

DOCUMENTOS DE PROYECTO

El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador

Posibilidades para la articulación
de sus componentes

Roberto Rivera Ocampo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador

Posibilidades para la articulación de sus componentes

Roberto Rivera Ocampo



Este documento fue preparado por Roberto Rivera Ocampo, 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 esa misma División, en el marco del proyecto “Protección social, enfoque de derechos y desigualdad en América Latina” (GER/14/002), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. El autor agradece a los funcionarios de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia del Gobierno de El Salvador entrevistados para el presente estudio, por sus aportes, así como a Claudia Robles, 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 Organización.

Índice

Introducción	5
I. Marco conceptual sobre la protección social	7
A. La protección social: funciones, ejes y dimensiones a considerar	7
B. Componentes e instrumentos de la protección social	8
1. La protección social no contributiva	8
2. La protección social contributiva	8
3. Regulación de los mercados laborales	9
C. El Ciclo de Vida.....	9
D. La evolución del concepto de protección social	10
1. La protección social basada en el empleo formal.....	10
2. La protección social frente a situaciones de emergencia	10
3. Protección social como asistencia y acceso a la promoción	11
4. Protección social como garantía ciudadana	11
E. Los Pisos de Protección Social.....	12
II. Antecedentes de la protección social en El Salvador	13
A. Plan Global Anticrisis de 2009.....	14
B. Plan Quinquenal 2010-2014	15
C. El Sistema de Protección Social Universal.....	16
D. La protección social no contributiva.....	21
1. Comunidades Solidarias	21
E. La protección social contributiva.....	26
F. La Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS)	27
G. Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019.....	28
H. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.....	29
III. Recomendaciones, brechas de protección y líneas de acción generales para viabilizar la implementación de la Ley de Desarrollo y Protección Social y del SPSU.....	35
A. En cuanto al diseño	35
B. En cuanto al impulso del pilar contributivo	36
C. En cuanto a la sostenibilidad financiera	37
D. En cuanto a las capacidades técnicas.....	38
E. En cuanto a las herramientas de gestión y focalización.....	39

F. En cuanto a la coordinación interinstitucional y articulación con los territorios.....	40
Bibliografía.....	43
Anexo	45
Cuadros	
Cuadro 1 Avances del plan global Anticrisis (junio 2009 a diciembre 2010)	14
Cuadro 2 Financiamiento de los programas del SPSU, por año (2008-2014) y por fuente.....	19
Cuadro 3 Instrumentos de protección social implementados por etapa del ciclo de vida	20
Cuadro 4 Número de participantes del SPSU, por programa y por año (2008-2014)	21
Cuadro 5 Ejes y componentes de comunidades solidarias	22
Cuadro 6 Apuestas estratégicas del PDPIS y sus objetivos	29
Cuadro 7 Estrategias y líneas de acción de los objetivos del PQD vinculadas a la Protección Social	31
Cuadro 8 Participación de los niveles de coordinación de cada fase de la política pública	41
Diagramas	
Diagrama 1 Esquema general del sistema de protección social universal.....	16
Diagrama 2 Espacios de coordinación a nivel nacional y local del SPSU.....	17

Introducción

El gobierno de El Salvador está elaborando los ejercicios de planificación requeridos en el sector de la protección social para orientar las políticas y programas sociales durante la presente administración. Entre tales ejercicios destacan el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) y el Plan de Desarrollo Social, en el contexto de los mandatos de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), entre otras disposiciones legales.

A solicitud y en contacto con la Secretaría Técnica de la Presidencia, se ha solicitado la elaboración de un estudio que partiendo de los mandatos, objetivos y acciones previstas, analice los desafíos y oportunidades para la articulación de los pilares contributivo y no contributivo del actual Sistema de Protección Social Universal (SPSU), y señale recomendaciones o posibles líneas de acción para avanzar hacia una mayor articulación. Precisamente, el gran reto de la protección social en El Salvador pareciera estar en la efectiva articulación de los pilares contributivo y no contributivo, en otras palabras en cómo lograr que los “participantes” del segundo pasen a formar parte del primero y aporten a su sostenimiento al insertarse en un mercado laboral que les pudiera ofrecer condiciones dignas y la posibilidad de una pensión.

Actualmente, la administración del Presidente Sánchez Cerén, que tomó posesión en junio de 2014, se encuentra revisando las diferentes políticas y programas que forman parte del SPSU, en particular el Programa Comunidades Solidarias (PCS) y de ahí la importancia de contar con elementos de análisis que puedan facilitar la toma de decisiones del gobierno. La administración Cerén ha establecido en el PQD como prioridades un país educado, productivo y seguro. En ese sentido, el SPSU juega un papel clave para alcanzar esas metas.

En ese sentido, se analizó el desarrollo del sistema como política pública, es decir cómo los diferentes programas del SPSU y las políticas de protección social contributiva se logran articular para atender a la población adecuada y oportunamente en cada una de las etapas del ciclo de vida. Este análisis deberá realizarse desde la legislación, la institucionalidad y rectoría del sistema, los recursos, la estructura organizacional y su implementación territorial.

Para la realización del estudio se llevó a cabo la revisión de una amplia bibliografía de los principales debates a nivel latinoamericano sobre la protección social, y de la experiencia desarrollada en El Salvador, principalmente desde el 2009, periodo en que el componente no contributivo de la protección social adquirió mayor relevancia gracias al Plan Global Anticrisis (PGA) de 2009, los Planes Quinquenales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2019, la LDPS de 2014 y el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019.

Por otro lado, como parte de las actividades del estudio se realizaron entrevistas a funcionarios de la STPP encargados del seguimiento a los programas del pilar no contributivo del SPSU. Asimismo, se participó en sesiones de discusión y trabajo con las instituciones ejecutoras para el rediseño del PCS.

El presente estudio forma parte de las diversas tareas de asistencia técnica que CEPAL lleva a cabo en El Salvador, que incluye la participación en debates y talleres de discusión técnica. Se espera que el estudio sea de utilidad para el gobierno de El Salvador en las fases de implementación posteriores del Plan de Desarrollo Social.

El estudio está dividido en cuatro partes principales. La primera es un breve marco conceptual sobre la protección social, que retoma los principales debates en Latinoamérica sobre el tema. La segunda hace un recuento de los avances de la protección social en El Salvador. La tercera se centra en el análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del sistema de protección social en el país. Y por último, en la cuarta parte se emiten algunas recomendaciones que puedan contribuir a la implementación de la Ley de Desarrollo y Protección Social, y del Sistema de Protección Social Universal.

I. Marco conceptual sobre la protección social

A. La protección social: funciones, ejes y dimensiones a considerar

Siguiendo diversos estudios de CEPAL, la política social tiene tres componentes fundamentales: la protección social, la promoción social y las políticas sectoriales (como educación y salud). Por su parte la protección social tiene como objetivo primordial procurar un nivel mínimo de bienestar socioeconómico para todos los miembros de una sociedad. En ese sentido, los sistemas de protección social permiten articular una serie de políticas de protección y promoción social (CEPAL, 2011, p. 126).

Así, de acuerdo con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), se han definido las principales funciones que corresponden a la protección social:

- Garantizar un ingreso que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas. Lo anterior implica que cada país defina ese nivel de vida en base a sus condiciones y posibilidades.
- Identificar la demanda insatisfecha y garantizar el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y de promoción, derivando a la población hacia las instituciones encargadas de la prestación de los servicios.
- Fomentar el trabajo decente, promoviendo mejores políticas laborales para contribuir a la superación del riesgo asociado al mundo laboral, velando porque las personas en edad de trabajar se incorporen al mercado laboral formal (CEPAL, 2011, p.127-129).

Como toda política pública, un sistema de protección social para asegurar su integralidad debe seguir el ciclo con cada una de sus fases: identificación, diseño, formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación. Así el sistema puede ser pensado desde la oferta (las políticas, sus planes y programas), o desde la demanda (los individuos, las familias y las comunidades). Para el caso de la oferta deben considerarse dos ejes de integración: el horizontal (los distintos sectores de acción de la política social como desarrollo social, trabajo, salud, educación u otros) y el vertical (según los niveles administrativos en los cuales se ejecutan las políticas y programas) que puede incorporar a otros actores (sector privado y sociedad civil) en determinadas fases del ciclo de la política.

Para la orientación de un sistema de protección social inclusivo, teniendo en cuenta la heterogeneidad de la población existen tres dimensiones que se consideran centrales (CEPAL, 2011, p.136).

- i) Pobreza y vulnerabilidad. Atender de manera diferenciada no contraviene el principio de universalidad de los derechos; al contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir la desigualdad.
- ii) Formalidad e informalidad laboral. Es preciso considerar tanto la dualidad de un mercado de trabajo que separa entre sector formal e informal, como la dinámica demográfica y los cambios tecnológicos y sociales que la están modificando.
- iii) Familias, ciclo de vida y cambio demográfico. La unidad más básica ha de seguir siendo la persona, pero a ella se puede acceder de manera directa como individuo o como miembro de una familia.

B. Componentes e instrumentos de la protección social

Para este estudio fue primordial conocer los componentes e instrumentos de la protección social, ya que es sobre ellos y su aplicación en el ciclo de vida es que se hará el análisis y las recomendaciones solicitadas para su articulación efectiva. En ese sentido, se creyó conveniente definirlos previamente y entender su naturaleza y objetivos. Para este apartado se retoman tres de ellos: i) la protección no contributiva; ii) la protección social contributiva; y iii) la regulación del mercado laboral (CEPAL, 2011).

1. La protección social no contributiva

Es el conjunto de programas de transferencias, servicios y subsidios públicos, normalmente financiados mediante impuestos a los ingresos generales (Betranou, Solorio y van Ginneken, 2002) bajo el principio de solidaridad. Sus beneficios no se relacionan con la existencia de contribuciones previas (CEPAL, 2006; Cetrángolo y Goldschmit, 2010). Al mismo tiempo, cumplen un rol fundamental de enlace y de facilitación del acceso a las políticas y servicios sociales y de promoción social para la formación de capital humano. Sus intervenciones principales se orientan a transferir recursos o crear activos, así como a evitar su pérdida y promover su fortalecimiento.

Estos programas frecuentemente son dirigidos a quienes viven en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, para cubrir las necesidades más esenciales de los individuos y hogares, proveyendo ingresos mínimos a quienes viven en situación de pobreza o deteniendo la caída de los ingresos y de la capacidad de consumo de quienes están en situación de vulnerabilidad (Grosh y otros, 2008). Sin embargo, la protección social no contributiva puede también ser de corte universal, tal como ocurre en el caso de los subsidios generalizados al consumo de alimentos o energía y algunas pensiones sociales.

Entre los principales instrumentos de la protección social no contributiva es posible identificar: i) transferencias en efectivo, como aquellas de los PTC y las pensiones sociales; ii) transferencias en especie, como la entrega de apoyos alimentarios e insumos productivos; iii) subsidios al consumo (por ejemplo, de energía o agua), los cuales frecuentemente son implementados para hacer frente a emergencias derivadas de altas tasas de inflación o precios de bienes específicos; iv) programas de empleo de emergencia, que cumplen una función primaria de protección del ingreso en momentos de alto desempleo, y v) mecanismos de promoción y para incentivar el acceso a los servicios sociales existentes, como son los distintos tipos de becas educacionales y bonos especializados para garantizar el acceso a los sistemas de formación de capital humano.

2. La protección social contributiva

Tradicionalmente, en la protección social contributiva (seguridad social) se incluyen todos los programas orientados al aseguramiento presente y futuro de los trabajadores formales y sus dependientes, procurando así mantener un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo para momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez. Se incluyen también en este componente los seguros de salud, el conjunto de beneficios y resguardos asociados a la maternidad y, en algunos casos, otros beneficios, tales como las asignaciones familiares.

Se trata, fundamentalmente, de beneficios de naturaleza contributiva, aun cuando el monto de los aportes pueda variar significativamente —y ser o no compensado por aportes públicos no contributivos— de acuerdo con el estrato socioeconómico del trabajador y su permanencia en el mercado formal de trabajo. En torno a este componente existe una gran variedad de instrumentos (tales como seguros, planes de seguridad, modalidades de aporte y otros), actores involucrados (privados, públicos y mixtos) y ámbitos cubiertos (acceso a sistemas de salud, regímenes de pensiones, seguros de desempleo, discapacidad y sobrevivencia). De acuerdo con Mesa-Lago (2008), los dos programas más importantes de seguridad social —en función del número de asegurados y beneficiarios y el porcentaje de inversión involucrado— son las pensiones para adultos mayores, de discapacidad y sobrevivencia, y el aseguramiento en salud.

Debido a la debilidad presentada en los sistemas de seguridad social de tipo contributivo, es preciso, según los especialistas generar estrategias para extender la cobertura en todas las dimensiones de la seguridad social a grupos particularmente difíciles de alcanzar. Entre ellos, Mesa-Lago (2009) identifica a quienes trabajan en el sector informal o por cuenta propia en áreas urbanas y, particularmente, rurales. Por su parte, las desigualdades generadas por la estructura del cuidado, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, son un aspecto especialmente urgente de atender (Mesa-Lago, 2009, p. 229).

3. Regulación de los mercados laborales

La regulación de los mercados laborales se refiere a la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y cumple un rol central en la reducción y mitigación de los riesgos asociados al desempleo y al déficit de trabajo decente (Barrientos y Hulme, 2008). Este componente de la protección social considera una serie de normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente, es decir, aquel que se desarrolla en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 2008d).

Entre este conjunto de normativas se encuentran aquellas tendientes a la formalización de las relaciones contractuales, la garantía a los derechos de sindicalización y seguridad en el trabajo, las regulaciones y prohibiciones asociadas al trabajo de niños y adolescentes, las normativas de empleo y salario mínimo (Banco Mundial, 2001b), así como las normativas orientadas a evitar la discriminación en el trabajo, especialmente en contra de las mujeres. La existencia de este conjunto de regulaciones es fundamental para garantizar la superación de los riesgos que las políticas de protección social contributiva y no contributiva buscan resolver (CEPAL, 2011, p.155). Además de las normas, se requiere de sistemas de monitoreo e inspección del trabajo, así como la institucionalidad judicial propia al ámbito laboral, para que dichas normativas sean aplicadas.

