

## Pisos de Protección Social en El Salvador: Programas, Cobertura, Inversión Gubernamental y Sostenibilidad Financiera

**MARCELA ESCOBAR  
SEPTIEMBRE 2017**

- La aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social en 2014 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 en El Salvador.
- Ahora que ya existe un Sistema de Protección Social Universal, debe revisarse la ampliación de la cobertura y contar con mecanismos para que lleguen a todas las poblaciones con sus particularidades, evaluar continuamente la calidad de los servicios y consolidar el compromiso político del financiamiento actual y sostenible en el tiempo.
- La tensión fiscal actual conlleva el planteamiento de propuestas que caen en un ámbito puramente presupuestarista y se limitan a proponer una reducción drástica de los gastos públicos, lo cual conllevaría una disminución de la ejecución de los programas sociales por parte del gobierno. Una reforma integral pasa, necesariamente, por un replanteamiento del sistema previsional del país y una mayor eficiencia en la recaudación tributaria. Es decir, la búsqueda de medidas de política fiscal que, en lugar de poner en riesgo los programas, los garanticen.
- Un sistema de protección, es más que una estructura institucional; es un acuerdo político amplio al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. En este sentido, constituye una oportunidad y a la vez un reto, el involucramiento activo de la sociedad civil organizada en materia de protección social.





## Contenido

Introducción .....	5
La protección social en El Salvador desde un enfoque de derechos .....	5
<i>Antecedentes</i> .....	5
<i>Instrumentos nacionales para la implementación de un sistema de protección social desde un enfoque de derechos</i> .....	9
<i>Ley de Desarrollo y Protección Social</i> .....	9
<i>Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019</i> .....	10
Protección social no contributiva en El Salvador.....	11
<i>Comunidades solidarias</i> .....	11
<i>Comunidades solidarias urbanas (CSU)</i> .....	11
<i>Comunidades Solidarias Rurales (CSR)</i> .....	12
<i>Población beneficiaria y cobertura de los programas sociales del SPSU</i> .....	15
Perspectiva general del sistema previsional y de salud en El Salvador.....	18
<i>Sistema Previsional Contributivo</i> .....	18
<i>Sistema Público de Pensiones (SPS)</i> .....	18
<i>Sistema de capitalización individual (SAP)</i> .....	19
<i>Cobertura actual del sistema de seguridad social</i> .....	21
<i>Panorama del sector de salud</i> .....	21
Perspectiva general de la atención a la infancia y adolescencia .....	23
Inversión gubernamental en protección social.....	24
La situación fiscal del país y sus implicaciones en la protección social.....	27
Oportunidades y retos de la protección social en El Salvador.....	28
Conclusión de cara a la participación de la sociedad civil.....	29
Referencias.....	31





## Introducción

En términos generales, las estadísticas actuales reflejan de forma elocuente la pobreza y la privación generalizadas: Sólo el 27 por ciento de la población global goza de un acceso a sistemas de seguridad social integrales, al tiempo que el 73 por ciento está cubierto parcialmente o carece de cobertura (OIT, 2014), y 702 millones de personas viven por debajo de la nueva línea de pobreza mundial de USD 1,90 al día (Banco Mundial y FMI, 2016). 1.100 millones de personas carecen de instalaciones necesarias para abastecerse de agua y 2.400 millones no tienen acceso a sistemas de saneamiento (UNESCO-WWAP, 2013); 795 millones de personas padecen hambre crónica (FAO, 2015); en 2015, se calcula que murieron 5,9 millones de niños antes de cumplir los 5 años, la mayoría a consecuencia de enfermedades que pueden prevenirse y tratarse de forma fácil y económica (UNICEF, 2016); alrededor del 80% de la población mundial de personas mayores no cuenta con una pensión y depende del trabajo y la familia para recibir ingresos (PNUD, 2015). Finalmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que, debido a la crisis, por lo menos 50 millones más de personas en todo el mundo perderían su empleo y centenares de millones más pasaron a engrosar las filas de los trabajadores pobres. Las tasas de desempleo más altas podrán persistir durante mucho tiempo (ONU, 2009).

La persistencia de cifras tan elevadas de personas excluidas representa un tremendo desaprovechamiento del potencial humano y económico. En ese sentido, la iniciativa de los Pisos de Protección Social de la OIT muestra cómo la protección social “puede desempeñar un papel esencial para librar a las personas del miedo a la pobreza y a la penuria y materializar las promesas contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos” (OIT, 2011). La ampliación de la protección social, basada en pisos sociales básicos, es el eslabón faltante en una globalización más equitativa e inclusiva.

La evolución reciente del panorama de la protección social muestra que ha habido progresos considerables en lo que se refiere a la ampliación de la cobertura, no obstante, debería – y puede – hacerse mucho más.

En este segundo documento de la Serie: Pisos de Protección Social en El Salvador se presenta el estado de la protección social en el país y los avances y retos que posee la implementación de un sistema robusto de protección social en El Salvador.

## La protección social en El Salvador desde un enfoque de derechos

La construcción de un sistema de protección social universal y la noción de política social con enfoque de derechos, son temas de reciente introducción en la agenda pública salvadoreña. El Salvador ha transitado desde el nulo reconocimiento de los derechos, pasando por diversos intentos de consagrarlos en la Constitución, hasta llegar a la idea actual de construir un sistema de protección social con enfoque de derechos humanos.

### Antecedentes

Si se quiere contextualizar históricamente la protección social en El Salvador, es importante destacar las etapas y devenires que ha sufrido el proceso y cómo la estructura económica ha influido para la determinación de la estructura institucional-jurídica en esas diversas fases que ha transitado y cómo han influido los enfoques internacionales de seguridad social, hasta llegar hoy en día a constituir un Sistema de Protección Social Universal basado en derechos humanos y respaldado por una Ley de Desarrollo y Protección Social<sup>1</sup>.

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

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe de Desarrollo humano 2013, desarrolla la tesis de que ningún modelo económico implementado hasta ahora en el país ha puesto como centro el desarrollo integral de

<sup>1</sup> El texto íntegro se puede encontrar en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-protencion-social>



las personas. El primer modelo, el agroexportador, el proceso de acumulación originaria derivó en un creciente poder de la oligarquía y del café como eje articulador de unas relaciones sociales donde claramente se distinguían dominadores y dominados, el cual “marcaría la estructura social del país, profundizando las brechas existentes entre los estamentos sociales y marcando sus condiciones de vida” (PNUD, 2013). En pocas palabras, el modelo agroexportador se caracterizaba por salarios bajos e inestables, subutilización laboral y empleo estacional.

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

El segundo modelo económico, el de Industrialización por Sustitución de Importaciones, hacia la mitad del siglo XX y como consecuencia de la instauración de los gabinetes de Oscar Osorio (1950-1956) y José María Lemus (1956-1960) que estaban repartidos entre representantes de los grupos tradicionales y los modernizantes, trajeron consigo algunas modificaciones en materia socioeconómica. Entre las principales, se encuentra la aprobación de la legislación laboral, incluyendo la legalización de los sindicatos, los contratos colectivos y el derecho a realizar huelgas (Almeida, 2011 citado en Miranda, 2014).

La constitución de 1950 incluyó las denominadas “garantías sociales”. El Artículo 2º establecía que el Estado estaba obligado a “asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social” (Art. 2). Esta disposición se ha mantenido hasta la fecha y es parte de la Constitución, vigente, de 1983 (Art. 1). Sin embargo, la protección social siguió siendo prácticamente nula, tanto en el

pilar contributivo como no contributivo. Entre la letra constitucional y las políticas sociales, que estuvieron subordinadas al modelo económico, hay mucho trecho (Miranda Baires, 2014). En ese período adquirieron protagonismo, actores intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que intentaron influir para la construcción de una agenda social (PNUD, 2013).

En este periodo histórico se crearon el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y el Instituto de Colonización Rural (ICR), que iniciaron programas de construcción de viviendas y distribución de tierras. A partir de la Ley de Seguridad Social de 1949 se creó el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), un avance importante en materia social, pero cuya cobertura obligatoria se limitó (hasta hoy) a trabajadores formales urbanos, la mayoría del Área Metropolitana de San Salvador; hacia 1960 proporcionaba servicios al 4,4% de la Población Económicamente Activa (PEA) del país, excluyendo así al mayoritario sector informal y agropecuario (PNUD, 2013).

A pesar de los avances en materia de protección social en la legislación y creación de instituciones (superestructura), los gobiernos “reformistas” de ese entonces no acabaron con la raíz de la desigualdad, que pasaba por una reforma agraria profunda. Además de no afectar la base y los fondos del sistema contributivo. Esto desencadenaría el descontento social y, posteriormente, el conflicto armado por doce años.

No es el propósito de este documento ahondar en la dinámica del conflicto armado, por lo tanto, el énfasis estará en aquellos procesos relacionados con la temática de la protección social. Específicamente, durante la década de los ochentas, la Asamblea Constituyente redactó y promulgó la Constitución de 1983, vigente en la actualidad. En ella se mantuvieron las garantías sociales, como ya se mencionó. Su artículo 1 establece que “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común”. Además, obliga al Estado a “asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el



bienestar económico y la justicia social”. Establece una serie de disposiciones sobre seguridad social, salud pública y “asistencia social”. Cuando habla del orden económico, establece que este “debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano” (Art. 101), y dice además que “se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social” (Art.102). Sin embargo, durante los años ochenta “el crecimiento y el desarrollo dejaron de ser una preocupación, ya que las distintas esferas de acción gubernamental (incluidas la política económica y la política social) fueron subordinadas al esfuerzo bélico” (PNUD, 2013).

Entre los efectos de la guerra se encuentran el grave deterioro económico, que tuvo un impacto severo sobre la población. Todo el aparato de la estructura social se fue deteriorando por falta de inversión adecuada: el sistema educativo, el sistema sanitario, el sistema de inversiones públicas en servicios sociales, etc. fueron soslayados y entraron en una crisis de recursos, de cobertura y de calidad.

Hacia 1989, Cristiani asume la presidencia de la República y promete la paz. Aunque, en noviembre de ese mismo año, se lanzaría la ofensiva del FMLN “hasta el tope”, evidenciando un empate militar y la necesidad de buscar una salida negociada al conflicto. Los Acuerdos de Paz pueden ser considerados exitosos en términos de instauración de un sistema democrático en el país. Sin embargo, no hubo un pacto social que trazara una hoja de ruta encaminada hacia una agenda de bienestar social. Escuetamente un capítulo de los acuerdos abordaba el problema de la tierra y la creación del Foro de Concertación Económica y Social (FCES), que nunca operó según la hoja de ruta. En ese sentido, las estructuras que permitían la reproducción de la pobreza y la desigualdad se mantuvieron intactas (Miranda Baires, 2014).

Con la llegada al poder de Cristiani y ARENA ya no hubo ningún obstáculo para la implementación de una agenda que incluyó políticas de desprotección y apertura comercial (1989-2013), políticas de desregulación (1989-2001) y políticas de privatización (1990-1999). La privatización de la banca favoreció el surgimiento de un nuevo grupo dominante cuyo principal recurso de poder era el

capital financiero. De esta manera, se conformó un bloque empresarial que llegó a controlar el sistema financiero y otros sectores importadores-comerciales.

Al terminar la guerra “la política social se centró en otorgar asistencia social a los pobres” (Martínez, 2013, citado en Miranda, 2014). Se partió de la idea de focalizar el gasto y evitar que se beneficiaran sectores que pudieran satisfacer por sí mismos sus necesidades (PNUD, 2013). Entre las grandes apuestas de política se encontraron el fortalecimiento del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), creado en 1988 durante la administración de José Napoleón Duarte; la creación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo (FISDL) en 1990; el programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) en 1991 y el Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO) en 1992. Los tres primeros gobiernos de ARENA se concentraron en darle seguimiento a las reformas neoliberales y su agenda social fue muy limitada.

