puesto del ranking latinoamericano<sup>35</sup>. Algunas características personales del mandatario también le otorgaron cierta ventaja en el debate público. Su previa experiencia periodística le permitió sacar mejor provecho de los medios de comunicación. Frente al ataque opositor a través de los grandes medios privados el presidente esgrimió los medios públicos, para promover sus políticas y contrarrestar a sus detractores de la oposición política, empresarial y mediática e inauguró un programa radiofónico denominado “Conversando con el presidente” transmitido en los públicos Radio Nacional de El Salvador y Televisión de El Salvador. El Poder Ejecutivo también contó con un portal llamado “Transparencia Activa” para difundir los logros del gobierno y denunciar hechos de corrupción de las administraciones de ARENA.

Además del presidente, los gabinetes tienen roles formalmente asignados en los procesos de formulación de políticas públicas. Stein y otros consideran que “los ministros del gabinete, al menos individualmente, desempeñan funciones clave en todas las etapas de la formulación de políticas. Los ministros del gabinete y quienes dependen directamente de ellos en la burocracia aportan el conocimiento y la experiencia necesarios para formular políticas. La legislatura y los partidos políticos rara vez disponen de recursos similares que les permitan participar con tanto protagonismo en la formulación de políticas públicas. Los ministros del gabinete también promueven y defienden propuestas y decisiones específicas de política y guían el trámite de los proyectos de ley en la legislatura. Asimismo, participan en la interpretación y puesta en práctica de la legislación promulgada a través de la autoridad normativa del Poder Ejecutivo” (Stein y otros, 2006, pág. 66).

Ministros de la gestión Funes, como el ministro de Educación o la ministra de Salud, desempeñaron funciones clave la formulación de políticas sociales. En el SPSU y la LDPS, el Secretario Técnico de la Presidencia y su equipo aportaron conocimiento y experiencia, promovieron y defendieron las propuestas, dieron seguimiento y aportaron en la discusión del proyecto de ley en la Asamblea Legislativa y les compete la interpretación y puesta en práctica de la legislación promulgada a través del diseño del reglamento.

Además de los actores formales hay otros de carácter “informal”, aquellos que no tienen un papel constitucional en el proceso de formulación de políticas públicas. Ya se ha hecho referencia a los principales. La ANEP es uno de ellos. Su mirada política ha estado puesta en la consecución de un modelo económico favorable al “fortalecimiento del sector empresarial” y agrupa a 45 gremiales empresariales que a su vez incorporan a más de diez mil empresas de los más diversos sectores (Miranda, 2006, pág. 313). Sus estatutos marcan en parte su repertorio de acción: “Para alcanzar sus fines la Asociación empleará todos los medios idóneos y podrá realizar los actos, contratos y gestiones civiles, comerciales y administrativos y de cualquier otra naturaleza, que sean necesarios o conducentes a dichos fines”<sup>36</sup>. Este grupo de presión cuenta con recursos técnicos y financieros, acceso a medios de

<sup>35</sup> Ver la Consulta Mitofsky de marzo 2014 “Aprobación de mandatarios de América y el mundo”, disponible [en línea] [http://www.consulta.mx/web/images/mundo/2014/201403\\_Ev\\_Mandatarios.pdf](http://www.consulta.mx/web/images/mundo/2014/201403_Ev_Mandatarios.pdf).

<sup>36</sup> Para conocer sus estatutos, véanse [en línea] [http://www.anep.org.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104&Itemid=93](http://www.anep.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=93).

comunicación a través de noticieros, entrevistas o campos pagados, alianzas con la clase política y cámaras empresariales de otros países. Han llegado de impulsar desde paros empresariales hasta colocar a sus miembros en los puestos clave del gabinete, como ocurrió con clara evidencia cuando su líder se convierte en presidente del país, junto a un número importante de directivos gremiales.

FUSADES ha sido otra organización afín a la ANEP y comparten objetivos. Tiene departamentos de estudios económicos, políticos, jurídicos y sociales. También goza de acceso irrestricto a los medios de comunicación y a recursos técnicos y financieros para impulsar sus actividades. Entre sus “miembros patrocinadores” se encuentran algunas de las grandes empresas del país, dominadas por capitales nacionales o extranjeros: Avianca TACA, Banco Agrícola, AFP Confía, Claro, Citi, Fundación Poma, Hilasal o el Diario de Hoy, entre otras<sup>37</sup>. El principal “aporte” del centro de pensamiento ha sido, como ellos mismos afirman: “la elaboración de cinco estrategias quinquenales de desarrollo económico y social, de las cuales se han derivado políticas públicas que los distintos gobiernos han adoptado como insumo para desarrollar sus programas desde 1989”<sup>38</sup>.

En un análisis para la región centroamericana, Segovia explica la influencia de los grupos económicos en la región en la adopción y ejecución de las políticas públicas: “Históricamente, los grupos de poder económico han tenido una influencia importante en la definición y ejecución de políticas públicas nacionales, sobre todo en aquellos países en donde la elevada concentración de la riqueza se conjugaba con la existencia de estados débiles, regímenes políticos autoritarios y corruptos y, consecuentemente, con instituciones democráticas débiles o inexistentes. En estos casos, los grupos de poder económico ejercían su influencia de manera directa, es decir, mediante el control de los ministerios vinculados con el manejo económico, o bien de manera indirecta, a través de la participación de las cámaras empresariales en los espacios institucionales existentes dentro de la administración pública [...]. A estas dos modalidades para ejercer su influencia, hay que agregar los tradicionales mecanismos informales de presión consistentes en los contactos directos de los empresarios más poderosos con los funcionarios públicos pertenecientes a los tres poderes del Estado” (Segovia, 2005, pág. 89 y 90).

Dicho autor llama a estos contactos informales “derecho de picaporte”, procedente del alto poderío económico de estos grupos; de su papel en el financiamiento de las campañas; y de la influencia que ejercen a través de los medios de comunicación “la mayoría de los cuales están bajo su control directo o pertenecen a grupos nacionales con los cuales tienen buenas relaciones y afinidades ideológicas” (Segovia, 2005, pág. 93).

Estos últimos son actores de relevancia y los más poderosos son de tendencia conservadora: el ya mencionado El Diario de Hoy (grupo familiar Altamirano), La Prensa Gráfica (Dutriz), Telecoporación Salvadoreña (Esterski), Corporación FM (José Luis Saca) y Grupo Samix (ex presidente Antonio Saca). Generalmente, han desempeñado un papel de apoyo a los gobiernos de ARENA, de oposición a los gobiernos del PDC y el FMLN. Durante el gobierno de Mauricio Funes, por ejemplo, los editoriales de El Diario de Hoy han sido sistemáticamente opositores casi a diario a lo largo de los cinco años de mandato. Las críticas han sido dirigidas no solo contra la gestión sino hacia los modelos propuestos por las fuerzas políticas ajenas a la derecha y, particularmente, el programa de la izquierda representada en el FMLN. Como apuntan Maldonado y Palma, los medios “no constituyen solamente espacios neutros que los actores tratan de instrumentalizar para influencia a la opinión pública y avanzar en sus estrategias, sino que también pueden erigirse en interlocutores activos de la deliberación pública como actores de contexto o incluso como verdaderos actores con interés inmediato en un proceso decisional en el origen y trayectoria de una política pública” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 45). Como ya se mencionó, el presidente ha sido eficaz en la disputa por el favor de la opinión pública y eso fue un factor favorable para la aprobación de la LPSU.

Además de estos poderes fácticos locales, tradicionalmente en el mapa de actores de la política salvadoreña han participado actores internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales. Los Estados Unidos de América han ejercido una intromisión histórica en toda Centroamérica a través

<sup>37</sup> Ver [en línea] [http://www.fusades.org/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=126&Itemid=104&lang=es](http://www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=126&Itemid=104&lang=es).

<sup>38</sup> Ver [en línea] [http://www.fusades.org/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=276&Itemid=291&lang=es](http://www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=276&Itemid=291&lang=es).

de su Departamento de Estado, la Subsecretaría de Asuntos Hemisféricos y Embajadas; USAID y otras agencias. Su involucramiento abarca las más variadas materias públicas. Otros actores relevantes en el juego político salvadoreño son la Unión Europea, España (importante cooperante), Taiwán (relaciones cultivadas con los gobiernos de ARENA), Venezuela (cercano al FMLN) y Brasil (referente de Mauricio Funes). Con otros países centroamericanos la relación ha variado históricamente entre el conflicto y la cooperación, desde ser un solo Estado Nación hasta la construcción de un sistema de integración, pasando por guerras y disputas territoriales. De acuerdo al funcionario de la STP que coordina el SPSU<sup>39</sup>, El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) ha apoyado al gobierno de El Salvador y existe un convenio de tres años donde los funcionarios salvadoreños han conocido la experiencia del país sudamericano, lo que incluye elementos conceptuales de la política social.

Otros actores “no formales” del proceso de formulación de políticas públicas son los actores del conocimiento, que en América Latina en general han tenido un papel muy importante. Entre ellos se encuentran las organizaciones internacionales que pueden ser financieras y no financieras. El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pertenecen al primer grupo y suelen aportar el financiamiento para programas y asistencia técnica. Las no financieras, por su parte, como las que pertenecen al sistema de Naciones Unidas —en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— “proporcionan asistencia técnica y capacidad para el análisis de políticas, el diagnóstico y el diálogo desde un punto de vista nacional o regional” (Stein y otros, 2006, pág. 129).

Como se muestra más adelante, en El Salvador, la CEPAL tuvo un rol como actor de contexto en todo el proceso de formulación del SPSU y la LDPS. El conocimiento experto de esta organización acompañó el fortalecimiento técnico de las propuestas que han formado parte de este proceso. Para el coordinador del SPSU, en los primeros dos años la banca multilateral y el PNUD tenían mucha fuerza en la definición del marco conceptual; y a partir del tercer año se trabajó más con CEPAL. El funcionario considera que de fondo hay una afinidad ideológica y una compatibilidad que no existían entre el organismo y los gobiernos anteriores. En virtud de la aproximación analítica de este estudio, la elaboración de propuestas, discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos para la consecución de intereses es una pieza fundamental de las estrategias de los actores, quienes: “construyen y retoman elementos ideológicos y valóricos, pero también argumentos técnicos para defender y promover sus intereses y motivaciones [...] este elemento es indisoluble de la producción, difusión y acumulación de información, datos estadísticos e instrumentos metodológicos que, conjugados a las ideas y marcos cognitivos en boga en el sector de políticas sociales en un momento dado, revelan la sustancia de los debates y deliberaciones públicos, así como los contenidos que son instrumentalizados por los actores para fundamentar, difundir y justificar sus intereses y valores. Por lo tanto, los actores sostienen sus argumentaciones con base en el acervo de información y conocimiento disponible y a los marcos conceptuales que dan sentido a sus propuestas y que responden a sus intereses ideológicos, económicos e instrumentales” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 45).

Por otra parte, con anterioridad en este trabajo se ha analizado el peso de la migración y la violencia como factores contextuales de la protección social. Pero, también, tanto los migrantes como los grupos violentos pueden pensarse como actores sociales, una definición que puede ser problemática pero deja preguntas y debates para identificar en qué circunstancias la acción política de unos y otros puede terminar produciendo un impacto en la formulación o implementación de las políticas de protección social.

En el caso de los migrantes, su importancia ha crecido de la mano de una mayor organización, con lo que han logrado colocar en la agenda ciertos temas y han promovido la acción del Estado en determinadas políticas. Reunirse con grupos de migrantes en Estados Unidos es parte de la agenda de cualquier candidato a la presidencia y se discute públicamente que las decisiones de política en El Salvador deben tomar en cuenta los intereses de la población migrante en el país del norte por el solo hecho de que hay un importante porcentaje de salvadoreños viviendo allí. En 2004 se creó un Viceministerio de Salvadoreños en el Exterior, al tiempo que en 2013 se aprobó el voto desde el exterior,

<sup>39</sup> Entrevistado en el marco de este estudio en su despacho de la STP el 4 de octubre de 2013.

y en 2014 la Cancillería lanzó la Política Institucional de Protección y Vinculación para los Salvadoreños Migrantes.

A diferencia de la participación de los migrantes en la vida nacional, la de los actores violentos no cuenta, como es esperable, con la misma legitimidad. Es más bien un hecho que se impuso en tanto los actores violentos actúan como un actor informal con una suerte de poder de veto en el microcosmos de la vida local, de tal suerte que su influencia ha sido palpable a nivel nacional como resultado de las negociaciones con el propio gobierno. En el caso de las pandillas, su capacidad de incidir sobre el número de homicidios, principal indicador de la gestión de los gobiernos salvadoreños en materia de seguridad, hace de las maras un actor social de relevancia para la política pública en el terreno social, convirtiéndolos en interlocutores de las negociaciones que desembocaron en la tregua de 2012.

En especial, las maras son actores clave en las relaciones de poder en los territorios donde se implementan programas que forman parte del SPSU. Por ejemplo, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), al ser implementado en Ilopango y otros municipios denominados “libres de violencia” como parte de la tregua, incluyó indirectamente a las principales pandillas como beneficiarias. De acuerdo al editorial del periódico digital El Faro del 26 de agosto de 2013<sup>40</sup>, “El PATI, según admiten funcionarios del FISDL, de la alcaldía, del ministerio de seguridad pública, de PREPAZ y líderes pandilleros, fue pensado como un componente valioso en los municipios libres de violencia: serviría como moneda de cambio del Estado con las pandillas, en la búsqueda de alternativas laborales y financieras para los miembros de estas organizaciones, a fin de que estos pudieran sustituir sus ingresos ilegales, producto de las extorsiones, por entradas económicas lícitas”. El presidente Funes, quien presentó la tregua como un proceso de “pacificación”, desmintió que los pandilleros se beneficiaran de los programas sociales y que si acaso se hubieran colado habría sido porque cumplieron los requisitos. En respuesta, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) decidió suspender el programa en cinco municipios<sup>41</sup>.

Que las zonas geográficas incluidas en los mapas que sirven para focalizar se encuentren o no libres de violencia es un elemento que no puede pasar desapercibido en el análisis. Tampoco que los pandilleros de facto controlen diversos territorios y que el número de personas afines o vinculadas con ellos alcancen un nivel considerable; sobre todo si se toman en cuenta estimaciones como las que publicó *La Prensa Gráfica* el 25 de mayo de 2013, de aproximadamente medio millón de salvadoreños<sup>42</sup>. Cabe pensar en la probabilidad de que sean parte de la población beneficiaria de los programas sociales. Aun con lo discutible que puede resultar la categoría de actor político o grupo de presión, hay algunos rasgos relevantes a considerar en el comportamiento de las maras: han redactado y difundido diversos comunicados políticos que buscan influir en la opinión pública, cuentan con operadores políticos que tienen acceso a autoridades y medios de comunicación, presionan al gobierno para promover sus intereses y sus familiares han llegado a manifestarse públicamente para exigir la acción estatal en relación con las condiciones de los detenidos<sup>43</sup>. Pero, sobre todo, se trata de actores que en determinados territorios tienen la capacidad de proveer o impedir el acceso a un bien público que por principio forma parte de las obligaciones y funciones básicas de un Estado: la seguridad.

<sup>40</sup> Disponible [en línea] <http://www.elfaro.net/es/201308/opinion/13096/>.

<sup>41</sup> Ver la edición del 22 de julio de 2013 de *La Prensa Gráfica* “750 pandilleros dentro del programa PATI”, disponible [en línea] <http://www.laprensagrafica.com/750-pandilleros-dentro-del-programa-pati>; y la del 7 de septiembre del mismo año en el periódico digital El Faro “Tiembla la tregua en Ilopango”, [en línea] [http://www.elfaro.net/es/201309/noticias/13231/?st-full\\_text=all&tpl=11567](http://www.elfaro.net/es/201309/noticias/13231/?st-full_text=all&tpl=11567).

<sup>42</sup> Ver [en línea] <http://www.laprensagrafica.com/470-264-personas-afines-a-pandillas>.

<sup>43</sup> Ver, por ejemplo el vigésimo comunicado de las pandillas, disponible [en línea] <http://cronicasguanacas.blogspot.com/2014/04/vigesimo-comunicado-de-las-pandillas.html>.

## C. Los marcos conceptuales

Luego de haber identificado en este trabajo al *establishment* que históricamente había gozado de poder de veto y que se ha encontrado con un gobierno del FMLN que no representa sus intereses, es posible afirmar que en materia social se está observando cierto viraje en la manera como se concibe esto desde el Poder Ejecutivo. Pese a la estabilidad y fuertes inercias de continuidad en El Salvador, han emergido cuestionamientos significativos y van cobrando importancia algunas alternativas de política pública y los marcos conceptuales de la política social que inciden sobre la manera de pensar la realidad social y la acción pública. Ante este panorama se vuelve indispensable identificar cuáles son esos marcos conceptuales de la política social que se están movilizándose y que, dicho sea de paso, son diferentes a los observados en otros ámbitos de la política pública.