C. El Ciclo de Vida

Como ya se ha indicado, otro elemento que es preciso considerar para implementar el enfoque integral propuesto es contar con un sistema que entregue respuestas diferenciadas a lo largo del ciclo de vida (Barrientos y Santibáñez, 2009; Serrano, 2005), de manera de hacer frente a las necesidades diferenciales que se producen en las distintas etapas del desarrollo de las personas y las familias. Este eje de integración es el que se denomina —“integración longitudinal”.

Pensar en las necesidades propias que cada miembro de un grupo familiar enfrenta en su etapa de la vida implica reconocer que tales necesidades existen y son distintas. Mientras los niños, niñas y adolescentes requieren cuidado y acceso a servicios de educación y salud, los adultos requieren protección y promoción del empleo y el ingreso, y los adultos mayores requieren protección del ingreso, a través de jubilaciones o pensiones, y servicios de cuidado y salud. Así, dependiendo de la forma en que está integrado cada hogar y cada familia, es distinta la batería de servicios de protección que requiere.

Pero, además, estas necesidades no son estáticas, sino que están en constante transformación, tanto porque las personas transitan a lo largo del ciclo de vida, como porque la estructura familiar y los

roles de sus miembros están en proceso de cambio. En este sentido, la velocidad que presentan actualmente las dinámicas demográficas impone nuevos desafíos.

Por otra parte, el fenómeno del bono demográfico, en que las tasas de natalidad reducen la proporción de dependientes muy jóvenes o de edad avanzada en el total de la población, representa una ventana de oportunidad en tanto modifica y momentáneamente aumenta la proporción de personas en edad productiva susceptibles de generar ingresos. Sin embargo, el proceso tiene una duración limitada, como resultado de la creciente disminución de las tasas de mortalidad, que aumenta la esperanza de vida e incrementa el número de adultos mayores dependientes (CEPAL, 2011, p.142).

D. La evolución del concepto de protección social

En América Latina, los debates más recientes están intrínsecamente asociados a los referidos a la pobreza y la falta de mecanismos de protección frente a los riesgos de quienes viven en esa situación (Barrientos y Hulme, 2008; Cook y Kabeer, 2009). Así, es posible analizar distintos enfoques, entre los que se identifican cuatro que han marcado el debate: i) la protección basada en el empleo formal, ii) la protección frente a situaciones de emergencia, iii) la protección como asistencia y acceso a la promoción y iv) la protección como garantía ciudadana (CEPAL, 2011).

1. La protección social basada en el empleo formal

La reflexión respecto de la protección social durante gran parte del siglo pasado estuvo vinculada a la protección social contributiva y a una “sociedad del trabajo” centrada en la seguridad social tradicional (CEPAL 2006, p. 34). Esta fue una primera aproximación a la protección social que estaba orientada sobre todo a proteger a los trabajadores ante circunstancias inesperadas como el desempleo, enfermedad o accidentes en el lugar de trabajo, o para circunstancias más previsibles como la jubilación.

Las mejoras de las condiciones laborales se concretaron en legislaciones a favor de los trabajadores, en particular de aquellos que estaban organizados y agremiados, dejando así fuera de cobertura a trabajadores que no tenían dicha capacidad por el tipo de trabajo realizado (trabajadores informales, del campo, domésticos, entre otros). Esta primera aproximación estaba basada en el supuesto que la mayoría de la población entraría a un mercado laboral, y asumía un modelo de familia centrada en un hombre proveedor inserto en el trabajo formal, a partir del cual el resto de integrantes (mujeres, niños) accedían a la protección social. Sin embargo, las condiciones del mercado y las fluctuaciones del mismo, así como la composición diversa de las familias lo hacían imposible.

A pesar de cobertura limitada, este enfoque se ha mantenido a lo largo del tiempo pues representa una entrada indispensable para todo trabajador formal al sistema de protección social provisto por el Estado.

2. La protección social frente a situaciones de emergencia

Las condiciones económicas y sociales de una buena parte de la población latinoamericana la exponen a una serie de vulnerabilidades que pueden generar mayores niveles de pobreza de ofrecer alternativas complementarias de protección social ante situaciones de emergencia, principalmente las crisis económicas que golpean de manera cíclica a América Latina, pero también se deben empezar a considerar otro tipo de riesgos como los climáticos sobre todo en países pequeños y donde buena parte de su población presenta una fuerte dependencia de cultivos tradicionales o de la pesca artesanal, por ejemplo. La última crisis económica de 2008 demostró que aún existen vacíos serios en materia de protección social que deben ser cubiertos. En El Salvador, en 2009 se formuló un Plan Global Anticrisis que basaba su accionar en medidas anticíclicas para contrarrestar los efectos de la crisis económica.

En ese contexto, se comienza a hablar entonces de las redes de seguridad (*safety nets*), también conocidas como “redes de protección social” (León, 2008, pág. 134) o “redes mínimas de protección social” (Mesa-Lago, 2000, pág. 41), que comprenden una serie de medidas orientadas a la reducción de

la pobreza así como el acceso gratuito a los servicios sociales. Estas son medidas diseñadas para que las familias puedan sostener su nivel de bienestar mientras atraviesan los efectos de la crisis para que no caigan en una situación de vulnerabilidad mayor.

Además, estas medidas pretenden dar un impulso a los grupos afectados por las crisis para que puedan acceder a nuevas oportunidades económicas incorporando a la red de servicios a personas y familias no cubiertas normalmente por las políticas sociales. Sin embargo, asumen un modelo centrado en la provisión de apoyos extraordinarios, limitados en el tiempo y focalizados hacia ciertos sectores.

3. Protección social como asistencia y acceso a la promoción

Bajo este enfoque se pasa de la noción de “redes de seguridad” a la de “rampolín”, incluyendo otro tipo de medidas que no son únicamente de emergencia: regulación de mercados laborales, pensiones para adultos mayores o los seguros contra el desempleo. Con este enfoque se intenta desarrollar intervenciones articuladas para responder a las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida. Son políticas de promoción las sectoriales de salud, educación y otras como vivienda, junto con los programas para elevar los ingresos de las familias (como los microcréditos) y mejorar la empleabilidad de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (programas de capacitación) (Deveraux, 2002a; Dreze y Sen, 1989).

La importancia de la formación de capital humano radica en que puede ser la herramienta que le ayude a las personas y sus grupos familiares a superar épocas de crisis económicas, como la del 2008, o calamidades debido a eventos climáticos severos o guerras en la que muchos pierden su fuente de ingresos o empleos, por lo que deben estar articuladas con las políticas sectoriales, cuyos servicios deben estar garantizados siempre.

4. Protección social como garantía ciudadana

El cuarto abordaje promueve la protección social para asegurar niveles mínimos de protección al conjunto de la ciudadanía, y no solamente a la población en situación de pobreza. La protección social como garantía ciudadana se enfoca fundamentalmente en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y en los cuatro principios que deberían estar incorporados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social: i) igualdad y no discriminación, ii) participación y empoderamiento, iii) rendición de cuentas y iv) transparencia. Estos principios generan obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados con sus ciudadanos (Abramovich, 2006).

Con este enfoque, la protección social debería, por tanto, orientarse a: i) comunicar amplia y claramente los derechos, beneficios y estándares exigibles por los ciudadanos, ii) comprometer la equidad en la provisión de los servicios que materializan tales beneficios y estándares y iii) definir los mecanismos de compensación ante el incumplimiento de estos (Norton, Gacitúa-Marió y Georgieva, 2009, pág. 3). En su conjunto, se observa una búsqueda compartida en torno a los siguientes elementos:

- Esquemas de protección social contruidos a partir de la noción de ciudadanía social y de los derechos económicos, sociales y culturales, en que el Estado tiene un papel central como garante.
- Una cobertura universal de la protección social como objetivo último.
- Una serie de estándares de contenidos, acceso y calidad, entendidos como “mínimos sociales”.
- Instrumentos diseñados en función de la mejora de la identificación de los riesgos que enfrentan las familias y distintos grupos, y el fortalecimiento de la acumulación de activos y una contribución a la plena realización de sus derechos.

Estas pautas se traducen en estándares jurídicos —como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas sino progresivas, la obligación de garantizar la participación ciudadana—, así como en principios —igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, acceso a la información pública—, que se utilizan para desarrollar una matriz útil en la definición de las políticas y estrategias de intervención,

tanto de los Estados como de los actores sociales y los organismos de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas” (Abramovich y Pautassi, 2009).

E. Los Pisos de Protección Social

La universalización de la protección social conlleva retos importantes para todo Estado porque requiere la ampliación de la cobertura y por lo tanto de los presupuestos consecuentes. El primer —peñaño” para lograr esto es la construcción de un Piso de Protección Social para aquellas personas que nunca pudieron ser incluidas en los sistemas de protección social tradicionales y los que se han ido excluyendo (OIT, 2014, p.14). Hoy día, un tercio de los trabajadores urbanos en América Latina, la mayoría mujeres, siguen fuera de los sistemas tradicionales (OIT, 2014, p.16).

Desde esta perspectiva los países, en función de sus circunstancias nacionales, deberían establecer y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional. Según la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social de la OIT (párrafos 4 a 6), los pisos de protección social deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

- Acceso universal a servicios sociales de salud;
- Seguridad básica del ingreso para los niños;
- Seguridad básica del ingreso para personas en edad activa y que no puedan obtener ingresos suficientes, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez;
- Seguridad básica del ingreso para las personas de edad

El concepto de Piso de Protección Social cumple un papel de organizador de las políticas de protección social, combinando medidas preventivas, promocionales y activas, así como prestaciones de servicios. El Piso de Protección Social no se considera un sustituto de los regímenes clásicos y universales de seguridad social, sino una vía para ampliar rápidamente la protección social en situaciones aún no cubiertas por los regímenes tradicionales (OIT, 2014, p.27).

Para implementar un Piso de Protección Social se requiere pues la coordinación de las políticas sociales con políticas de empleo y promoción de la actividad económica, fomentándose especialmente el empleo formal. Un aspecto fundamental es que la financiación del Piso de Protección Social debe ser realizada con recursos nacionales para asegurar su sostenibilidad en el largo plazo (OIT, 2014, p.27). Desde esa perspectiva, la Recomendación núm. 202 alienta la articulación y coordinación de los componentes contributivos y no contributivos en la búsqueda de la cobertura universal (OIT, 2014, p.30).

II. Antecedentes de la protección social en El Salvador

El Salvador se ha caracterizado por tener altos niveles de pobreza, con una tendencia a la alza en las zonas urbanas¹, aunque las zonas rurales siguen siendo las más pobres y vulnerables. El modelo económico del país, basado en los servicios², y altamente dependiente de las remesas familiares³, ha contribuido a dicha situación. El país registra un bajo crecimiento económico producto de graves desequilibrios macroeconómicos: un déficit comercial creciente⁴, una débil capacidad para atraer inversión extranjera directa (IED), bajos niveles de ahorro e inversión, un elevado endeudamiento y una baja capacidad de recaudación⁵.

La actual situación económica y de inseguridad que vive el país, entre otras razones, ha obligado a muchos salvadoreños a migrar de sus lugares de origen, ya sea a los centros urbanos o al extranjero, principalmente a los Estados Unidos, acarreando con ello consecuencias sociales con un impacto directo en el nivel de pobreza de la población⁶. A todo esto habría que agregar que año con año el país es golpeado con mayor frecuencia e intensidad por eventos climáticos severos cuyos costos se estiman en cientos de millones de dólares, siendo considerado uno de los más vulnerables en el mundo a los efectos del cambio climático⁷.

En un contexto de crisis económica mundial que impactaría a El Salvador, en agosto de 2009 la Administración Funes lanza el Plan Global Anticrisis, con el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) como uno de sus pilares fundamentales, con el objetivo de implementar y reforzar medidas anticíclicas que contrarrestaran los efectos de la crisis en las poblaciones más vulnerables. En el 2010, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 estableció como la primera de las metas del quinquenio “Reducir la pobreza entre 12 y 15 puntos porcentuales, tanto en las zonas urbanas como rurales”.

El SPSU ha operado pues como “paraguas” de una serie de políticas sectoriales y programas gubernamentales que deberían producir impactos positivos y que contrarrestarían los efectos de la crisis económica en la población más vulnerable. Lo anterior ha implicado la definición de una estructura

¹ Para el 2008, el 58% de los pobres vivía en zonas urbanas (FLACSO, MINEC, PNUD; 2010)

² El aporte de los servicios representa 63% del valor agregado bruto (PNUD; 2010).

³ El país recibió \$3.648.7 millones en concepto de remesas familiares durante el año 2011 (BCR; 2012).

⁴ El Salvador registro un déficit comercial equivalente a -1.861.9\$ millones para el año 2011 (BCR; 2012).

⁵ La deuda pública supera el 50% del PIB: \$12.951.2 millones en 2011 (BCR; 2012).

⁶ Según el Ministerio de Relaciones Exteriores se calcula que unos 3 millones de salvadoreños viven en el extranjero.

⁷ Cerca del 90% de la población, el 95% del territorio nacional y el 90% del PIB del país está en riesgo (Germanwatch, 2010). El costo de los daños y pérdidas relacionados a los crecientes eventos extremos está alcanzó en el 2011 el 6% del PIB (CEPAL; 2011).

básica para su gestión en la que la STPP asume la coordinación. Además existen instituciones ejecutoras nacionales y locales. Sin embargo, hace falta articular mejor los programas del SPSU, con el fin de integrar las intervenciones de cada una de las instituciones ejecutoras y monitorear su desempeño.

En ese contexto, el Programa Comunidades Solidarias (PCS) se perfila como la principal y más integral intervención del Gobierno de El Salvador en materia de reducción de la pobreza y protección social en el marco del SPSU, introduciendo variantes conceptuales y de abordaje sustantivas con respecto a su antecesor Red Solidaria como el enfoque de derechos y el ciclo de vida. Asimismo, incorpora la dimensión urbana de la pobreza con Comunidades Solidarias Urbanas (CSU); amplía la cobertura geográfica de 100 a 125 municipios; revisa los ejes de trabajo, e incluye entre su población meta a personas adultas mayores, jóvenes y mujeres. El PCS está siendo revisado en la actual administración (2014-2019).