En el cuarto gobierno de ARENA, con Antonio Saca, se impulsaron algunos programas sociales como el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), implementado a partir de 2005, y creó además un programa de transferencia monetaria condicionada conocido como Red Solidaria. Será en el cuarto intento, después de haberse convertido en partido político, que el FMLN gana la presidencia de la República con Mauricio Funes, experiodista, en el cual se traza el objetivo de universalizar la protección social y, pese a las restricciones, se dan los primeros pasos en ese sentido (Miranda Baires, 2014).

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) (diagrama 1) 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”. En este instrumento



se incorpora por primera vez el concepto del Sistema de Protección Social Universal.

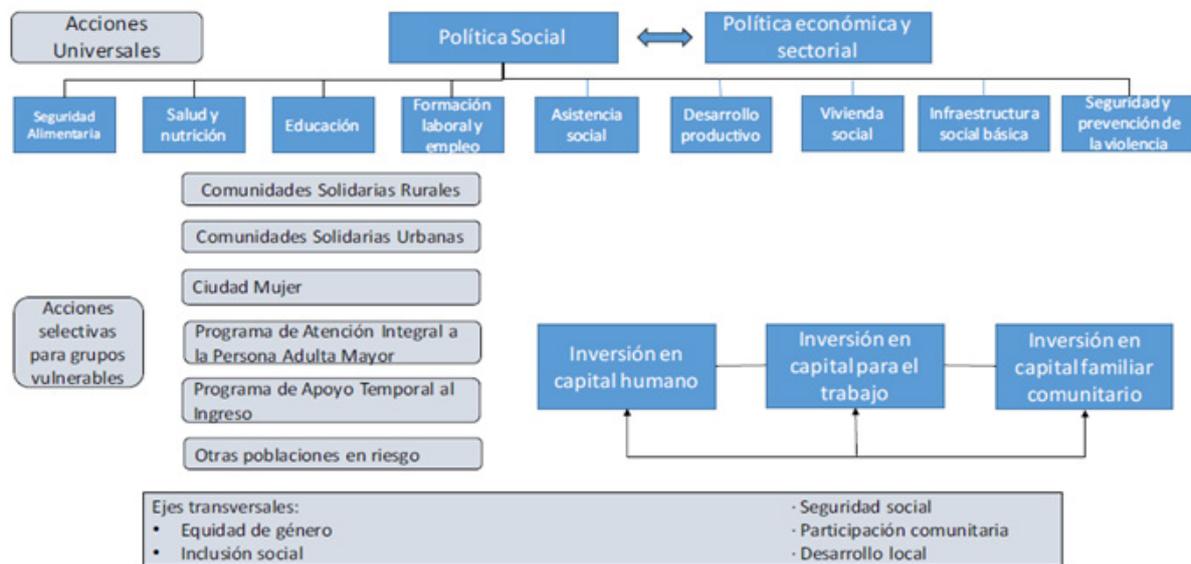
Una de las “victorias” de este proceso fue que, casi al final del mandato del Presidente Funes, después de las elecciones presidenciales de 2014, se aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) que buscaba institucionalizar el SPSU y asegurar su permanencia con un sustento legal. Según Miranda (2014), es posible diseñar una radiografía de los actores relevantes en el ámbito de la política social salvadoreña y particularmente en la construcción del SPSU y la LDPS. En el cual pueden definirse dos elementos: uno de carácter “de mediano aliento” y otro de tipo coyuntural.

El primero es la llegada al poder de una nueva coalición político-electoral con mayoría legislativa, en el contexto de una crisis económica internacional y nacional que puso en duda el modelo económico imperante y a las fuerzas políticas asociadas a este. Esto propició un aumento de la inversión social,

la creación del SPSU como una de las prioridades en la agenda gubernamental, de la mano de una participación clave en todas las etapas del proceso por parte de actores como la Secretaría Técnica de la Presidencia (actualmente Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia), que también impulsaron estrategias orientadas a promover con eficacia la LDPS.

Entre los elementos facilitadores de tipo más coyuntural que propiciaron un nuevo rumbo de la discusión se encuentran la campaña electoral, un clima de opinión favorable a los programas sociales del SPSU y, como consecuencia, el giro discursivo de la campaña de ARENA con respecto a estos programas. Durante dicha coyuntura podría decirse que se redefinió el papel del Estado como garante de los derechos y el bienestar. En tal sentido, su papel central en materia social significa una ruptura con los enfoques conceptuales privilegiados en gobiernos anteriores. (Miranda, 2014)

**Diagrama 1. Esquema conceptual 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), citados en Rivera Ocampo (2016)



## ***Instrumentos nacionales para la implementación de un sistema de protección social desde un enfoque de derechos***

### *Ley de Desarrollo y Protección Social*

En octubre de 2013, el Presidente de la República, a través de las personas titulares de los ministerios de Salud y Educación, le dio iniciativa de ley al proyecto LDPS. 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 creada para tal efecto 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, citado en Rivera Ocampo, 2016).

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. 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).

Dicha instancia pública coordinadora es, según el Decreto Presidencial No. 58, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP) (Art. 1). 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.

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.

Además, 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, teniendo como una de sus atribuciones establecer sesiones para el Sistema de Desarrollo y Protección Social, en las cuales participarán Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), Secretaría de Inclusión Social (SIS), Secretaría de Cultura (SECULTURA), Ministerio de Salud y Asistencia Social (MINSAL), Ministerio de Educación (MINED), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Ministerio de Obras Públicas y Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP/VMVDU), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Fondo de Inversión Social para el desarrollo Local (FISDL) e Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE).

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.

Asimismo, se debe incluir en el presupuesto las partidas para que puedan ser financiadas, aspecto que queda comprendido en el Art. 18, Sección

III, Inversión Social, de la Ley de Desarrollo y Protección Social:

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

*Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019*

El Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014-2019 (PDIPS) 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” (STPP, 2015).

El Plan 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 1. Principales objetivos, programas y apuestas estratégicas del PDIPS**

Objetivos	Programas estratégicos del SPSU (Art. 30 de LDPS)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducir la pobreza y la vulnerabilidad de la población de El Salvador</li> <li>2. Mejorar los ingresos, empleo decente y seguridad social de la población salvadoreña</li> <li>3. Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña</li> <li>4. Vida saludable y bienestar para todas las personas</li> <li>5. Hábitat y vivienda seguros y sanos</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades Solidarias (Urbanas y Rurales)</li> <li>• Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza Extrema (en proceso de construcción)</li> <li>• Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles</li> <li>• Escolares</li> <li>• Alimentación y Salud Escolar</li> <li>• Vaso de Leche</li> <li>• Programa de Apoyo Temporal al Ingreso</li> <li>• Ciudad Mujer</li> <li>• Nuestros Mayores Derechos</li> </ul>



PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Empleo y Empleabilidad Joven (“Jóvenes con Todo”)</li> <li>• Programa Niñez y Juventud del Futuro (Una Niña, Un Niño Una Computadora)</li> <li>• Programa Más y Mejor Salud</li> <li>• Sistema Nacional de Cuido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensión Básica Universal</li> <li>• Programa de Agricultura Familiar</li> <li>• Paquetes Agrícolas</li> <li>• Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita</li> <li>• Acceso y Mejoramiento de Vivienda</li> <li>• Infraestructura Social Básica</li> <li>• Atención integral a la primera infancia</li> </ul>

Fuente: STPP (2015). Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019

Cabe destacar que dicho Plan posee una “Matriz de Seguimiento de Indicadores y Metas” que contiene 96 indicadores con una línea base para el monitoreo y evaluación de dicho plan, lo cual constituye un importante instrumento para evaluar los impactos y el avance en la cobertura de los programas.

## Protección social no contributiva en El Salvador

La protección social no contributiva incluye todos los programas detallados en el cuadro no. 1, sin embargo, en este documento de trabajo se hace énfasis en el programa de transferencias monetarias condicionadas, que tiene ya 12 años de funcionamiento, Comunidades Solidarias (antes Red Solidaria) y el resto de programas sociales (recuadro No. 1) serán desarrollados en publicaciones posteriores de la serie *Pisos de Protección Social en El Salvador*.

### 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, 2012, citado en Rivera Ocampo, 2016).

Las transferencias monetarias son entregadas a las madres<sup>2</sup>; en zonas rurales corresponden entre el

<sup>2</sup> Lo cual conlleva el perpetuar la no corresponsabilidad del mantenimiento del hogar y de la familia de manera igualitaria,

13% y el 20% del salario mínimo rural<sup>3</sup> 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 Comunidades Solidarias Rurales, 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. (Rivera Ocampo, 2016)

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 (cuadro 2 y 3). 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.

#### Comunidades solidarias urbanas

El programa Comunidades solidarias urbanas (CSU) comprende acciones para el fortalecimiento de la fuerza laboral, 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

como se señalaba en el anterior documento de trabajo en las críticas a los programas de transferencias monetarias condicionadas.

<sup>3</sup> A partir de enero de 2017, hubo un incremento del salario mínimo, que específicamente en el área rural oscila entre los USD \$200.00 a USD \$300.00.



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 estos 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 (Rivera Ocampo, 2016).

#### *Comunidades Solidarias Rurales*

El objetivo del programa Comunidades Solidarias Rurales (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 de los trabajadores y trabajadoras, 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 (STPP, 2012).

Actualmente el programa de comunidades solidarias 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 (Rivera Ocampo, 2016).



**Cuadro 2. Componentes del programa Comunidades solidarias urbanas**

Eje	Componente	Escala	Instancia Ejecutora
Capital humano	Bonos a la educación	Asentamientos urbanos precarios del municipio	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local Ministerio de Educación
	Atención integral para la primera infancia	Municipal	Ministerio de Educación Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
	Programa Nuestros Mayores Derechos (incluye Pensión Básica Universal)	Asentamientos urbanos precarios del municipio	Secretaría de Inclusión Social Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
	Oferta de nutrición y salud	Municipal	Ministerio de Salud
	Prevención social de la violencia con énfasis en niñez, juventud y violencia de género	Asentamientos urbanos precarios del municipio	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública Consejo Nacional de la Juventud Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
Servicios básicos	Mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios	Asentamientos urbanos precarios elegibles de los municipios	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
	Introducción de los servicios de agua potable y saneamiento básico en asentamientos urbanos precarios		Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
	Reducción de vulnerabilidad en asentamientos urbanos precarios	Asentamientos urbanos precarios en condición de riesgo	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Generación de ingreso	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso	Asentamientos urbanos precarios del municipio	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
	Intermediación laboral		Ministerio de Trabajo y Previsión Social
	Emprendimiento		Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
	Promoción de empleo intensivo en obra pública		Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Gestión territorial	Fortalecimiento institucional municipal	Municipio	Secretaría para Asuntos Estratégicos Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
	Fomento a la participación ciudadana		Gobiernos municipales
	Gestión comunitaria de riesgos ambientales		Gobiernos municipales