De acuerdo con Maldonado y Palma: “la definición de estrategias, la reproducción de prácticas y la elaboración de discursos e instrumentos de gestión y de evaluación están fuertemente ligados a visiones distintas sobre el papel del Estado, el mercado, la comunidad, las familias y los individuos en la generación y garantía de niveles mínimos de bienestar a nivel individual y colectivo. Tales visiones se oponen también en cuanto a la provisión de mecanismos más o menos extensos de protección social. Lo anterior se asocia estrechamente con distintas concepciones sobre la ciudadanía y la democracia; en especial la manera de pensar los derechos inherentes y universales de las personas en un régimen participativo y representativo, así como en qué medida son el Estado o las personas quienes deben o no garantizar ciertas libertades negativas o positivas. De ahí se derivan, a su vez, medios considerados más o menos aceptables o legítimos para garantizar niveles más o menos universales de bienestar social. En especial, señalan hasta dónde es legítimo impulsar ciertos objetivos colectivos y a costa de qué bienes, recursos o valores. Finalmente, de estas concepciones se derivan y justifican enfoques específicos sobre los instrumentos y objetivos de las políticas de bienestar y de protección social, dando forma, incluso, a paradigmas de referencia que los actores utilizan para elaborar sus estrategias, justificar sus posiciones ante la opinión pública y poner en marcha dispositivos específicos de política pública” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 51).

Al analizar los factores contextuales de carácter histórico se ha podido observar qué marcos han orientado la acción de los diversos grupos tomadores de decisiones con capacidad de veto y chantaje. Las élites económicas han mostrado una mezcla de elementos conservadores en lo familiar y liberales en el papel del Estado en sus negocios, aunque se han valido de él en sus procesos de acumulación. Sacralizan la propiedad privada en detrimento de cualquier esfuerzo de construcción de lo público y usan un discurso centrado en el mercado como rector no solo de la cuestión económica, sino también de las relaciones sociales. El referente normativo predominante ha sido de asistencia, un nivel de gasto social bajo, un tipo de cobertura poblacional selectiva y un criterio de acceso a prestaciones por necesidad o inserción laboral.

En palabras de un entrevistado de la ANEP: “*Lo que necesitamos hacer nosotros en este país, y lo que ha hecho cualquier país al que le ha ido bien es asegurarse que sus niños, su población tenga la posibilidad de prepararse para ganarse su sustento por sí mismo, para que sea libre. ¿De quién? De los políticos. Si a los políticos no les interesa que los ciudadanos seamos libres, es mejor tenerlos en todo el ciclo de vida, esperando qué les va a dar el gobierno. Y cuando te digo los políticos no solamente me refiero a los políticos que están gobernando ahora, en general. Es mejor tener al campesino esperando su semilla mejorada y su paquete de fertilizantes porque así lo puede manipular políticamente [...] es más sostenible que la gente sea educada, formada, nutrida, saludable, para que ella misma pueda valerse por sí misma. [...] lo correcto, invertir en la gente, pero invertir en la gente es ayudarle a la gente a que crezca, los programas sociales no ayudan a que la gente crezca*”.

Bajo estas premisas el Estado no debería intervenir de forma universal en todo el ciclo de vida, sino más bien hacer que los individuos puedan ser “libres” en la búsqueda de su propio bienestar al margen del gobierno, como propone la mirada liberal. Además, el entrevistado considera que los programas que forman parte del SPSU deberían tener continuidad en virtud de su evaluación.

En contraste, el primer gobierno del FMLN reivindicó un papel más activo del Estado en la generación de bienestar social y en la garantía y el acceso a mecanismos de protección social. Pese a las inercias favorables al *estatus quo*, se ha reconocido la centralidad de las políticas sociales como sector de

política pública y se ha articulado un discurso que confiere importancia a los derechos sociales y económicos de las personas como base para la construcción de un sistema de protección social universal. Se continúa focalizando como un método de identificación de la población atendida por las políticas y programas sociales pero se ha introducido en la hoja de ruta la universalización gradual y un enfoque de derechos. El presidente Funes ha resaltado la importancia de haber ampliado los programas de transferencias inauguradas por la gestión predecesora y la conveniencia de mantener los subsidios. Se ha avanzado incrementalmente en un marco conceptual que coloca la provisión pública en un lugar preeminente para la satisfacción de las necesidades sociales.

El SPSU es una muestra del cambio de marco de referencia. En julio de 2013 la STP publicó un resumen ejecutivo del SPSU con cuatro apartados denominados: Antecedentes; La política social y la protección social de El Salvador; El Sistema de Protección Social Universal, y Siguiendo el camino<sup>44</sup>. En el documento se muestra el recorrido que atravesó el SPSU, empezando con la llegada de Mauricio Funes a la Casa Presidencial (CAPRES) y la elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Se describe la “nueva política social” y sus principios: universalidad, igualdad social, equidad social, igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, justicia redistributiva, progresividad, exigibilidad, no discriminación, reconocimiento de la diversidad y participación ciudadana. Estos principios son una muestra de los cambios en los marcos conceptuales que hasta ese momento habían señalado el camino de los gobiernos anteriores, que privilegiaban la focalización sobre la universalidad, limitaban la igualdad a lo jurídico y político, descansaban en concepciones más tradicionales de género, formulaban políticas sociales sin criterios de progresividad y exigibilidad, se mostraban contrarios a formas de diversidad como las relativas a la orientación sexual y anteponian la representación a la participación.

## D. Las prácticas y estrategias

Entre las estrategias utilizadas por el gobierno para conferirle más legitimidad a sus acciones en los procesos de formulación de políticas se destaca la generación de instancias para exponer sus propuestas. Una de las primeras decisiones que adoptó Mauricio Funes en su nuevo rol al frente del Ejecutivo fue convocar en octubre de 2009 a diversos actores para conformar el Consejo Económico y Social (CES) como un “foro institucional permanente que tiene como objetivo central facilitar el diálogo y la concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social. Tiene un carácter consultivo y sus recomendaciones no son vinculantes”<sup>45</sup>. Habría representantes de los ámbitos social, sindical, empresarial, académico y gubernamental como se ve en el cuadro 6.

**CUADRO 6**  
**EL SALVADOR: SECTORES REPRESENTADOS EN EL CES**

Sectores	Actores
Social	Frente Social por un Nuevo País (FSNP) y Concertación Popular por el Cambio (CPC)
Sindical	Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES)
Empresarial	Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)
Académico	Universidad Nacional de El Salvador (UES), Universidad Dr. José Matías Delgado, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y Universidad don Bosco
Gubernamental	Secretario Técnico de la Presidencia

Fuente: Elaboración propia.

En cierto modo, el CES evocaba al Foro de Concertación Económica y Social (FCES) surgido de los Acuerdos de Paz. En palabras del presidente del CES, Carlos Ramos: “La idea de fondo que dio base

<sup>44</sup> La versión electrónica del documento se encuentra disponible [en línea] <http://www.proteccionsocial.gob.sv/index/index.php/component/jdownloads/finish/3/17?Itemid=0>.

<sup>45</sup> Extracto del Decreto Ejecutivo N° 64, por medio del cual se crea el CES. Texto disponible [en línea] <http://www.ces.com.sv/wp-content/uploads/2011/10/DECRETO-de-Creaci%C3%B3n-del-CES-.pdf>.

a la creación del FCES era que si la concertación política nos permitía superar la guerra, la concertación social permitiría enfrentar los graves problemas sociales y económicos del país. Empero, las condiciones de viabilidad de esta prometedora instancia eran muy restringidas y, por ello, su ciclo de vida fue muy corto y sus resultados poco relevantes para lo que el país demandaba. Casi 18 años después, en octubre de 2009, se crea el CES, en condiciones de país distintas y con retos de nación también diferentes a los que enfrentaba El Salvador a inicios de la década de los noventa. Sin embargo, si bien la agenda de temas y problemas del país ha variado en los veinte años que transcurren desde los Acuerdos de paz, lo que no ha perdido vigencia es el método para enfrentarlos convenientemente, y ese método es el diálogo y la concertación social y política<sup>46</sup>.

De los 70 miembros individuales del CES, sesenta tendrían voz y voto y diez, solamente voz. Bajo este mecanismo se alcanzarían acuerdos preliminares sobre las apuestas estratégicas de país para el año 2024 y las prioridades del quinquenio 2010-2014; además de la conformación de cinco comisiones: desarrollo económico, política de transparencia, política fiscal integral, seguridad jurídica y ciudadana y desarrollo social; con la incorporación de temas de género y medio ambiente de forma transversal. Cabe recordar que una de las propuestas de Alex Segovia cuando era asesor económico del entonces candidato Mauricio Funes era propiciar un pacto fiscal.

Debido a la oposición sistemática de los empresarios a esta orientación de la política fiscal, este tipo de acuerdos han sido muy difíciles de alcanzar si están orientados a hacer que el esquema fiscal sea más progresivo. Aunque incluidos en el CES, no tardaron en suscitarse las diferencias. El entonces presidente de la gremial, Carlos Araujo, expresó que el CES no era “para validar impuestos”<sup>47</sup>. Para la ANEP el problema era de “despilfarro” del gobierno y su incapacidad para proveer los bienes públicos de calidad, lo que lo deslegitimaba para mejorar su margen fiscal de maniobra por la vía de los ingresos. La asociación estimaba sobre todo, que era la Asamblea Legislativa la llamada a los acuerdos, no las fuerzas sociales representadas en el CES. En el Anexo I puede verse la postura de ANEP sobre la política fiscal en comunicados difundidos en los medios de comunicación. Este grupo de presión manifiesta que “la solución del problema fiscal no se resuelve con más impuestos, sino generando condiciones que promuevan el crecimiento económico, reduciendo los gastos excesivos o ineficientes que no contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población y estableciendo límites legales al endeudamiento público, al gasto corriente y al déficit fiscal”.

El Director de Asuntos Económicos y Sociales de la ANEP, resume su lectura sobre los procesos consultivos del CES, lo que muestra que pese a algunos espacios de coincidencia, las diferencias se terminaron imponiendo: *“A pesar de no estar bien hecho el decreto ejecutivo que daba origen al CES, estuvimos llegando, los directores estuvieron llegando, participando, aportando, discutiendo. [...] Hubo un desánimo pronto, muy pronto. Sin embargo desde aquí se animó a los directores a continuar participando de las reuniones, ya en el 2011 se discutieron los proyectos de Banca de Desarrollo, de Ley de Asocios Público-Privado. Las principales observaciones que el CES, no el sector privado [...] le hizo a ambos proyectos de ley no fueron considerados por el gobierno [...] las dos leyes se aprobaron sin tomar en cuenta las recomendaciones del CES. Digamos, tampoco tú puedes pretender que te hagan caso en todo, pero que no te hagan caso en nada. [...] Cuando se conformaron las cinco mesas, incluidas las del tema social [...] Allí llegaban los funcionarios públicos [...] no sabían si era para presentar las propuestas, no sabían si era para discutir las propuestas. Ellos llegaban hacían su presentación y listo [...] El Ministro de Hacienda estuvo en la mesa fiscal seis meses presentando la situación fiscal del país. [...] el concepto del CES, como fue creado, como nos lo planteó el Secretario Técnico [...] era un órgano de consulta en el que el gobierno consulta a la sociedad civil sus políticas públicas. El ministro quería sacar que el CES le había dicho que 'subieran el IVA', y con eso ir a presentar el IVA, o que el CES le había dicho 'subamos la renta', e ir a decir a la Asamblea 'mire el*

<sup>46</sup> Véase [en línea] <http://www.ces.com.sv/wp-content/uploads/2011/10/DECRETO-de-Creaci%C3%B3n-del-CES-.pdf>.

<sup>47</sup> Araujo fue directivo del Banco Agrícola antes de su venta al grupo colombiano Bancolombia. Fue miembro del llamado bloque empresarial hegemónico. Está vinculado familiarmente al propietario de TCS Boris Eserski (Paniagua, 2002). Sobre su posición con respecto al CES y el pacto fiscal véase la edición del 13/02/11 de El Diario de Hoy, [en línea] [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_opinion.asp?idCat=6342&idArt=5565826](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=6342&idArt=5565826).

*CES me está recomendando [...] y que entonces el costo político lo tuviera el CES” (entrevista al Director de Asuntos Económicos y Sociales de la ANEP, 2013<sup>48</sup>).*

El gobierno convocó a ANEP y FUSADES para presentarles el Presupuesto General y a la vez proponer nuevos impuestos, ante lo cual la gremial se retiró del diálogo. La visión sobre un pacto fiscal no es la misma, más bien ha sido un nudo gordiano que ha impedido grandes acuerdos. La ANEP no se involucró en la discusión sobre el SPSU o los programas sociales porque, como se ha dicho, existe una diferencia de fondo en cuanto al papel del Estado con respecto a las políticas sociales. En palabras de un entrevistado de la gremial, el Foro de Protección Social, no lo consideró “un espacio real” para discutir la política social y el sistema de protección universal, oportunidad que según él hubiera tenido CES “porque es una cuestión de diseño del instrumento”. Recuerda, asimismo, que en la mesa social los funcionarios presentaban sus propuestas sin pedirle opinión al CES y considera que “las mesas nada más tienen como objetivo validar lo que ya desde antes el gobierno ha pensado realizar o no realizar”. Para el entrevistado, en el foro no se habló de la sostenibilidad financiera de los programas y planteó las siguientes preguntas: “¿cuánto cuestan los programas sociales? ¿Cuál es la rentabilidad económica social de esos programas, versus otros programas? Y si decido hacer los que están, ¿de dónde voy a sacar los recursos? Eso no estuvo presente en el foro”.

El Anteproyecto de la Ley de Desarrollo y Protección Social se llevó ante el CES para conocer las opiniones de las fuerzas sociales, económicas y de pensamiento representadas ahí. Para la Directora del Departamento de Estudios Sociales de FUSADES<sup>49</sup>, que forma parte del sector académico del CES, no hubo suficiente tiempo para estudiar este anteproyecto, a diferencia de otros que les habían consultado: “Probablemente había prisa, por razones políticas, de presentar ese proyecto de ley en una fecha determinada”. Ese hecho hizo que se considerara en el seno del CES que al documento no se le podrían hacer más que valoraciones generales. En el caso de FUSADES había observaciones al contenido de la Ley y con respecto a su posible inconstitucionalidad. Según la representante de la fundación: “*Simplemente es un listado de programas, luego encontramos que no se define una entidad rectora para lograr realmente que la política sea integral y haya una completa coordinación entre las instituciones que van a ejecutar estos programas, y lo otro es que en términos financieros pone el montón de programas en un momento de restricciones fiscales, y le pone una rigidez al presupuesto y esto es grave porque el hecho de que estos trece programas estén allí y que se diga que son de protección social no significa que sean los más idóneos para poder resolver el problema de la pobreza. No hay, no todos tienen evaluaciones, no sabemos qué tan costo-efectivos son; y por otra parte, si vamos a hablar de reducir la pobreza, una cosa es tener programas de asistencialismo, programas para atender a población vulnerable y otra cosa es tener una política social que realmente contribuya a generar empleo e ingresos para los hogares y genere las capacidades que las personas necesitan para poder enfrentar la vida por ellas mismas y sean autogestores de desarrollo. Entonces sentíamos que además esas propuestas, como que no dejaba claro cómo se iba a relacionar la política social con la política económica” (entrevista a la Directora del Departamento de Estudios Sociales de FUSADES, 2013).*

De las palabras de la representante de FUSADES se deslindan cuestionamientos relacionados con la eficacia y eficiencia de los programas, su pertinencia, el financiamiento y su vinculación con la política económica. También hay una observación de índole conceptual, en tanto en el instrumento no queda clara la diferencia entre universalización y focalización. Además de estos señalamientos, se hace a la ley un análisis jurídico, ya que en un primer acercamiento presenta rasgos de ser inconstitucional. En opinión de la entrevistada: “*este proyecto de ley [...] delega la facultad de decidir qué van a hacer los próximos gobiernos a la Asamblea Legislativa. Al aprobar este proyecto de ley, la Asamblea está diciendo en el fondo que de aquí en adelante los gobiernos que vengan tienen que hacerlo de esta manera, y cuando digo tiene que ser de esta manera esa política que además no tiene contenido jurídico, cuando la verdad es que todos los gobiernos que lleguen deberían tener cierta flexibilidad para poder decidir, que qué deben hacer” (entrevista a la Directora del Departamento de Estudios Sociales de FUSADES, 2013).*

<sup>48</sup> Entrevistado en su despacho de la ANEP el 20 de diciembre de 2013. Fue el único miembro visible de ANEP que asistió al Foro Internacional del Sistema de Protección Social Universal.

<sup>49</sup> Entrevistada en su oficina de FUSADES el 29 de noviembre de 2013.



Para ella además, el proyecto de ley adolece de rigidez presupuestaria ya que el financiamiento debería estar condicionado a una evaluación de cada programa y no ser establecido por ley: *“si yo veo que un programa funciona bien y es costo efectivo, claro que le voy a dar más presupuesto, pero si yo no sé si funciona, si no me está ayudando a resolver el problema de la pobreza, ¿por qué tengo que darle más financiamiento cuando hay tantas necesidades y las restricciones fiscales son tan grandes?”* (entrevista a la Directora del Departamento de Estudios Sociales de FUSADES, 2013).