A. Plan Global Anticrisis de 2009

El Salvador fue golpeado por la crisis económica y financiera internacional de 2008 y la administración Funes debió afrontar sus efectos. Siendo El Salvador un país altamente dependiente de las remesas el impacto de la crisis en Estados Unidos se resintió con mayor fuerza. Por otra parte, la capacidad de respuesta frente a la crisis era muy limitada, dada la rigidez que comporta una economía dolarizada y la imposibilidad de ejercer una política fiscal anticíclica.

Dieciocho días después de asumir el gobierno, el presidente Funes anunció la ejecución del Plan Global Anti Crisis (PGA), con una duración inicial de dieciocho meses y que aspiraba a responder...

— de forma inmediata al impacto de la crisis económica y en el largo plazo contribuir a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social integral, sostenible e inclusivo, mediante una nueva forma de gobernar basada en el diálogo, la consulta y la unidad nacional.

El Plan tenía como objetivos principales proteger los empleos existentes y generar nuevas fuentes de trabajo, resguardar a la población en condiciones de mayor pobreza y de vulnerabilidad de los impactos negativos de la crisis, iniciar la construcción del Sistema de Protección Social Universal y aprovechar la coyuntura para construir políticas de estado inclusivas en materia económica y social” (PQD 2010-2014, GOES; 2010).

De junio 2009 a diciembre 2010 el gobierno de El Salvador dio cuenta de los principales resultados del PGA, tal como se presenta a continuación:

Cuadro 1
Avances del plan global Anticrisis (junio 2009 a diciembre 2010)

Componentes	Medidas
Apoyo a la Producción y generación de empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la banca estatal para el fomento productivo • Creación del sistema de garantías estatales para el acceso a crédito productivo • Importación y distribución de fertilizantes y paquetes agrícolas a pequeños y medianos productores • Introducción del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso • Ampliación y mejoramiento de servicios públicos y de infraestructura básica en 32 comunidades de extrema pobreza severa • Programa de construcción y mejoramiento de viviendas de interés social

Cuadro 1 (conclusión)

Componentes	Medidas
Sistema de Protección Social Universal	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias • 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 para acceder a servicios de salud pública • Dotación de medicamentos esenciales
Fortalecimiento de las finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Austeridad en el gasto • Combate a la elusión y evasión fiscales, al contrabando y a la corrupción • Racionalización de los subsidios • Reestructuración del aparato del Estado • Promoción de la Ley de Acceso a la Información Pública
Construcción de Políticas de Estado para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria al diálogo nacional • Creación del Consejo Económico y Social • Creación de consejos sectoriales • Elaboración de políticas de estado en temas estratégicos

Fuente: El Camino del Cambio (GOES, 2012).

Algunas medidas importantes implementadas por el Gobierno de la república destinadas a ampliar la cobertura del componente contributivo de la protección social, en el contexto del Plan Global Anticrisis, fueron: la ampliación temporal de la cobertura del seguro social durante seis meses para personas cesantes, así como la puesta en marcha del Régimen Especial de Salud y Maternidad para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, que entró en vigor en junio de 2010 y a través del cual las personas trabajadoras domésticas remuneradas (92 % mujeres) pueden acceder a algunas prestaciones de la seguridad social (STP, 2013, p.11).

Debido a la emergencia provocada por los fenómenos naturales adversos (particularmente por las tormentas Ida⁸ en 2009 y Agatha en 2010), hubo un retraso en la implementación de algunas medidas contempladas en el Plan que serían impulsadas durante el primer año y medio, por ejemplo la banca estatal de fomento y algunas políticas sectoriales. Adicionalmente, algunos programas sociales estratégicos sufrieron recortes importantes porque se hizo una reorientación de recursos financieros hacia la emergencia y la reconstrucción (GOES, 2012).

Casi al final del mandato del Presidente Funes, después de las elecciones presidenciales de 2014, se aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social que busca institucionalizar el SPSU y asegurar su permanencia con un sustento legal.

B. Plan Quinquenal 2010-2014

El Plan Quinquenal de Desarrollo contiene la visión, las apuestas, las prioridades, los objetivos y las metas del Gobierno de la República de El Salvador para el período 2010-2014. También incorpora los instrumentos, las políticas públicas estratégicas y la cuantificación e identificación de los programas y proyectos prioritarios que serán implementados para alcanzar los objetivos y las metas y así avanzar en las apuestas estratégicas de largo plazo. En este instrumento se incorpora por primera vez el concepto del Sistema de Protección Social Universal.

⁸ Este hecho causó la muerte de 200 personas y afectó de forma directa a otras 122 816. Los daños y pérdidas materiales provocados por el evento se estimaron en 314.8 millones de dólares, cifra equivalente al 1.44% del Producto Interno Bruto (Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, GOES; 2010).

La visión estratégica del Plan Quinquenal de Desarrollo descansa en la premisa siguiente: sin la construcción de un nuevo modelo económico y social y sin el funcionamiento pleno de la democracia es imposible avanzar hacia una sociedad próspera, libre, pacífica, justa y solidaria. Por ello este plan está estructurado alrededor de dos objetivos estratégicos: a) sentar las bases para instaurar un nuevo modelo de crecimiento y de desarrollo integral, que sea a la vez sustentable e inclusivo y b) profundizar y consolidar la democracia.

El PQD establecía apuestas estratégicas hasta el 2024. Entre ellas destaca la de construir una sociedad equitativa, incluyente y tolerante en donde exista la equidad de género y en la que los derechos de toda la población, con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad, sean respetados. El aporte del Gobierno para concretar esta apuesta sería la implementación del Sistema de Protección Social Universal y la definición y ejecución de una política integral de asistencia social. Ambas políticas estarían fundamentadas en el enfoque de derechos, que contempla beneficios para las mujeres y los grupos poblacionales en condiciones vulnerables.

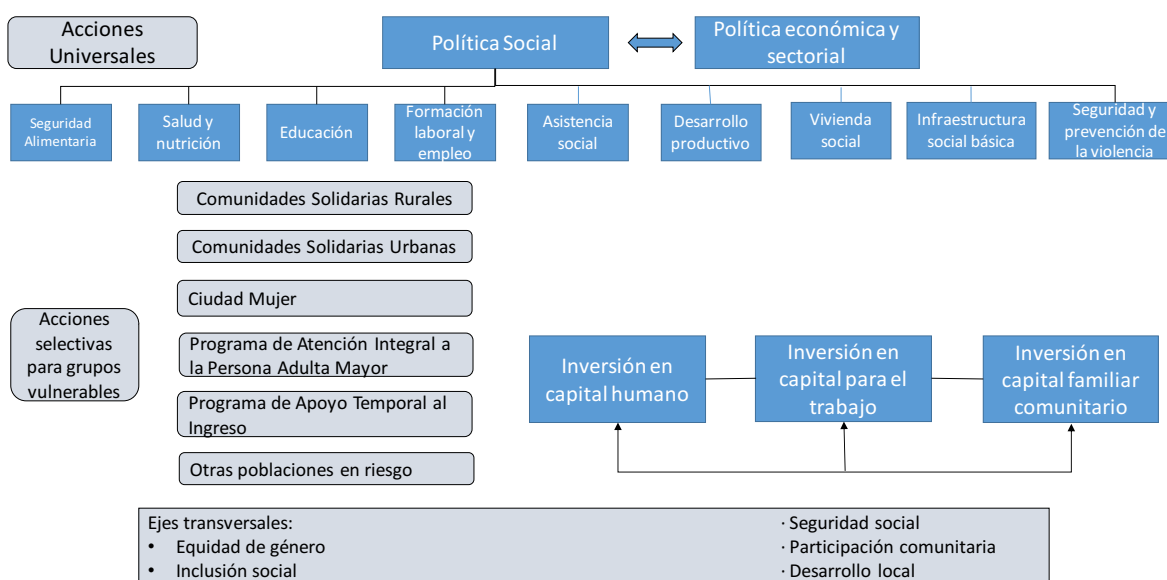
El Consejo Económico y Social definió las siguientes áreas prioritarias para el período 2010-2014. Estas fueron asumidas de forma plena por el gobierno de la república y se constituyeron en las áreas prioritarias del Plan Quinquenal de Desarrollo. Entre ellas destaca para efectos de este estudio el área prioritaria: La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social.

Tomando en consideración las apuestas estratégicas y las áreas prioritarias, se definieron objetivos generales para el período 2010-2014, entre los que se releva el primero de ellos: Revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en las zonas rurales como en las urbanas, en especial para la población en condición de mayor vulnerabilidad, y sobre todo para las mujeres.

A continuación se describe el Sistema de Protección Social Universal y sus principales programas que han sido implementados en el quinquenio anterior.

C. El Sistema de Protección Social Universal

Diagrama 1
Esquema general del sistema de protección social universal

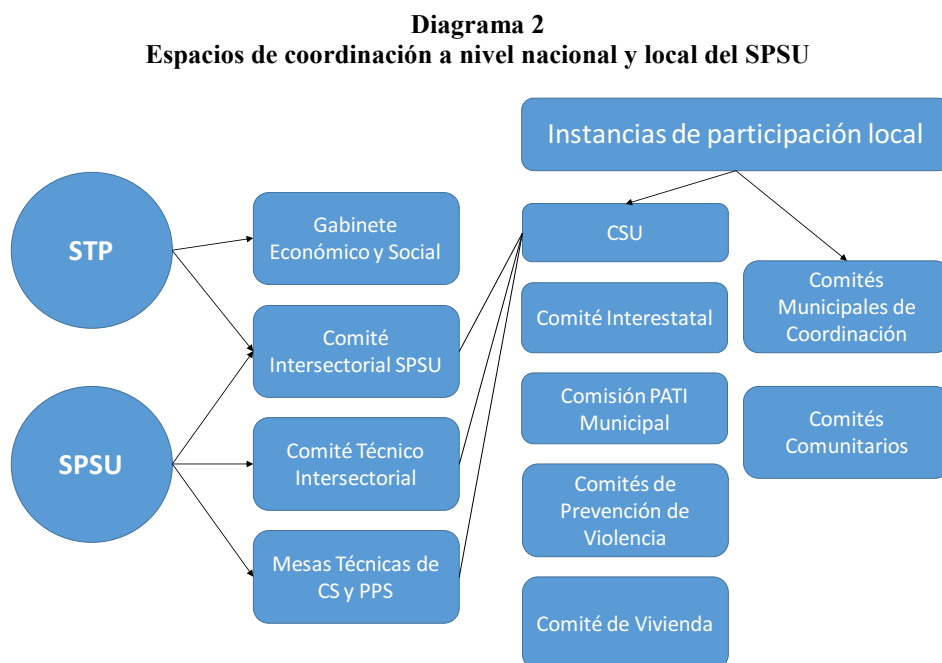


Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (GOES, 2010) y Sistema de Protección Social Universal : Documento conceptual (GOES, 2014).

El Sistema de protección Social Universal (SPSU) y las políticas sociales estratégicas fueron el primer conjunto de instrumentos diseñados para concretar las apuestas estratégicas del PQD 2010-2014, con los que se pretendía incidir en sus áreas prioritarias así como cumplir con los objetivos y las metas planteadas en él. El SPSU se concibió como un instrumento de política social sustentado en el enfoque de derechos humanos que potencia el desarrollo de las personas. Sus ejes transversales son la promoción de la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres, y la especificidad del abordaje del ciclo de vida (GOES, 2012).

Los objetivos específicos del SPSU son: (i) garantizar el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población; (ii) 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; (iii) avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres y entre zona rural y urbana, combatiendo la discriminación y la exclusión social; y (iv) garantizar una protección social amplia, segura y suficiente desde una perspectiva de derechos (CEPAL, 2014).

Compete a la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), "...velar por la viabilidad técnica del SPSU así como coordinar el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas que deban realizar las distintas entidades Estatales"⁹. En este contexto, el Gabinete de Gestión Económica y Social acordó la creación del Comité Intersectorial del SPSU, integrado por los titulares de las instituciones involucradas en las intervenciones del Sistema y coordinado por la STP. Adicionalmente, se crearon diversos espacios de coordinación (Ver Diagrama 2).



Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia (2012).

- El Comité Intersectorial del SPSU: instancia de coordinación al más alto nivel que establece la visión estratégica del SPSU. La convocatoria y conducción del mismo está a cargo de la STP y lo integran los titulares de las carteras de Salud, Educación, Justicia y Seguridad Pública, Economía, Hacienda, Obras Públicas, Trabajo, Agricultura, Relaciones Exteriores, Inclusión Social, Asuntos Estratégicos, FISDL, Juventud, ISDEMU, INSAFORP, CONAMYPE.

⁹ Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo No. 57 de fecha 28 de septiembre de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 193, Tomo 385 de fecha 16 de octubre de 2009.

- El Comité Técnico Intersectorial del SPSU: instancia de coordinación técnica que garantiza el cumplimiento de los objetivos generales y metas sectoriales establecidas en el SPSU. Está integrada por el nivel técnico de las instituciones que participan en el Comité Intersectorial.
- Mesas Técnicas: son coordinadas por la STP y conformadas por técnicos de instituciones ejecutoras que tienen bajo su responsabilidad el diseño de los programas que respondan a los objetivos y metas planteados en el SPSU. Entre sus funciones esta recomendar, proponer, analizar y diseñar propuestas tanto de estructura de los componentes e intervenciones como de la operatividad.
- Comités Municipales y comunitarios: instancias donde las distintas instituciones de gobierno involucradas en los diversos ejes y componentes del PCS y la municipalidad, con representación de la ciudadanía de las comunidades involucradas, ponen en común sus estrategias y acciones, para asegurar coordinar adecuadamente y evitar la duplicación de esfuerzos en los territorios.
- Grupo de Trabajo (GdT) del PCS y Comisiones Técnicas: mesa de coordinación entre GOES y los Socios para el Desarrollo (SPD) para dar seguimiento conjunto al PCS y entablar el diálogo sectorial. Todos los SPD participan del GdT establecido y convocado por STP y el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, que se divide en dos Comisiones Técnicas, una para seguimiento a las contribuciones conjuntas de AECID-Lux-UE, y otra para coordinar la provisión de Asistencias Técnicas al PCS.