Fuente: Gobierno de El Salvador (2012). Documento Base Comunidades Solidarias



En el Informe de Avances del Plan Social de la STPP se menciona que la estrategia se irá implementando gradualmente en los municipios en los que vaya saliendo Comunidades Solidarias, el lanzamiento de la misma está proyectado para el 1er semestre de 2017. Los hogares y familias que se han incorporado son los que se encuentran en mayor situación de pobreza de los 262 municipios del país (totalidad del país), y que se ubican en los estratos del 1 al 7 (de los 20 que existen) identificados por el Registro Único

de Participantes y que dentro de sus integrantes la familia cuenta con niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas, estudiantes activos o que se han reincorporado a cualquiera de las modalidades ofrecidas por el sistema educativo oficial en tercer ciclo y bachillerato con edad máxima de 20 años, personas con discapacidad severa dependiente certificada por el Ministerio de Salud y personas adultas mayores a partir de 70 años (STPP, 2017)

**Cuadro 3. Comunidades Solidarias rurales: ejes, componentes e instancias ejecutoras**

Eje	Componente	Instancia Ejecutora
Capital humano	Bonos de educación y salud	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local Ministerio de Educación
	Oferta de salud y educación	Ministerio de Salud
	Programa Nuestros Mayores Derechos	Secretaría de Inclusión Social Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local Ministerio de Educación Ministerio de Salud Procuraduría General de la República Secretaría de Cultura
Servicios básicos	Infraestructura social básica	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local Ministerio de Educación Ministerio de Salud
Generación de ingreso	Fomento de las capacidades productivas de las familias	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local Ministerio de Agricultura y Ganadería / Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal Ministerio de Economía / Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa Ministerio de Trabajo y Previsión Social
	Promoción de empleabilidad	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local Ministerio de Trabajo y Previsión Social Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
	Fortalecimiento de capacidades locales para la producción	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
Gestión territorial	Fortalecimiento institucional municipal	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
	Fomento a la participación ciudadana	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

Fuente: Gobierno de El Salvador (2012). Documento Base Comunidades Solidarias

**RECUADRO NO. 1. Otros programas sociales no contributivos**

**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 y las estudiantes del sistema educativo público de los niveles de educación parvularia y básica, además del apoyo a pequeñas y pequeños y empresarios para que fortalezcan sus capacidades como proveedores del Estado en este rubro.

**Programa de Salud y Alimentación Escolar**

Este programa está conformado por tres componentes: refrigerio escolar, huertos escolares y fortalecimiento y desarrollo de la comunidad educativa. 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 Jóvenes con Todo***

Este programa de Empleo y Empleabilidad joven se enfoca en aquella población joven (de 15 a 29 años) que se encuentren desempleadas, subempleadas, fuera del sistema educativo formal o en transición de formación media al mundo productivo (para empleo o autoempleo). Con el objetivo de promover el desarrollo de habilidades y competencias para mejorar el acceso al mercado laboral y la inserción productiva en las juventudes. Este se focalizará en territorios que cumplan los siguientes criterios: oportunidades de crecimiento, violencia y criminalidad, altas tasas de migración y pobreza por ingresos (INJUVE, 2017).

#### ***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 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 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.

#### ***Atención a la primera infancia***

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. Incluye los componentes: a) Salud, Alimentación y Nutrición; b) Registro de Nacimiento; c) Estimulación Temprana y Educación Inicial; d) Cuido; e) Habilidades para el Cuido; f) Ingresos y Apoyo a las Familias; y g) Protección Especial.

*Fuente: Sitios web oficiales de las instancias gubernamentales responsables.*

### ***Población beneficiaria y cobertura de los programas sociales del SPSU***

A partir de las evaluaciones de impacto y resultado que se hicieron al final de la gestión 2009-2014; se están haciendo modificaciones a algunos programas sociales. Tal es el caso del programa Jóvenes con todo que toma las lecciones aprendidas del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) el cual finalizó en 2015, y de la estrategia de erradicación de pobreza, la cual parte de lo avanzado por comunidades solidarias, que además de las transferencias monetarias incluye que niñas y niños asistan a la escuela, que reciban atención médica oportuna preventiva, también incluye inclusión productiva y financiera así como capacitaciones para la vida para que las familias aborden la temática de manera integral y lograr un resultado sostenible en el tiempo. (STPP, 2017)

En términos de beneficiarios y cobertura, tal como se lo plantea el programa de Alimentación Escolar y Dotación de Uniformes previamente descrito, el objetivo es alcanzar al 100% de la población

estudiantil del sistema educativo público, por lo cual son los dos proyectos que más beneficiarios tienen (cuadro 4). Sin embargo, existen algunas brechas importantes de cobertura, como es el caso de los programas CSR y CSU que, para 2015 sólo cubría el 9,1% de los hogares en pobreza urbana (FISDL, 2016). Similar situación se observa con la pensión básica universal que, hasta 2016, sólo cubría 4% de los adultos mayores de 70 años que pudieran beneficiarse de dicha transferencia (HelpAge International, 2017).



**Cuadro 4. Beneficiarios del SPSU por programa, en miles de personas (2008-2016)**

Programa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bonos CSR	83,6	105,8	98,3	90,9	83,1	75,4	75,0	72,2	60,7
Pensión CSR y CSU		6,5	8,0	13,5	25,5	28,2	32,2	32,2	31,2
Bono-CSU					2,7	5,2	5,8	6,7	6,3
Uniformes			1,377,1	1,316,3	1,281,8	1,246,3	1,228,5	1,299,3	1,239,1
Alimentación Escolar	877,0	1,310,3	1,316,8	1,334,0	1,339,7	1,340,0	1,320,8	1,275,9	1,210,5
Vaso de Leche				246,1	499,8	821,0	821,0	934,6	944,5
Paquetes agrícolas	436,9	550,0	538,0	419,6	474,9	536,1	570,0	570,0	570,0
Ciudad Mujer				22,8	62,9	223,8	323,1	340,1	338,3
PATI			3,6	14,5	27,9	23,4	8,4	3,5	0,417
Pensión Veteranos									1,5
Programa Indemnizatorio									32,8
Empleo Empleabilidad									0,597
Un niño, una niña, una computadora							2,7 equipos	8,4 equipos	22,2 equipos; 377,53 estudiantes

Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2017

Las simulaciones de la OIT, elaboradas en consulta con el Fondo Monetario Internacional (FMI), muestran que la extensión de estos programas a todas las personas que viven en la pobreza extrema costaría entre un 1,1 por ciento y un 1,5 por ciento del PIB al año (ILO-IMF, 2012). Según estos organismos, para generar el espacio fiscal necesario para la aplicación de un Piso de Protección Social más amplio, el gobierno deberá seguir reorientando el gasto actual y/o reforzando la recaudación tributaria más allá del esfuerzo previsto en la actual versión del plan de desarrollo.

El estudio de costos de El Salvador se centra principalmente en transferencias monetarias básicas y programas básicos de protección de salud, ya que son las áreas que forman parte del piso de protección social. El estudio ofrece además algunos comentarios sobre los regímenes tributarios existentes en El Salvador y las ideas para mejorar la cobertura de los regímenes contributivos de seguridad social (y así reducir el costo de los esquemas no contributivos).

El estudio estima los costos posibles de tres escenarios RAP (Concentración de Pobreza

Extrema de transferencias, enfoque de Pobreza y Universalismo) y simula los costos proyectados de un cuarto escenario, la actual estrategia gubernamental Plan Quinquenal. Los tres hipotéticos escenarios de RAP fueron diseñados en base a las brechas identificadas en el actual sistema de protección social en El Salvador.

En los tres escenarios de RAP, el paquete Pisos de Protección Social (PPS) estaba compuesto por 1) una transferencia monetaria dirigida a familias con niños y niñas, 2) una transferencia monetaria dirigida a mujeres embarazadas, 3) una pensión no contributiva para personas ancianas, 4) un subsidio no contributivo para personas discapacitadas (que no existe en el actual paquete gubernamental), 5) la transferencia de efectivo del PATI (transferencias temporales de efectivo a personas desempleadas que incluye un componente de trabajo / capacitación), y 6) la ampliación de los beneficios de atención básica de salud.

Los tres escenarios de RAP sólo difieren en términos de población objetivo. El primer escenario se dirige a la población extremadamente pobre, el



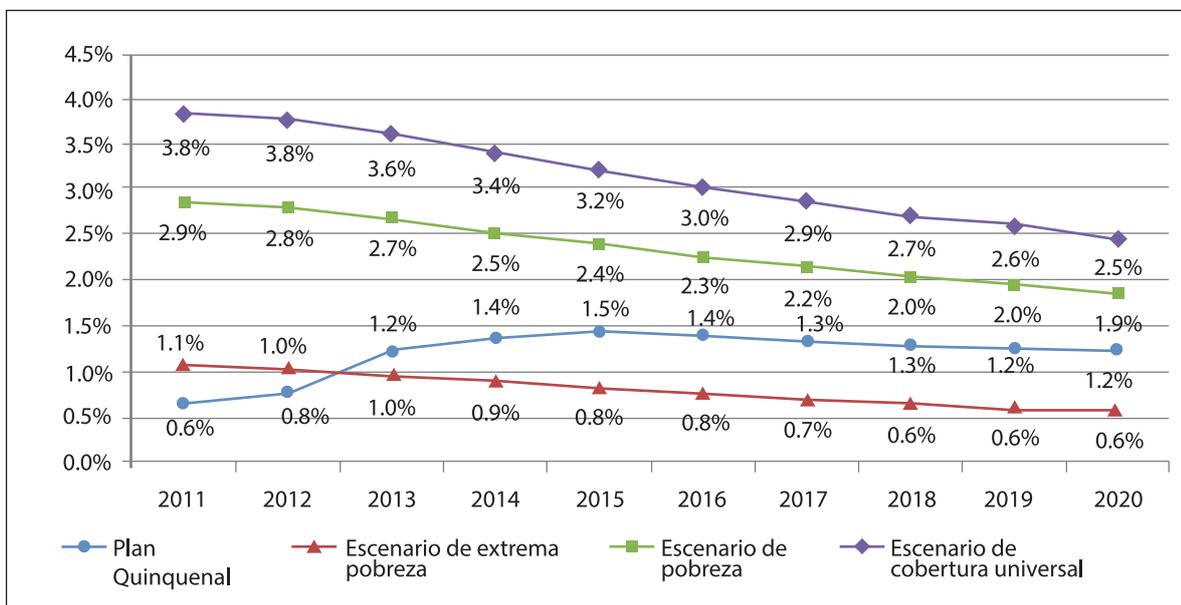
segundo a la población pobre y el tercer escenario aseguraría la cobertura universal de las prestaciones por desempleo, las pensiones y la atención de la salud cubriendo a aquellas personas que no están cubiertas por el seguro social. El Plan Quinquenal, el cuarto escenario, es un Plan de Desarrollo a 5 años (2009-2014) establecido por el gobierno pasado que prevé la implementación de un “Sistema Universal de Protección Social”, enfocado en particular a la población pobre y vulnerable.

Los tres escenarios de RAP son hipotéticos y se calculan sin un proceso gradual, contrario a la estrategia del Plan Quinquenal del gobierno actual que comienza en niveles de gasto más altos que los escenarios de RAP. En el caso de una fase progresiva, las curvas de los tres escenarios RAP tendrían un comportamiento mucho más parecido a la curva del Plan Quinquenal, con un aumento durante el período de expansión de la cobertura. Según la OIT y el FMI, al estimar los costos de varios escenarios, el Plan Quinquenal y el Escenario

de Extrema Pobreza, fueron los dos escenarios más viables de las alternativas analizadas. Una introducción gradual de estos dos escenarios sería el enfoque más factible, que también estaría en línea con la visión de responsabilidad fiscal según el FMI, que incluiría acciones como: aumento del 3% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), aumento del 3% del Impuesto sobre la Renta (ISR), la reducción de subsidios del 20%, hacer más eficiente la recaudación de impuestos (combate a la evasión<sup>4</sup>), optimizar la gestión del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), entre otros. Inclusive se llega a proponer la reducción del 20% de la pensión mínima, vulnerando la capacidad adquisitiva en la población adulta mayor.