Otro de los entrevistados para este informe fue un miembro del Departamento de Ciencias Jurídicas de la UCA que analizó la propuesta como participante del sector académico del CES. Coincidió con su contraparte de FUSADES en cuanto al poco tiempo que hubo en el CES para analizar minuciosamente la Ley. No comparte, empero, que la Ley sea inconstitucional ni exhibe un mismo marco conceptual. Aunque no consideraba que el instrumento legal resolvería por sí mismo los problemas nacionales ni lograría el desarrollo social, el representante de la casa de estudios se mostraba a favor de la continuidad de los programas sociales y exponía su preocupación por los niveles de marginación y la persistente, histórica y persistente desigualdad del país. El funcionario de la STP al que se hizo referencia antes añadió que la UCA hizo observaciones en el terreno conceptual.

El trabajo realizado el interior del CES, fue complementado con un proceso abierto de discusión en distintos foros. Como se detalla más adelante, este proceso se desarrolló en dos tipos de instancias. Primero, un foro internacional realizado en julio de 2013, con presencia de personalidades del más alto rango a nivel del gobierno nacional, representantes de sectores académicos y de la sociedad civil, e invitados de otros países de la región y de organismos internacionales, con quienes se discutieron elementos conceptuales y componentes considerados en el diseño de la SPSU. En segundo lugar, se implementaron foros nacionales de discusión para discutir las características y promover la LDPS con diversos actores sociales representantes de organizaciones de la sociedad civil y miembros del sector académico.

Habiendo descrito el contexto histórico, los factores estructurales e institucionales, el mapa de principales actores, estrategias preferentes de actuación y marcos conceptuales, se sigue con el proceso político en el orden en que se fueron sucediendo los hitos que definieron el SPSU y la LDPS. En otras palabras, se cuenta con los suficientes elementos analíticos para comprender mejor el proceso y sus diversas etapas.

## V. El proceso político de formulación del SPSU y de la LDPS

En este capítulo se describe el proceso político a través del cual se formuló el SPSU y se adoptó la LDPS. Se pueden identificar dos etapas del proceso: la primera se abrió a partir de la llegada de Mauricio Funes y el FMLN al Poder Ejecutivo. El segundo, se inicia con la presentación de la LDPS en la Asamblea Legislativa y se cierra con la aprobación unánime del proyecto. Esta última etapa coincide con el proceso electoral tras el cual Salvador Sánchez Cerén obtuvo el triunfo y garantizó así un segundo gobierno del FMLN. El proceso se caracterizó por la presencia de elementos de mediano plazo que facilitaron la aprobación de la Ley, como el aumento de inversión social durante el quinquenio, la propia creación del SPSU como prioridad gubernamental, el papel preponderante de la STP en presentar evidencia favorable al proyecto y su esfuerzo por argumentar y deliberar sistemáticamente con los varios actores con poder de decisión para que se aprobara la LDPS. También hubo elementos más coyunturales que constituyeron un acicate para respaldar la iniciativa y abrieron ventanas de oportunidad para su aprobación unánime. Entre ellas, se puede mencionar la dinámica de la campaña electoral y la inclusión en esta de la agenda social, los resultados de las encuestas a favor del Poder Ejecutivo y el cambio de postura en el discurso de ARENA con respecto a los programas del SPSU. En el cuadro 7 se pueden observar los principales hitos del proceso político-institucional.

**CUADRO 7**  
**EL SALVADOR: PRINCIPALES HITOS DEL PROCESO POLÍTICO INSTITUCIONAL**

Fecha	Hito
1º de junio de 2009	Toma de Posesión de Mauricio Funes.
18 de junio de 2009	Se hace público el Plan Global Anti Crisis.
16 de octubre de 2009	Decreto de creación del Consejo Económico y Social (CES).
Mayo de 2010	Se publica el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.
11 de marzo de 2012	Elecciones legislativas y municipales.
Julio de 2013	Se publica el resumen ejecutivo del Sistema de Protección Social Universal.
16-17 de julio de 2013	Foro Internacional de Protección Social Universal.
3-11 de octubre de 2013	Discusión del Anteproyecto de la LDPS en el CES.
28 de octubre de 2013	Presentación en la Asamblea de la LDPS.

Cuadro 7 (conclusión)

Fecha	Hito
31 de octubre de 2013	Introducción de la LPSU en Plenaria y creación de la comisión Ad Hoc para su estudio.
11 de noviembre de 2013	El Secretario Técnico hace una presentación del SPSU y la LDPS ante un grupo de periodistas.
13 de noviembre de 2013	Comisión Ad Hoc recibe al coordinador del SPSU y a un asesor jurídico de la STP.
20 de noviembre de 2013	Comisión recibe a la Ministra de Salud.
27 de noviembre de 2013	Comisión conoce informes remitidos por El Ministro de Agricultura y Ganadería y la Presidenta del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Social (FISDL). Se recibió al Secretario Técnico de la Presidencia.
11 de diciembre de 2013	Se conoció nota del Ministro de Hacienda.
22 de enero de 2014	Un Comité Técnico Interinstitucional, conformado para analizar la ley con el criterio de las técnicas legislativas, presenta a la comisión su propuesta.
2 de febrero de 2014	Elecciones presidenciales. Los dos candidatos más votados pasan a una segunda ronda al no haber conseguido la mitad más uno de los votos válidos.
9 de marzo de 2014	Segunda vuelta electoral. Salvador Sánchez Cerén del FMLN se convierte en el ganador.
3 de abril de 2014	La Comisión emite un dictamen favorable del Anteproyecto de Ley. La LDPS es aprobada en la plenaria.
1º de junio de 2014	Toma de posesión presidencial. Inicio del mandato de Salvador Sánchez Cerén.
1º de marzo 2015	Elecciones legislativas y municipales.

Fuente: Elaboración propia.

## A. El proceso político-técnico en el Poder Ejecutivo

La llegada de Mauricio Funes venía cargada de expectativas de cambio en medio de una crisis global de envergadura, originada en Estados Unidos. El Plan Global Anti Crisis fue la propuesta del nuevo gobierno para enfrentar las dificultades sociales y económicas que se preveían<sup>50</sup>. Uno de los objetivos del documento era iniciar la construcción de un sistema de protección social universal. Enunciar lo universal en la propuesta representaba una ruptura discursiva y conceptual con respecto a los gobiernos anteriores y de alguna manera desafiaba la idea de hacer recortes sociales en tiempos de crisis. En el cuadro 8 se puede observar cómo estaba compuesto dicho plan. Como medidas del SPSU están incluidos programas de carácter universal, como el Programa Paquete Escolar (2010), pero también otros que no son universales sino focalizados, como el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Durante el período de Funes se crearon nuevos programas y se ampliaron algunos ya existentes, como la Red Solidaria y la Alimentación Escolar<sup>51</sup>.

En el país no existía un gran acervo de conocimientos sobre el sistema de protección social universal y no formaba parte de las discusiones políticas anteriores. Según relata el funcionario de la STP entrevistado en el marco de este estudio, se puede identificar un momento originario en ese Plan Global Anticrisis, donde los enfoques del presidente brasileño Lula da Silva fueron clave en la concepción de política social de Funes. La urgencia de la crisis de 2008 llevó al gobierno salvadoreño a implementar el Plan Global Anticrisis y el SPSU como uno de sus componentes.

<sup>50</sup> El Plan Nacional Anti Crisis tendría que hacerle frente a esa crisis financiera global originada en Estados Unidos en 2008 y que tuvo un efecto negativo en El Salvador como resultado de la dependencia histórica del país con respecto al país norteamericano, que es el principal socio comercial de El Salvador, formulador de la política monetaria salvadoreña desde la dolarización de su economía, hogar de más de dos millones de salvadoreños y la principal fuente de las remesas familiares.

<sup>51</sup> Este informe hace hincapié en el proceso político del SPSU. Para una revisión más "técnica" de la protección social ver Martínez (2013), donde se realiza un análisis de los principales indicadores económicos y sociales, las pensiones contributivas, la protección social no contributiva y los sectores estratégicos de salud y educación.

**CUADRO 8**  
**EL SALVADOR: COMPONENTES Y MEDIDAS DEL PLAN GLOBAL ANTI CRISIS**

(junio 2009-diciembre 2010)

Componentes	Medidas
Apoyo a la producción y generación de empleo	Creación de la banca estatal para el fomento productivo. Creación del sistema de garantías estatales para el acceso al crédito productivo. Importación y distribución a precio de costo de fertilizantes a pequeños y medianos productores agrícolas. Introducción del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso. Ampliación y mejoramiento de los servicios públicos e infraestructura básica en 32 comunidades de extrema pobreza severa. Programa de construcción y mejoramiento de viviendas de protección social.
Sistema de Protección Social Universal	Ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias (Urbanas y Rurales). Creación del programa de atención integral de salud y nutrición. Ampliación del Programa de Alimentación Escolar a centros educativos urbanos. Dotación gratuita de uniformes y útiles escolares. Garantía y extensión temporal de servicios de salud del ISSS. Eliminación de cuotas en el acceso a servicios de salud pública. Dotación de medicamentos esenciales.
Fortalecimiento de las finanzas públicas	Austeridad del gasto. Combate a la elusión, la evasión, el contrabando y la corrupción. Racionalización de los subsidios. Restructuración del aparato del Estado. Promoción de la Ley de Acceso a la Información Pública.
Construcción de políticas de estado para el desarrollo	Convocatoria a diálogo nacional. Creación del Consejo Económico y Social. Creación de consejos sectoriales. Elaboración de políticas de estado en temas estratégicos.

Fuente: Gobierno de El Salvador (2013). El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión. San Salvador.

*“En la Secretaría Técnica se inicia el Plan Anti Crisis en conjunto con los ministros, y se decidió hacer el sistema de protección social universal. En ese momento no se tenía claro qué componentes tenía. Luego con el plan quinquenal [...] ya se va vislumbrando un poco más. [...] se están sentando las bases del sistema de protección social universal, y también los pilares, el pilar contributivo y el no contributivo. [...] participan, de esta discusión original: el secretario técnico; Carolina Ávalos, que era asesora del área social del gobierno; el doctor Silva; el Viceministro de Vivienda en ese momento, Roberto Góchez; y los ministros de salud y educación. [...] El equipo técnico de FISDL, sobre todo, y nosotros, en la Secretaría Técnica, [...] participamos en el diseño”<sup>52</sup>.*

Este proceso se expresaba en una serie de reuniones de un comité y un taller clave donde participaron el BM, el BID y el PNUD. Fue el punto de arranque, los primeros pasos. La columna vertebral de aquella iniciativa la constituyeron el Secretario Técnico, Alex Segovia, La Secretaria de Inclusión Social y Primera Dama, Vagna Pignato, así como el Vicepresidente Sánchez Cerén.

La CEPAL desarrolló a partir de determinado momento del proceso un papel de asesoría en el terreno conceptual y el enfoque de derechos en el cual descansa la protección social. En un inicio, como se apuntó, no existía mucho conocimiento especializado en el tema. El Secretario Técnico y la presidenta del FISDL, por su formación, tenían nociones sobre la protección social y consideraban que era una

<sup>52</sup> Héctor Silva, primer Alcalde de San Salvador por el FMLN (1997-2003), candidato presidencial en 2004 por la alianza Centro Democrático Unido (CDU)-Partido Demócrata Cristiano (PDC), presidente del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) (2009-2011). María Isabel Rodríguez, Rectora de la Universidad de El Salvador (1999-2007) y Ministra de Salud (2009-2014). Salvador Sánchez Cerén, Comandante General de las Fuerzas Populares de Liberación (una de las cinco organizaciones guerrilleras del FMLN) y firmante de los Acuerdos de Paz (1992), Vicepresidente (2009-2014), Ministro de Educación (2009-2012) y candidato presidencial del FMLN.

apuesta necesaria. La STP ha tenido desde entonces una “doble relación con la CEPAL”, por un lado con la Sede Regional de Santiago de Chile y, por otra, con la Subse de Ciudad de México. El Secretario Técnico fue invitado a conocer la experiencia de la Ciudad de México y conoció a un experto que, posteriormente, ya como miembro de CEPAL, tendría un rol técnico protagónico en la elaboración de la ley, que se comenzó a elaborar en el Poder Ejecutivo bajo la coordinación de la STP. De acuerdo al funcionario entrevistado, el proceso no estuvo exento de apreciaciones divergentes y matices distintos. En un inicio miembros del gabinete consideraban que se estaba haciendo asistencialismo. Luego hay una diferencia de enfoques preferentes: la funcionaria del FISDL “tiene un enfoque más de focalización, que es un enfoque más parecido a los del Banco (Mundial)”. Al trabajar con la CEPAL, dijo el funcionario, “hemos entrado más al enfoque de derechos”. Como ya se ha señalado, este organismo internacional ha jugado un papel central en los elementos técnicos de la ley y del SPSU.

En el resumen ejecutivo del SPSU, publicado en 2013, junto con dar los lineamientos conceptuales en los que se fundamenta el sistema, se detallan los componentes del SPSU, contributivo y no contributivo, haciendo hincapié en este último y describiendo sus intervenciones: Comunidades Solidarias, Programa de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, Ciudad Mujer, Programa Nuestros Mayores Derechos, Programa de Agricultura Familiar, Reforma de Salud (gratuidad de servicios de salud familiar, Programas de acceso y mejoramiento de vivienda, Infraestructura social básica. Además, se abordan los elementos para el funcionamiento del SPSU: marco legal, marco institucional, herramientas de gestión e instrumentos de focalización territorial. Se finaliza con cuatro aspectos importantes en el cambio de paradigma: del tránsito de la dádiva hacia la restitución de derechos, de la coordinación a la integralidad, la necesaria transparencia y la conveniencia de trascender de programas y políticas de gobierno a políticas y programas de Estado.

Una vez definidos los grandes trazos del SPSU, el Poder Ejecutivo procedió a promoverlo públicamente mediante diversas actividades de divulgación. Las políticas públicas suelen ser legitimadas mediante la evidencia, argumentación y persuasión. De acuerdo a Majone, “la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas” (Majone, 1997, pág. 35). El proceso adquiere diversas características en cada uno de los escenarios. Hubo espacios donde los participantes eran actores de decisión política formal, mientras que en otros, aunque no fueran vinculantes, había actores no formales que gozan de influencia social. La función política y social de los espacios de discusión es la misma: unos actores buscan convencer a otros de la conveniencia de adoptar determinadas políticas para lo cual se requiere su aprobación o al menos, que no se opongan. El peso relativo del apoyo u oposición de esos actores en la política pública varía.

El 16 y 17 de julio de 2013, con el apoyo de CEPAL, la STP organizó el Foro Internacional de Protección Social, que tenía como objetivos posicionar al SPSU en el ámbito público y político, identificar logros y desafíos a la luz de otras experiencias regionales y dar cuenta de los avances alcanzados y analizar oportunidades de mejora<sup>53</sup>. En el foro participaron el presidente Funes y otros funcionarios de gobierno, representantes de organizaciones internacionales y expertos. El Presidente destacó sus logros y mostró sus discrepancias con los viejos paradigmas y sus defensores, privilegiando un marco conceptual que se articula en torno a los derechos como articuladores de una protección social universal.

La STP propició la celebración de otros foros y espacios de discusión con diversos actores sociales para promover la LDPS. En uno de ellos, celebrado en noviembre de 2013, el Secretario Técnico hizo ante miembros de los medios de comunicación un discurso sobre los alcances y limitaciones del gobierno: *“Hay una estructura social, una estructura económica, una estructura de poder, y un gobierno que se maneja en función de las estructuras de poder, de los espacios que va logrando y en cada momento tiene que dar lucha, y uno como gobierno tiene que elegir cuál es la lucha que quiere dar [...] hay que ver con qué comenzamos, [...] generemos las condiciones, negociemos, avancemos, y otro, no eso después porque no hay condiciones y así se van construyendo y se van haciendo políticas públicas [...] la principal sostenibilidad de un programa [...] viene de si esa política o ese proyecto ha sido apropiados por la gente o no”*.

<sup>53</sup> En los anexos se incluye el resumen de una relatoría que se elaboró sobre esta actividad en el marco del actual proyecto de consultoría.

Otro foro se desarrolló el 26 del mismo mes con representantes de las universidades. Nuevamente, el Secretario Técnico se encargó de exponer el SPSU y promover la Ley. El 28 tuvo lugar la presentación de la Ley de Desarrollo y Protección Social a representantes de organizaciones de la sociedad civil.

## B. El proceso político-técnico en el Poder Legislativo

En octubre de 2013, el Presidente de la República, a través de sus ministros de Salud y Educación, le dio iniciativa de ley al proyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social Universal. En un simbólico acto ante beneficiarios de los programas y la presencia de miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, coordinadores de grupos parlamentarios y otros diputados, Mauricio Funes entregó personalmente el proyecto de decreto, lanzando un mensaje a la legislatura para su aprobación: *“Esta ley lo que busca es institucionalizar el Sistema de Protección Social Universal, que mi Gobierno comenzó a crear desde el 1° de junio del 2009; este sistema lo necesita nuestro país, para proteger, promover y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas, siendo el Estado el garante de sus derechos con igualdad, equidad, y reconocimiento de la diversidad, y desde el enfoque y perspectiva de género”*<sup>54</sup>.

En el acto no estuvo presente el grupo parlamentario de ARENA, cuyos miembros se pronunciaron en contra de la ley. Roberto d'Aubuisson, diputado e hijo del fundador de ese partido de la derecha política, declaró en el noticiero Teleprensa de Canal 33 que esa ley pretende amarrar las políticas sociales de futuros gobiernos. En la misma línea se pronunció el diputado Donato Vaquerano. En su programa de radio de todos los sábados el presidente Funes lamentó la ausencia de ARENA diciendo que “no está obligada a dar los votos y menos si no cree en los programas sociales y menos si no cree en el enfoque social que debe tener el gobierno y menos si no cree en que el Estado debe estar al servicio de los más vulnerables”<sup>55</sup>.