Un Sistema de Protección Social debería integrar dos componentes complementarios: el contributivo y el no contributivo. El primero se asocia a las prestaciones a las que acceden las personas que se insertan en el mercado formal del trabajo y que se expresa en el acceso a determinados instrumentos de seguridad social. El segundo se refiere a las prestaciones no contributivas que se otorgan a la población en situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión social a través de políticas, estrategias y acciones de política para dotarle de capacidades para el manejo de los riesgos que enfrenta en la cotidianidad. En la protección social contributiva (seguridad social) se incluyen todos los programas orientados al aseguramiento presente y futuro de las personas trabajadoras y sus dependientes, con objeto de asegurarles un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo para momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez.

Sin embargo, el esquema desarrollado por el gobierno de El Salvador denota una clara desarticulación entre los pilares contributivo y no contributivo al no considerar al primero dentro del SPSU. Ello conlleva ciertas implicaciones en cuanto al diseño de los programas del pilar no contributivo ya que no parecieran estar previstos los puentes entre un pilar y otro cuando las personas dejan de recibir los beneficios de los programas sociales. Sin embargo, se denota que esa articulación ya no es una opción sino una necesidad urgente por la crítica situación financiera del país, y por ello están apostando por la promoción y la orientación de los programas sociales hacia el empleo y la empleabilidad, poniendo un gran énfasis en la educación de los jóvenes de bachillerato, nivel en el que hay una mayor deserción y un alto riesgo de ser reclutado por pandillas.

Por un lado, la protección social 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 (CEPAL, 2014: p.24).

Por otro lado, el SPSU ha actuado como “praguas” de una serie de intervenciones en las áreas sociales, económicas y productivas que deben ir dirigidas en teoría a las personas y familias más vulnerables, a saber:

- 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 Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales
- Acceso y mejoramiento de vivienda.

La implementación del SPSU ha significado una inversión social importante: solo en programas de protección social, que incluyen transferencias monetarias o en especies, en el año 2011 se invirtieron 149.3 millones de dólares, monto que se elevó a más de 167.9 millones en el año 2012, en el año 2013 alcanzó 184.6 millones, y para el 2014 se contabilizan 181.6 millones invertidos. En términos de población atendida, los programas del Sistema de Protección Universal han favorecido a más de 2 millones de salvadoreños y salvadoreñas, cantidad que representa cerca del 30 % de la población total del país (STP, 2013).

Cuadro 2
Financiamiento de los programas del SPSU, por año (2008-2014) y por fuente

Programa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Fuente de financiamiento
Bonos CSR	11,1	19,7	18,8	17,1	14,3	16,0	16,0	GOES
Pensión		0,9	4,8	8,2	11,0	14,0	20,7	GOES-UE-AECID-LUX
Pensión CSU							2,6	UE-AECID-LUX
Pensión Veteranos					0,8	1,4	1,4	GOES
PATI			0,5	12,7	18,6	13,5	8,6	BM-USAID
Bono-CSU					0,6	0,8	2,5	UE-AECID-LUX
Uniformes			76,4	71,4	78,9	73,5	73,5	GOES
Alimentación Escolar	16,8	11,4	20,7	13,0	13,1	19,4	14,5	GOES
Vaso de Leche				1,9	3,3	5,4	10,0	GOES
Paquetes agrícolas	24,3	31,3	24,9	24,9	22,5	24,7	25,8	GOES
Ciudad Mujer					4,8	15,9	6,0	BID-UE
TOTAL	52,290	63,3	145,9	149,3	167,9	184,6	181,6	

Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (2015).

El ciclo de vida

El gobierno de El Salvador ha definido el ciclo de vida como uno de sus enfoques necesarios para alcanzar el buen vivir. De acuerdo a lo planteado en el PQD 2014-2019, el ciclo de vida es un enfoque para analizar y diseñar políticas públicas, que reconoce el proceso evolutivo de las personas a lo largo de diferentes etapas de desarrollo físico y psicosocial. Supone que las personas tienen necesidades y afrontan riesgos específicos a lo largo de estas etapas (pre y perinatal, niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez) (PNUD, 2013) y que la política pública debe responder de forma oportuna a estas necesidades y riesgos a fin de asegurar la plena realización de las personas y el goce de sus derechos (GOES, 2015).

Si bien, de alguna forma, todos los programas del componente no contributivo del SPSU están orientados a una de las etapas del ciclo de vida de las personas, tal como lo muestra el Cuadro 4, el sistema no ha logrado articular sus programas alrededor de este enfoque. A pesar de ello, el SPSU ha desarrollado durante los últimos años las capacidades y estructuras que permitirían, mediante una adecuada identificación de las brechas de protección social y la planificación de las intervenciones, sistematizar en la política social el enfoque del ciclo de vida al que aspira el PQD.

Cuadro 3
Instrumentos de protección social implementados por etapa del ciclo de vida

Etapa	Instrumentos	Instituciones Ejecutoras
Pre y perinatal	Bono salud	FISDL
	Salud, alimentación y nutrición	MINSAL
Niñez	Paquetes escolares (uniformes, útiles, zapatos)	MINED, CONAMYPE, INSAFORP
	Vaso de leche	MINED, MAG
	Bono educación	FISDL
	Registro de nacimiento	RNPN y Alcaldías
	Bono salud	FISDL
	Paquetes escolares (uniformes, útiles y vaso de leche)	MINED, CONAMYPE, MAG
	Estimulación temprana y educación inicial	MINED, MINSAL
	Habilidades para el cuidado, “También soy Persona”	MINED, ISNA
	Atención integral a la primera infancia	ISNA (CBI y CDI)
	Protección especial	ISNA
Adolescencia	Salud y alimentación escolar	MINED
	Paquetes escolares (uniformes, útiles, zapatos)	MINED, CONAMYPE, INSAFORP
	Vaso de leche	MINED, MAG
Juventud	Salud y alimentación escolar	MINED
	Paquetes escolares (uniformes, útiles, zapatos)	MINED, CONAMYPE, INSAFORP
	Vaso de leche	MINED, MAG
Adultez	Ciudad Mujer	SIS
	PATI	FISDL, INSAFORP
	Casa para todos	FONAVIPO
	Ampliación de seguridad social	ISSS
	Incorporación de empleados domésticos al ISSS	ISSS
	Paquetes agrícolas	MAG
	Ciudad Mujer	SIS
Vejez	Casa para todos	FONAVIPO
	Ampliación de seguridad social	ISSS
	Incorporación de empleados domésticos al ISSS	ISSS
	Programa Nuestros Mayores Derechos	SIS
	Pensión básica universal	FISDL
	Pensión veteranos	IPSFA

Fuente: Elaboración propia a partir de varios documentos (STPP, 2015).

D. La protección social no contributiva

A continuación se describen brevemente los principales programas que están asociados al pilar no contributivo del SPSU, con énfasis en Comunidades Solidarias por ser el programa más emblemático. El número de participantes del SPSU ha crecido a lo largo de los años en la mayoría de sus programas (Ver Cuadro 5). Sin embargo, en los capítulos posteriores se desarrollarán y analizarán más ampliamente.

Vale la pena recalcar la importancia que tiene el desarrollo y aplicación del Registro Único de Participantes (RUP) para gestionar y cuantificar adecuadamente los beneficiarios de los programas. Actualmente el RUP tiene un nivel de cobertura muy bajo. De hacer una apuesta por su consolidación en este quinquenio se lograría, además de lo ya mencionado, un cruce con otras bases de datos y una depuración de los subsidios otorgados por el gobierno con el fin de focalizarlos y hacerlos más eficientes para aumentar su cobertura, especialmente en las poblaciones más vulnerables.

El RUP podría convertirse en la herramienta para el seguimiento y verificación de los participantes cuando entren al sistema, mientras se beneficien de uno de los programas del SPSU, los derivaría hacia las instituciones que ofrecen los programas según su condición, y registraría su salida.

Cuadro 4
Número de participantes del SPSU, por programa y por año (2008-2014)

Programa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bonos CSR	83 654	105 824	98 378	90 997	83 128	75 385	75 000
Pensión CSR y CSU		6 487	8 019	15 300	25 477	28 200	32 200
Pensión Veteranos					2 082	2 120	2 120
PATI			3 633	14 525	27 992	23 456	8 400
Bono-CSU					2 691	4 837	5 800
Uniformes			1 377 113	1 386 767	1 386 767	1 299 358	1 300 000
Alimentación Escolar	877 041	1 310 286	1 316 779	1 334 044	1 339 726	1 453 118	1 450 000
Vaso de Leche				246 072	499 819	821 036	1 000 000
Paquetes agrícolas	436 998	550 003	538 011	419 597	474 861	536 137	570 000
Ciudad Mujer				35 614	82 874	315 000	455 000

Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (2015).

1. Comunidades Solidarias

El principal programa no contributivo en El Salvador es Comunidades Solidarias Rurales, que comenzó en 2005 bajo el nombre de Red Solidaria. Desde su origen ha mantenido una estructura que incluye: i) transferencias monetarias para fomentar la formación de capital humano; ii) la mejora de la infraestructura local; y iii) la generación de ingresos y desarrollo productivo a través de programas de capacitación y de micro-créditos, con un fuerte enfoque en la seguridad alimentaria. Con la creación de Comunidades Solidarias, el programa sumó un nuevo componente que consiste en un refuerzo de las municipalidades y comunidades locales para mejorar la gestión local y sus impactos (CEPAL, 2012b).

Las transferencias monetarias son entregadas a las madres; en zonas rurales corresponden entre el 15% y el 18% del salario mínimo rural y el objetivo es estimular la demanda de servicios de salud, nutrición y educación básica. El programa ofrece dos tipos de transferencias. Por un lado, el bono de salud, que sólo está disponible para CSR, que consiste en una transferencia plana de 20 dólares entregada dos veces al mes para

niños y niñas menores de cinco años y mujeres embarazadas y lactantes. La transferencia está condicionada al cumplimiento de las vacunaciones, asistencia a los controles prenatales, de peso y altura.

Cuadro 5
Ejes y componentes de comunidades solidarias

Ejes	Ámbitos territoriales de intervención	
	Rurales	Urbanas
Eje 1 Capital Humano	Bonos educación y salud, Nuestros Mayores Derechos, Nutrición y salud, Educación (inicial y básica)	Bonos educación, Nutrición y salud, Educación; Prevención de violencia; Nuestros Mayores Derechos
Eje 2 Servicios Básicos	Infraestructura social básica, Infraestructura Estratégica	Mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios, agua potable
Eje 3 Generación de Ingresos	Fomento Capacidades Productivas, Promoción empleabilidad, Fortalecimiento de capacidades locales	Programa temporal de ingreso, Intermediación Laboral, Emprendimiento Social, Empleo en Obra Pública
Eje 4 Gestión Territorial	Fortalecimiento municipal, comunitario y familiar	Fortalecimiento municipal, gestión comunitaria de riesgos

Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (2014).

Comunidades Solidarias considera dos ámbitos territoriales de intervención: rural y urbana, los ejes estratégicos son comunes en ambas, sin embargo los componentes y acciones específicas contempladas en cada eje difieren entre la intervención urbana y la rural. El programa está conformado por cuatro ejes estratégicos: a) Capital Humano, b) Infraestructura Social Básica, c) Generación de Ingreso y Desarrollo Productivo y d) Gestión Territorial. Para cada uno de los ámbitos territoriales de intervención se desarrollan diferentes programas que responden a cada uno de sus ejes (Ver cuadro 6).

Comunidades Solidarias Urbanas (CSU)

El programa CSU comprende acciones para el fortalecimiento del capital humano, ya que incentiva la asistencia y permanencia educativas, amplía la oferta de servicios de educación, salud e infraestructura social básica y brinda atención integral a las personas adultas mayores; y propicia acciones para la prevención social de la violencia. De igual forma, contribuye a la protección de los ingresos de las familias y sus integrantes, porque incluye acciones de mejora de la empleabilidad, emprendimiento social y fomento del empleo intensivo en obra pública. La unidad principal de intervención son los asentamientos urbanos precarios con categoría extrema y alta dentro de los 25 municipios priorizados.

La selección de los municipios tomó como referencia los 50 municipios con mayor concentración de población urbana definidos por el Mapa de pobreza urbana y exclusión social y consideró cabeceras departamentales, áreas metropolitanas de San Salvador y Sonsonate y municipios con áreas urbanas mayores de 15,000 habitantes. Desde el 2009 no se han actualizado los criterios de focalización por lo que se siguen atendiendo los territorios priorizados sin saber si éstos ya han superado las metas y se debería intervenir en otros. Por otra parte, la pobreza es muy dinámica y en un entorno como el de El Salvador en donde la violencia y la migración (interna y externa) afectan a gran parte de la población, un Mapa de Pobreza para atender a la población más vulnerable se vuelve un instrumento demasiado rígido que en poco tiempo se desfasa. En ese sentido, se hace necesario repensar el instrumento de focalización, actualizando, redefiniendo y ampliando los criterios de priorización.

Para la operativización y planificación territorial se estableció un convenio marco de cooperación, suscrito por la Secretaría Técnica de la Presidencia, la Secretaría para Asuntos Estratégicos y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador en septiembre de 2009. En dicho convenio marco se definen las instancias de coordinación interestatal y local de Comunidades Solidarias Urbanas (STP, 2012, p.33-38):

- **Comité Interestatal de Comunidades Solidarias Urbanas:** es la instancia de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos municipales que garantiza la implementación del programa en el nivel local y el cumplimiento de sus objetivos generales y metas establecidas en el marco del Sistema de Protección Social Universal; además, planifica, resuelve y aprueba la operativización de las intervenciones.
- **Mesas técnicas:** coordinadas por la Secretaría Técnica de la Presidencia y conformadas por técnicos de instituciones ejecutoras que tienen bajo su responsabilidad el diseño de los programas que respondan a los objetivos y metas planteados en el Sistema de Protección Social Universal. Entre sus funciones están recomendar, proponer, analizar y diseñar la estructura de los componentes e intervenciones. También le compete la operatividad.
- **Mesa local de coordinación:** es la instancia donde las instituciones de gobierno involucradas en los diversos ejes y componentes de Comunidades Solidarias Urbanas y la municipalidad, con representación de la ciudadanía de las comunidades, ponen en común sus estrategias y acciones, para asegurar la adecuada coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos en los territorios.