En el gráfico 1, siguiente se comparan las estimaciones preliminares de costos para los cuatro escenarios.

**Gráfico 1. Estimaciones de costos y proyecciones para los 4 escenarios como porcentaje del PIB, 2011-2020**



Fuente: (ILO-IMF, 2012)

<sup>4</sup> La evasión del Impuesto Sobre la Renta (ISR) es de más de \$935 millones, de los cuales, \$793 millones es producto de las empresas y el resto de las personas naturales que declaran sus rentas diversas. De acuerdo con Lazo (2014) solo los \$793 millones que se evaden del ISR equivalen al 50% de la recaudación de ese impuesto a escala nacional. En tanto, la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se eleva a \$1,069.58 millones. Todo esto equivale a 10.64 veces el presupuesto de todos los programas del SPSU para 2013.



Sin embargo, no se proponen otras medidas como la revisión de los incentivos fiscales tanto del régimen de zonas francas como de otros sectores, que para el año 2013 sumaron un total de US\$490 (Lazo F., 2014) millones equivalentes a 2,8 veces el presupuesto de ese mismo año de todos los programas del SPSU. Tampoco se hace referencia a la opción de introducir impuestos más progresivos como el impuesto al patrimonio o el impuesto predial.

El estudio de la OIT y del FMI analiza además las razones por las que los costos de las garantías mínimas de pensiones en El Salvador son altos. Muestra que el costo de transición provocado por la privatización de las pensiones es muy alto y recomienda, entre otras cosas, la reintroducción de un pilar público equilibrado y bien administrado, que podría reducir el costo de transición. También se formulan otras recomendaciones sobre el papel futuro del ISSS en la provisión de beneficios a nivel de piso y aprovechando su experiencia en

prestaciones en efectivo que podrían explotarse para una prestación de bajo costo de pensiones básicas y seguro de desempleo no contributivo.

No existe duda que se han hecho avances significativos desde la puesta en marcha de la reforma de salud y de la ejecución de los programas relacionados con el SPSU, sin embargo, El Salvador sigue presentado brechas severas de cobertura y calidad (CEPAL, 2014) en comparación con el resto de países de la región latinoamericana y centroamericana con respecto a Costa Rica y Panamá.

Como se observa en el cuadro 5, todos los países de Centroamérica, a excepción de estos últimos, presentan brechas severas en términos de cobertura de pensiones, gasto privado en salud y trabajo infantil, son los que más remesas como porcentaje del PIB reciben, evidenciando también la necesidad de emigrar que presentan.

**Cuadro 5. Centroamérica y algunos países de América Latina y el Caribe: indicadores relacionados con la cobertura promedio de los sistemas de protección social**

Por tipo de brecha	Cobertura de pensiones	Asalariados con cobertura de pensiones	Trabajo infantil (de 10 a 14 años)	Gasto privado en salud	Remesas del exterior
	Como porcentaje de la población de 65 años o más	Como porcentaje de la población de 65 años o más	Como porcentaje de la población de 10 a 14 años	Como porcentaje del gasto total de los hogares	Como porcentaje del PIB
Brechas modestas (1)	75.7	72.5	3.3	3.5	0.9
Brechas moderadas (2)	25.0	55.4	15.8	4.9	3.6
Brechas severas (3)	12.7	37.6	19.2	5.8	11.9

Fuente: ICEFI con información de CEPAL (2014).

(1) Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela

(2) Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana

(3) Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay

## Perspectiva general del sistema previsional y de salud en El Salvador

### Sistema Previsional Contributivo

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 docentes y el personal de las fuerzas armadas, quienes perciben mayores beneficios.

### Sistema Público de Pensiones

El Sistema Público de Pensiones (SPS) fue creado en 1953 y era regulado por el ISSS. Consistía en un sistema de reparto que protegía en caso de vejez, discapacidad y defunción, y se financiaba mediante una contribución global proveniente de los salarios. 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 las y 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, posterior a la privatización.

#### *Sistema de capitalización individual*

El sistema de capitalización individual (SAP) fue creado en 1996 y está en plena vigencia desde 1998. Cubre a todo tipo de trabajadores y trabajadoras, es obligatorio para las y los trabajadores asalariados y voluntario para las y los trabajadores independientes. El 98% de la población que contribuye a la seguridad social está afiliada 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 y trabajadoras asalariadas, con el 6,25% restante. Por su parte, las y 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.

La principal prestación de este régimen es la pensión de vejez a través de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP). También existe la opción de incluir un Seguro de Invalidez y Supervivencia. Quienes hayan contribuido al menos por 25 años, hayan agotado sus reservas en la CIAP y no tengan otras fuentes de ingreso, pueden optar por una pensión mínima (Mesa-Lago, 2007, citado en Rivera Ocampo, 2016).

Las personas que hayan contribuido durante el mismo período y tengan pensiones cuyo monto sea insuficiente para cubrir las necesidades básicas, podrán acceder a una pensión de bienestar mínima. Dados los actuales niveles de cotización de la población en El Salvador, se estima que la gran mayoría de las personas afiliadas requerirá este tipo de beneficio.

Los trabajadores y trabajadoras afiliadas al SPS que decidieron pasar al nuevo sistema, reciben un bono de reconocimiento llamado certificado de traspaso. El monto total de este bono es calculado y pagado al momento del retiro. La protección

social contributiva depende casi totalmente de las contribuciones individuales, aunque el sistema de reparto está financiado por reservas estatales (Mesa-Lago, 2007, citado en Rivera Ocampo, 2016).

En el sistema de pensiones actual hay segmentos que perciben diferentes beneficios. Un primer segmento son las y los cotizantes y pensionados obligados al sistema público y se conformó en el marco de la reforma de 1998 por las personas mayores de 50 años a quienes se les mantuvo en el sistema público<sup>5</sup>. Actualmente en este segmento existen más de 100,000 personas pensionadas. Estas personas son parte de uno de los segmentos que recibe de los mejores beneficios en el sistema, dado que sus tasas de reemplazo (que es la proporción de la pensión respecto a su último salario) son en promedio entre 60% y 70%. Estos beneficios están demandando recursos del Estado de entre 400 y 450 millones de dólares anuales, lo cual no disminuirá hasta el año 2030 (Salinas, 2015).

Esto se debe a varias razones, una de ellas es que la mayor parte de las personas cotizantes se pasan al sector privado y se dejan en el sector público las y los pensionados o los sectores próximos a pensionarse. La otra razón es que los aportes que estos contribuían al sistema son insuficientes para sostener el nivel de beneficios que se les ofrece. Como resultado de ello las reservas técnicas que ascendían a \$339 millones se agotaron en el año 2001, posterior a lo cual debe de sostenerse la pensión con fondos públicos<sup>6</sup>.

Otro segmento es el de los optados al privado, que son aquellos que al momento de la reforma tenían entre 36 y 50 años, y escogieron el sistema privado, o simplemente por defecto se les incorporaba a las AFP. Muchos de estos, posterior a la reforma de 1998, iban a empezar a ver reducidos sus beneficios puesto que, en un sistema de capitalización individual o privado, las pensiones se calculan sobre la base de los ahorros de los cotizantes y las rentabilidades de los mismos. En promedio las

<sup>5</sup> Siempre en este mismo segmento se encuentran aquellas personas a las que se les denomina optados al sistema público que eran aquellas personas entre 36 y 50 años que optaron por mantenerse en este sistema

<sup>6</sup> De hecho, a partir de ese año (2001) el Estado emite eurobonos con el propósito de financiar pensiones, se estima que entre 2001 y 2006 se emitieron cerca de \$1,200 millones de dólares, para el pago de las pensiones. Esa espiral de financiación de deuda previsional con eurobonos continúa hasta hoy.



cotizaciones generadas en este sistema solo pueden otorgar una tasa de reemplazo promedio de 40%, es decir que, si ganaba 600 dólares, lo más que iba a obtener eran \$240 dólares en promedio.

Por esta razón, se creó el decreto 1217, que buscaba equiparar las pensiones del público con el privado y se entregó un certificado de traspaso complementario que aumentaba la pensión con la cual estos se jubilarían, aunque con el paso del tiempo esta disminuiría hasta llegar a la pensión mínima. Pero esto también incrementa cada vez más las obligaciones del Estado, pues asume la provisión de este certificado de traspaso que presiona aún más las finanzas públicas.

Luego en el año 2006 se implementa otro decreto llamado Decreto 100, con el cual se amplían los beneficios del decreto 1217 ahora de manera vitalicia, es decir, que la pensión ya no se recalcula año con año y por tanto no disminuye, lo cual se mantiene durante toda la vida del pensionado. Esto significa que prácticamente se le regresan todos los beneficios que reconocía el sistema público, pero el Estado termina asumiendo las pensiones altas luego que se terminan los ahorros de los pensionados. Las tasas de reemplazo promedio de este segmento se encuentran entre el 60% y el 70%, otorgado de manera vitalicia.

Es decir, los pagos de pensiones, en su mayoría, los realiza el Estado, pero no ocurre eso con los ingresos. Por esta razón en el 2006, se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), para hacer frente a los compromisos fiscales que tenía el gobierno, que consiste en emitir títulos valores, denominados certificados de inversión previsional, los cuales obligatoriamente son adquiridos por las AFP. Eso significa que con los ahorros de los cotizantes se pagan a los pensionados presentes.

Finalmente está el segmento de los obligados al sistema privado, que son la mayoría de los cotizantes, en este segmento se encuentran alrededor de un millón 400 mil cotizantes, que son las personas que al momento de la reforma tenían edades menores a 36 años e incluye los nuevos ingresantes. Estas personas obtendrán una pensión calculada según los ahorros individuales y la rentabilidad de los mismos y sus beneficios serán muy inferiores a los reflejados en los otros segmentos. El salario

promedio de este segmento es de entre 300 y 350 dólares lo que significa que la mayor parte de estos obtendrán una pensión igual o inferior a la pensión mínima y es el Estado quien subsidiará la mayor parte de la pensión.

En las actuales circunstancias el Estado necesita de cerca de mil millones de dólares por año hasta el año 2030 para el pago de pensiones que representa en promedio, un 2% del PIB por año. Las obligaciones previsionales de mantenerse las actuales circunstancias, podría llegar a representar un 32% del PIB al 2030 y un gasto presupuestario en ese mismo año del 15% del presupuesto (Salinas, 2015).

Actualmente, existen diversas posturas y lecturas respecto de las causas detrás de la creciente fragilidad fiscal como producto de la insostenibilidad del sistema de pensiones, pero lo cierto es que, como proporción del déficit fiscal, el costo anual de las pensiones es alto. Mientras que el déficit fiscal –que es la diferencia entre los ingresos y gastos anuales del Estado– ronda el 3.2% del PIB. Es decir que las pensiones representan cerca del 60% del déficit fiscal anual de El Salvador.

Hoy en día es urgente una reforma para garantizar el pago de las pensiones para los actuales pensionados, lo cuales poseen “derechos adquiridos” y se busca mantener los actuales beneficios, lo cual solo es posible con un cambio estructural del sistema<sup>7</sup>. Además, se pretende garantizar los recursos públicos para el pago de las pensiones mínimas y ampliar la cobertura hacia los trabajadores del sector informal a través de un pilar no contributivo, principalmente hacia los sectores de mayor vulnerabilidad social. Además, es imprescindible mejorar la sostenibilidad financiera sin que eso signifique necesariamente un aumento de la edad de jubilación o un incremento de la tasa de cotización.