Para el trabajo concreto de estudiar y dictaminar la iniciativa presidencial se conformó una comisión ad-hoc según lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL)<sup>56</sup>. De acuerdo al diputado Douglas Avilés<sup>57</sup>, miembro de esa comisión, la hoja de ruta de este proyecto de ley era similar al que usualmente se hacía con otras leyes, definiendo audiencias con los funcionarios vinculados a la propuesta -Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud-, estableciendo la necesidad de conocer legislación comparada; y discutiendo artículo por artículo hasta llegar a un proyecto de dictamen para el pleno con el decreto. Estaba de acuerdo con el proyecto aunque pensara que tanto el desarrollo social como la protección social eran áreas lo suficientemente amplias en sí mismas como para reunirlos en uno solo cuerpo normativo. El diputado, quien también pertenece a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, consideraba que era importante establecer cómo se financiarían esos programas. Avilés percibió en ese momento la oposición de ARENA y la inclusión del anteproyecto como un tema de campaña electoral.

Al momento de la entrevista ya habían acudido a la comisión el Secretario Técnico de la Presidencia y representantes de su oficina— el coordinador del SPSU y un asesor jurídico—, así como la ministra de Salud, todos en noviembre. Se había remitido un informe del ministro de Agricultura y días después también se recibió una nota del titular de Hacienda favorable al proyecto de ley. Para el 15 de

<sup>54</sup> Ver informe de la sala virtual de prensa de la Asamblea Legislativa, disponible [en línea] <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/asamblea-legislativa-recibe-anteproyecto-de-ley-de-desarrollo-y-proteccion-social-presentada-por-el-ejecutivo>.

<sup>55</sup> Para más información ver [en línea] <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/presidente-funes-pide-a-diputados-discutir-con-prontitud-ley-de-desarrollo-y-proteccion-social/#sthash.Qr3Ph5Tr.dpuf>.

<sup>56</sup> La comisión estuvo conformada por los diputados Guillermo Mata (FMLN); Margarita Escobar (ARENA); César García (GANA); Reynaldo López (PCN); Jesús Grande (Unidos por El Salvador); Douglas Avilés (CD) y Rodolfo Parker (PDC), como miembros propietarios; y Blanca Coto (FMLN); Roberto d'Aubuisson (ARENA); Lorenzo Rivas (GANA); José Machuca (PCN) y Santos Rivas (Unidos por El Salvador) como miembros suplentes.

<sup>57</sup> Diputado y Secretario General del partido Cambio Democrático, que formó parte de la alianza de gobierno a través de la titularidad del Ministerio de Economía, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y la Lotería Nacional de Beneficencia. La alianza se rompió en abril de 2012 con la salida del gobierno de Héctor Dada Hirezi, Ministro de Economía. El Diputado Avilés fue entrevistado en el marco de la realización de este informe el día 2 de diciembre de 2013.

enero de 2014 la Asamblea Legislativa informaba en su portal de noticias sobre el avance en su estudio<sup>58</sup>. La campaña electoral entraba a su etapa final, fase en que, como se verá a continuación, se convirtió en una ventana de oportunidad que culminó con un amplio consenso y la aprobación de la LDPS en la Asamblea Legislativa.

### C. Las ventanas de oportunidad del proceso electoral

La continuidad de los programas formó parte sustantiva de los mensajes electorales de los principales contendientes a la presidencia. El presidente lanzó llamados a votar por el partido que continuaría los programas sociales, en clara alusión al FMLN, que ha mostrado su apoyo a la ley y al SPSU. El programa de gobierno “El Salvador Adelante” menciona cuatro veces el Sistema de Protección Social<sup>59</sup>. La primera como un logro de su primer gobierno: “Creamos el Sistema de Protección Social Universal, que proporciona gradual y sostenidamente servicios básicos a toda la población, independientemente de su posición social”. No hay evidencia de que ya se proporcionen esos servicios básicos a toda la población, por lo que el tiempo presente del verbo no refleja la realidad. Segundo, la medida 109 asegura el compromiso de “Fortalecer la inversión y el gasto en programas sociales prioritarios, estructuralmente sostenibles, de protección e inclusión social, comprendidos en el Sistema de Protección Social Universal”. La tercera mención en el documento, es la medida 208 que simplemente habla de “fortalecer el Sistema de Protección Social”. Asimismo se puede observar en la medida 314: “Fortalecer el programa de pensión básica universal en el marco del sistema de protección social universal”. Las buenas intenciones contenidas en la plataforma electoral enfrentarán los desafíos de las restricciones económicas, políticas y sociales ya mencionadas.

ARENA, por su parte tuvo una posición variable. Inicialmente, su candidato Norman Quijano criticaba los paquetes escolares y ofreció eliminarlos<sup>60</sup>. Sin embargo, probablemente ante su mal desempeño en las encuestas, cambió de estrategia y se comprometió no solo a mantenerlos sino a ampliarlos. El rubro “mejoras a la educación/paquetes escolares” era considerado por la población como el principal logro del gobierno de Mauricio Funes, de acuerdo a la encuesta de evaluación del cuarto año de mandato realizada por el Instituto de Opinión Pública (IUDOP)<sup>61</sup>.

En la primera vuelta del 2 de febrero el FMLN fue el partido con mayor votación con 48,93% frente al 38,96% de su principal rival y un 11,44% de Unidad. Dos partidos marginales no obtuvieron ni siquiera el 1% de los votos válidos entre ambos. Los resultados obligaron a una segunda vuelta electoral el 9 de marzo, que otorgó la victoria a Salvador Sánchez Cerén con una ventaja de 6.364 votos sobre Norman Quijano<sup>62</sup>. Aunque ARENA no reconoció de inmediato como presidente al antiguo comandante guerrillero y firmante de los Acuerdos de Paz, e incluso interpuso un recurso de nulidad que el TSE terminó declarando improcedente, hubo reuniones a puerta cerrada con representantes del FMLN<sup>63</sup>. La ANEP, que tampoco reconoció inicialmente el triunfo del FMLN, finalmente lo hizo —tres días después de que lo hiciera el Secretario de Estado de Los Estados Unidos— y atendió el llamado al diálogo, iniciando reuniones con el Vicepresidente Electo Óscar Ortiz<sup>64</sup>.

<sup>58</sup> Ver “Avanza estudio del proyecto...”, [en línea] <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/avanza-estudio-del-proyecto-de-2014-cley-de-desarrollo-y-proteccion-social-en-el-salvador2014>.

<sup>59</sup> Documento disponible [en línea] [http://www.salvadorioscar.com/docs-audios/478601347\\_doc-audio.pdf](http://www.salvadorioscar.com/docs-audios/478601347_doc-audio.pdf).

<sup>60</sup> Ver [en línea] <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/70467/2012/08/22/Norman-Quijano-prefiere-eliminar-uniformes-gratis-y-mejorar-las-escuelas>.

<sup>61</sup> Ver Instituto Universitario de Opinión Pública. Encuesta de evaluación del cuarto año de gobierno de Mauricio Funes, Asamblea Legislativa y Alcaldías. Mayo 2013. Serie de documentos 132. Disponible [en línea] <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informe132.pdf>.

<sup>62</sup> Para conocer los resultados nacionales, por departamento, por municipio, por centro de votación, por Junta Receptora de Votos (JRV) y por acta escrutada consultar en la página del Tribunal Supremo Electoral (TSE), véase [en línea] [http://www.tse.gob.sv/2014/escrutiniofinal\\_1ray2davuelta/index.html](http://www.tse.gob.sv/2014/escrutiniofinal_1ray2davuelta/index.html).

<sup>63</sup> De acuerdo a la edición del 31 de enero del periódico digital El Faro, representantes de ambos partidos iniciaron pláticas “secretas” para ARENA buscar acuerdos sobre asuntos como respeto a la institucionalidad, deuda pública, pensiones y déficit fiscal véase [en línea] <http://www.elfaro.net/es/201403/noticias/15170/>.

<sup>64</sup> Ver las notas: “ANEP reconoce a fórmula FMLN e insta al diálogo”, [en línea] <http://elmundo.com.sv/anep-reconoce-a-formula-fmln-e-insta-al-dialogo>; “EUA felicita a Sánchez Cerén por su elección”, disponible [en línea] <http://www.laprensagrafica.com/>

Con respecto a la relación entre la dinámica legislativa y el contexto electoral, el coordinador del SPSU, que participó en la discusión técnica del anteproyecto, puede distinguir entre una etapa legislativa que avanzó con mucha lentitud y que comprendió los últimos meses del 2013, y otra en el siguiente año donde se aceleró el proceso de discusión. La Comisión ad-hoc formó un Comité Técnico Interinstitucional que trabajaron paralelamente. El coordinador del SPSU describe el proceso donde el FMLN tenía un balance favorable en la comisión legislativa, mientras en el comité los partidos de derecha parecían tener más presencia y donde discutieron con ahínco aspectos conceptuales. Hubo disenso de la derecha con términos que claramente se distinguen en los marcos conceptuales. Por ejemplo, la categoría “ciudadanía social” fue despojada de su calificativo. Hubo discusiones sobre grandes conceptos de la teoría política como libertad e igualdad. Se debatió mucho el tema de la justicia redistributiva y se deliberó ampliamente en torno a la participación.

Pasadas las elecciones, conocidos los resultados y aceptados por los actores principales, la LDPS tuvo vía libre y el 3 de abril la comisión ad-hoc emitió un dictamen favorable para su aprobación en la Sesión Plenaria Ordinaria N° 92<sup>65</sup>, en la cual se logró unanimidad con 72 votos favorables.

Con la sanción del presidente Funes y la entrada en vigencia de la LDPS quedaría planteado un panorama favorable en el terreno normativo para el SPSU. El consentimiento de todas las fuerzas políticas le otorga cierta fuerza legitimadora. No obstante, del resultado de las elecciones legislativas de 2015 depende la posibilidad de que el presidente Sánchez Cerén pueda impulsar su agenda de gobierno en materia social, con el suficiente alcance y profundidad. Una alta popularidad de los programas podría asegurar su sostenibilidad política, el desafío se encuentra en la sostenibilidad fiscal, en tanto el endeudamiento y el déficit plantean algunas dificultades que podrían complicar, si no el mantenimiento de la protección social, al menos el camino a su universalidad.

De entrada, el nuevo mandatario tendrá un Presupuesto General del Estado ya definido y dispondrá de menor margen de maniobra en sus primeros meses de mandato. La formulación de la política presupuestaria de 2015 será por ende fundamental para el funcionamiento del Estado y la marcha hacia los grandes objetivos trazados por el SPSU. Su consecución pone sobre la mesa la necesidad de reformas fiscales cuya regresividad o progresividad se encuentran en el centro del debate de las principales fuerzas sociales y políticas: partidos, grupos de presión, centros de pensamiento, medios de comunicación, organismos financieros y movimientos sociales. Pese al optimismo que puedan generar los primeros pasos hacia una protección social universal no debe soslayarse el hecho de que los movimientos hacia afuera del *estatus quo* social no han ido tan lejos y es factible considerar que si lo intentan hacer podrían enfrentar resistencias con suficiente capacidad de obstrucción. El avance incremental hacia el SPSU tendrá más probabilidades en la medida en que se acompañe de amplias alianzas y de que se genere un clima favorable de opinión hacia los cambios de perspectiva. El apoyo de la población y de sectores proclives a los enfoques universalistas de política social y afines a una mayor justicia tributaria es clave en esta dirección

---

2014/03/25/eua-felicita-a-sanchez-ceren-por-su-eleccion; y "Ortiz y ANEP en primera reunión, [en línea] <http://www.laprensagrafica.com/2014/04/08/ortiz-y-anep-en-primera-reunion>.

<sup>65</sup> Para consultar el dictamen, ver la sección "Dictámenes" del sitio web de la Asamblea Legislativa de El Salvador, disponible [en línea] <http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/dictamenes/comision-adhoc-para-estudiar-iniciativa-del-presidente-de-la-republica-por-medio-de-los-ministros-de-salud-y-educacion-sobre-el-proyecto-de-ley-de-desarrollo-y-proteccion-social-de-el-salvador/comision-adhoc-para-estudiar-iniciativa-del-presidente-de-la-republica-por-medio-de-los-ministros-de-salud-y-educacion-sobre-el-proyecto-de-ley-de-desarrollo-y-proteccion-social-de-el-salvador-dictamen-unico-favorable>. Ver Anexo.





## VI. Conclusiones

---

Tras una revisión del contexto histórico, político y económico en que se ha discutido la protección social en El Salvador, es posible decir que la noción de protección social universal se fue abriendo camino de manera efectiva durante el quinquenio 2009-2014. Desde la formación del Estado Nación habían primado marcos conceptuales donde la caridad y una mirada liberal prevalecían, dejando que el individuo asegurara su propio bienestar, con un Estado social mínimo y pequeños, pero poderosos, grupos que se valían de una posición privilegiada en las relaciones sociales, económicas y políticas para diseñar reglas e instituciones favorables a sus intereses, que eran representados por los gobiernos de turno y por diversos partidos políticos, grupos de presión y medios de comunicación.

En los modelos de desarrollo implementados históricamente en el país —agro-exportador, ISI, neoliberal— tanto la protección social contributiva como no contributiva han tenido una cobertura limitada, dejando como resultado a un país desigual, con elevados niveles de violencia y una alta tasa de migración económica. Hubo poco margen de maniobra para cualquier gobierno; pero a la vez, sin protección social universal, difícilmente se podían haber eliminado las causas subyacentes de los graves problemas nacionales. El viraje en la orientación gubernamental abre una oportunidad política para acuerdos de calado que permitan avanzar en la consecución de mayores niveles de bienestar, la reducción de las brechas y la paliación de fenómenos que aparentemente no tienen salida, como los elevados niveles de violencia que padece el país.

Con tales antecedentes, después de haber analizado de forma sistemática el proceso de construcción del Sistema de Protección Social Universal y la Ley Desarrollo y Protección Social puede concluirse que dos elementos favorecieron la apertura de ventanas de oportunidad política a favor de un pacto social que concluyó con la aprobación unánime de la LDPS: uno de mediano aliento y otro de carácter más coyuntural. El primero es la llegada al poder de una nueva coalición político-electoral con mayoría legislativa, en el contexto de una crisis económica que puso en duda el modelo económico imperante y a las fuerzas políticas asociadas a este. Esto propició un aumento de la inversión social, la creación del SPSU como una de las prioridades en la agenda gubernamental, de la mano de una participación clave en todas las etapas del proceso por parte de actores como la STP, que también impulsaron estrategias orientadas a promover con eficacia la LDPS.

Entre los elementos facilitadores de tipo más coyuntural que propiciaron un viraje definitivo de la discusión se encuentran la campaña electoral, un clima de opinión favorable a los programas sociales del

SPSU y, como consecuencia, el giro discursivo de la campaña de ARENA con respecto a estos programas. Durante dicha coyuntura podría decirse que se redefinió el papel del Estado como garante de los derechos y el bienestar. En tal sentido, su papel central en materia social significa una ruptura con los enfoques conceptuales privilegiados en gobiernos anteriores.

El SPSU fue incluido en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 como un instrumento integrador de las políticas sociales para erradicar la pobreza, la exclusión social y las desigualdades, tanto en la distribución del ingreso, como la que hay entre hombres y mujeres. Sus dos componentes, distintos y complementarios son el contributivo (ligado a la seguridad social y al mercado de trabajo formal) y el no contributivo (referido a la asistencia social). El sistema, así se complementa con el conjunto de las políticas sociales del Estado.

El marco conceptual del SPSU sitúa a los derechos humanos como principio de la política social. Todas las personas aparecen como sujetos de derechos y merecedoras de la intervención favorable del Estado en la cobertura satisfactoria e inclusiva de sus necesidades básicas en cada una de las etapas de la vida, lo que se conoce como el “ciclo de vida”. Esto es notable dado que, históricamente, en El Salvador el reconocimiento de los derechos ha sido lento aunque llegara a consagrarse y codificarse constitucionalmente. El Estado no ha podido garantizar plenamente tales derechos y aunque los Acuerdos de Paz permitieron un mayor respeto por los derechos civiles y políticos, la agenda de derechos económicos, sociales y culturales no ha avanzado con la debida profundidad, por lo que la aprobación de la LDPS es un buen paso en esa dirección.

De esta manera, el Gobierno de Mauricio Funes ha tenido avances importantes en materia social, en especial dada la poca relevancia otorgada a las políticas sociales, tanto en el pasado reciente como históricamente, aun cuando pudieran parecer insuficientes para los enormes retos del país. Quedan expuestos grandes desafíos para la siguiente administración. Para luchar contra la desigualdad y la pobreza se necesita un sistema de protección social universal robusto y efectivo. El Estado debe implementar políticas redistributivas que combatan la desigualdad, y para ello se requiere una política tributaria progresiva y una política presupuestaria que permita el financiamiento del SPSU y las políticas sociales de manera sostenida e incremental. El aumento de la inversión social, requisito *sine qua non* en la lucha contra la pobreza y las vulnerabilidades de todo tipo, marca el camino a seguir y dificulta que un nuevo gobierno quiera retroceder cuando la opinión pública aprueba con tanta fuerza este nuevo ámbito de la política pública y social. Es importante que el sistema se mantenga y por eso es relevante que la vertiente social sea un componente central en la formulación de la política de ingresos y gastos del Estado.