Comunidades Solidarias Rurales (CSR)

El objetivo del programa CSR es contribuir a mejorar de forma integral las condiciones de vida y el ejercicio ciudadano de familias y comunidades en situación de extrema pobreza que viven en los 100 municipios de mayor pobreza rural.

Con la entrada en ejercicio de la administración Funes, el programa CSR, creado por decreto ejecutivo en octubre de 2009, se inscribe en el marco del SPSU. Este programa comprende acciones para el fortalecimiento del capital humano al incentivar la matrícula, la asistencia y la permanencia educativas; ampliar la oferta de servicios de educación, salud e infraestructura social básica, e incorporar el componente de atención integral dirigida a las personas adultas mayores. Asimismo, contribuye a la protección de los ingresos de las familias y sus integrantes al incluir acciones de mejora de la empleabilidad y capacitación productiva.

El Mapa de Pobreza es el instrumento base utilizado para la priorización geográfica de los municipios. A partir de dicho mapa se identificaron 32 municipios catalogados como de pobreza extrema severa y 68 como de pobreza extrema alta, con lo que se totalizan los 100 donde se desarrolla el programa. Ese instrumento se aplica desde 2005, y en una década la realidad de los 100 municipios priorizados ha variado de manera considerable. Por otro lado, existen municipios rurales con tasas de población muy pobre pero que no es atendida por los programas ya que no residen en los 100 municipios priorizados. Por lo tanto, el instrumento de focalización no permite atender adecuadamente la población meta del sistema.

El comité intersectorial y el comité técnico, ambos del Sistema de Protección Social Universal, y la mesa técnica de Comunidades Solidarias Rurales (conformada por personal técnico de instituciones ejecutoras del programa) son las instancias de coordinación estratégica a nivel central. Para su operativización y seguimiento local se cuenta con los comités municipales de coordinación que se articulan con el gobierno central, los gobiernos municipales, representantes de la sociedad civil y los comités comunitarios. Los comités municipales garantizan la implementación del programa en el ámbito local y el cumplimiento de sus objetivos generales y metas establecidas en el marco del SPSU (STP, 2012, p.89-94).

Actualmente el PCS se encuentra en una fase de rediseño. Este programa tendría como fin erradicar la pobreza extrema, y para ello basaría sus intervenciones de su primer componente en la entrega de diferentes bonos a las poblaciones más vulnerables: adultos mayores, personas con discapacidad, madres solteras, entre otros. El segundo componente tiene que ver con las funciones de derivación hacia otras políticas o programas, la articulación de las instituciones y con los territorios, y un acompañamiento familiar mucho más activo.

Programa de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares

Consiste en la entrega anual de dos uniformes, un par de zapatos y un paquete básico de útiles escolares al 100 % de los estudiantes del sistema educativo público de los niveles de educación parvularia y básica, además del apoyo a productores locales para que fortalezcan sus capacidades como proveedores del Estado en este rubro. Así se promueve el desarrollo local y la generación de empleo en los territorios.

Programa de Salud y Alimentación Escolar

Busca mejorar la nutrición de los alumnos y las alumnas de educación parvularia y educación básica. Con ello se pretende generar su desarrollo integral y elevar su rendimiento, así como servir de estímulo para las familias, aumentar la matrícula y evitar la deserción escolar. Este programa está conformado por tres componentes: refrigerio escolar, huertos escolares y fortalecimiento y desarrollo de la comunidad educativa. Los centros escolares reciben leche, frijoles, arroz, azúcar, aceite y bebidas fortificadas, así como utensilios de cocina. Se incluyen capacitaciones a estudiantes, docentes, padres y madres de familia; así como elaboración de material educativo de apoyo al currículo y asistencia técnica. Además, se complementa con la entrega del Vaso de Leche, que consiste en la entrega de raciones semanales a los estudiantes del sistema público.

Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)

El programa contempla la participación de personas en la ejecución de proyectos comunitarios y de capacitación. Se entrega una transferencia monetaria en concepto de apoyo económico individual de 100 dólares mensuales durante seis meses. La intervención contempla además fortalecer la empleabilidad mediante la formación vocacional de cada participante, quienes reciben cursos de capacitación en oficios con una duración aproximada de 80 horas. Este programa está dirigido prioritariamente a mujeres jefas de hogar y a jóvenes de 16 a 24 años que no están trabajando ni se encuentran desarrollando actividades académicas.

Ciudad Mujer

Busca garantizar los derechos de las mujeres salvadoreñas que se encuentran en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad a través de una oferta integral y articulada de servicios especializados en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, la prevención y atención integral a la violencia de género, la promoción de la autonomía, el empoderamiento económico y la formación y promoción de derechos a las usuarias y las comunidades aledañas a los centros. Brinda además cuidado infantil para los hijos y las hijas de las usuarias mientras ellas hacen uso de los diferentes servicios.

Programa Nuestros Mayores Derechos

El programa presidencial Nuestros Mayores Derechos inició en el año 2009 con el componente de Pensión Básica Universal, que consiste en una transferencia de 50 dólares mensuales a personas de 70 años y más de edad, y se ha ido ampliando de manera progresiva con otras intervenciones. El programa busca atender de manera especializada la oferta de protección social no contributiva para las personas adultas mayores al incentivar su integración social. Esto es posible a través de su acceso a un ingreso mínimo de por vida y su participación familiar y comunitaria.

Además, ofrece una serie de intervenciones con un enfoque integral que les permiten acceder a servicios diversos que promuevan el goce de una vida activa, saludable y plena. Los componentes que integran este programa son: i) promoviendo la salud y la nutrición; ii) aprendiendo juntos y juntas; iii) ejerciendo derechos y ciudadanía; iv) Pensión Básica Universal; v) mejorando y habilitando espacios; vi) recreando tradiciones y cultura popular y fortaleciendo la autonomía.

Atención a la primera infancia

Especial atención requiere la atención integral de la primera infancia, que está se está definiendo como una de las políticas prioritarias del gobierno. La atención integral a la primera infancia es la provisión

de servicios, programas e iniciativas de apoyo a los niños y niñas, sus familias y comunidad, que, en su conjunto, promocionan y potencian el desarrollo infantil temprano. A continuación, se detallan los componentes que podrían formar parte de la atención integral a la primera infancia y que de alguna manera ya están siendo ejecutados:

- **Componente Salud, Alimentación y Nutrición:** Corresponde a las actividades que se desarrollan como parte de la atención habitual de las mujeres embarazadas, niños y niñas en los establecimientos de salud y en la atención domiciliar (control prenatal, control de crecimiento y desarrollo y visitas domiciliarias). Estas actividades están normadas por el MINSAL y son ejecutadas principalmente por los Ecos-F.
- **Componente Registro de Nacimiento:** Corresponde al Registro Civil Hospitalario y es ejecutado por el RNPN y las Alcaldías, realizando la inscripción directamente en los hospitales para su posterior asentamiento en las alcaldías. Este componente busca garantizar el derecho a la identidad de todos los niños y niñas, de manera inmediata al momento de nacer y accesible a sus padres y madres; erradicando así el sub-registro en El Salvador.
- **Componente Estimulación Temprana y Educación Inicial:** Corresponde a las actividades enmarcadas en el Modelo de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia del MINED a través de la vía de implementación institucional y la vía familiar comunitaria. Estas actividades están normadas por el MINED y son ejecutadas principalmente por el propio ministerio, así como por Organizaciones no Gubernamentales. Actualmente, también se ha comenzado con la implementación de la vía familiar comunitaria a través de los Ecos-F (MINSAL).
- **Componente Cuido:** Corresponde principalmente al Programa de Atención Integral a la Primera Infancia ejecutado por el ISNA, en sus dos modalidades: Centro de Bienestar Infantil (CBI) y Centros de Desarrollo Infantil (CDI). Si bien este programa contempla un enfoque integral (nutrición, salud, estimulación temprana, educación inicial, protección, etc.) los CBI y CDI corresponden primariamente a una estrategia de cuidado infantil.
- **Componente Habilidades para el Cuido:** Este componente corresponde a actividades y lineamientos que forman parte del Modelo de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia del MINED a través de la vía de implementación institucional y la vía familiar comunitaria, por lo tanto, también son ejecutadas por ONG. Se identifica además el programa —También Soy Persona”, ejecutado principalmente por el ISNA como una intervención psicosocial que tiene como objetivo enriquecer y aumentar la relación afectiva entre los niños y niñas y sus cuidadores, promoviendo la comunicación sensitiva-emocional, así como la confianza en sí mismos.
- **Componente Ingresos y Apoyo a las Familias:** Corresponde a las transferencias monetarias (bono de salud) que se entrega a familias con niños o niñas menores de 5 años, a condición de cumplir con los controles periódicos de salud; y en segundo lugar, a madres embarazadas, a condición de que asistan al control prenatal, como parte del Programa Comunidades Solidarias Rurales, ejecutado por el FISDL. Además, también se trata de una intervención enfocada en la formación de las personas participantes en el programa, mediante un acompañamiento familiar y capacitación en temas relacionados con el ejercicio de derechos, la formación para la vida, el cuidado de la familia y el hogar y seguridad alimentaria.
- **Componente Protección Especial:** Corresponde a todos los programas de protección, asistencia y educación para las niñas y niños cuyos derechos hayan sido vulnerados o se encuentren amenazados. Uno de los principales ejecutores es el ISNA, pero también contempla otras instituciones, así como los mecanismos de coordinación, articulación y ejecución de miembros del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, como las Juntas de Protección, entre otros.

Especial mención merece el esfuerzo de coordinación interinstitucional realizado a través de la Mesa Técnica Interinstitucional de la Primera Infancia (METPI), instancia compuesta por MINED, MINSAL, ISNA, INTERVIDA, Plan Internacional, CIDEP, Save the Children, UNICEF y FUNDAFAM, y que promueve la articulación de los diferentes sectores para concretar la integralidad de la atención a la primera infancia desde toda la gama de actores institucionales requeridos para garantizar su protección social y especial. El objetivo global de la mesa es acompañar los esfuerzos del Estado a favor de la universalización del acceso y calidad de la educación y desarrollo integral de la primera infancia.

E. La protección social contributiva

Las pensiones contributivas están organizadas bajo cuatro regímenes: dos que pertenecen al régimen general, uno de los cuales ya no existe (sistema de reparto), y dos más que están reservados para los profesores y el personal de las fuerzas armadas, quienes perciben mayores beneficios.

Sistema Público de Pensiones (SPS)

Fue creado en 1953 y era regulado por el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS). Consistía en un sistema de reparto que protegía en caso de vejez, discapacidad y defunción, y se financiaba mediante una contribución global del 14% de los salarios (Mesa-Lago, 2007). Actualmente, ya no hay acceso a este régimen y las personas afiliadas al sistema público sólo pueden cotizar en el sistema de capitalización individual. Este régimen cubre a los antiguos miembros del ISSS y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) quienes, tras la promulgación de la Ley del Sistema de Ahorro para las Pensiones (SAP), decidieron permanecer en el sistema público entre 1996 y 1998. Cabe mencionar que estas pensiones se financian actualmente con base en el presupuesto general de la nación.

El sistema de capitalización individual

Este sistema fue creado en 1996 y está en plena vigencia desde 1998 (Velásquez, 2005). Cubre a todo tipo de trabajadores, es obligatorio para los trabajadores asalariados y voluntario para los independientes. El 98% de la población que contribuye a la seguridad social está afiliado a este sistema. La contribución global requerida está estipulada en el 13% de los salarios: los empleadores contribuyen con un 6,75% y los trabajadores asalariados, con el 6,25% restante. Por su parte, los trabajadores independientes contribuyen con el 13% total. Para administrar los aportes se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las que son reguladas y fiscalizadas por la Superintendencia de Pensiones.

Bienestar Magisterial

El Bienestar Magisterial fue creado en 1969 para brindar seguridad social al personal del Ministerio de Educación. La legislación más reciente se aprobó en 2007 (decreto No. 483) y establece un seguro obligatorio para los profesores de escuelas públicas y privadas, así como del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos. Ofrece una pensión de vejez además de seguros de riesgo y discapacidad. Esta última es administrada por fondos de pensiones privados quienes, según lo establecido en la ley de creación del SAP, tienen la facultad de determinar en qué casos procede dicha pensión. La cotización global de este fondo está establecida en el 10,5% de los salarios, un 7,5% del cual es aportado por el Ministerio de Educación y el 3,5% restante es pagado directamente por los docentes (Asamblea Legislativa, 2007, Artículo 54), más una contribución mensual de un dólar (Argueta, 2007).

Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)

Fue creado en 1981 (Decreto N° 500) por la Junta Revolucionaria de Gobierno e incluye pensión por discapacidad, vejez y retiro, un fondo de retiro, un seguro de vida individual y auxilio de entierro (IPSFA, 2001). Los niveles de cotización a la seguridad social y el número de personas con acceso a una pensión en El Salvador siguen siendo muy bajos. En 2008, sólo el 19% de la población ocupada cotizaba a la seguridad social (Carrera, Castro y Sojo, 2009); mientras que solamente el 14,5% de la población mayor

de 65 años tenía acceso a una pensión (Mesa- Lago, 2007). Si bien los regímenes especiales tienen mayor cobertura que los generales, de los 36.000 maestros del país, en 2003 sólo el 70% tenía acceso a la seguridad social (CEPAL, 2013: p.13-16).

F. La Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS)

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. 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). Pasadas las elecciones presidenciales de 2014, conocidos los resultados y aceptados por los actores principales, la LDPS tuvo vía libre y el 3 de abril de ese año la comisión ad-hoc emitió un dictamen favorable para su aprobación en la Sesión Plenaria Ordinaria N° 92, 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 (CEPAL, 2014).