7 Sin embargo y citando a (Lazo C. A., 2017): “¿Pero existen derechos adquiridos cuando estos fueron obtenidos a partir de la aprobación irresponsable de decretos que afectaron adversamente las finanzas públicas? ¿Hay derechos adquiridos cuando quienes lo reciben son un grupo pequeño y privilegiado de la población que tuvo la ventaja de tener un trabajo formal, a costa de una gran mayoría de la población carente de trabajos de calidad? ¿Hay derechos adquiridos cuando el cumplimiento de tales beneficios se hace a costa de sacrificar la provisión de bienes y servicios que beneficiarían a la población?”



### Cobertura actual del sistema de seguridad social

En 2006, sólo el 32,3% de la población económicamente activa cotizaba a la seguridad social en El Salvador y el 15,5% de la población mayor de 65 años tenía acceso a una pensión (Mesa-Lago & Franco, 2010). Una década después, de cada 100 personas ocupadas 34 están afiliados o cubiertos por algún sistema de seguridad social público o privado (cuadro 6). En el área rural 17,1% están cubiertos, en el área urbana ese porcentaje es de 43.6%. Por otra parte, se observa que sólo el 35% de las mujeres ocupadas están cubiertas por un sistema de protección social mientras que ese porcentaje en hombres es de 34.1% (DIGESTYC, 2016).

Hay que considerar también que, dada la alta tasa de informalidad del mercado laboral en el país, la población que cotiza a la seguridad social no permanece estable en el tiempo. La densidad de cotizaciones es baja y, por lo tanto, hay pocas posibilidades de que todas las personas contribuyentes alcancen el número de cotizaciones requeridas para acceder a una pensión contributiva a futuro. Esto se evidencia en la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), donde se establece que cada 100 personas ocupadas como asalariadas permanentes o temporales, 43 reportan haber firmado un contrato de trabajo. De estas cuarenta han firmado un contrato por tiempo indefinido y dos personas un contrato por tiempo fijo.

**Cuadro 6. Cantidad de personas afiliadas y pensionadas en el ISSS (2006-2016)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Cotizantes</b>	767,19 8	804,07 5	826,97 4	805,60 0	823,01 5	849,41 9	868,59 1	911,61 2	933,25 6	948,44 2	971,98 6
<b>Pensionados</b>	116,23 0	119,46 8	122,25 9	124,15 0	127,26 6	130,70 0	134,65 3	139,00 2	143,25 7	147,95 7	155,84 1
<b>PEA</b>	237654 0	242245 3	246969 7	251795 4	256731 5	261690 2	266656 0	271677 3	276656 0	281591 6	286374 6
<i>Porcentaje de la PEA que cotiza</i>	32.3%	33.2%	33.5%	32.0%	32.1%	32.5%	32.6%	33.6%	33.7%	33.7%	33.9%

Fuente: Anuario estadístico ISSS (2016) y EHPM (varios años)

### Panorama del sector de salud en El Salvador

El sistema de salud está organizado en tres sistemas: salud pública, seguro social y servicios privados. Estos últimos consisten principalmente en gastos de bolsillo dado que el aseguramiento privado es ínfimo y reservado a los sectores más pudientes. Las prestaciones que ofrece cada sistema están altamente estratificadas: la seguridad social ofrece servicios de mejor calidad que los del sistema público de salud.

El MINSAL es responsable de monitorear el desempeño de todas las instituciones de salud y de la seguridad social públicas y brinda servicios de salud a nivel local mediante los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). Los SIBASI ofrecen acceso universal, aunque, en la práctica, atienden particularmente a las personas en condiciones de pobreza y no aseguradas, quienes representan en

85% de la población nacional y constituyen su foco de atención.

El MINSAL ha dirigido el proceso de Reforma de Salud desde 2009 y se actualizó la Política Nacional de Salud. Actualmente se cuenta con 815 establecimientos organizados en Redes Integrales e Integradas de Salud, con la consiguiente inversión y ampliación de la infraestructura en 5 redes regionales, 17 redes departamentales y 68 microrredes intermunicipales de establecimientos de salud, en las cuales se discuten las prioridades en salud de los territorios. Se ha consolidado la estrategia de Equipos Comunitarios de Salud Familiar con un total de 575 ECOS familiares y especializados en 184 municipios (Ministerio de Salud, 2017).

Los servicios brindados por el MINSAL coexisten con instituciones que dependen de la seguridad social: el ISSS, el Bienestar Magisterial y la Sanidad



Militar. El acceso a estas instituciones, que atienden a trabajadoras y trabajadores activos y a quienes ya se han pensionado, está determinado por las cotizaciones realizadas durante su vida laboral y, en algunos casos, se entrega a las y los dependientes de las personas aseguradas. Los beneficios entregados por cada institución difieren y son mejores en términos de calidad en el caso del Bienestar Magisterial y la Sanidad Militar.

A las prestaciones otorgadas por el ISSS tienen acceso las personas aseguradas, sus cónyuges, compañeros/as o viudas y sus hijos, así como las y los cesantes y personas pensionadas por discapacidad. El ISSS ofrece servicios quirúrgicos, farmacéuticos, odontológicos, hospitalarios, laboratorio, prótesis y ortopedia. El Bienestar Magisterial ofrece atención a cónyuges y compañeros/as, hijos e hijas dependientes y solteros menores de 21 años. En el primer nivel de atención médica opera a través de médicos/as de familia en áreas de maternidad, medicina preventiva, enfermedad y emergencias, promoción de salud, visitas domiciliarias y referencias. El nivel secundario incluye convenios con clínicas privadas y hospitales.

Dado que el sector de salud no tiene mecanismos formales de coordinación institucional, una misma persona puede tener acceso a más de un sistema. La mayoría de la población está cubierta por el MINSAL.

De acuerdo a la EHPM (2016), el año pasado, de las personas que se enfermaron y consultaron con alguien, a nivel nacional el 50,8% lo hizo en una unidad de salud o casa de salud del MSPAS, el 11,2% consultó en un hospital del MSPAS, por otra parte, el 9,5% consultó en unidades del ISSS ya sea unidades médicas, clínicas comunales o empresariales, mientras que el 5,6% consultó en un hospital del ISSS. Por su parte el 17,2% de las personas que se enfermaron y consultaron, lo hicieron en hospital o clínica particular, mientras que el 5,7% consultó en otros lugares como el hospital militar, bienestar magisterial, ONG, farmacias, clínica natural, etc.

En el año 2016 el 24,1% de la población total del país manifestó tener algún seguro médico, este porcentaje es de 10,7% en el área rural y de 32,4% en el área urbana, mostrando una importante brecha en términos de área de residencia; la misma que se

amplía al compararlo con la que se registra para el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS).

En cuanto al sexo se observan leves diferencias puesto que el porcentaje en los hombres superan al de las mujeres en 2,2 puntos porcentuales. Por su parte el análisis por quintiles de ingreso, revela una brecha muy marcada, ya que, del quintil con más altos ingresos, el 44% se encuentra cubierto mientras que en el quintil con menos ingresos solo el 2,3% lo está.

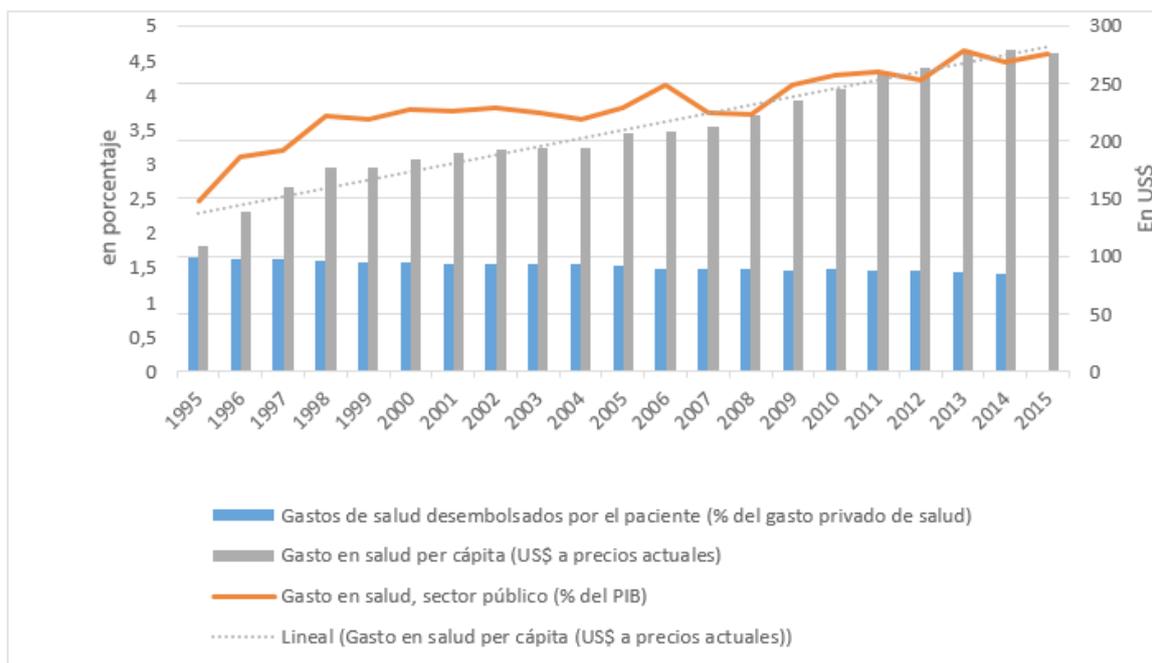
De la población cubierta con seguro médico, el 91,9% tienen acceso a seguro médico a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) ya sea como cotizante, beneficiario o retirado, el 6,1% lo tiene a través del Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM), el 1,8% por medio del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), mientras que el 0,2% cuenta con un seguro privado colectivo u otro (DIGESTYC, 2016).

En términos de gasto público en salud (gráfico 2), se observa una tendencia creciente en los últimos 20 años, pasando del 2,4% en 1995 al 4,6% en 2015, lo que significa casi una duplicación del gasto en salud en los últimos 20 años. Acompañada de esta tendencia, se ha dado la reducción de los gastos de bolsillo<sup>8</sup> en un 14% (en US\$ actuales) para el mismo período. El aumento más significativo ha sido el del gasto en salud per cápita que ha crecido 2,5 veces para dichos años.

<sup>8</sup> Los gastos desembolsados por el paciente son cualquier erogación directa por parte de los hogares, incluidos las gratificaciones y los pagos en especie a los médicos y proveedores de fármacos, dispositivos terapéuticos y otros bienes y servicios destinados principalmente a contribuir a la restauración o la mejora del estado de salud de individuos o grupos de población. Es una parte del gasto privado en salud.



Gráfico 2. Evolución de indicadores de salud (1995-2015)



Fuente: Base de datos de cuentas nacionales de salud de la Organización Mundial de la Salud (2017<sup>9</sup>) y, Dirección de Planificación (Ministerio de Salud, 2017)

## Perspectiva general de la atención a la infancia y adolescencia

En materia de protección integral de la niñez y de la adolescencia, El Salvador cuenta con la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia - LEPINA (2009), que en su diseño presenta un enorme potencial para articularse con la política de protección social. El concepto de protección integral expresado en dicha ley refiere al conjunto de acciones, políticas, planes y programas que se pueden ejecutar desde el Estado o combinado entre las organizaciones estatales y de la sociedad civil. Estas acciones, políticas, planes y programas se orientan a garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes gocen de manera efectiva y sin discriminación de sus derechos humanos. Al mismo tiempo, atienden en forma focalizada las situaciones especiales en que se encuentran niñas, niños y adolescentes individualmente considerados o reunidos en determinado sector de la infancia que ha sido vulnerada en sus derechos. El criterio de integralidad es esencial en tanto exige garantizar los derechos a toda la niñez y la adolescencia sin discriminación alguna, no sólo a quienes se encuentran en situaciones de riesgo social.