De ahí la importancia de contar con pactos que permitan el avance y la consolidación del Sistema de Protección Social Universal. Son múltiples los actores involucrados cuyo concurso es importante en este sentido. El Presidente y los ministros clave del gabinete social son actores políticos de primer orden. A su vez, estos últimos están constreñidos por una serie de inercias propias de las instituciones vigentes, por recursos fiscales limitados y por una oposición visible y reticente al impulso de un sistema que rompería con un *estatus quo* hasta ahora reactivo a la introducción de políticas redistributivas. Los foros, espacios de discusión y consulta como el CES y el uso de los medios de comunicación han sido estrategias para promover el SPSU de manera favorable ante la opinión pública y las audiencias relevantes. Así se han mostrado las ventajas de un sistema de esta naturaleza, al tiempo que comienzan a arraigar dentro del imaginario del electorado. En tal sentido, la experiencia del acuerdo unánime alcanzado en torno a la LDPS es una señal positiva en cuanto a la utilización de este tipo de instrumentos de concertación y perfila un escenario más favorable que en el pasado para avanzar en nuevos espacios de diálogo y pacto que den sostenibilidad a las decisiones tomadas.

En el proceso de instalación de acuerdos en pos del SPSU se ha mostrado la presencia de actores de contexto (siguiendo el marco metodológico evocado al inicio) que han servido de apoyo y/o de referente a la Administración Mauricio Funes: los organismos internacionales con “vocación social” de las Naciones Unidas (CEPAL, PNUD y UNICEF), los cooperantes internacionales y diversos expertos. El presidente, además, contó con el apoyo de su partido, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), cuyo plan de gobierno incluía el SPSU.

Con respecto a los principales opositores al SPSU, con frecuencia el ejecutivo identificó y polemizó con varios sectores reticentes en sucesivas intervenciones en los medios gubernamentales y privados. Destacan la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), grupos de presión como la ANEP y centros de pensamiento como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y los grandes medios privados de comunicación, cuyo papel se describe más adelante.

El principal partido de oposición, con veinte años en el Poder Ejecutivo (1989-2009), ARENA, se mantuvo en general antagónica al FMLN. Sin embargo, el proceso desarrollado reveló que existe una correlación de fuerzas más favorable que en el pasado, incluso entre los partidos de la derecha política del país, para garantizar mínimos en la protección social, algo probablemente relacionado con los costos políticos y electorales de retroceder en lo avanzado, al menos hasta las elecciones de 2015.

También, en el último quinquenio ha sido sistemática la oposición de grupos de presión como la ANEP, que han vetado toda iniciativa que modifique el esquema tributario hacia una mayor progresividad, pilar fundamental del SPSU. Sus líderes no formaron parte del foro de protección social, abandonaron el CES y exhiben un comportamiento adverso a cualquier pacto social conducente a políticas redistributivas. Su influencia sobre la formulación de las políticas públicas no ha sido desdeñable y cuenta con abundantes recursos técnicos y de poder para vetar iniciativas que afecten sus intereses corporativos y gremiales.

El disenso con las políticas gubernamentales actuales también procede de los centros de pensamiento como Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). La alianza antigubernamental se completa con los principales grupos mediáticos, de tendencia claramente opositora: TCS, la Prensa Gráfica y El Diario de Hoy, entre otros. Estas organizaciones operan como un mecanismo de representación de los intereses de élites económicas que se han valido del Estado en sus procesos de acumulación pero que han promovido políticas que deterioran lo público para favorecer lo privado. La propiedad se ha “fetichizado” en cierta medida y se usa un discurso centrado en el mercado como controlador exclusivo de las relaciones económicas y sociales. El referente normativo predominante ha sido de asistencia con un tipo de cobertura poblacional selectiva y un criterio de acceso a prestaciones por necesidad o inserción laboral. Como resultado de su mirada liberal y el éxito en promover la visión de que la consecución del bienestar reside en el propio individuo y su trabajo, no en los “regalos” del Estado, el nivel de gasto social ha sido históricamente bajo.

En relación con lo anterior el modelo fiscal actual es regresivo, no ayuda al SPSU y reformarlo en otro sentido ha convocado la oposición de los actores antes señalados y se ha encontrado con las dificultades que presentan las estructuras de desigualdad y concentración del ingreso. Aunado a ello, la economía del país es frágil y tiene un crecimiento bajo. El endeudamiento es alto y supone una entrapamiento del cual no se percibe una salida clara a corto plazo. Pese a esos factores condicionantes, la desigualdad y la pobreza se han reducido —si bien de forma lenta— y en años recientes se ha logrado un descenso significativo de la indigencia.

La historia indicaría que no existen garantías para la sostenibilidad a mediano y largo plazo del SPSU y la construcción de pactos sociales siempre ha sido complicada en el país, al menos en lo referente a cambios más estructurales, aun cuando por el escenario actual se presentan como necesarios. El margen de maniobra del nuevo presidente para impulsar el SPSU resultará de la combinación de sus poderes constitucionales y partidarios, del entorno macroeconómico, de unas finanzas públicas limitadas y de las negociaciones con aquellos actores sociales que se orientan a no alterar la regresividad en el esquema tributario. A su favor, el SPSU aglutina programas que han tenido altos niveles de aceptación en la población, lo que podría coadyuvar a su continuidad, quedando el reto de su ampliación y articulación. Así, es claro que para avanzar se requerirá continuar trabajando en mantener y potenciar los acuerdos alcanzados, al tiempo de validarlos fiscalmente, requisito clave para viabilizar la implementación del sistema.

Por otro lado, la violencia extrema es un elemento que añade complejidad, por lo que analizar su papel en este tema es una tarea urgente. El contexto de violencia y los recursos que demanda el gabinete de seguridad y demás áreas de justicia penal privan de financiamiento al sistema de protección social universal. Además, hay actores sociales armados que tienen presencia e incluso control de muchos

territorios identificados en los mapas que sirven para focalizar los programas sociales. La violencia supone un costo social elevado que puede frenar los avances en el logro de las metas de bienestar y desarrollo afines a los marcos conceptuales en los que se fundamenta el SPSU.

También existe la necesidad de cuestionar la viabilidad de mantener un modelo exportador de mano de obra. Las condiciones humanitarias que experimentan los migrantes para colocarse en el mercado de trabajo estadounidense y las restricciones para su ingreso en materia de política migratoria son una señal inequívoca de que el país no marchará bien mientras no ofrezca oportunidades de calidad a su gente, principalmente a sus jóvenes, que son las principales víctimas y victimarios de la violencia, así como los primeros candidatos a emigrar.

En suma, el contexto actual presenta una ventana de oportunidad política abierta con respecto a la consolidación de un SPSU basado en la LDPS. Por una parte, la actual configuración de la Asamblea Legislativa hizo factible que el proyecto pudiera ser adoptado mediante un pacto social con apoyo no solo de la coalición legislativa favorable al gobierno, sino también del principal partido de oposición, en un contexto en el que la ciudadanía ha mostrado receptividad hacia los programas del sistema. Se trata de un acuerdo o pacto, entonces, allende el partido de gobierno, aunque coyuntural. No obstante, el contexto electoral de las próximas elecciones legislativas y municipales que se llevarán a cabo en 2015 podría frenar futuros acuerdos con la principal fuerza de oposición (ARENA). Aunque dio sus votos para la aprobación de la LDPS, se mantienen claras divergencias a nivel de los marcos conceptuales de la política social movilizados en este caso.

Por un lado, el discurso y propuestas del gobierno hacen un llamado a un enfoque universalista y anclado en un enfoque de derechos, mientras que la oposición alberga un discurso centrado en la pertinencia de que la política social se constituya de acciones residuales, temporales y focalizadas. La aprobación de la LDPS refiere entonces al caso de una reforma puntual y parcial hacia un sistema de protección social que no existía en el pasado, pero cuya consolidación, expansión y perfeccionamiento serán materia de reformas fiscales y de política aún pendientes. En todo caso, cabe destacar la conformación de una coalición política y social que permitió la institucionalización de un marco más sofisticado en fondo y forma para los programas sociales, en comparación a esquemas previos. Aunque ese pacto coyuntural no descansa aún en un consenso, pacto o acuerdo nacional extenso respecto al contenido, alcance y proyección de la política y la protección social en un sentido amplio, la aprobación unánime de la Ley es un primer paso en esa dirección. En lo inmediato, queda planteado el desafío de diseñar un reglamento que le dé operatividad la LDPS así como el reto ineludible de garantizar la sostenibilidad fiscal, política, cultural y conceptual del SPSU.

## Bibliografía

---

- Acevedo, C. (2008), “Los costos económicos de la violencia en El Salvador”, *América Latina Hoy*, 50, pág. 71-88. Universidad de Salamanca.
- Almeida, P. (2011), *Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador, 1925-2010*, San Salvador, UCA Editores.
- Álvarez, M. (2008), *Conceptos jurídicos fundamentales*, México DF, McGraw Hill.
- Anderson, T. (2001), *El Salvador 1932: Los sucesos políticos*, San Salvador, CONCULTURA.
- Ansaldi, W. (2006), “A mucho viento, poca vela. Las condiciones socio-históricas de la democracia en América Latina. Una introducción”, en W. Ansaldi W. (director), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Artiga-González, A. (2004), *Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, San Salvador, UCA Editores.
- \_\_\_\_\_(2000), *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO.
- Baqués, J. (2006), “El Estado”, en M. Caminal, *Manual de Ciencia Política*, Tercera Edición, Madrid, Tecno.
- Casillas, R. (2010), “Masacre de transmigrantes”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10 No. 4.
- Castellanos, J. (2001), *El Salvador 1930-1960. Antecedentes históricos de la guerra civil*, San Salvador, Dirección de Publicaciones e Impresos.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama social de América Latina 2013 (LC/G.2580)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_(2010), *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432 (SES.33/3))*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas.
- Chasquetti, D. (2001), “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Corporación Latinobarómetro (2013), *Informe 2013*, Santiago de Chile [en línea] [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf).
- El Diario de Hoy (2001), “ANEP apoya al COENA”, edición del 2 de octubre [en línea] <http://www.elsalvador.com/noticias/2001/10/2/NACIONAL/nacio15.html>.
- Ellacuría, I. (2005), *Veinte años de historia de El Salvador (1969-1989)*, Tomo III, San Salvador, UCA Editores.

- IUDOP (Instituto Universitario de Opinión Pública) (comp.), *Maras y pandillas en Centroamérica*, San Salvador. UCA Editores. Volúmenes I-IV. 2001-2006 [en línea] [<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/pandillas.html>].
- Galtung J. (1990), “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, August, Vol. 27, No. 3 pág. 291-305.
- GOES (Gobierno de El Salvador) (2013), *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador [en línea] file:///C:/Users/dhuneus/Downloads/el%20camino%20del%20cambio.%20legados.pdf.
- IUDOP (Instituto Universitario de Opinión Pública) (2013), “Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el cuarto año de gobierno de Mauricio Funes”, Boletín de prensa, Año XXVII.
- \_\_\_\_\_(comp.) (2006), *Maras y pandillas en Centroamérica*, San Salvador. UCA Editores. Volúmenes I-IV. 2001-2006 [en línea] <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/pandillas.html>.
- Krennerich, M. (1993), “Competitividad de las elecciones en Nicaragua El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparada”, en D. Nohlen (ed.) *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- LaFeber, W. (1989), *Revoluciones inevitables. La política de Estados Unidos en Centroamérica*, San Salvador, UCA Editores.
- Lasswell, H. (1936), *Who gets, what, when, how?*, New York, McGraw-Hill.
- Linz, J. (1997), “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en J. Linz y A. Valenzuela (comp.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Alianza, Madrid.
- Maldonado, C. y A. Palma (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis”, Serie Políticas sociales, N°179, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en las políticas públicas*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, H. (1997), “Ciudadanía y clase social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79/97, pág. 297-344.
- Martínez, J. (2013), “Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: El Salvador”, *Documento de proyecto (LC/W.521)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas
- Mainwaring, S. y M. Shugart (2002), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Marroquín, A. (2006), “La migración centroamericana”, *Revista de Estudios Centroamericanos (ECA)*, San Salvador, N° 736, Enero-Marzo, Volumen 69, págs. 91-103.
- Mendoza, L. y R. Mendoza (2013), *Constitución comentada*, San Salvador, Editorial Jurídica Salvadoreña.
- Mijango, R. (2013), *Tregua entre Pandilla y/o Proceso de Paz en El Salvador*, San Salvador. Red-Imprenta.
- Miranda, D. (2009), “El proceso de formulación de la política de turismo en El Salvador durante el período 2004-2009”, *Revista de Estudios Centroamericanos (ECA)*, No. 721, San Salvador, págs. 309-338.
- \_\_\_\_\_(2006), “La contribución de las alianzas a los poderes del presidente”, *Revista de Estudios Centroamericanos (ECA)*, San Salvador, Octubre, N°. 696, págs. 939-956.
- Mosca, G. (2001), “La clase política”, en Batle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1948), Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 (III) de 10 de diciembre.
- Paniagua, C. (2002), “El bloque empresarial hegemónico salvadoreño”, *Revista de Estudios Centroamericanos*, No. 645-646, Julio-agosto.
- Parkman, P. (2006), *Insurrección no violenta en El Salvador: La caída de Maximiliano Martínez*, San Salvador, Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Payne, M. y otros (2006), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington DC, BID/IDEA Internacional.
- Periódico digital El Faro (2013), “Los orígenes de la burguesía en El Salvador”, edición del 9 de diciembre [en línea] <http://www.elfaro.net/es/201312/academico/14142/>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), “Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta”, San Salvador.
- \_\_\_\_\_(2005), “Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones”. San Salvador.

- Przeworski, A. (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Reserve, R. (2003), “La tercera fuerza: posibilidades de despolarización del sistema de partidos salvadoreño”, Tesis para optar al grado de Maestro en Ciencia Política, Universidad Centroamericana “José Simeon Cañas”, San Salvador.
- Rieger, G. (2006), “Derechos Humanos/Derechos Fundamentales/Derechos Civiles”, en D. Nohlen (ed.) *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, México D.F., Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz.
- Riise, T. (ed.) (2011), *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York: Columbia University Press.
- Rojas, M. (2010), “Centroamérica: ¿anomalías o realidades?”, *Nueva Sociedad*, No. 226, marzo-abril.
- Rouquié, A. (1994), *Guerras y paz en América Central*, México DF., Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2008), *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Scarstacini, C. y otros (2011), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Segovia, A. (2002), *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*, Ciudad de Guatemala, F&G editores.
- STP (Secretaría Técnica de la Presidencia) de la República de El Salvador (2013), Documento conceptual del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), elaborado por la Unidad del Sistema Social Universal.
- Stein, E. y otros (2006), *La Política de las políticas. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tsebelis, G. (2006), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México DF., Fondo de Cultura Económica.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), (2013). Global Study on Homicide 2013. Trends, context, data. Vienna.
- Vallès, J. (2006), *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Ariel.
- Walker, P. (2011), “The most dangerous borders in the World”, [en línea][[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/24/the\\_worlds\\_most\\_dangerous\\_borders#latest](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/24/the_worlds_most_dangerous_borders#latest)].





## **Anexos**

---

## Anexo 1

### Asamblea legislativa - Republica de El Salvador

#### DECRETO N° 647

##### La asamblea legislativa de la Republica de El Salvador, considerando:

- I. Que de conformidad con la Constitución, la persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y el bien común; en consecuencia, es obligación de este asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.
- II. Que de igual manera la Carta Magna, dispone que toda persona tiene derecho entre otros, a la vida, a la integridad física y moral, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.
- III. Que para cumplir con los postulados anteriores, es conveniente establecer una política social, como un factor coadyuvante para el desarrollo económico y social de la persona humana, que procure una adecuada distribución de los beneficios del desarrollo nacional, encaminada a disminuir los factores de desigualdad; de tal forma, que coloque a los seres humanos y sus grupos familiares en primer plano.
- IV. Que los objetivos del desarrollo económico y social, deben expresarse en forma concreta, por lo que es necesario delimitar la manera como se llevarán a cabo; su financiamiento y ejecución; estableciendo la responsabilidad política del Estado y los actores para generar esas garantías.