Para el país la aprobación de la LDPS fue un paso firme en la institucionalización de los programas sociales y un avance significativo en la construcción de un verdadero sistema de protección social. La LDPS se plantea objetivos bastante ambiciosos, pudiendo solamente en algunos casos contribuir a alcanzarlos. Según el Art. 3 de la LDPS tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población;
- Establecer líneas estratégicas para el desarrollo, protección e inclusión social;
- Contribuir a que toda persona goce del derecho a una mejora continua de su nivel de vida;
- Contribuir a una mejor distribución del ingreso nacional, a una disminución de la desigualdad y a la reducción sostenida de la pobreza;
- 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;
- Disminuir progresivamente la desigualdad de género y avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres;
- Contribuir de manera sostenida a la reducción de las brechas de desigualdad entre los habitantes de las zonas rurales y urbanas;
- Combatir toda forma de discriminación y exclusión social, promoviendo la igualdad de oportunidades para el desarrollo de la persona y estableciendo políticas para un logro creciente en la equidad de resultados;
- 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,
- Establecer mecanismos y procedimientos para la conducción estratégica de la política social, su coordinación efectiva, así como su institucionalización.

La LDPS 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 (Art. 2).

Por otra parte, la LDPS establece la obligación del gobierno a formular y presentar el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social en el primer semestre de cada período presidencial, que deberá ser aprobado por el Presidente de la República (Art. 12). Además, se crea el Sistema Nacional de

Desarrollo, Protección e Inclusión Social, cuyo objeto será coordinar la ejecución y cumplimiento de la Política Social (Art. 23), estará dirigido por la Presidencia de la República y conformado por Hacienda, Salud, Educación, Economía, Vivienda y Desarrollo Urbano, Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Ganadería y otros que determine la Presidencia (Art. 24).

El Sistema, contará con un Subsistema de Protección Social Universal que será la instancia de coordinación gubernamental de los programas de protección social (Art. 27), será dirigido por el Presidente de la República y coordinado a través de la institución gubernamental que este determine (Art. 28). Los programas y acciones que formarán parte del Subsistema, según el Art. 30 de LDPS, son los siguientes:

- Comunidades solidarias, urbanas y rurales;
- Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares;
- Alimentación y salud escolar;
- Vaso de leche;
- Programa de Apoyo Temporal al Ingreso;
- Ciudad Mujer;
- Nuestros Mayores Derechos;
- Pensión Básica Universal;
- Programa de Agricultura Familiar;
- Paquetes agrícolas;
- Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita;
- Acceso y mejoramiento de vivienda;
- Infraestructura social básica;
- Atención integral a la primera infancia; y,
- Otros que se consideren necesarios.

Si bien estos son los programas sociales actuales, el Art. 31 de LDPS establece que pueden incorporarse nuevos o suprimirse en función de las necesidades y de la disponibilidad presupuestaria del país.

G. Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019

El Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014-2019 (PDPIS) es el principal instrumento con el que cuenta el país para planificar, ejecutar y monitorear la política social desde un enfoque de derechos, con perspectiva de género, promoviendo la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana. Además, las acciones del Plan se sustentan conceptualmente en el Buen Vivir concebido como *“un proyecto de país que se propone lograr, en síntesis, mayor bienestar, más democracia, más sustentabilidad, menos violencia y mayor igualdad en la sociedad salvadoreña”* (GOES, 2015b).

El Plan propone tiene siete ejes transversales: i) el enfoque de derechos; ii) el enfoque de género; iii) el enfoque del ciclo de vida; iv) participación ciudadana; v) cierre de brechas sociales y territoriales; vi) integración centroamericana; y vii) cambio climático.

Las principales apuestas estratégicas del Plan y sus objetivos se presentan a continuación:

Cuadro 6
Apuestas estratégicas del PDPIS y sus objetivos

Nº	Apuestas estratégicas	Objetivos
1	Conocer, saber y crear: educación	Garantizar el derecho a la educación de calidad en condiciones de igualdad a toda la población, mejorando de forma integral los servicios y los recursos del sistema educativo para asegurar el desarrollo pleno de las capacidades.
2	Sentirse bien: Salud	Avanzar en la garantía del más alto nivel posible de goce del derecho a la salud de la población salvadoreña en todas las etapas del ciclo de vida, cerrando progresivamente las brechas de la salud y eliminando las barreras de acceso.
3	Inclusión y protección social para el buen vivir	Contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad social y de género garantizando el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, especialmente a la población prioritaria.
Nº	Apuestas estratégicas	Objetivos
4	Habitar con dignidad: vivienda y hábitat	Contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad social y de género garantizando el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, especialmente a la población prioritaria.
5	Convivir con armonía: cultura	Concebir como un derecho y como fundamento de las nuevas transformaciones políticas, sociales, económicas, cívicas y de convivencia del país, desde el reconocimiento y revalorización de la riqueza multicultural de El Salvador.
6	Generación de ingresos	Elevar las capacidades y oportunidades para la generación de ingresos autónomos y permanentes de las personas especialmente en las poblaciones prioritarias.

Fuente: Elaboración propia a partir del borrador de Plan de Desarrollo Social (GOES, 2015b).

La implementación del Subsistema de Protección Social Universal requiere del fortalecimiento de las capacidades institucionales y el desarrollo de mecanismos de coordinación para la formulación y articulación de todas las políticas y sus programas.

En cumplimiento a lo establecido por la LDPS se crea por decreto ejecutivo No.9, de fecha 11/junio/2014 el Gabinete de Gestión Social e inclusión, coordinado por la Ministra de Salud, y teniendo como una de sus atribuciones establecer sesiones para el Sistema de Desarrollo y Protección Social, en las cuales participarán STPP, SIS, SECULTURA, MINSAL, MINED, ISDEMU, MOP/VMVDU, MTPS, FISDL e INJUVE. La STPP funge como Secretaría Ejecutiva del Gabinete Social. Además, específicamente para los programas que conforman el Subsistema se crea un Comité Técnico que brinda informes cotidianos al Gabinete Social sobre el avance en la implementación de los programas del Subsistema (GOES, 2015b).

En este contexto, el SPSU con todos sus programas del componente no contributivo se vuelve clave para el cumplimiento de los objetivos de las apuestas estratégicas del Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social.

H. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD) es el segundo ejercicio de planificación que realiza el gobierno de El Salvador desde que el FMLN asumió el Órgano Ejecutivo en 2009. Este Plan pone el —buen vivir— como elemento central de su marco conceptual. En ese sentido, la protección social se considera una de las estrategias para asegurar el buen vivir. Además, adopta el ciclo de vida como uno de los enfoques de política pública necesarios para el buen vivir.

El PQD propone como visión de país: —El Salvador es un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrece oportunidades de buen vivir a toda su población—; con tres grandes prioridades para el quinquenio: 1) Estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido; 2) Impulsar la educación con inclusión y equidad social; 3) Fortalecer la seguridad

ciudadana; prioridades a las cuales el SPSU podría contribuir en gran medida, a condición de realizar los ajustes para convertirlo en un verdadero sistema.

El PQD plantea once objetivos, de los cuales el objetivo 5 “*Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente*” es el que incluye estrategias y líneas de acción que están más estrechamente vinculadas con el Sistema de Protección Social. En el planteamiento hecho dentro del Plan (Ver Cuadro 2) hay discusiones conceptuales sobre el propósito del Programa Comunidades Solidarias (PCS) aún no resueltas, ya que en el PQD aparece como uno para la erradicación de la pobreza, mientras que muchos de sus componentes y proyectos, hasta ahora, responden más a la lógica de la protección social.

Actualmente el PCS está en revisión y por lo tanto sus énfasis podrían variar. Sin embargo, lo que se conoce del rediseño apunta a que el nuevo programa estará orientado a la erradicación de la pobreza extrema y que podría centrarse en el acompañamiento familiar y de la persona, y los bonos a familias en extrema pobreza (que se calculan en 200,000); la generación de ingresos; y la infraestructura social básica.

Se plantea la necesidad, a partir de las experiencias anteriores, de contar con un acompañamiento cercano de las familias beneficiarias con el fin de cumplir las metas que se determinen en las diferentes dimensiones de la pobreza. Con los bonos se pretende cerrar la brecha de acceso a derechos que encuentran las personas en situación de mayor pobreza. Además, se pretende que con una serie de estrategias se pueda contribuir a que las familias desarrollen habilidades y capacidades para su desarrollo económico, encontrando un empleo digno.

Como veremos más adelante, también se encuentran líneas de acción y medidas de protección social en casi todos los objetivos relacionadas con las políticas sectoriales (educación, salud y vivienda) que complementan al sistema de protección social tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Por otra parte, dentro del PQD se plantean algunos Programas Estratégicos que guardan una relación con la protección social y que complementarían las intervenciones del SPSU. El primero es el de “*Empleo y Empleabilidad*” que está orientado específicamente a desarrollar el talento y la capacidad de la juventud como factor clave para dinamizar el desarrollo económico y social del país. El segundo es el programa “*Viendo Más y Mejor*” que ampliará y modernizará la red de hospitales públicos de segundo y tercer nivel para garantizar mejor cobertura y calidad de los servicios de salud, en articulación con el primer nivel de atención.

Cuadro 7
Estrategias y líneas de acción de los objetivos del PQD vinculadas a la Protección Social

N°	Objetivo	N°	Estrategia	N°	Línea de Acción
1	Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país.	E.1.2.	Desarrollo de las capacidades de las MIPYMES y su articulación a las dinámicas de la economía territorial, nacional e internacional.	L.1.2.3.	Poner en marcha la Ley MYPE, la Política Nacional de Emprendimientos y la Política Nacional para el Desarrollo de la MYPE.
		E.1.8.	Impulso de la empleabilidad y el empleo, con énfasis en la juventud y las mujeres.	L.1.8.1.	Diseñar e implementar el sistema nacional de formación técnico-profesional.
				L.1.8.3.	Fortalecer la reinserción y continuidad educativa para personas fuera del sistema, a partir de modalidades flexibles y programas de alfabetización.
				L.1.8.4.	Fortalecer el programa de intermediación laboral
		E.1.9.	Promoción y aseguramiento de la justicia laboral y de la calidad del empleo.	L.1.9.4.	Promocionar la seguridad social y el acceso al sistema de pensiones para asegurar una vida laboral digna a los trabajadores y trabajadoras, y garantizar la inclusión de grupos marginados y excluidos.
		E.1.11.	Protección de la economía familiar, especialmente de sectores excluidos	L.1.11.3.	Asegurar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los subsidios que protegen el consumo de bienes y servicios esenciales para los sectores sociales excluidos.
2	Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña	E.2.3	Ampliación progresiva de la cobertura y de las oportunidades de acceso a la educación con énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de desventaja y vulnerabilidad	L.2.3.1	Ampliar la cobertura y calidad de la educación inicial.
				L.2.3.2.	Desarrollar programas especiales que disminuyan las brechas educativas en poblaciones excluidas: niñez y adolescencia en situación de pobreza; indígenas; embarazadas; personas que trabajan, y personas con discapacidad.
				L.2.3.3.	Ampliar los servicios educativos de tercer ciclo y bachillerato en la zona rural y para la población vulnerable.
		E.2.4.	Mejora progresiva de la calidad educativa	L.2.4.1.	Mejorar las condiciones básicas del sistema educativo con enfoque de protección social e inclusión: paquete escolar, medio pasaje, alimentación escolar, vaso de leche, etc.
3	Incrementar los niveles de seguridad ciudadana	E.3.1.	Fortalecimiento de los factores de protección, reducción de los factores de riesgo y aseguramiento de las políticas del Estado en territorios con alta concentración de violencia social y delincuencia	L.3.1.2.	Fortalecer —aplicando un enfoque preventivo— la cobertura y calidad de las políticas sociales relativas a la educación, salud, espacios públicos, empleo y empleabilidad, recreación y deporte, entre otras áreas.

Cuadro 7 (continuación)

N°	Objetivo	N°	Estrategia	N°	Línea de Acción
4	Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad	E.4.2.	Ampliación progresiva de la cobertura de salud a toda la población y prestación integral de servicios de salud oportunos, accesibles, asequibles, eficaces y de calidad	L.4.2.1.	Fortalecer y ampliar progresivamente la cobertura territorial de los servicios de salud, a través de la Red Integral e Integrada de los Servicios de Salud (RIISS).
				L.4.2.5.	Fortalecer las acciones de salud pública para reducir la morbimortalidad de la persona en el curso de vida, en función del perfil epidemiológico del país.
				L.4.2.10.	Fortalecer la atención especializada y diferenciada para las personas con discapacidad, diversidad sexual y personas adultas mayores.
5	Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente	E.5.1.	Fortalecimiento del pilar contributivo y no contributivo de protección social	L.5.1.1.	Ampliar la cobertura de la seguridad social contributiva a personas trabajadoras en situación de exclusión, garantizando criterios de equidad e igualdad.
				L.5.1.2.	Impulsar un proceso concertado de reforma del sistema de pensiones que garantice progresivamente la cobertura universal (especialmente a los sectores excluidos), que sea equitativo, brinde protección solidaria colectiva e individual y tenga sostenibilidad financiera.
				L.5.1.3.	Impulsar, tomando como base el principio de progresividad y solidaridad, reformas al sistema de cotización del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que fortalezcan sus ingresos y mejoren su cobertura y la calidad de sus servicios.
				L.5.1.4.	Promover un régimen especial de cotización para residentes en el exterior, que permita que sus familiares en el país tengan cobertura de seguridad social.
				L.5.1.5.	Consolidar los programas de protección social (pilar no contributivo) de manera que estén focalizados y sean sostenibles.
		E.5.2.	Fortalecimiento de los programas de erradicación integral de la exclusión y la pobreza	L.5.2.1.	Garantizar la sostenibilidad financiera y el fortalecimiento de la eficiencia y eficacia del Programa Comunidades Solidarias como plataforma para brindar atención integral y erradicar la pobreza.
				L.5.2.2.	Fortalecer el vínculo del Programa Comunidades Solidarias con la estrategia de desarrollo económico del país.
		E.5.3.	Avance en la garantía de los derechos de los grupos poblacionales prioritarios	L.5.3.1.	Consolidar la institucionalidad y las estrategias especializadas para garantizar los derechos de las mujeres.
				L.5.3.2.	Fortalecer los servicios integrales de atención a la niñez, adolescencia y juventud.
				L.5.3.3.	Fortalecer la atención integral e integrada para el desarrollo de la primera infancia.
				L.5.3.4.	Actualizar e implementar el marco legal e institucional para brindar atención integral a las personas adultas mayores.
				L.5.3.5.	Fortalecer y ampliar la atención integral para las personas con discapacidad.
				L.5.3.6.	Fortalecer la provisión de servicios y atención integral a las personas lisiadas de guerra.
L.5.3.7.	Desarrollar e implementar el sistema nacional de protección a la niñez y adolescencia, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas dependientes.				
L.5.3.8.	Promover los derechos y atender las necesidades de los pueblos originarios				