En términos de diseño institucional esta ley creó una instancia rectora de nivel nacional del Sistema

Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CONNA). Este consejo tiene carácter autónomo y está integrado por ministros y viceministros, así como autoridades de instituciones autónomas y organismos de la sociedad civil. Además, la LEPINA establece comités locales y una red de atención compartida de la cual participa el conjunto de instituciones públicas, privadas o mixtas responsables de la implementación de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (art. 169 de la Ley) la cual contemplaría las políticas sociales básicas y las políticas sociales de asistencia. Por otro lado, esta legislación crea la Red de Atención Compartida, conjunto coordinado de entidades de atención a la niñez y la adolescencia que busca promover la articulación a nivel local entre medidas que eviten situaciones de revictimización de niñas, niños y adolescentes asociadas a la compartimentación de estas (Franzoni, 2014).

Por otra parte, en concordancia con la Política Nacional de Salud y como parte del SPSU, el Plan Quinquenal de Desarrollo establece la necesidad de contar con un Sistema Nacional Integrado de Salud que permita a todas las personas un acceso oportuno a un servicio de salud equitativo, universal y de

<sup>9</sup> <http://apps.who.int/nha/database>



calidad. Con ello, se instala y refuerza la presencia estatal en los territorios, lo que en términos prácticos permite detectar tempranamente, a partir de la gestación, el incumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia desde su primera infancia. Ante esta situación es posible impulsar, desde el sector salud, el acercamiento de la oferta pública a las familias y niñas, niños y adolescentes que requieran de atención especializada o general en cualquiera de los ámbitos vinculados a sus derechos sociales y económicos.

En cuanto al gasto público dirigido a este grupo etario, en una investigación reciente, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Plan Internacional han medido la inversión pública destinada a la niñez y adolescencia (IPNA) entre 2007 y 2015, para conocer cuánto destina el Estado salvadoreño a la protección, promoción y realización de los derechos de su niñez y adolescencia.

Según dicha investigación, en 2017 la inversión en IPNA propuesta asciende a USD 1,525.6 millones, superior a los USD 1,497.6 millones presupuestados en 2016, pero inferior a los USD 1,543.1 millones que se destinaron en 2015. Además, la prioridad macroeconómica (la IPNA como porcentaje del PIB) sería de 5,5%, es de reconocer que esta proporción viene disminuyendo ininterrumpidamente desde el 2012 cuando era del 6,2%. En términos per cápita, los resultados muestran que para el 2017 El Salvador invertiría apenas cuatro centavos más por cada niño, niña y adolescente de lo que destinó en 2015; sin embargo, este incremento se desvanece cuando se contrastan las cifras en términos reales (constantes a precios de 2007), que demuestran un deterioro de las inversiones, reflejando asignaciones inferiores a las de 2015 (ICEFI, 2016).

Todo esto vuelve a reafirmar que el enfoque de “austeridad” se podrá realizar con menos protección social, salud y educación para la niñez y juventud salvadoreña. Es preocupante que en los últimos dos años la inversión en niñez per cápita se ha reducido 0,8% cada año, mientras que en el gobierno anterior tuvo incrementos anuales (promedio) del 5,0%. Esto a su vez, observando los otros indicadores

queda evidenciado que el problema de El Salvador es un problema de suficiencia de los recursos públicos.

En 2017, el 53,5% de la IPNA sería ejecutada por el Ministerio de Educación, sin embargo, preocupa que se prevea una disminución de USD 6,4 millones respecto al presupuesto aprobado en 2016, lo que provocará una reducción en las asignaciones de la educación de la primera infancia, educación básica y educación media, así como del desarrollo de la ciencia y la tecnología.

En cuanto a gasto público dirigido a primera infancia tres categorías absorben más de 90% del gasto. Primero se destaca Salud, concentrando el 36,3% y 40,4% en 2012 y 2013, respectivamente. Se identificaron como gasto dirigido a la primera infancia y niñez a la Atención a la Salud Integral Materno Infantil, al gasto del Hospital Nacional Benjamín Bloom y al del Hospital Nacional de Maternidad. El segundo lugar lo ocupa Cuidado y educación, que representa el 34,0% y 31,8% del gasto en 2012 y 2013. Aquí se identificó el gasto dirigido a la educación inicial y parvularia y diversas actividades de apoyo y mejora de la educación. En tercer lugar, surge el gasto en Condiciones de vida, pasando de un 22,4% en 2012 a un 17,9% en 2013. La participación activa del MINSAL se logró identificar las erogaciones en salud dirigidas a la primera infancia y niñez de toda la red de servicios públicos de salud, incluyéndose los gastos devengados por el Hospital Benjamín Bloom y el Hospital Nacional de la Mujer (Ministerio de Salud, 2017).

UNICEF, ICEFI y Plan Internacional señalan que el presupuesto no es capaz de dar respuesta a la preocupante realidad que vive la niñez y adolescencia salvadoreña, tal como quedó evidenciado en el contexto social: altos niveles de trabajo infantil, incremento de la niñez migrante, así como casi 780,000 niños, niñas y adolescentes fuera de las aulas.

### **Inversión gubernamental en protección social**

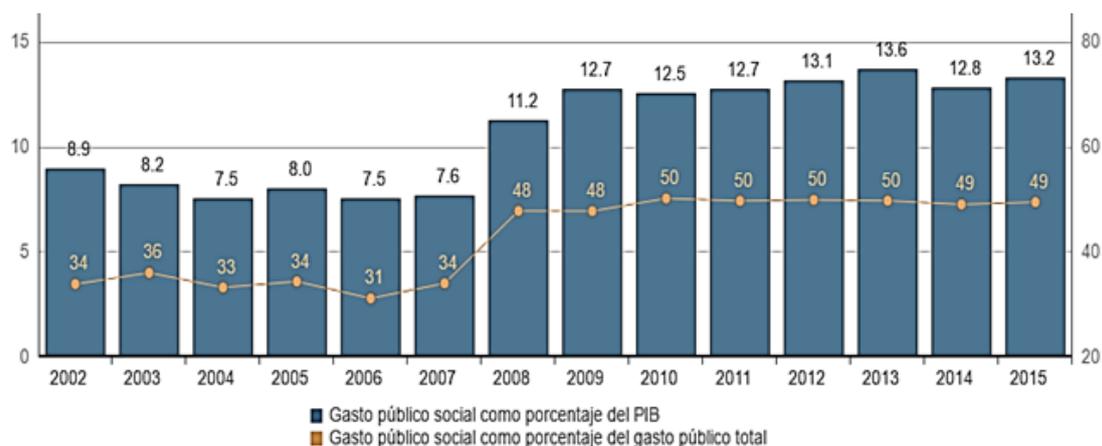
En el gráfico 3, puede observarse la evolución de 2002 a 2015 del gasto público social como porcentaje



del Producto Interno Bruto (PIB), el cual pasó de 8.9% a 13.2%. En la misma línea, el gasto público social como porcentaje del gasto público total, pasó del 34% al 49%. En el mismo período, el gasto social per cápita real pasó de \$383 a \$541 (Base de datos de CEPAL). Para el Banco Mundial, El Salvador ha realizado importantes esfuerzos en la ampliación de la cobertura del gasto en protección

social y empleo (PSE) a partir de 2009, desde una base baja hasta niveles que están más en el rango de los estándares regionales. Tomado en conjunto, el gasto en PSE está todavía en el rango inferior en términos regionales. Sin embargo, El Salvador asigna el mayor porcentaje del PIB a la asistencia social —principalmente vía subsidios— en la región centroamericana.

**Gráfico 3. El Salvador: gasto social del sector público, 2002-2015**  
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Base de datos de Inversión Social, CEPAL (<http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/salvador>)

Desde la institucionalización del SPSU, se han puesto en marcha diversos programas públicos que proveen algunas de las garantías del Piso de Protección Social, incluido un programa de transferencias monetarias condicionadas a familias con hijos y mujeres embarazadas; una pensión de vejez no contributiva para los pobres que viven en zonas rurales; un sistema público de atención médica básica; y un programa de transferencias monetarias para las personas desempleadas vinculado a la formación o al servicio comunitario (OIT, 2011).

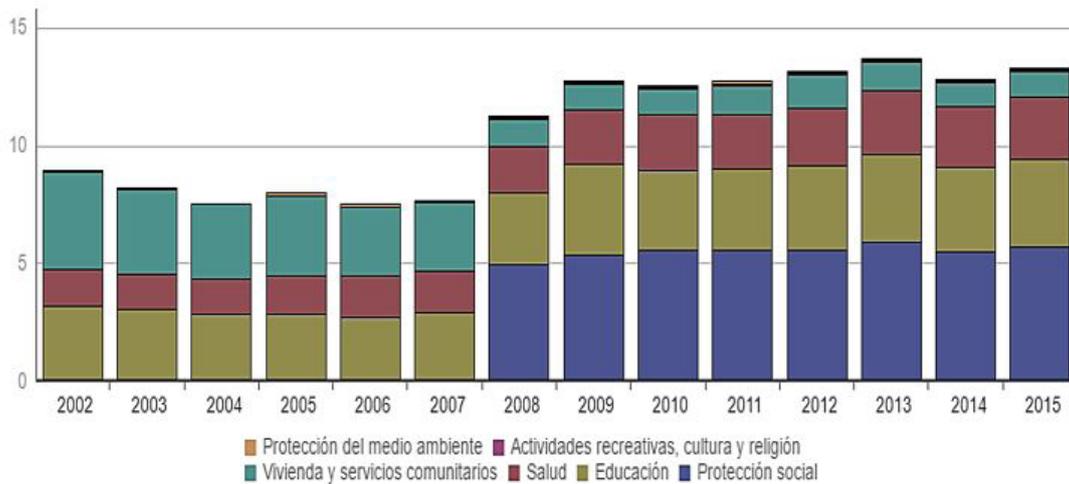
social del sector público (GSSP) de 5,46 como porcentaje del PIB desde 2008 hasta 2015. El Salvador ocupa la posición 9ª de diecinueve países en cuanto al porcentaje del GSSP con un 5,7% para 2015. Argentina ocupa la primera posición con un 14,1% y Haití la última con un 0,5% del GSSP como porcentaje el PIB.

Como se observa en el gráfico 4, el rubro de Protección Social<sup>10</sup> es el que marca la diferencia en el presupuesto público desde el año 2009, que ha supuesto un promedio de gasto en protección

<sup>10</sup> El gasto público en materia de protección social se refiere a los desembolsos destinados a servicios y transferencias a personas y familias que cubren las siguientes subfunciones de la protección social: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites (sobrevivientes), familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. Esta función cubre riesgos que puede enfrentar toda la población (por ejemplo, enfermedad, edad avanzada y desempleo), pero también riesgos asociados a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad (subfunción exclusión social, en que se incluyen, por ejemplo, los programas de transferencia monetarias condicionadas o PTMC).