Por tanto, en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por mediode los Ministros de Educación y Salud; y con el apoyo de las y los Diputados: Guillermo Antonio GallegosNavarrete, José Francisco Merino López, Lorena Guadalupe Peña Mendoza, Sandra Marlene Salgado García,Irma Lourdes Palacios Vásquez, Francisco José Zablah Safie, Ana Marina Alvarenga Barahona, Abel CabezasBarrera, Yohalmo Edmundo Cabrera Chacón, Darío Alejandro Chicas Argueta, Valentín Arístides Corpeño,Carlos Cortez Hernández, Blanca Noemí Coto Estrada, Rosa Alma Cruz Marinero, Raúl Ómar Cuéllar, NeryArelly Díaz de Rivera, Nidia Díaz, Antonio Echeverría Veliz, Omar Arturo Escobar Oviedo, Emma Julia FabiánHernández, Juan Manuel de Jesús Flores Cornejo, Santiago Flores Alfaro, César Humberto García Aguilera,Jesús Grande, José Armando Grande Peña, Norma Fidelia Guevara de Ramirios, José Wilfredo GuevaraDíaz, Carlos Walter Guzmán Coto, Estela Yanet Hernández Rodríguez, Rafael Antonio Jarquín Larios, BenitoAntonio Lara Fernández, Audelia Guadalupe López de Kleutgens, Reynaldo Antonio López Cardoza, RodolfoAntonio Martínez, Guillermo Francisco Mata Bennett, Misael Mejía Mejía, Juan Carlos Mendoza Portillo, JoséGabriel Murillo Duarte, Sigifredo Ochoa Pérez, Guillermo Antonio Olivo Méndez, Orestes Fredesman OrtezAndrade, Mario Antonio Ponce López, Santos Adelmo Rivas Rivas, Lorenzo Rivas Echeverría, Jackeline NoemíRivera Ávalos, David Rodríguez Rivera, Sonia Margarita Rodríguez Sigüenza, Rodrigo Samayoa Rivas, KarinaIvette Sosa de Lara, Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jaime Gilberto Valdez Hernández, Ramón ArístidesValencia Arana, Guadalupe Antonio Vásquez Martínez y Ciro Alexis Zepeda.

DECRETA la siguiente:

#### **LEY DE DESARROLLO Y PROTECCION SOCIAL**

## **CAPITULO I**

### **Disposiciones Generales**

#### **SECCION UNICA**

#### **Objeto de la Ley, Finalidad y Principios**

##### **Objeto**

Art. 1.- La presente Ley tiene como objeto establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas.

El Estado será el garante de su aplicación con un enfoque de derechos humanos, procurando que la población tenga acceso a los recursos básicos para la satisfacción y ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

##### **Ámbito de Aplicación**

Art. 2.- La presente Ley se aplicará a toda la población, en especial aquellas personas en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y discriminación, priorizando en las niñas y los niños, las mujeres, los jóvenes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, en abandono, los pueblos indígenas y todos aquellos que no gozan plenamente de sus derechos.

##### **Objetivos**

Art. 3.- La presente Ley tiene los siguientes objetivos:

- a) Garantizar el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población;
- b) Establecer líneas estratégicas para el desarrollo, protección e inclusión social;
- c) Contribuir a que toda persona humana goce del derecho a una mejora continua de su nivel de vida;
- d) Contribuir a una mejor distribución del ingreso nacional, a una disminución de la desigualdad y a la reducción sostenida de la pobreza;
- e) Contribuir a ampliar las capacidades productivas de la sociedad en todos sus ámbitos, poniendo énfasis en la micro y pequeña empresa y los sectores cooperativos;
- a) Disminuir progresivamente la desigualdad de género y avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres;
- b) Contribuir de manera sostenida a la reducción de las brechas de desigualdad entre los habitantes de las zonas rurales y urbanas;
- c) Combatir toda forma de discriminación y exclusión social, promoviendo la igualdad de oportunidades para el desarrollo de la persona humana y estableciendo políticas para un logro creciente en la equidad de resultados;
- d) Garantizar a la población, una protección social amplia, segura y suficiente, desde una perspectiva de derechos, especialmente a la población en condiciones más vulnerables y mayor condición de pobreza, exclusión y desigualdad social; y,
- e) Establecer mecanismos y procedimientos para la conducción estratégica de la política social, su coordinación efectiva, así como su institucionalización.

##### **Principios**

Art. 4.- La presente Ley se regirá por los siguientes principios:

- a) Bien Común;
- b) Continuidad;
- c) Equidad Social;

- d) Exigibilidad;
- e) Igualdad Social;
- f) Igualdad sustantiva entre mujeres y hombres;
- g) Justicia Distributiva;
- h) Libertad;
- i) No discriminación;
- j) Participación ciudadana;
- k) Progresividad;
- l) Respeto de la diversidad cultural;
- m) Solidaridad; y,
- n) Universalidad.

### Conceptos y Definiciones

Art. 5.- Para los efectos de esta Ley se establecen los siguientes conceptos y definiciones:

**Bien Común:** Es la suma de las condiciones de vida que permiten y favorecen a los seres humanos su desarrollo integral individual y colectivo, en donde no pueda excluirse a nadie, argumentando pertenencia a nación, religión, sexo, raza, convicción política o posición social.

**Continuidad:** Se refiere a la duración o permanencia del desarrollo de la política social, con el objetivo de trascender de políticas y programas de gobierno a políticas y programas de Estado.

**Equidad Social:** Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social, basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, nacionalidad, discapacidad, práctica religiosa o cualquier otra.

**Exigibilidad:** Derecho de todas las personas para solicitar, en el marco de la política y de las reglas de los programas, el acceso y goce de los derechos de las personas.

**Igualdad Social:** Constituye el objetivo principal de la política social y se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso, las oportunidades y en la disminución de las brechas entre personas, familias, grupos sociales, territorios, así como por sexo y grupos de edad.

**Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres:** La plena igualdad de derechos, oportunidades y resultados entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles y estereotipos de género, que asegure una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres, desprovista de relaciones de dominación o estigmatización por sexo.

**Justicia Distributiva:** Aplicación de manera equitativa de los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social.

**Libertad:** Es la facultad natural del ser humano a expresarse y tomar decisiones en lo que respecta a su estilo de vida, creencias, valores y modos de conocimiento, que lo hace responsable de sus actos de acuerdo a los valores universales.

**Medición Multidimensional de Pobreza:** Es la medición de la pobreza que incorpora varias dimensiones del desarrollo humano y que parte del reconocimiento de los derechos humanos como la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados fundamentales y comunes a todas las personas.

**No discriminación:** Derecho de las personas, las familias y comunidades, a no sufrir la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos derivados de su nacionalidad, raza, sexo, religión, identidad indígena y de género, edad,

discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud o cualquier otra que resulte en violación de los derechos de las personas.

**Participación Ciudadana:** Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, ejecución y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de las instancias y procedimientos establecidos para ello.

**Pobreza:** Es la privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas para gozar de sus derechos y tener una mejora continua de su nivel de vida.

**Progresividad:** La política de desarrollo, inclusión y protección social busca alcanzar los indicadores más amplios de bienestar, mediante el incremento del alcance de los programas y servicios públicos, de la calidad y magnitud de los beneficios y prestaciones y de la profundidad en el ejercicio de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

**Respeto de la Diversidad Cultural:** Reconocimiento de la condición pluricultural de la sociedad salvadoreña y de la diversidad social del país que presupone el reto de construir la igualdad social en el marco de la diferencia.

**Solidaridad:** Es un valor fundamental requerido para unir a los miembros de una sociedad, con la finalidad de llevar a cabo acciones coordinadas enfocadas a la concreción de la igualdad y la justicia.

**Universalidad:** Es el acceso de la población al ejercicio de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, a la inclusión, igualdad de oportunidades, no discriminación y a una creciente calidad de vida para los habitantes.

## CAPITULO II

### De la Política y el Plan de Desarrollo, Protección, Inclusión e Inversión Social y Participación Ciudadana

#### SECCION I

##### De la Política de Desarrollo, Protección e Inclusión Social

###### Orientación

Art. 6.- Para el logro de los objetivos de la presente Ley, deben establecerse mecanismos de coordinación, articulación y complementariedad de acciones intersectoriales con todas las municipalidades respetando sus competencias, autonomía y con las instituciones públicas y de estas con la ciudadanía.

La política social del Estado, desde la perspectiva de los derechos humanos, debe ser indivisible, interdependiente e integral.

###### Composición

Art. 7.- El marco legal para la política social para el desarrollo humano, está integrado por tres componentes:

- a) Desarrollo económico y social;
- b) Protección social; y,
- c) Inclusión social.

Los componentes antes mencionados estarán interrelacionados y serán complementarios entresí.

###### Componente de Desarrollo Económico y Social

Art. 8.- El componente de desarrollo económico y social propone, asegurar el goce de los derechos constitucionales que esta Ley tutela y el logro progresivo de bienestar para toda la población.

### **Componente de Protección Social**

Art. 9.- Este componente, busca proteger a las personas frente a los diferentes riesgos y desafíos a lo largo de su ciclo de vida y reducir las condiciones que generen vulnerabilidad, en concordancia con lo establecido en el artículo 2 de esta Ley.

#### **Componente de Inclusión Social**

Art. 10.- El componente de inclusión social busca:

- a) Eliminar brechas de desigualdad por razones de edad, sexo, religión, identidad indígena, género, discapacidad y nacionalidad;
- b) Erradicar las prácticas sociales e institucionales discriminatorias que nieguen, limiten, impidan o menoscaben la dignidad, el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato de todas las personas; y,
- c) Fomentar una cultura de paz y de reconocimiento de la diversidad y de los valores democráticos.

### **Dirección de la Política**

Art. 11.- La política social es dirigida por la Presidencia de la República, la que deberá tomar en cuenta los parámetros establecidos en la presente Ley.

## **SECCION II Del plan de desarrollo**

### **Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social**

Art. 12.- En el primer semestre de cada período presidencial, se deberá formular y presentar el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, sus objetivos y propósitos que deberán ser consistentes con el Plan General del Gobierno y que servirá de marco para los programas sociales que se definan y ejecuten.

El Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social deberá ser aprobado por el Presidente de la República.

### **Consulta y Participación**

Art. 13.- El Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social deberá formularse de manera participativa, garantizando la más amplia consulta y deliberación social, en todos los Municipios y Departamentos.

### **Contenido**

Art. 14.- El Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social deberá incluir lo siguiente:

- a) Diagnóstico de la situación social;
- b) Principales causas de los problemas identificados;
- c) Objetivos estratégicos y específicos;
- d) Metas;
- e) Alternativas de solución;
- f) Monitoreo y evaluación;
- g) Mecanismos de coordinación intersectorial y participación social; y,
- h) Mecanismos de transparencia y procedimientos de rendición de cuentas.

### **Reglas de Operación de los Programas**

Art. 15.- Todos los programas que se ejecuten deberán estar armonizados con el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social y contar con su respectivo documento de diseño conceptual y reglas de operación, que será aprobado por el organismo o la institución responsable, la que le dará la debida difusión.

En el Reglamento de la presente Ley, se deberá especificar el contenido de cada uno de los programas.

### **Difusión**

Art. 16.- El documento de diseño conceptual y reglas de operación, y los requisitos de participación de cada programa serán de acceso público.

## **SECCION III Inversión Social**

### **Composición de la Inversión Social**

Art. 17.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá que inversión social son los recursos destinados por el Órgano Ejecutivo y las municipalidades al desarrollo, la protección y la inclusión social, a través de las instituciones del Estado responsables de los programas, para lo cual se establecerá su correspondiente partida presupuestaria.

### **Presupuesto**

Art. 18.- El Órgano Ejecutivo, a través del Consejo de Ministros, procurará que en el proyecto de presupuesto que envíe a la Asamblea Legislativa, la inversión social prevista sea, en lo posible, en términos reales superior a la del año anterior, tomando en cuenta la situación económica y financiera del país, desde una perspectiva de progresividad y máxima movilización de los recursos disponibles.

### **Criterios de Priorización**

Art. 19.- En la estructura del presupuesto de inversión social, desde una perspectiva de progresividad y universalidad, deberá priorizarse el gasto para la prestación de servicios directos a la población, procurando la mejora de la calidad de los bienes y servicios, la ampliación de los beneficios que recibe, así como el mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de la infraestructura social.

## **SECCION IV Participación Ciudadana, Deliberación y Diálogo Social**

### **Participación Ciudadana**

Art. 20.- La política de desarrollo, protección e inclusión social es participativa por lo que debe promover y facilitar los mecanismos para la intervención de la sociedad en la formulación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la misma.

### **Instituciones y Procedimientos para la Participación**

Art. 21.- Los mecanismos de participación ciudadana se llevarán a cabo a través de la institución que la Presidencia de la República determine, los cuales deberán desarrollarse en el Reglamento de la presente Ley.

### **Coordinación de la Participación**

Art. 22.- La institución coordinadora establecerá las instancias locales y departamentales de participación ciudadana, con el propósito de señalar prioridades locales de inversión social, dar



seguimiento a la aplicación de las políticas y programas sociales y formular propuestas de creación, modificación o reorientación de los mismos.

### **CAPITULO III**

#### **Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social**

#### **SECCION I**

##### **Creación del Sistema y Generalidades**

##### **Creación**

Art. 23.- Créase el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social que en adelante podrá denominarse el “Sistema”, cuyo objeto será coordinar la ejecución y cumplimiento de la Política Social.

##### **Dirección y Composición**

Art. 24.- El Sistema estará dirigido por la Presidencia de la República, y estará conformado por los titulares o sus representantes de los ramos de: Hacienda, Salud, Educación, Economía, Vivienda y Desarrollo Urbano, Trabajo y Previsión Social, de Agricultura y Ganadería y otros que determine la Presidencia de la República.

##### **Institución Coordinadora**

Art. 25.- El Presidente de la República designará a la institución pública coordinadora del Sistema.

##### **Atribuciones**

Art. 26.- La institución coordinadora tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Elaborar la propuesta de Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social;
- b) Proponer las prioridades en la composición y distribución de los recursos presupuestarios disponibles;
- c) Coordinar anualmente con las instancias involucradas, la formulación de la propuesta de presupuesto para el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social y presentarla a las instancias correspondientes;
- d) Coordinar, monitorear y emitir lineamientos, que aseguren la ejecución correcta, oportuna, eficaz y eficiente de los programas que integran el Sub Sistema de Protección Social;
- e) Proponer al Presidente de la República las medidas que considere pertinentes para el fortalecimiento, profundización, corrección y reorientación de la política social;
- f) Gestionar, a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores o el de Hacienda, los recursos de la cooperación internacional para complementar el esfuerzo del Estado en inversión social; y,
- g) Servir de enlace para la participación, la deliberación, la concertación y el diálogo social y establecer los espacios municipales y departamentales de consulta.

## **SECCION II Del Subsistema**

### **Coordinación de los Programas**

Art. 27.- El Sistema, contará con un Subsistema de Protección Social Universal, en adelante el Subsistema, que será la instancia de coordinación gubernamental de los programas de protección social para otorgar seguridad a las personas frente a los riesgos y desafíos que se enfrentan en el ciclo de vida, particularmente para aquellas que carecen de seguridad social contributiva y las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental.

### **Dirección del Subsistema**

Art. 28.- El Subsistema de Protección Social Universal, será dirigido por el Presidente de la República y coordinado a través de la institución gubernamental que este determine.

### **Progresividad**

Art. 29.- Los programas y acciones del Subsistema se ampliarán, desde una perspectiva de progresividad y gradualidad, en la búsqueda de la universalidad para garantizar los derechos de todas las personas.

### **Integración del Subsistema**

Art. 30.- Formarán parte del Subsistema los siguientes programas y acciones:

- a) Comunidades solidarias, urbanas y rurales;
- b) Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares;
- c) Alimentación y salud escolar;
- d) Vaso de leche;
- e) Programa de Apoyo Temporal al Ingreso;
- f) Ciudad Mujer;
- g) Nuestros Mayores Derechos;
- h) Pensión Básica Universal;
- i) Programa de Agricultura Familiar;
- j) Paquetes agrícolas;
- k) Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita;
- l) Acceso y mejoramiento de vivienda;
- m) Infraestructura social básica;
- n) Atención integral a la primera infancia; y,
- o) Otros que se consideren necesarios.

### **Incorporación de Nuevos Programas**

Art. 31.- La Presidencia de la República podrá incorporar nuevos programas al Subsistema o modificar los existentes, de acuerdo a las necesidades que se presenten y considerando la disponibilidad presupuestaria del Estado.

### **Consistencia y Complementación**

Art. 32.- Los programas del Subsistema, así como los que se incorporen, deberán complementarse y ajustarse a los principios establecidos en la presente Ley, lo cual deberá ser reflejado en el documento de diseño y reglas de operación.

## **Cobertura y Focalización del Subsistema**

Art. 33. Cuando, por motivos debidamente justificados, no sea posible la universalidad, la focalización de los programas servirá como herramienta para garantizar servicios diferenciados, según las necesidades específicas y brechas de desigualdad de la población.

## **SECCION III De los Beneficiarios**

### **Identificación de los Beneficiarios**

Art. 34.- Se contará con un mecanismo de identificación de las personas susceptibles de recibir transferencias monetarias o en especie, el cual deberá garantizar la objetividad y la transparencia en la operación de los programas.

### **Derechos de los Beneficiarios**

Art. 35.- Las personas beneficiarias de los programas sociales tendrán los siguientes derechos:

- a) Recibir información adecuada, suficiente y oportuna, en un lenguaje claro por medios accesibles, sobre las características de los programas y los mecanismos de acceso a los mismos;
- b) Recibir un trato amable y respetuoso, así como una atención expedita por parte de los servidores públicos;
- c) Conocer los mecanismos de participación ciudadana y de denuncia por incumplimiento de los programas;
- d) Proponer la creación, modificación o corrección de los programas, y recibir respuesta;
- e) Acceder y utilizar los servicios ofrecidos por las instituciones públicas dentro del programa en el que participan;
- f) Recibir un trato igualitario libre de discriminación;
- g) Participar en el programa en un ambiente libre de violencia, de acoso sexual y de cualquier tipo de abuso de autoridad; y,
- h) Gozar de la protección y confidencialidad de los datos personales.