Cuadro 7 (conclusión)

N°	Objetivo	N°	Estrategia	N°	Línea de Acción
6	Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados	E.6.1.	Mejoramiento y ampliación de los mecanismos financieros de producción y acceso a vivienda, suelo urbanizable y hábitat adecuado, acorde con las capacidades económicas y necesidades de las familias, con énfasis en grupos prioritarios y en quienes viven en condición de pobreza	L.6.1.2.	Adecuar las condiciones de acceso al crédito y apoyo —a través de subsidios a la vivienda, la tierra y el hábitat adecuado— con énfasis en mujeres y personas adultas mayores jefas de hogar.
		E.6.2.	Reducción de las brechas de calidad de vivienda y hábitat que existen entre el área urbana y rural, así como a nivel territorial	L.6.2.1. L.6.2.4.	Ampliar la cobertura de servicios básicos y equipamiento social en zonas urbanas y rurales, que garanticen la seguridad ciudadana y ambiental para el hábitat digno. Fortalecer el acceso y legalización de vivienda para mujeres y familias en situación de exclusión.
7	Transitar hacia una economía y una sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático	E.7.2.	Gestión integral y seguridad hídrica para la calidad de vida y el desarrollo económico inclusivo y equitativo	L.7.2.1	Asegurar la cobertura y el derecho a agua suficiente y de calidad para garantizar el consumo humano y la seguridad alimentaria.
		E.7.5.	Restauración y conservación de ecosistemas degradados con alto valor ambiental, social y económico con la participación activa de la ciudadanía	L.7.5.6.	Establecer lineamientos de política que incorporen el análisis y medidas para enfrentar el impacto diferenciado en hombres y mujeres —según el ciclo de vida— en el acceso, uso y control de los recursos naturales y sus efectos
9	Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país	E.9.2.	Promoción del respeto y protección de los derechos humanos de las personas salvadoreñas migrantes y de sus familias	E.9.2.3.	Facilitar mecanismos de cotización que permitan ampliar la cobertura previsional para la población salvadoreña que labora en el exterior.

Fuente: Elaboración propia a partir del PQD 2014-2019 (GOES, 2015).

III. Recomendaciones, brechas de protección y líneas de acción generales para viabilizar la implementación de la Ley de Desarrollo y Protección Social y del SPSU

A. En cuanto al diseño

- El rediseño en el que actualmente se encuentra el PCS, y del SPSU en general, debe partir del entendido que se trata de una política pública y no solamente un conjunto de programas que son administrados por una o varias instituciones sin interrelación sistémica. Así, el rediseño del PCS debería permitir la aplicación efectiva del enfoque del ciclo de la política pública, lo que requiere de la elaboración de una serie de herramientas e instrumentos que permitan realizar un diagnóstico adecuado de las brechas de acceso a la protección social; la identificación de medidas concretas para reducir las brechas; una mejor toma de decisiones; la implementación eficaz y eficiente; y la evaluación periódica.
- En ese sentido, cada uno de los programas del SPSU debe tener la suficiente flexibilidad, como toda política pública, para ser reorientado con el fin de alcanzar los objetivos propuestos. En el pasado, los programas Red Solidaria y Comunidades Solidarias tuvieron una vigencia de 10 años en los cuales se revisaron o agregaron determinados aspectos, pero en el fondo el instrumento guía (Mapa de Pobreza) se mantuvo como criterio para orientar la inversión pública a los municipios más pobres. No se trata de amarrar los programas y proyectos a un diseño determinado durante todo el quinquenio. La ventaja es que hoy día los programas y proyectos de protección social cuentan con un financiamiento casi enteramente nacional.
- Por otra parte, de las sesiones de trabajo entre CEPAL y STPP sobre el PCS se puede concluir que éste debe dar un giro importante en la forma de operar y en su papel para pasar de un programa englobador de intervenciones diversas y dispersas en los 100 municipios y 25 AUP priorizados, a un programa —piote” orientado a identificar y cerrar las brechas de acceso a la protección social a nivel nacional, y que sea éste el que derive la demanda de servicios hacia la oferta existente de parte de las instituciones de gobierno, y del Estado en general. El nuevo PCS debe dejar de financiar acciones que, por su naturaleza, corresponden a otras carteras de Estado, para centrarse en cerrar brechas de acceso a la protección social.

- El nuevo diseño debe contemplar también otros aspectos importantes que se abordarán más abajo y que la mayoría se resolverían, en buena medida, con la aplicación del enfoque del ciclo de la política pública, como por ejemplo la articulación con los territorios, la coordinación interinstitucional, la sostenibilidad financiera y la efectividad de la cooperación, entre otras.

B. En cuanto al impulso del pilar contributivo

- Tal como lo recomendaba ya la OIT en 2014 (OIT-STP, 2014), desde la perspectiva de un sistema universal de protección social es necesario velar por fortalecer e integrar bajo una sola lógica e institucionalidad sus componentes contributivo y no contributivo. Éstos no pueden seguirse abordando de forma separada. Respecto al pilar contributivo, el país debe plantearse la inversión necesaria para aumentar la incidencia del empleo productivo en El Salvador. El impulso al componente contributivo debe basarse en la promoción del crecimiento económico y del empleo de calidad. De ahí que la Estrategia de Empleo y Empleabilidad Juvenil tiene una importancia estratégica.
- Ese mismo informe de la OIT señala que hay limitantes para avanzar en el pilar contributivo que, aunque no los pueda resolver directamente, el SPSU debe alertar sobre ellas para coordinar intervenciones con las autoridades respectivas, ya que de no hacerlo la inversión en protección social no tendrá mayor impacto. Entre las principales limitantes señaladas se encuentran la informalidad de la economía y por lo tanto una alta vulnerabilidad laboral; y una economía pequeña, abierta y sensible a los choques externos de la economía y de los fenómenos climáticos. En ese sentido, la coordinación de medidas y decisiones en esas áreas es de vital importancia. La participación de las instituciones en las mesas de coordinación del SPSU, y en particular del PCS, no debe limitarse a una ronda informativa, sino que debe pasar a la identificación y formulación de propuestas para que las instituciones que están sentadas en dichas mesas y que son rectoras de políticas sociales sectoriales puedan superar dichas limitantes.
- Hay tres elementos adicionales a los señalados que afectan fuertemente toda intervención en materia de promoción del empleo formal por parte del Estado y de las inversiones privadas: los bajos niveles de escolaridad, la migración, y los altos índices de criminalidad y violencia que vive el país. Éste último está afectando a todo tipo de empresas, desde las micro hasta las grandes, con la diferencia que las micro y pequeñas, que representan el 99% de las empresas en el país, no soportan la carga adicional de las extorsiones, lo que obliga a muchos a pasar a la informalidad. En muchos casos de violencia y de migración, niños y adolescentes pierden a sus padres o tutores, quedando en un estado de alta vulnerabilidad que no se está atendiendo.
- Si bien el GOES está apostando por la retención escolar, a mejorar las condiciones y habilidades para el empleo mediante la capacitación de jóvenes y adultos, éste debe asumir el gran reto de mejorar la calidad educativa. Apostar decididamente por la calidad educativa reduciría de manera significativa la inversión que realiza todos los años en capacitaciones que lo que intentan es suplir los vacíos de la educación en las aulas.
- Por otra parte, es importante que el gobierno de El Salvador se plantee el fortalecimiento y la reforma del ISSS y del SAP, ya que en la medida que se falle en dar cobertura en forma sustentable, se ampliará la necesidad de beneficios no contributivos. Asimismo, no se puede dejar de atender, con reformas importantes al SAP, la deuda provisional que se arrastra ya que tiene graves consecuencias en los presupuestos disponibles para inversión en las áreas prioritarias del gobierno de El Salvador, entre ellas los programas sociales del SPSU.
- La incorporación de nuevos afiliados a la seguridad social y al sistema de pensiones se convierte en uno de los elementos clave para el pilar contributivo, sobre todo cuando se piensa en los grandes sectores de trabajadores desprotegidos históricamente como los

empleados domésticos, los trabajadores informales y los trabajadores del campo, los cuales suelen ser golpeados fuertemente por las crisis económicas, por los eventos climáticos severos, la violencia y la migración; y que por lo general son los beneficiarios de los programas sociales del pilar no contributivo. Además, deben diseñarse incentivos para que los profesionales independientes también se afilien a la seguridad social y coticen al SAP.

- En el SPSU no se contemplan, como parte de la aplicación del ciclo de vida, mecanismos que protejan al trabajador formal frente a la interrupción o pérdida de su poder adquisitivo por la falta del puesto de trabajo. El seguro de desempleo es un mecanismo implementado en varios países para no permitir que los desempleados y sus dependientes no caigan en un estado de vulnerabilidad y al mismo tiempo pueden ofrecer asistencia técnica o capacitación para que puedan encontrar otro empleo o montar un negocio propio. En él pueden participar empleados o profesionales independientes. El financiamiento de este mecanismo proviene, por lo general, de un aporte del trabajador y del empleador. Durante las sesiones de trabajo con el equipo del PCS de la STPP se planteó la propuesta de crear un seguro de desempleo ya que está quedando desprotegida buena parte de la población.
- En ese sentido, las apuestas prioritarias que ha definido el gobierno de El Salvador en términos de inversión en educación, seguridad y generación de empleo son muy acertadas para consolidar el SPSU, y al mismo tiempo el SPSU se convierte en un elemento indispensable para lograr el éxito en las tres áreas prioritarias. Sin embargo, como se ha apuntado anteriormente, falta todavía conocer la forma en que esas inversiones podrán financiarse de manera sostenible. Para ello se insiste que la articulación del componente contributivo con el no contributivo es esencial. Los programas sociales deben tener claro cuál es la “salida” de sus participantes y que una de las metas debe ser la inserción laboral digna.

C. En cuanto a la sostenibilidad financiera

- Un financiamiento sólido es cuestión vital en la implementación de los sistemas de seguridad o protección social. Este es uno de los retos más grandes para el gobierno de El Salvador pues la situación de las finanzas públicas, y en particular del ISSS y del SAP, no es la mejor y las fuentes de financiamiento son muy sensibles a los choques externos. En 2008, sólo el 19% de la población ocupada cotizaba a la seguridad social en El Salvador (Carrera, Castro y Sojo, 2009) y el 14,5% de la población mayor de 65 años tenía acceso a una pensión (Mesa-Lago, 2007), y datos más recientes de El Economista (Octubre 2014), reflejan que solo el 13% de los salvadoreños tendrían acceso. Es un porcentaje bastante bajo si se compara con Costa Rica o Panamá, donde el 60% y el 50%, respectivamente, tienen acceso a una pensión respectivamente, y tiene un impacto importante en la economía nacional y en las finanzas públicas como ya se ha visto.
- En ese contexto, una vez definidas las brechas de protección social que el país debe cerrar para acelerar su desarrollo (base para el diseño del SPSU y sus programas) se deben estimar los costos de implementación del sistema de protección social. Dado que habrá que priorizar por las limitaciones de recursos, durante las sesiones de trabajo entre el equipo de la CEPAL y funcionarios de la STPP se recomendó realizar el análisis de los costos que le genera al Estado salvadoreño el hecho de no intervenir para cerrar las brechas definidas. Esto será un criterio importante a la hora de seleccionar las intervenciones a implementar.
- Finalmente, se debe reconocer que una estrategia pro crecimiento y empleo es la mejor alternativa para lograr el financiamiento de la protección social. En ese sentido, parece acertada la orientación de recursos importantes por parte de la actual administración hacia una Política Nacional de Empleo Juvenil y a una Estrategia de Empleabilidad Juvenil. Sin embargo, debe quedar claro que deberán ser apuestas de más largo aliento a las ya implementadas como el PATI, que tenían una duración de aproximadamente seis meses por municipio.

- Por otro lado, la recientemente aprobada Ley de Desarrollo y Protección Social impone un reto adicional ya que establece una serie de programas sociales y estructuras que requerirán recursos importantes. Ante los recursos escasos para la aplicación plena de la ley, el gobierno de El Salvador debe cuestionarse sobre modalidades más eficientes de brindar la protección social a nivel nacional, como por ejemplo la descentralización o delegación hacia los gobiernos locales. Los gobiernos locales ya aportan importantes recursos para financiar intervenciones en materia de protección social, pero muchas veces lo hacen de manera descoordinada con el gobierno central.
- La formulación de una política de protección social con la participación de los actores locales (en determinadas fases) y la descentralización de algunos servicios debe conllevar necesariamente a plantear una ampliación de los recursos disponibles con el aporte de los gobiernos locales. Vale decir que algunos ya lo hacen y que lo que se requiere es una delimitación clara de competencias para evitar señalamientos por parte del órgano contralor. Asimismo, con una política de protección social clara se podrá promover, de manera más planificada y ordenada, la participación y el aporte del sector privado a través de sus programas de RSE.
- El gobierno salvadoreño, como parte de la política de protección social, debe formular presupuestos plurianuales, contra cíclicos y que garanticen la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos, pero también el financiamiento estable de las metas graduales de protección social y del desarrollo institucional que necesita para su correcta implementación (OIT-STP, 2014). Este punto se vuelve clave para avanzar hacia una mayor previsibilidad de los recursos de la cooperación al desarrollo mediante acuerdos plurianuales que se inscriben en la política de protección social y su presupuesto.
- Por otra parte, es impostergable la revisión de la forma de otorgar los subsidios al gas licuado, al agua, al transporte público y a la electricidad. Solo en el 2012, el monto de dichos subsidios sumaba 390.6 millones de dólares, que equivalen al 34% del gasto público en protección social de ese año (STPP, 2014c). El cruce de las bases de datos de las diferentes instituciones que brindan dichos servicios ha permitido identificar que hay personas u hogares que están recibiendo subsidios que no lo necesitan, lo que podría traducirse en un sensible ahorro para el Estado con una posibilidad de reorientar dichos recursos para financiar los programas del SPSU.
- Tomando en cuenta tres de los factores que más afectan el desarrollo social de los habitantes del país (violencia, migración y cambio climático) antes mencionados, el GOES debe contemplar dentro del SPSU mecanismos que ayuden a reducir los riesgos que dichos factores implican y que pueden poner en situación de vulnerabilidad a muchas familias. En ese sentido, se recomienda desarrollar un mecanismo de atención a familias que pierden a padres, madres y tutores como víctimas de la violencia, ya sea en el país o durante su migración a otro país. Por otra parte, se recomienda consolidar los seguros climáticos que compensen a los productores en caso de pérdidas graves debido a fenómenos climáticos severos.
- Asimismo, en el nuevo diseño del PCS debe dejar claramente establecido que el programa no debe seguir financiando acciones que, por su naturaleza, le corresponda asumir a otras carteras de Estado, con el fin de centrarse y orientar esos recursos en lo que debería su principal objetivo: cerrar brechas de acceso a la protección social.