Gráfico 4. El Salvador: gasto social del sector público, por funciones, 2002-2015 (En porcentajes del PIB)

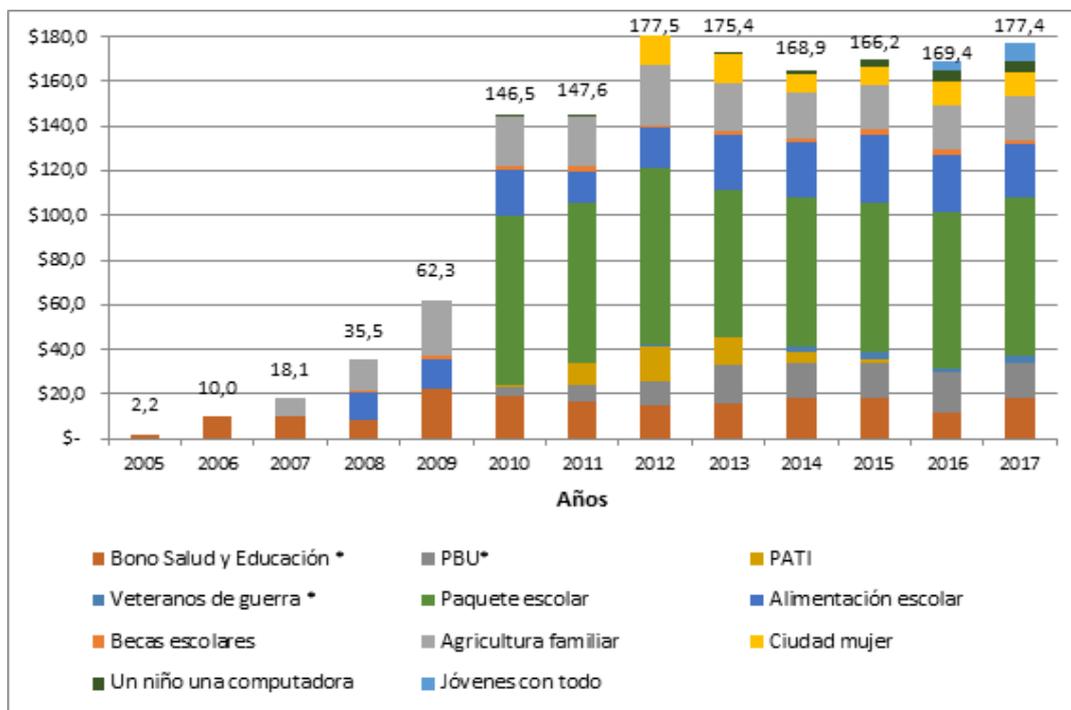


Fuente: Base de datos de Inversión Social, CEPAL (<http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/salvador>)

El presupuesto dedicado a los programas sociales derivados del SPSU ha venido creciendo en los últimos años, sobre todo desde 2009 (gráfico 5). El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) fue suprimido en 2016 y lo sustituyó una estrategia de empleo y empleabilidad juvenil. Otro programa

que inicia en 2016 es el “Un niño, una niña, una computadora”. Como se observa el grueso de los recursos corresponde al programa de alimentación escolar y al paquete escolar (uniformes, zapatos y útiles), cuyo monto asciende a un 53.4% del total de lo proyectado para 2017.

Gráfico 5. Inversión por programas sociales, en millones de dólares (2005-2017)



Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2017  
 (\*) Sólo incluye transferencia



## La situación fiscal del país y sus implicaciones en la protección social

En el cuadro 7 se presenta la evolución de los principales indicadores fiscales de los últimos 7 años, donde se presenta el reto de hacer crecer los ingresos a una ratio mayor que la deuda y los gastos.

En este ámbito, muchas de las propuestas<sup>11</sup> para alcanzar la sostenibilidad fiscal de El Salvador en

el mediano y largo plazos caen en el ambiente puramente presupuestarista y se limitan a proponer una reducción drástica de los gastos públicos. Esto conllevaría una disminución de la ejecución de los programas sociales por parte del Organismo Ejecutivo, especialmente de los subsidios creados en gobiernos anteriores, así como un replanteamiento del sistema previsional del país y una mayor eficiencia en la recaudación tributaria (ICEFI, 2016).

Cuadro 7. Principales Indicadores Fiscales 2009- 2016

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Millones de US\$</b>								
Ingresos Totales	3,626.4	3,993.8	4,513.6	4,759.2	4,877.0	4,956.2	5,122.2	5,343.7
Ingresos tributarios	2,836.0	3,071.8	3,486.6	3,685.4	3,944.1	3,989.0	4,118.1	4,238.0
Gastos totales	4,451.7	4,553.7	5,014.6	5,153.8	5,414.2	5,396.5	5,488.3	5,574.2
Gasto corriente	3,809.5	3,876.4	4,346.2	4,370.4	4,624.7	4,707.6	4,777.7	4,757.5
Ahorro corriente	-291.9	-47.2	-46.6	210.7	181.5	202.3	291.7	540.3
Inversión	581.3	621.1	619.1	727.3	726.5	624.6	650.7	757.7
Balance primario c/pensiones	-640.3	-409.1	-388.7	-277.5	-385.6	-296.6	-211.5	-45.0
Déficit global c/pensiones	-1,171.2	-917.0	-906.6	-813.9	-979.4	-907.0	-851.2	-750.3
Deuda total c/pensiones	10,336.8	11,023.5	11,928.7	13,480.1	13,767.9	14,592.6	15,506.5	16,323.0
<b>Porcentajes del PIB</b>								
Ingresos Totales	17.6	18.6	19.5	20.0	20.0	19.8	19.7	19.9
Ingresos tributarios	13.7	14.3	15.1	15.5	16.2	15.9	15.8	15.8
Gastos totales	21.5	21.3	21.7	21.6	22.2	21.5	21.1	20.8
Gasto corriente	18.4	18.1	18.8	18.4	19.0	18.8	18.3	17.8
Ahorro corriente	(1.4)	(0.2)	(0.2)	0.9	0.7	0.8	1.1	2.0
Inversión	2.8	2.9	2.7	3.1	3.0	2.5	2.5	2.8
Balance primario c/pensiones	(3.1)	(1.9)	(1.7)	(1.2)	(1.6)	(1.2)	(0.8)	(0.2)
Déficit global c/pensiones	(5.7)	(4.3)	(3.9)	(3.4)	(4.0)	(3.6)	(3.3)	(2.8)
Deuda total c/pensiones	50.0	51.5	51.6	56.6	56.5	58.2	59.5	60.9

Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2017)

ICEFI (2016) señala que, de continuar la trayectoria actual de la estructura fiscal del país, con el PIB con crecimiento moderado descrito, el nivel acumulado de deuda para 2025 sería del 69,3% del PIB en términos totales, de la que 23,3% sería deuda previsional y el resto, 46,0% deuda consecuyente con el funcionamiento normal del sector público.

Por supuesto que como puede desprenderse de las cifras, prácticamente sería imposible que el gobierno implemente programas de apoyo a la sociedad, especialmente aquellos dirigidos a reducir la pobreza o a proteger a los grupos más desprotegidos como la niñez, la adolescencia y las personas de la tercera edad.

<sup>11</sup> Ante el impasse de firmar un Pacto Fiscal y con la situación fiscal deteriorándose, el 10 de noviembre de 2016 fue firmado un acuerdo fiscal entre las principales fuerzas políticas, denominado “Acuerdo marco para la sostenibilidad fiscal, desarrollo económico y fortalecimiento de la liquidez al Gobierno de El Salvador”, donde figura que “Los programas sociales deberán estar expresados dentro del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (creado a partir de esta Ley), y deben estar garantizados aquellos que se ejecuten en beneficio de la mujer, niñez, personas con discapacidad, adulto mayor y demás población vulnerable y en situación de pobreza extrema. (Departamento de Economía UCA, 2017)

Según el ICEFI, en el momento actual, la promoción de un acuerdo fiscal en El Salvador requiere tres condiciones: 1) bases de confianza y credibilidad, especialmente de las nuevas autoridades gubernamentales; 2) apertura y disposición al diálogo de los actores que participarían en el proceso de negociación; y, 3) desvincular la promoción del acuerdo fiscal a la verificación de procesos electorales pasados y futuros.



## Oportunidades y retos de la protección social en El Salvador

Tal como lo recomendaba ya la OIT en 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.

Aún una gran mayoría de la población tiene problemas de empleabilidad, con dificultades para acceder o mantener un trabajo formal. Sin embargo, la cobertura de las políticas activas del mercado laboral (como el PATI, ahora Jóvenes con Todo) es baja, y no necesariamente está beneficiando a todos los grupos prioritarios. De nuevo, la excesiva focalización a causa de un tema presupuestario, pudiera estar dejando de fuera poblaciones vulnerables y necesitadas de dicha cobertura. Por ejemplo, la Estrategia de Empleo y Empleabilidad Juvenil tiene una importancia estratégica, en ese sentido (Rivera Ocampo, 2016).

Ese mismo informe de la OIT señala que hay limitantes estructurales 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.

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. En particular, no se puede dejar de atender las urgentes

reformas al SAP y la deuda previsional que se arrastra, ya que esta 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.

En términos de financiación de la seguridad social existen aún más graves retos que enfrentar. Las reformas a la seguridad social siguen pendientes, ya que la cobertura se ha estancado en torno al 30 por ciento en la última década, y el sistema crea déficits insostenibles. Los intentos de aumentar la cobertura entre los pobres no han tenido éxito, y las bases para una pensión social todavía están en etapa piloto dado el insuficiente financiamiento. Más preocupante, la anterior reforma al sistema de contribuciones introdujo importantes “costos de transición” que hoy están en el orden del 2 por ciento del PIB. El nuevo gobierno debería abordar la reforma de la seguridad social como una alta prioridad sobre bases fiscales y de equidad (Banco Mundial, 2015).

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 (Rivera Ocampo, 2016).

En el tema de protección a la niñez y adolescencia, según estimaciones a partir de la encuesta de hogares de 2013, son más de 800 mil niñas, niños y adolescentes los que se encuentran en condiciones de pobreza según ingresos y carentes de protección social dirigida a la seguridad de ingresos (Franzoni, 2014). Sin embargo, a la fecha, el país no posee un sistema de información que permita rápida y fehacientemente establecer los grados y tipos de desprotección de la niñez y la adolescencia para remediar la situación.



En función de esto, el principal reto es acordar las instancias y mecanismos de diseño y articulación de la oferta institucional destinada a garantizar los derechos sociales y económicos de esta población, transversalizando un enfoque de niñez y la adolescencia que asegure la pertinencia de las acciones implementadas. Un enfoque de este tipo permitiría analizar las distintas medidas que actualmente se ejecutan, interrogándolas respecto de su capacidad real para dar respuesta a los riesgos socioeconómicos que enfrenta esta población en los territorios, tanto para acceder a un nivel adecuado de ingresos como a servicios sociales fundamentales para el desarrollo de sus capacidades desde la primera infancia, por lo que también es decisiva la definición de medidas para instalar servicios prácticamente ausentes, como el cuidado de niñas y niños de 0 a 3 años. Ello también conlleva el fomento de la empleabilidad, sobretodo de las mujeres, quienes accederían con mayor facilidad a un empleo remunerado en el sector formal, de contar con un sistema de cuidado integral que, como se ha apuntado, continúa siendo un enorme reto para política pública en el país.

No obstante, en El Salvador se presentan valiosas oportunidades para la protección social de estos grupos etarios. Primero que nada, la propia LEPINA mandata la creación de instrumentos de protección social para la niñez y la adolescencia. Segundo, desde las respectivas visiones sistémicas del SPSU y del sistema integrado de protección de la niñez y la adolescencia, es posible definir objetivos de cierres de brechas en materia de protección social que a su vez promuevan la colaboración entre los actores involucrados. En tercer lugar, podría pensarse en una línea de trabajo específica, por ejemplo, a partir de metas compartidas como el incrementar la asistencia a la escuela, en torno a la cual se vuelquen los esfuerzos de una y otra parte.