### **Revisión de los Programas**

Art. 36.- Cada año como máximo, dando cumplimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones internas y externas, deberá revisarse la composición del Subsistema para determinar modificaciones a los programas existentes.

## **SECCION IV Del Comité Intersectorial**

### **Constitución y Composición del Comité Intersectorial**

Art. 37.- Para el funcionamiento del Subsistema, se conformará un comité intersectorial, el cual estará integrado por los titulares de las instituciones que ejecutan programas dentro del Sistema, o su delegado con poder de decisión.

El comité será presidido por la persona que determine el Presidente de la República.

### **Atribuciones del Comité Intersectorial**

Art. 38.- En el Reglamento de la presente Ley se determinarán las funciones del Comité Intersectorial, así como la convocatoria y la periodicidad de sus reuniones.

### **Evaluación de los Programas**

Art. 39.- La política social y los programas que la componen serán objeto de una evaluación permanente, rigurosa y objetiva, desde el enfoque de derechos y la generación de resultados con el propósito de reforzarla, corregirla o reorientarla.

## **CAPITULO IV Pobreza Multidimensional y Brechas de Desigualdad**

### **SECCION UNICA Definición, propósito, principios y criterios**

#### **Propósito**

Art. 40.- El Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social es uno de los instrumentos para la superación de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos.

#### **Mediciones de Pobreza y Desigualdad**

Art. 41.- La finalidad de las mediciones es producir información confiable como insumo para la formulación y evaluación de las políticas públicas.

#### **Principios**

Art. 42.- La medición multidimensional de la pobreza deberá ser pública y transparente; asimismo basarse en un enfoque de derechos, ser integral y tener rigor técnico.

#### **Criterios**

Art. 43.- La medición multidimensional de la pobreza deberá contener indicadores consistentes con el criterio de progresividad y el nivel más alto posible de desarrollo y las mejores prácticas internacionales.

#### **Metodología de la Medición**

Art. 44.- La Presidencia de la República, a través de la institución coordinadora del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, creará una instancia de asesoría técnica, encargada de elaborar la propuesta metodológica para la medición de la pobreza y la desigualdad, tanto en su dimensión de hogares como territorial, en coordinación con la Dirección General de Estadística y Censos.

La medición de pobreza y desigualdad serán elaboradas por la Dirección General de Estadística y Censos.

#### **Composición**

Art. 45.- La instancia de asesoría técnica establecida en el artículo anterior, estará integrada por profesionales con amplios conocimientos en la materia de medición de la pobreza multidimensional. Se procurará la paridad de género en su composición.

En el Reglamento de la presente Ley se especificará las funciones, composición y procedimiento para la integración de la instancia de asesoría técnica.

### **Dimensiones de la Pobreza**

Art. 46. - Para la medición de la pobreza deberán utilizarse, al menos, las dimensiones de ingreso per cápita del hogar, acceso a la alimentación, educación, servicios de salud, empleo, seguridad social, vivienda y servicios básicos.

La definición de los indicadores se hará bajo propuesta de la instancia de asesoría técnica, en coordinación con la Dirección General de Estadística y Censos.

### **Medición Territorial y las Brechas de Desigualdad**

Art. 47.- La medición territorial de la pobreza y de las brechas de desigualdad, constituyen herramientas fundamentales para la priorización en la atención de necesidades de las personas, familias y comunidades; así como para el diseño de las políticas y programas para los diferentes municipios del país y la reducción de brechas de desigualdad.

### **Periodicidad**

Art. 48.- La medición de la pobreza será anual y la medición territorial y las brechas de desigualdad se actualizarán cada dos años.

### **Informe de Avance**

Art. 49.- Cada año la instancia coordinadora, emitirá un informe a la Asamblea Legislativa, sobre el grado de avance en el goce de los derechos sociales en el país, incorporando los criterios de:

- a) Definición del contenido mínimo del derecho;
- b) Progresividad;
- c) Mecanismos de participación;
- d) Máxima movilización de los recursos disponibles; y,
- e) Acceso y accesibilidad a la información y transparencia.

## **CAPITULO V**

### **Transparencia, Rendición de Cuentas y Disposiciones Finales**

#### **SECCION UNICA**

#### **Obligación de Transparencia**

#### **Obligaciones de Transparencia para los Programas Sociales**

Art. 50.- En el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública y con el fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de la política de desarrollo, protección e inclusión social, será de acceso público al menos lo siguiente:

- a) Los resultados de las consultas para la elaboración del Programa Social;
- b) Los resultados y recomendaciones de las evaluaciones a la política y los programas sociales;
- a) El diseño conceptual y las reglas de operación de cada uno de los programas sociales; y,
- b) La información agregada de los registros de los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias o de bienes materiales, siempre y cuando no contengan información relativa a datos confidenciales; en todo caso, se respetarán las normas del secreto estadístico.

#### **Integración de Instancia Técnica**

Art. 51.- La integración de la instancia de asesoría técnica establecida en el artículo 44 de esta Ley, deberá hacerse en un período no mayor a 60 días, contados a partir de su vigencia.

### **Vigencia**

Art. 52.- La presente Ley entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los tres días del mes de abril del año dos mil catorce.

OTHON SIGFRIDO REYES MORALES, PRESIDENTE.

ENRIQUE ALBERTO LUIS VALDEZ SOTO, PRIMER VICEPRESIDENTE

GUILLERMO ANTONIO GALLEGOS NAVARRETE, SEGUNDO VICEPRESIDENTE.

JOSE FRANCISCO MERINO LOPEZ, TERCER VICEPRESIDENTE

FRANCISCO ROBERTO LORENZANA DURAN, CUARTO VICEPRESIDENTE.

CARLOS ARMANDO REYES RAMOS, QUINTO VICEPRESIDENTE.

LORENA GUADALUPE PEÑA MENDOZA, PRIMERA SECRETARIA

MANUEL VICENTE MENJIVAR ESQUIVEL, SEGUNDO SECRETARIO.

SANDRA MARLENE SALGADO GARCIA, TERCERA SECRETARIA

JOSE RAFAEL MACHUCA ZELAYA, CUARTO SECRETARIO.

IRMA LOURDES PALACIOS VASQUEZ, QUINTA SECRETARIA.

ERNESTO ANTONIO ANGULO MILLA, SEXTO SECRETARIO.

FRANCISCO JOSE ZABLAH SAFIE, SEPTIMO SECRETARIO.

JOSE SERAFIN ORANTES RODRIGUEZ, OCTAVO SECRETARIO.

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los nueve días del mes de abril del año dos mil catorce.

PUBLIQUESE,

Carlos Mauricio Funes Cartagena,  
Presidente de la República.

Franzi Hasbún Barake,  
Ministro de Educación Ad-Honorem.

María Isabel Rodríguez Vda. De Sutter,  
Ministra de Salud.

D. O. N° 68  
Tomo N° 403  
Fecha: 9 de abril de 2014  
JQ/geg  
26-05-2014

## Anexo 2

### Presentación del Sistema de Protección Social Universal: foros públicos

#### A. Resultados del Foro Internacional del Sistema de Protección Social<sup>66</sup>

El Foro Internacional de Protección Social se celebró en San Salvador el 16 y 17 de julio de 2013 y fue organizado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República de El Salvador con el apoyo de la Comisión Económica de América Latina (CEPAL). Sus objetivos declarados fueron: “Posicionar al Sistema de Protección Social Universal (SPSU) en el ámbito público y político, identificar logros y desafíos a la luz de otras experiencias regionales y dar cuenta de los avances alcanzados y analizar oportunidades de mejora”. Como parte del evento se celebró un foro público cuya ceremonia de inauguración contó con la intervención del Presidente de la República de El Salvador, Mauricio Funes (2009-2014), y las exposiciones del Secretario Técnico Alexander Segovia y del representante de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Martin Hopenhayn. La segunda estuvo compuesta por paneles de funcionarios de gobierno y expertos internacionales, además de mesas de trabajo. El cierre consistió en un foro abierto donde se presentaron los resultados de las mesas y miembros de un panel presidido por el Secretario Técnico, quien ofreció las conclusiones finales.

##### 1. Sesión inaugural

Como ya se mencionaba, el foro contó con la participación del Presidente Mauricio Funes, quien el 1° de junio de 2013 había cumplido cuatro años de haber rendido juramento como mandatario de El Salvador. El Jefe del Ejecutivo resaltó el hecho de que se abriera un “espacio para el debate de las distintas experiencias que se están viviendo en América Latina en cuestión de políticas de protección social”. En el discurso presidencial se recalcó que la lucha contra la pobreza y la búsqueda de la inclusión social no es algo ajeno a la política económica y colocó en el pasado las medidas del llamado Consenso de Washington, las recetas que demandaban ajustes, la teoría “del derrame” y también las políticas sociales de carácter “asistencialista”. Señaló que esas “viejas” concepciones siguen siendo defendidas por determinados actores como: partidos políticos, centros de pensamiento y organizaciones empresariales.

La nueva concepción propugnada por el gobierno, intenta poner las bases para un sistema de protección social compuesto de un conjunto de programas destinados a la población más vulnerable. Está basada además en un enfoque de derechos, una visión que marca distancia con las orientaciones previas de política pública en materia social. El Estado está llamado a garantizar esos derechos. Evidencia de lo anterior, de acuerdo al Presidente, y que también fue expresado por su Secretario Técnico, es la “inversión histórica” en materia social que pasó de 40 a 182 millones de dólares durante su mandato. En ese tenor, el mandatario salvadoreño mencionó algunos de los programas que su gobierno ha implementado: Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas, Pensión Universal, Programa de Ayuda Temporal al Ingreso, Plan de Agricultura Familiar, los programas escolares, Ciudad Mujer.

El Presidente subrayó al cierre de su participación, como lo hizo a lo largo de su discurso, estar en disputa con los “viejos paradigmas”, de los “grupos privilegiados”, responsables de que la inversión social no se convirtiera en una política de Estado. El actual gobierno los ve como detractores permanentes de su gestión, condición que se debe a que quieren recuperar “antiguos privilegios”. En síntesis, el discurso presidencial valoró los logros obtenidos por la presente administración y puso de relieve un contexto de sistemática oposición de actores con los cuales hay diferencias de forma y de fondo sobre la política social y la importancia de un sistema de protección social universal. Mientras por un lado existe una orientación de política basada en la focalización hay otro, que se quiere impulsar, basado en los derechos humanos, y por lo tanto universal, para todos, por su condición de seres humanos.

<sup>66</sup> Este apartado es un resumen de una relatoría que se elaboró sobre esta actividad en el marco del actual proyecto de consultoría.

El Secretario Técnico de la Presidencia fue el encargado de abrir las exposiciones del foro con la conferencia “La política social en El Salvador, vinculación con las políticas sectoriales y económicas: nuevo enfoque y avances del Sistema de Protección Social Universal”. Segovia presentó los objetivos del evento, y acto seguido habló sobre el Sistema de Protección Social Universal, su contexto, estructura, la visión que lo inspiraba, de cómo sería posible su implementación y sobre cuánto se había avanzado. Su discurso fue coherente con el presidencial, al cual antecedió, y tuvo muchos elementos comunes que Segovia ampliaría y cuyos detalles expusieron posteriormente el resto de funcionarios del Gabinete que están a cargo de las carteras implementadoras del SPSU.

Al momento de presentar el foro el funcionario hizo alusión a los objetivos que la actividad conllevaba. Por un lado, mostrar “cuáles son los logros, las visiones, las apuestas que ha hecho el gobierno de la república en estos últimos cuatro años respecto al tema social”. Por el otro, conocer experiencias nacionales e internacionales sobre sistemas de protección social, cómo “se han mantenido y de lo que hay que aprender para mejorar estos programas y estas políticas”. Posteriormente hizo una retrospectiva que versó en parte sobre las circunstancias que rodearon la llegada al Ejecutivo de Mauricio Funes. En un contexto de severa crisis financiera global cuyos efectos en El Salvador fueron severos, el gobierno no adoptaría las recetas provenientes de los organismos internacionales y que en el ámbito nacional habían sido adoptadas por gobiernos anteriores. Eran recomendaciones de política que implicaban recortes en el gasto social y por consiguiente hacía que los más pobres fueran los más afectados por la crisis. En disenso con las prácticas aludidas, Segovia remarcó que para contrarrestar la adversa situación la Administración Funes implementó un Plan Global Anticrisis e impulsó políticas sociales. Según Segovia, tenían la consigna no solamente de administrar la crisis sino también de “iniciar y desarrollar un proceso sustantivo de cambios estructurales e institucionales”.

De acuerdo a la alocución del Secretario Técnico “en ese plan anticrisis, se anunciaron también medidas que no eran coyunturales, pero sí fundamentales para iniciar el proceso de cambio y ahí, en ese plan global anticrisis, se anunció, la introducción del Sistema de Protección Social Universal de El Salvador”. El funcionario afirmó que El Salvador había hecho en el quinquenio actual la mayor inversión social de su historia y que en cuatro años se ha pasado de 40 a 182 millones invertidos al año en “programas especiales”. El Sistema de Protección Social Universal tiene ciertas características. Conlleva un concepto de política social movido por un enfoque de derechos humanos. Esto dota al sistema de universalidad. Aunque el gobierno estima el diseño e implementación de políticas sectoriales, buscaría ir más allá de la focalización. Aspira a la universalidad y, enfrentaría “restricciones de todo tipo” mediante una estrategia centrada en la idea de “gradualidad” en la construcción de ese sistema. Hay además, políticas sectoriales complementarias a la protección social universal dirigidas a servicios sociales “estratégicos”.

En la última parte de su intervención, se planteó el problema de cómo asegurar la continuidad de los programas, políticas y del sistema de protección social universal. En síntesis, para lograr la sostenibilidad del sistema se necesitan: institucionalidad, una fiscalidad adecuada y el apoyo de los sectores beneficiarios. El gobierno intentará conseguir lo primero mediante un orden y legislación claros. En este sentido el Ejecutivo presentaría una Ley de Desarrollo y Protección Social para El Salvador, donde esté claramente regulada la concepción y visión de la política, el sistema, los alcances y la metodología. Con respecto al componente financiero, se reconoce que el gasto social es menor a otros países de América Latina y se considera necesario un acuerdo con los actores relevantes en esta materia. Finalmente, la Secretaría Técnica estima como condición necesaria para el mantenimiento de los programas que los sectores beneficiarios se apropien de ellos, los apoyen y los demanden. Es un desafío asegurar la continuidad a mediano y largo plazo, de modo que futuros gobiernos acepten mantener el sistema, para conseguir el fin último de solucionar dos problemas históricos del país: la desigualdad y la pobreza.

Por su lado, Martín Hopenhayn, de CEPAL, tuvo a su cargo disertar el tema “Desigualdad, derechos humanos y protección social en América Latina”. Su exposición estuvo articulada en torno a tres ejes: la desigualdad, los derechos humanos y la protección social universal. La desigualdad como problema histórico de América Latina, los derechos humanos como una manera de enfocar el problema anterior, y la protección social como un mecanismo para hacerle frente. El nivel de desigualdad en la región es el más alto del mundo, de acuerdo a indicadores como el Índice de Gini o la concentración de ingresos entre el decil más pobre y el más rico. Esto se explica por la concentración de amplios estratos



de la población en empleos de sectores de baja productividad, baja remuneración y elevada precariedad, un sistema educativo que desarrolla capacidades de manera desigual y un sistema de seguridad social muy segmentado y con muchas carencias. Existen en la región economías y estructuras productivas con grandes brechas de productividad, que constituyen un problema de índole estructural. Los sectores de baja productividad (empleados por cuenta propia, informales, microempresas) absorben buena parte de la fuerza de trabajo y reciben menos ingresos que los de alta productividad, que emplean menos. Estas brechas de productividad y empleo constituyen verdaderas fábricas de desigualdad.

Esto también ocurre en el desarrollo de las capacidades en términos de logros educativos, que varían según el nivel socioeconómico. Las remuneraciones en el mercado laboral y la trayectoria productiva de los jóvenes dependerán en buena medida del grado de escolaridad que hayan alcanzado; sin embargo, hay además brechas significativas en el sistema educativo y en la calidad de enseñanza entregada a los estratos más bajos. Lo anterior se puede observar al comparar el porcentaje que concluye la educación secundaria o post-secundaria entre el quintil más rico y el más pobre, donde estos últimos se encuentran en desventaja. Se trata de una situación alarmante. La CEPAL ha demostrado que la secundaria completa es en promedio el umbral de la escolaridad a partir del cual pueden construirse trayectorias laborales posteriores a salir de la pobreza.

En tercer lugar, y con respecto a los sistemas de seguridad social, hay en América Latina una gran segmentación. Se observa una baja tasa de afiliación a la seguridad social, especialmente en el sector informal urbano. Entre los ocupados, el quintil más pobre tiene menor acceso a la seguridad social vía empleo. Con este tercer elemento se cierra el ciclo de la desigualdad. En esta fábrica las desigualdades se ven exacerbadas por el origen étnico y también por los procesos de infantilización y de feminización de la pobreza.