D. En cuanto a las capacidades técnicas

- La secretaría técnica del ente coordinador del subsistema de protección social universal que conducirá y liderará la ejecución de los programas debe asumir como una de sus principales funciones la de asegurar el ciclo de la política pública, es decir asegurar que se cumplan con todas las fases del ciclo, que existan los espacios de coordinación y articulación, y que se

fortalezcan las herramientas de gestión para cada una de sus fases (principalmente el RUP, y el sistema de monitoreo y evaluación), y que en ellas participen los actores idóneos, poniendo especial interés en los actores locales y no estatales.

- La aplicación del nuevo enfoque debería orientar también una reorganización de la estructura técnica para que las capacidades con las que cuenta la STPP no se vean excedidas rápidamente. Una opción puede ser organizarla en función de las fases del ciclo de la política pública o del enfoque del ciclo de vida, y no por programa. Otra opción es mantener la organización actual, pero organizando equipos ad hoc para responder ya sea a la lógica del ciclo de la política pública o del enfoque del ciclo de vida.
- El principal reto que presenta la estrategia de erradicación de la pobreza extrema es la redefinición de la institucionalidad que tendrá a cargo la coordinación y la implementación de los programas sociales incluidos en ella. Una vez se cuente con la estrategia completa, se debe tomar la decisión sobre la institucionalidad. En el país, hoy por hoy, no existe una institución preparada para implementar los programas sociales con el nuevo enfoque de la estrategia. Anteriormente lo realizó el FISDL, pero éste ha variado su enfoque hacia la infraestructura. El Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial no tiene la experiencia ni fue creado para la implementación de este tipo de programas. Por lo que se recomienda la creación de un ente autónomo con una misión específica de coordinar la ejecución de los programas sociales con las Instituciones Ejecutoras (IE).
- El nuevo diseño de los programas del subsistema debe incluir un componente de fortalecimiento real de las capacidades de los actores locales, con especial énfasis en las municipalidades como parte del Estado, para que éstos asuman un mayor liderazgo en la implementación de políticas de desarrollo en sus territorios. Como ya se ha mencionado, eso pasa en primer lugar por incluir a los gobiernos locales en las diferentes fases del ciclo de la política de protección social; y en segundo lugar por crear una estructura técnica que le permita al municipio absorber y asumir ese liderazgo en la protección social, al mismo tiempo que garantiza su coherencia con las prioridades del territorio. No crear esa capacidad en los territorios puede tener una incidencia negativa directa en las metas de desempeño, los presupuestos y los plazos de ejecución impuestos de cualquier programa del subsistema. Asimismo, deben evitarse la proliferación de espacios que desplazan y limitan el liderazgo local, al mismo tiempo que tienden a duplicar y a atomizar las intervenciones.
- Además, debe incluirse en los programas del subsistema una estrategia para que las Instituciones IE descentralicen recursos y competencias hacia los gobiernos locales. Esta estrategia puede iniciarse con una delegación de ciertas funciones bajo arreglos institucionales que no requieran por el momento reformas legales importantes. Al mismo tiempo se recomienda a la institución coordinadora iniciar acercamientos con el resto de IEs que tienen a cargo la implementación de programas del subsistema u otros programas de desarrollo social para que lleguen al territorio a través de una única estructura técnica municipal con el fin de reducir al máximo el riesgo de proliferación de espacios, la duplicidad de intervenciones y la atomización de las iniciativas en el territorio.

E. En cuanto a las herramientas de gestión y focalización

- Como ya se ha mencionado, el RUP se convierte en una pieza clave para el funcionamiento del subsistema. Sin él muy poco se podrá avanzar en materia de eficiencia en el uso de los recursos, de coordinación interinstitucional, de la articulación entre los pilares contributivo y no contributivo, de la aplicación de un enfoque basado en el ciclo de la política pública. El RUP puede convertirse en la puerta de entrada al subsistema y por lo tanto debe hacerse una apuesta seria con mayores recursos humanos y financieros para completar cada una de las fases pendientes.

- Por otra parte, los sistemas de monitoreo y evaluación deben dejar de ser vistos como una herramienta aislada y motivada por los financiadores, que no generan valor agregado. Para lograr cerrar las brechas de protección social estas herramientas deberían permitir la medición de los avances de los programas del subsistema en esa materia. El monitoreo y evaluación ocupa un lugar protagónico en el ciclo de la política pública puesto que condiciona la toma de decisiones, el (re)diseño, la reorientación de prioridades, entre otras. Sin un sistema de monitoreo y evaluación potente el país no cuenta con evidencia del impacto real del gasto social en protección social. El sistema de M&E debe ser una herramienta para el conjunto del subsistema de manera de visualizar resultados agregados. La información generada debe ser puesta a disposición de todos los niveles de gestión, son solo el nivel político o los financiadores.
- De forma complementaria, el sistema M&E brinda la posibilidad de construir una agenda de trabajo clara y sistemática con los SPD del subsistema, permitiendo al gobierno rendir cuentas de una forma ágil y objetiva de los avances de los programas y de la inversión realizada con el apoyo de los SPD, pero además de mejorar la previsibilidad de los apoyos de la comunidad de cooperantes.
- Por otro lado, la escasez de recursos impone la necesidad de focalizar. Hasta ahora el instrumento de focalización ha sido el Mapa de Pobreza que data del año 2005. A ese respecto vale la pena señalar que las condiciones de los 100 municipios priorizados por su nivel de pobreza ya han variado pero los programas aún siguen interviniendo en ellos. En ese sentido, el mapa es un instrumento poco flexible para la política pública. Puede servir en este caso como una línea de base pero no para seguir tomando decisiones como el único criterio a tomar en cuenta, puesto que el contexto del país obliga a mucha gente a moverse de domicilio, ya sea en busca de trabajo o por la violencia. En ese sentido, la nueva forma de focalizar debe basarse en las personas y sus familias, las cuales gracias al RUP podrán ser participantes del subsistema allá donde vivan, aún si ese territorio no es clasificado entre los más pobres. Adicionalmente, deben actualizarse y armonizarse los criterios de focalización para las intervenciones en las áreas urbanas y rurales.

F. En cuanto a la coordinación interinstitucional y articulación con los territorios

- La multiplicidad de instituciones involucradas impide una buena planificación del financiamiento, regulación y supervisión y de la estructura de proveedores en cada uno de ellos (OIT-STPP, 2014). Bajo un nuevo enfoque de trabajo, los espacios de coordinación deben seguir la lógica del ciclo de la política pública, ordenando la participación de los diferentes niveles de coordinación y los actores en cada una de las fases del ciclo.
- A continuación se presenta una propuesta con la que se pretende ordenar los espacios de coordinación, definir claramente quiénes participan en cada uno de los espacios y su rol en cada fase. Es una propuesta que pretende además elevar el perfil de participación de los actores del territorio, representados por el gobierno local, pasando de un papel de apoyo a un papel activo en casi todas las fases, pero sobre todo en la toma de decisiones. Hay una decisión eminentemente política que tomar sobre el papel que deben jugar los gobiernos locales en la protección social.

Cuadro 8
Participación de los niveles de coordinación de cada fase de la política pública

Nivel	Fase 1 identificación	Fase 2 formulación	Fase 3 toma de decisiones	Fase 4 implementación	Fase 5 evaluación
Nivel Político (NP)	X		X		X
Nivel Técnico (NT)	X	X		X	X
Nivel Operativo Territorial (NOT)	X		X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

- El esquema anterior conlleva una recomposición de los espacios de coordinación para incorporar, donde corresponda, una representación de los gobiernos locales. Se hace énfasis en que el Nivel Operativo Territorial (NOT) tenga un papel más activo en casi todas las fases del ciclo de la política pública. Además, se debe definir una agenda específica de trabajo para cada espacio (nivel) en momentos clave del año para la planificación y presupuestación con el fin de aplicar el enfoque del ciclo de la política pública y optimizar recursos y tiempos. Esto permitiría a la secretaría técnica del subsistema coordinar los procesos clave de los programas (planificación estratégica y operativa, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación), a través de instrumentos y herramientas diseñados para tal efecto.
- Es importante señalar que para que los espacios funcionen adecuadamente es recomendable incorporar dentro de los instrumentos de planificación estratégica y operativa, y en los planes de trabajo, algunos indicadores relacionados con acciones de coordinación y articulación entre las IE's, y entre éstas y los gobiernos locales para que las IE's puedan medir el cumplimiento de esos indicadores como parte de la evaluación de su desempeño. Al ser la planificación aprobada por los titulares de las IE's, estos indicadores deben convertirse en parte de las funciones y responsabilidades institucionales de los funcionarios que son designados para participar permanentemente en los espacios de coordinación. De lo contrario la voluntad de coordinación y articulación no pasa de ser una mera declaración de buenas intenciones.
- Ahora que el país está rediseñando su estrategia de erradicación de la pobreza extrema, es importante iniciar un proceso de diálogo abierto con los Socios para el Desarrollo (SPD) con el fin de lograr el apoyo técnico y financiero necesario para implementar dicha estrategia. Este diálogo se instala a través de un mecanismo de coordinación con los SPD que contribuya a la apropiación de la estrategia por parte de las instituciones públicas; que oriente todo apoyo de los SPD hacia las acciones establecidas en la estrategia (principio de alineación); que contribuya a reducir los costos de transacción de la cooperación mediante la armonización de procedimientos, coordinación de misiones, mejora de la previsibilidad, entre otros. Este mecanismo debe incluir la consolidación del espacio de trabajo propio de los SPD con el fin de deliberar sobre los avances de la estrategia, designación de interlocutores, y sobre su papel en materia de efectividad de su cooperación.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2014), *Ley de Desarrollo y Protección Social*, San Salvador.
- Breugel, G. van (2014), *Sistemas de protección frente al desempleo*, CEPAL, Santiago.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, CEPAL, Santiago. [en línea] www.cepal.org/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccionsocial-ALC-CEPAL-2011.pdf.
- Gobierno de El Salvador (2010), *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, GOES, San Salvador
- Gobierno de El Salvador (2012), *El Camino del cambio en El Salvador*, GOES, San Salvador
- Gobierno de El Salvador (2014), *El Salvador, medición del gasto público social 2004-2012*, STPP, San Salvador.
- Gobierno de El Salvador – Secretaría Técnica de la Presidencia (2014), *Sistema de Protección Social Universal : Documento conceptual*. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (2015), *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*, GOES, San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (2015b), *Borrador del Plan Nacional de Desarrollo Social*, GOES, San Salvador.
- Juliana Martínez Franzoni (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador*, CEPAL, Santiago, [en línea] http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/49092/SPS_ElSalvador_esp.pdf.
- Miranda Baires, Danilo (2014), *Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador: seguimiento de un proceso de construcción de consensos, serie Políticas Sociales*, No. 206 (LC/L.3867), CEPAL, Santiago, [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36860/S1420201_es.pdf?sequence=1.
- Schwarzer, H., Casali, P., Bertranou, F. (Coord.) (2014), *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*, OIT, Lima.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (2012), *Documento conceptual Comunidades Solidarias*, STP, San Salvador.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (2013), *Resumen Ejecutivo del Sistema de Protección Social Universal*, STP, San Salvador.
- Uthoff, Andras (2014), *Revisión del gasto y desempeño de la Protección Social en El Salvador*, OIT-STP, San Salvador.

Anexo

A. Entrevistas realizadas con el personal técnico y de dirección de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

Nombre	Cargo	Fecha
Juan Meléndez	Proyectos Especiales y Gabinete Social	7 de abril 2015
Irma Yolanda Núñez	Comunidades Solidarias	23 de abril 2015
Rebeca Sánchez	Primera Infancia y Sistema de Cuidado	23 de abril 2015
Juan Grande	Registro Único de Participantes	14 de mayo 2015
Martha González	Estrategia de Empleabilidad	19 de mayo 2015
Carlos Sáenz	Dirección de Coordinación del Gobierno y Cooperación Internacional	20 de mayo 2015

B. Siglas y acrónimos

AUP	Asentamientos Urbanos Precarios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
GOES	Gobierno de El Salvador
IED	Inversión Extranjera Directa
INJUVE	Instituto Salvadoreño de la Juventud
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
LDPS	Ley de Desarrollo y Protección Social
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MOP/VMVDU	Ministerio de Obras Públicas/Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PACSES	Programa Apoyo Comunidades Solidarias El Salvador de la Unión Europea
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PCS	Programa Comunidades Solidarias
PCSR	Programa Comunidades Solidarias Rurales
PCSU	Programa Comunidades Solidarias Urbanas
PGA	Plan Global Anticrisis
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PTC	Programa de Transferencias Condicionadas
RIAL	Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa
RUP	Registro Único de Participantes
SECULTURA	Secretaría de Cultura de la Presidencia
SIS	Secretaría de Inclusión Social
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
STPP	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
USPSU	Unidad del Sistema de Protección Social Universal

DOCUMENTOS
DE PROYECTO

DOCUMENTOS
DE PROYECTO



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org