En cuanto al tema fiscal e institucional, la LDPS “no aborda el ángulo fiscal o la institucionalidad necesaria para su puesta en marcha; y no se ha llevado a cabo un proceso de consulta con todos los grupos interesados. Tampoco la necesidad de la continua supervisión y evaluación de programas, centradas en mejorar el impacto en el espacio fiscal ya ganado. Una mejor puesta en marcha requiere una reflexión profunda sobre la fragmentación de los programas y sus financiamientos” (Banco Mundial, 2015).

Todo este panorama refuerza la necesidad de conformar una coalición o plataforma de base social amplia que pueda identificar necesidades y diseñar programas innovadores y sostenibles, proponer medidas realistas de financiamiento, cabildear reformas y proyectos de ley en las instancias correspondientes y, finalmente, monitorear y verificar el cumplimiento de lo que se implemente.

### **Conclusión de cara a la participación de la sociedad civil**

Un sistema de protección, es más que una estructura institucional; es un acuerdo político amplio al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Este acuerdo, que está en construcción permanente, determina qué derechos se aplican a toda la población, cómo se garantizan y en qué forma se hacen viables. Asimismo, para transitar de un conjunto de políticas sociales a un sistema integral de protección social se precisa cohesión social. Esta debe promoverse e implica encarar conflictos entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseños institucionales.

En este sentido, constituye una oportunidad y a la vez un reto, el involucramiento activo de la sociedad civil organizada (OSC) en materia de protección social, la cual no debe limitarse a una ronda informativa, sino que debe pasar a la identificación y formulación de propuestas para que las instituciones gubernamentales que están involucradas directamente y que son rectoras de políticas sociales sectoriales, puedan diseñar nuevos enfoques de abordaje y superar las limitantes que les sean señaladas.

Este es el objetivo que este documento persigue: el servir de insumo para formular, desde las OSC, una hoja de ruta que pueda priorizar lo urgente sin descuidar lo importante con respecto a la implementación de un sistema de protección social basado en derechos que contribuya a alcanzar niveles de bienestar social cada día más amplios. Esta tarea es compleja, más no imposible, dada la tradición de participación de la sociedad civil en reivindicaciones sociales como la no privatización del sistema de salud y la ley contra la minería, entre otros. Más bien, los pisos de protección social, podría ser esa sombrilla que reúna una gran



cantidad de OSC que, de una u otra forma, ya se encuentran trabajando por alguna de las aristas que este enfoque posee.

En correspondencia con ese objetivo, a continuación, se enumeran algunos desafíos que enfrentan los PPS en El Salvador como puntos de partida para la definición de una hoja de ruta para la demanda de políticas públicas encaminadas a fortalecer los programas existentes, ampliar la cobertura, procurar la mejora continua de la calidad de los mismos y garantizar su sostenibilidad financiera:

- a. La aprobación e implementación de una reforma fiscal integral, sostenible y equitativa, que incremente la capacidad tributaria imprescindible para integrar a los PPS, financiarlos y lograr su sostenibilidad en el largo plazo, y que a la vez alivie la excesiva dependencia del financiamiento externo y las restricciones creadas por la crisis mundial.
- b. El diseño de un sistema que pase de la focalización en la población más pobre a la universalidad que demanda el SPSU, incluyendo mecanismos para la incorporación del enfoque de género en los PPS de acuerdo con el Plan Quinquenal, y para que, en correspondencia con el Art. 2 de la LDPS, se garantice el acceso a la protección social, por parte de la niñez, la juventud, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, en abandono, los pueblos indígenas, así como otras poblaciones que no gozan plenamente de sus derechos;
- c. La creación de un sistema integral de cuidados, bajo principios de corresponsabilidad familiar, comunitaria y estatal, que tenga coherencia y correspondencia con los programas de protección social en ejecución;
- d. el diseño e implementación de un sistema integrado de monitoreo y evaluación de los resultados de todos los programas del SPSU, así como de su impacto en indicadores de pobreza y sociales;
- e. una valuación comprensiva de la efectividad del actual sistema de coordinación intersectorial y sus resultados, así como de la respuesta de los ministerios al incremento de la demanda de servicios generado por los PPS y otras medidas sociales de acceso;
- f. transparencia y rendición de cuentas, tanto desde el gobierno central como desde los gobiernos municipales;
- g. superar, la fragmentación política y obstáculos en la Asamblea Nacional para generar consenso en la aprobación de la legislación necesaria, así como las donaciones/préstamos externos.



## Referencias

- Acosta, E., Peticara, M. C., & Zincke, C. R.** (2007). *Oferta laboral femenina y cuidado infantil*. Santiago de Chile: CONO SUR - BID.
- Almeida, P.** (2011). *Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador, 1925-2010*. San Salvador: UCA Editores.
- Arriadaga (coord), I.** (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Artigas, C.** (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. CEPAL.
- Banco Mundial.** (2015). *Estudio de gasto público social y sus instituciones. El Salvador: Educación, salud, protección social y empleo*. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/991301467999733851/pdf/95649-SPANISH-PER-P133348-PUBLIC-Box393197B-SSEIR-El-Salvador-Espanol.pdf>
- Banco Mundial y FMI.** (2016). *Informe de seguimiento mundial 2015/2016: Los objetivos de desarrollo en una era de cambio demográfico*. Washington: BM & FMI.
- Barrientos, A. &** (2009). Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution: Commentary. *Oxford Development Studies*, 37(4), 439-456.
- Browne, E.** (2015). *Social protection: Topic guide*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- CEPAL.** (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL.** (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Serie Políticas sociales. .
- Cichon, M., & Scholz, W.** (2009). Social security, social impact and economic performance: a farewell to three famous myths. En P. Townsend, *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (págs. 80-98). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Departamento de Economía UCA.** (2017). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, segundo semestre de 2016*. San Salvador : Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Devereux, S. &-W.** (2007). *Editorial introduction: Debating social protection*. IDS Bulletin.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R.** (2004). *Transformative social protection*. Brighton: IDS.
- DIGESTYC.** (2016). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador.
- FAO.** (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015: Mapa del hambre 2015 de la FAO*. Obtenido de FAO: <http://www.fao.org/hunger/es/>
- Franzoni, J. M.** (2014). *Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras. Avances y desafíos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL / UNICEF.
- HelpAge International.** (1 de septiembre de 2017). *Pension Watch*. Obtenido de Social Pension Database: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>
- ICEFI.** (2016). *El proyecto del presupuesto 2017 de El Salvador: administrar la escasez en medio de la crisis*. Nota de coyuntura.



- ICEFI.** (2016). *El Salvador: en la búsqueda de un acuerdo de sostenibilidad fiscal*. San Salvador: Financiado por GIZ, AECID, AID.
- IIEI.** (2008). *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization (Resumen en español)*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- ILO.** (2009). *Social security for all: investing in social justice and economic development*. Social security policy briefing, International Labour Office, Social Security, Geneva.
- ILO.** (2014). *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva: International Labour Office.
- ILO-IMF.** (2012). G20 Labour and Employment Ministers. *Towards effective and fiscally sustainable Social Protection Floors*. Guadalajara (Mexico).
- INJUVE.** (2017). *Perfil Programa de Empleo y Empleabilidad Joven. "Jóvenes Con Todo" 2014-2019*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Lazo, C. A.** (12 de Julio de 2017). La injusticia en las pensiones de la que nadie habla. *El Faro*.
- Lazo, F.** (2014). *Efecto redistributivo de la política fiscal en El Salvador 2013*. San Salvador. Obtenido de [http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novedades/Publicaciones\\_y\\_Boletines/Boletin/Otros/Efecto\\_redistributivo\\_politica\\_fiscal\\_2013\\_MH\\_15\\_julio\\_AG.pdf](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novedades/Publicaciones_y_Boletines/Boletin/Otros/Efecto_redistributivo_politica_fiscal_2013_MH_15_julio_AG.pdf)
- Maffei, T.** (2012). *Análisis Crítico de las Políticas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Efectos en las Mujeres*. Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, C., & Franco, M. D.** (2010). *Estudio sobre la protección social en Centroamérica. Anexo 1. República de El Salvador (borrador)*. San Salvador: financiado por la Unión Europea.
- Ministerio de Hacienda.** (2017). *Informe de rendición de cuentas 2016-2017*. San Salvador.
- Ministerio de Salud.** (2017). *Informe de labores 2015-2016*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Miranda Baires, D.** (2014). *Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador*. CEPAL - GIZ. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas.** (2007). *World Economic and Social Survey 2007: Developing in an Ageing World. Resumen en español*. New York.: UN.
- Ocampo, J. A., & Gómez-Arteaga, N.** (2016). *Sistemas de Protección Social en América Latina : una evaluación/*. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de protección Social (SOCPRO). Ginebra: OIT.
- OIT.** (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*. Ginebra.
- OIT.** (2012). *Seguridad social para todos: la estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social*. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Seguridad Social, Ginebra.
- OIT.** (2014). *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*. Ginebra: ILO.
- ONU.** (2009). *ANATOMÍA DE LA CRISIS. Del Informe del Secretario General sobre la crisis económica y financiera y sus efectos en el desarrollo*. Nueva York: Departamento de la Información Pública de las Naciones Unidas.
- PNUD.** (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Naciones Unidas.



- PNUD.** (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Presidencia, S. T.** (2010-2014). *Plan Quinquenal de Desarrollo*. San Salvador.
- Rivera Ocampo, R.** (2016). *El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador: Posibilidades para la articulación de sus componentes*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salinas, J.** (2012 de Octubre de 2015). El problema de las pensiones: mitos y realidades. *Diario Digital Contrapunto*.
- Sojo, A.** (2017). *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*. Libros de la CEPAL LC/PUB.2017/7-P, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Stiglitz, J.** (2009). Crisis mundial, protección social y empleo. *Revista Internacional del Trabajo*, 128(1-2), 1-15.
- STPP.** (2012). *Documento Base Comunidades Solidarias*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- STPP.** (2015). *Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019*. San Salvador.
- STPP.** (2017). *Informe de avances 2016 del Plan Social de El Salvador*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Tan, L. H., & Selowsky, M.** (2017). *THE IMF AND SOCIAL PROTECTION: SEVEN EMERGING MARKET COUNTRY CASES*. Background Document, International Monetary Fund (IMF).
- UNESCO-WWAP.** (2013). *WATER FOR PEOPLE, WATER FOR LIFE*. París: UNESCO/Mundi-Prensa Libros.
- UNICEF.** (2016). *ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA 2016: Una oportunidad para cada niño*. Nueva York: UNICEF.



## **Autora**

### **Marcela Escobar**

Economista con maestría en planificación territorial y gestión ambiental de la *Universitat* de Barcelona. Formó parte en 2003 del programa Agentes de Cambio de la FES. Se ha desempeñado por más de 10 años en docencia universitaria e investigación para diversas organizaciones públicas e internacionales. Sus áreas de interés son planificación participativa de políticas públicas, desarrollo económico territorial y protección social.

## **Impresión**

© 2017 Friedrich-Ebert-Stiftung FES  
(Fundación  
Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre  
9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis,  
Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador,  
Centro América

Apartado Postal: 1419  
Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /  
Fax: (503) 2263-4347  
e-mail: [elsalvador@fesamericacentral.org](mailto:elsalvador@fesamericacentral.org)  
[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

Responsable: Julia Aguilar,  
Coordinadora de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)