Una manera de revertir o compensar estas desigualdades es mediante una apropiada carga tributaria y un aumento del gasto social, pero en América Latina tanto una como el otro han sido históricamente bajos. En los últimos años se han incrementado ambos indicadores por lo general de forma insuficiente, y se mantienen muy rezagados, sobre todo si se compara con Europa. Evidencia empírica de la comparación anterior se observa en la variación del Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias, medición que para una muestra de países de la Unión Europea exhibe un mayor impacto en reducir la desigualdad que el producido en los casos seleccionados en América Latina. Esto pone de manifiesto la importancia del rol redistributivo del Estado a través del sistema fiscal y la política social, que es mucho más significativo en países con modelos de estado de bienestar que América Latina y su “escueta” fiscalidad.

De acuerdo a Hopenhayn, en el último decenio se ha podido constatar en la región una reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad. En promedio se observa un aumento del gasto social como porcentaje del PIB y una mayor voluntad política para invertir en lo social. Con respecto a el pilar no contributivo de la protección social, su componente solidario, se ha ido robusteciendo y expandiendo. Hay una tendencia y está relacionada con los cambios en el mapa político. El panorama relativamente optimista descrito por el expositor se completa con un aumento en la democracia formal, con su margen de acción para incluir lo social y el discurso a favor de la igualdad y los derechos humanos.

En conclusión, para avanzar en un sistema de protección social universal, con el respeto a los derechos sociales “es muy importante llegar a una especie de pacto fiscal y social que le dé carácter de ley, porque esto es lo que permite luego políticas de estado y perdurabilidad en el tiempo, y que no queden sujetos a programas efímeros de corta duración, que después venga un gobierno y haga borrón y cuenta nueva”. Ello está en sintonía con lo ya dicho por el Secretario Técnico en el sentido de institucionalizar la protección social a través de la Ley de Desarrollo y Protección Social, recibida en la Asamblea Legislativa el 30 de octubre de 2013.

## **2. Espacios de discusión**

La segunda parte del Foro estuvo caracterizada por la organización de paneles de expertos y mesas de discusión. Se expusieron los casos de países de la región y, en una segunda sesión de exposiciones, participaron también funcionarios salvadoreños para disertar sobre las experiencias nacionales. Se reflexionó sobre la sostenibilidad, el enfoque de derechos y género, la institucionalidad y los retos para la

protección social. También se llevaron a cabo mesas de discusión sobre pacto social y enfoque de derechos en la protección social; y sobre la sostenibilidad de la protección social: fiscal, institucional y legal.

Los especialistas internacionales que participaron en los paneles fueron Leonardo Prudencio, del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil; Andrés Mideros, representante de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador; Ángela Oriana Montti Sosa, experta uruguaya; Martín Hopenhayn y Rodrigo Martínez, representantes de CEPAL; Enrique Provencio, del Comité Técnico-Ciudadano Asesor de Desarrollo de la Ciudad de México; Juliana Martínez, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Andras Uthoff, consultor chileno; Luis Tejerina, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Concepción Siesta del Banco Mundial; y Juliana Martínez de UNICEF. Por El Salvador participaron Leslie Quiñónez, Subsecretaria Técnica de la Presidencia de El Salvador; Carolina Ávalos, presidenta del Fondo de Inversión Social de Desarrollo Social (FISDL), Isabel Rodríguez, Ministra de Salud; Carlos Urquilla, Subsecretario de Inclusión Social; Hato Hasbún, Ministro de Educación; Leslie Quiñónez, Subsecretaria Técnica de la Presidencia; Jaime Miranda, Viceministro de Relaciones Exteriores<sup>67</sup>

De las ponencias internacionales se extrajeron conclusiones comparativas de los sistemas de protección social de diversos países. Los participantes analizaron la experiencia salvadoreña desde la mirada de cada uno de los países representados. Destacaron de El Salvador el cambio de paradigma con el enfoque de derechos y el hecho de que la protección social se haya planteado desde el inicio en la planificación quinquenal (2009-2014). Quedó expuesto que la clave de la institucionalización era el enraizamiento y que la población se apropiase de los sistemas. El esfuerzo por implementar un sistema de protección social en El Salvador se da en el contexto de un clima político y de políticas en América Latina a favor de la inclusión y un enfoque de derechos institucionalizado. El país se inserta en el cambio de paradigma en la región, desde el modelo de los ajustes de los ochenta y noventa, con enormes costos sociales, a uno donde la mirada desde los derechos es el acicate para el aumento en el gasto social. Se ha llegado al reconocimiento del papel del Estado como proveedor de bienes públicos. Otro elemento importante es la idea de cohesión social y sentido de pertenencia que generan sistemas fuertes de protección social. Esto permite una mayor propensión a la generación de pactos sociales. También es importante un enfoque integrado de las acciones que genere sinergias entre un sistema de protección social que fortalezca el capital social, el desarrollo de capacidades y que robustezca además a los sectores de menor productividad.

En las conclusiones surgió la discusión sobre una especie de dicotomía entre la elección de focalización o universalismo. Este último no debería verse así, de acuerdo a los participantes del panel. En El Salvador y en otros países existe el reto de producir políticas públicas universales con una perspectiva de derechos, que beneficien a todos en tanto sujetos de derechos; mientras a la par se formulan e implementan políticas “diferenciadas” que atiendan situaciones de aquellos segmentos de la población que presentan mayor vulnerabilidad.

En las exposiciones nacionales se disertó sobre la experiencia salvadoreña de protección universal, a través de los miembros del gabinete mencionados párrafos atrás. Se expusieron áreas de política social como salud, educación, inclusión social, así como un análisis de la forma en la cual se vinculan los diferentes programas de gobierno. Se habló sobre la reforma de salud y el objetivo de garantizar el derecho a la salud a toda la población salvadoreña a través de un Sistema Nacional Integrado de Salud que fortalezca sostenidamente lo público; del acceso a la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud; de un sistema eficiente de alta “resolutividad” y acceso equitativo a servicios de calidad; y de un ambiente sano y seguro. Se hizo una exposición en el terreno de la educación que incluyó la estrategia expresada en el Plan Quinquenal de Desarrollo, el Plan Global Anticrisis y el Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”, así como los programas insignia del gobierno: Programa Paquetes Escolares, el Programa de Atención y Salud Escolar (PASE), Programa Vaso de Leche, el Programa de Alfabetización y la Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno”. En materia de género, se habló de Ciudad Mujer y sus módulos de atención en salud sexual y reproductiva, autonomía económica, atención a la violencia de género, cuidado

<sup>67</sup> Los cargos se refieren al momento en que se desarrolló el foro.

infantil y educación colectiva. En el área de desarrollo local se expuso sobre el programa gubernamental “Comunidades Solidarias” y las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) para Comunidades Solidarias Urbanas y Comunidades Solidarias Rurales.

Como conclusión de las exposiciones nacionales por parte del gobierno se expuso sobre la vinculación del Sistema de Protección Social Universal y las políticas sectoriales; los principales objetivos de la protección social (garantizar una protección social amplia, segura y suficiente desde una perspectiva de derechos, establecer una política integral para que toda la población posea un nivel de vida adecuado; cerrar las brechas de desigualdad de género, entre los habitantes de las zonas rurales y urbanas, y cualquier otra forma toda expresión de discriminación y exclusión social) sus componentes (contributivo y no contributivo) y su implementación.

Se desarrollaron asimismo dos mesas de discusión en las cuales los participantes expresaron sus opiniones sobre el sistema de protección social universal que se está tratando de implementar en El Salvador. Una mesa tuvo como moderadores a William Pleitez del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Claudia Robles de UNICEF. La mesa trató sobre el pacto social y enfoque de derechos en la protección social. La otra mesa estuvo coordinada por Pablo Acosta del Banco Mundial y Remy Linares de la Unión Europea. Hablaron sobre la sostenibilidad de la protección social: fiscal, institucional y legal. En la primera se ofreció una ponencia sobre la política social y desarrollo humano; los “falsos” dilemas<sup>68</sup>, las distintas experiencias sobre rol transformador de la política social y el “verdadero” dilema<sup>69</sup>; y los procesos de discusión, negociación y consenso. En la mesa dos se expresó el panorama de los cooperantes (Unión Europea, la Agencia Española para la Cooperación Internacional del Desarrollo (AECID), La Agencia de Cooperación Alemana GIZ, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos) en apoyo a la política fiscal de El Salvador; y se propusieron algunas reflexiones como incentivo para el debate en la mesa: financiamiento del SPSU, sostenibilidad del sistema y relación con una reforma fiscal integral, enfoque universal con “gradualismo”, asignación presupuestaria vinculada con el monitoreo de indicadores de desempeño, desarrollo de instrumentos de gestión para la efectividad de la política, consenso amplio para la continuidad de la inversión social y el cierre de brechas. Las opiniones del público giraron en torno a los siguientes puntos: la transformación del sistema presupuestario, la distinción entre la suma de programas y un sistema, la baja recaudación fiscal, la violencia y la delincuencia como elementos a tomar en cuenta, la necesidad de ampliar la cobertura a sectores desprotegidos, la continuidad de los programas con el cambio de gobierno, el necesario pacto fiscal.

### 3. Actividad de cierre

En el foro final, Ángel Marcos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y William Pleitez del PNUD, fueron los encargados de presentar los resultados de las mesas. El cierre estuvo a cargo del Secretario Técnico.

Las conclusiones de la mesa de “Sostenibilidad de la Protección social: Fiscal, Institucionalidad y Marco Legal” se agruparon en dos ejes temáticos, los retos y el financiamiento del SPSU y el apoyo de los cooperantes y la reforma fiscal como elementos para hacer viables los programas sociales.

Los retos del sistema son establecer indicadores de desempeño para la planificación del presupuesto y la organización de los programas, legislación que garantice la inversión social y su sostenibilidad, mantenimiento de la actual focalización de subsidios mientras se consideran reformas para que los nuevos permitan mayor margen de maniobra en materia fiscal para beneficio de los programas del SPSU, mejora del sistema contributivo y estudio de reformas al sistema de pensiones, incremento de la calidad del financiamiento y reforma fiscal, gradualidad y consenso.

<sup>68</sup> ¿Prevenir la pobreza o atender a los pobres?. ¿Focalización o universalismo? ¿Política económica o política social?

<sup>69</sup> ¿Financiamiento vía impuestos o por contribuciones privadas?

Como vocero de los cooperantes, Marcos subrayó la importancia de lograr mayor efectividad en las intervenciones y mayor coordinación. Agregó que de momento el diálogo con el Ministerio de Hacienda había sido óptimo y apoyan reformas fiscales orientadas a la construcción del SPSU.

Para la mesa de “Pacto Social y Enfoque de Derechos en la Protección Social”, por su lado, fue William Pleitez el asignado para concluir. Hubo valoraciones positivas para la política social y aportes críticos. Uno de ellos centraba su argumento en la duda sobre si la política social salvadoreña buscaba paliar la pobreza nada más o combatirla, si se están buscando cambios profundos que atiendan a sus causas.

El Secretario Técnico cerró la actividad subrayando los principales elementos discutidos en las dos jornadas: “para la Secretaría Técnica de la Presidencia es fundamental comenzar a trabajar en cómo el tema del Sistema de Protección Social Universal va asumiéndose en la sociedad salvadoreña y las élites. El reto ahora es ver cómo este esfuerzo continúa y se profundiza; cómo aseguramos una transición y la continuidad y en ese sentido este evento es fundamental. Ahora es cuando necesitamos construir acuerdos, uno sobre el tema del financiamiento y el otro es el institucional”.

Concluye así el Foro Internacional sobre el Sistema de Protección Social en El Salvador, un evento que mostró la disposición de diversos actores para que en El Salvador se logre consolidar un sistema de esta naturaleza. El Ejecutivo se comprometió con la construcción del SPSU y legarlo, como rezaba el lema del foro, a las presentes y futuras generaciones. Fue importante la presencia de los miembros del gabinete social en pleno, de exponentes internacionales reconocidos y de cooperantes internacionales.

## B. Otros espacios de discusión

Como parte de las labores de divulgación del SPSU, la Secretaría Técnica realizó distintos foros y promovió discusiones con actores sociales: medios de comunicación, actores del conocimiento y organizaciones de la sociedad civil. Sirva como ejemplo el foro del 11 de noviembre de 2013 en San Salvador, en el cual, el Secretario Técnico presentó la Ley de Desarrollo y Protección Social a periodistas, haciendo un análisis del contexto y desentrañando los principales elementos del instrumento. El funcionario hizo un análisis de las posibilidades del primer gobierno de izquierda del país y de su entorno:

“Hay una estructura social, una estructura económica, una estructura de poder, y un gobierno se maneja en función de las estructuras de poder, de los espacios que va logrando y en cada momento tiene que dar lucha, y uno como gobierno tiene que elegir cuál es la lucha que quiere dar [...] hay que ver con qué comenzamos, [...] generemos las condiciones, negociemos, avancemos, y otro, no eso después porque no hay condiciones y así se van construyendo y se van haciendo políticas públicas [...] la principal sostenibilidad de un programa, de una política, no viene de una ley, porque ley puede cambiar; no viene de un decreto; no viene ni siquiera de la institucionalidad. Viene de si esa política o ese proyecto ha sido apropiados por la gente o no, [...] una política que la gente se apropie, la sienta como suya, no hay gobierno ni poder en la tierra que quite ese programa, entonces ya no es contra una persona, es contra la sociedad”.

Quedan en esas palabras los objetivos que tiene el Poder Ejecutivo para darle continuidad y sostenibilidad a los programas sociales y muestra la importancia que tiene la participación de los beneficiarios de los programas para que estos se mantengan. En otras palabras, considera conveniente que la continuidad sea defendida por la misma gente contra cualquier intento que pudiera surgir para ponerles punto final.

Otro foro se desarrolló el 26 del mismo mes con representantes de las universidades. Nuevamente, el Secretario Técnico se encargó de exponer el SPSU y promover la Ley. Se generó un útil debate sobre los límites y alcances de la ley y el sistema. El 28 tuvo lugar la presentación de la LDPS a representantes de organizaciones de la sociedad civil. En ella participaron con sendas exposiciones Juan Meléndez, coordinador del SPSU en la STP; Carlos Maldonado, experto de la División de Desarrollo Social de CEPAL; Ramón Villalta, Director Ejecutivo de Iniciativa Social para la Democracia (ISD); y América Romualdo, activista de la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (DIGNAS) y la Concertación Feminista Prudencia Ayala (CFPA)<sup>70</sup>. Maldonado hizo una presentación sobre la protección social en

<sup>70</sup> Esta organización ha impulsado una agenda de reformas político-institucionales en materia de sistema electoral, transparencia, independencia de poderes. En el contexto del conflicto entre la Sala de lo Constitucional y los otros poderes del Estado, el ISD se

América Latina, que incluyó antecedentes, progresos recientes y desafíos. El experto internacional mostró los principales indicadores con una perspectiva comparada. Posteriormente, Juan Meléndez hizo una exposición donde habló de los avances de la implementación del SPSU y sobre el Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social. Como comentaristas, intervinieron Villalta y Romualdo.

Un ejemplo de encuentro en espacios académicos es la visita que hizo el ya mencionado coordinador del Sistema de Protección Social de la Secretaría Técnica a la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” para participar en una actividad académica con estudiantes de la Maestría en Desarrollo Local<sup>71</sup>. En su presentación del SPSU expuso el contexto; el enfoque de política social del gobierno; y los componentes, avances y resultados del sistema. Se aclaró que la presente administración busca poner las bases para la construcción del sistema, se puso sobre la mesa la complementariedad universalización/focalización y se conversó sobre el financiamiento. Se generó un útil intercambio de ideas entre los estudiantes, el docente y el expositor invitado.

---

aglutinó junto a más de un centenar de organizaciones sociales en Aliados por la Democracia, una alianza multisectorial compuesta por más de un centenar de organizaciones entre gremiales, laborales, juveniles, actores del conocimiento y otros actores. Destacaba la presencia de ANEP y FUSADES. El ISD rompió con Aliados por la Democracia por discrepancias con la gremial empresarial.

<sup>71</sup> Celebrada el 25 de octubre.

## Anexo 3

### Entrevistas realizadas

- Juan Meléndez, Secretaría Técnica, coordinador del SPSU.
- Douglas Avilés, diputado de la Asamblea Legislativa por Cambio Democrático.
- Waldo Jiménez, Gerente de la División Económica y Social de la ANEP.
- Directora del Departamento de Estudios Sociales de FUSADES, miembro del CES.
- Gabriel Martínez, Departamento de Ciencias Jurídicas de la UCA, miembro del CES.



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernanda Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.
199. La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad, Magdalena Rossetti, (LC/L. 3845), 2014.
198. El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco, Amalia Palma (LC/L.3841), 2014.
197. Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia, Rodrigo Uprimmy y Juanita Durán (LC/L.3829), 2014.
196. A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS: uma análise institucional, Telma Maria Gonçalves Menicucci (LC/L.3828), 2014.
195. La segregación escolar público privada en América Latina, Leonardo Gasparini, Guillermo Cruces y otros (LC/L.3827), 2014.
194. El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, Roxana Maurizio (LC/L.3825), 2014.
193. La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado, Heidi Ullmann, Carlos Maldonado, María Nieves Rico (LC/L.3819), 2014.
192. La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria, Rosario Aguirre, Fernanda Ferrari (LC/L.3805), 2014.

POLÍTICAS  
SOCIALES

206

POLÍTICAS  
SOCIALES

## POLÍTICAS SOCIALES



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)