

**UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA**  
**MAESTRIA EN POLITICAS PÚBLICAS**

**ANALISIS DE SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL UNIVERSAL DEL**  
**EL SALVADOR**

**TRABAJO FINAL**

**Alumno : Pacheco , Héctor M.**

**Registro: A03325771**

**Tutor: PhD William Pleitez**

**Buenos Aires, Junio de 2015**

## **Resumen**

Durante la última década los países latinoamericanos se han caracterizado por el crecimiento sostenido de sus economías, lo cual ha permitido el surgimiento de nuevas políticas públicas, tanto sociales como económicas y la ampliación de políticas sectoriales específicas. En este sentido, las nuevas políticas sociales implementadas por los países de la región para enfrentar la pobreza y la desigualdad social, se han basado en el desarrollo de programas de carácter no contributivo, focalizadas y con tibia miras a un enfoque de garantías ciudadanas. El Salvador -el país más chico de la subregión centroamericana- también es partícipe de esta ola de políticas públicas concentrándolas en el Sistema de Protección Social Universal (SPSU).

Pero, en un contexto de restricciones económicas y de coyuntura política que existen en El Salvador, vale la pena evaluar la estructura administrativa, la sostenibilidad y las políticas sociales incluidas en el SPSU para identificar las opciones más viables para su ampliación y aumentar su eficacia. Este documento pretende ser una descripción sobre la integralidad administrativa y política del SPSU de El Salvador, así como de sus sostenibilidad presupuestaria a mediano y largo plazo. Se analizan las principales debilidades y los retos del Sistema para poder ser perfeccionado.

## **Abstract**

During the last decade, Latin American countries have been characterized by the sustained growth of their economies, which has allowed the emergence of new, both social and economic public policies and the expansion of specific policies. In this sense, the new social policies implemented by the countries of the region to fight poverty and social inequality, have been based on the development of non-contributory programs, focused and warm towards an approach of citizen guarantees. El Salvador is also a participant in this wave of concentrating public policies in the Universal Social Protection System (SPSU).

But, in a context of economic constraints and political circumstances that exist in El Salvador, it is worth assessing the administrative structure, sustainability and social policies included in the SPSU to identify the most viable options for expansion and increase its effectiveness. This document is a description of the administrative and political integrity SPSU of El Salvador, as well as its fiscal sustainability over the medium and long term. The main weaknesses and challenges of the system to be improved are analyzed.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>¿Qué es protección social?.....</b>	<b>8</b>
<b>Tipos de Protección Social.....</b>	<b>11</b>
1. Protección social basada en el empleo (sistemas contributivos).....	11
2. Protección social frente a emergencias.....	12
3. Promoción social como asistencia y promoción .....	13
4. Promoción social como garantía ciudadana.....	13
<b>Focalización.....</b>	<b>13</b>
<b>Universalismo.....</b>	<b>16</b>
<b>Protección Social en El Salvador.....</b>	<b>20</b>
<b>Las reformas libertades y el orden terrateniente.....</b>	<b>21</b>
<b>Modernización y el modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI).....</b>	<b>24</b>
<b>Gobiernos Civiles y la consolidación del gobierno Neoliberal.....</b>	<b>25</b>
<b>El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador.....</b>	<b>29</b>
<b>EL SPSU.....</b>	<b>30</b>
<b>Programas que integran el SPSU.....</b>	<b>33</b>
1. Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales.....	35
2. Programa de salud y alimentación escolar .....	35
3. Ciudad Mujer .....	36

4. Atención a la Persona Adulta.....	36
5. Programa de apoyo temporal al ingreso.....	36
6. Dotación de uniformes , zapatos y útiles escolares.....	37
7. Programa de agricultura familiar.....	38
8. Reforma de salud.....	38
9. Programa de acceso y mejoramiento de vivienda.....	38
10. Infraestructura social básica.....	38
<b>Ley de Desarrollo y Protección Social.....</b>	<b>39</b>
<b>Logros y Desafíos de la Protección Social en El Salvador.....</b>	<b>41</b>
<b>Consideraciones finales.....</b>	<b>49</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>51</b>

## **Introducción**

Durante la última década los países latinoamericanos se han caracterizado por el crecimiento sostenido de sus economías, lo cual ha permitido el surgimiento de nuevas políticas públicas, tanto sociales como económicas y la ampliación de políticas sectoriales específicas. No obstante, a pesar de haber comenzado dar pasos hacia la reducción de la pobreza de sus habitantes, América Latina continúa siendo considerada como la región más desigual del mundo (PNUD, 2010).

Si bien, la experiencia europea y asiática señala que las políticas públicas, implementadas para la reducción de las brechas de inequidad, se centran en programas sociales con carácter contributivo, universalista y basadas en el empleo formal; la realidad de América Latina no ha permitido el desarrollo de este tipo de iniciativas. Los altos costos políticos y presupuestarios que implicaría, para algunas de las pequeñas economías latinoamericanas, las vuelven alternativas inviables.

En este sentido, las nuevas políticas sociales implementadas por los países de la región para enfrentar la pobreza y la desigualdad social, se han basado en el desarrollo de programas de carácter no contributivo, focalizadas y con tibias miras a un enfoque de garantías ciudadanas. Estos programas tienen el objetivo de mejorar las condiciones de precariedad en la que viven miles de personas, a la vez que se pretende potenciar el capital humano a mediano plazo. Es decir, las condiciones político-electoral, de crecimiento económico y de desarrollo histórico de los países de la región obligan al impulso de

propuestas focalizadas que reduzcan la desigualdad y la pobreza de forma relativamente barata a corto plazo.

El Salvador -el país más chico de la subregión centroamericana- también es partícipe de esta ola de políticas públicas. A partir del año 2005 comenzó la implementación del programa “Red Solidaria”, cuyo objetivo fue reducir la desigualdad de forma focalizada, en las zonas rurales con mayores indicadores de pobreza. A partir del año 2009, dio inicio la ampliación de este programa, ahora denominado “Comunidades Solidarias”, a zonas rurales y urbanas, a la vez que se crearon nuevas políticas sectoriales y se amplió la cobertura de políticas sociales en las áreas de salud y educación. Estas políticas sectoriales y programas focalizados se concentraron en el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), cuya meta es la reducción de la desigualdad social y la pobreza a través de “...políticas universales con servicios diferenciados según la variedad de necesidades y brechas de una población heterogénea” (Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador, 2013).

Actualmente, el SPSU se encuentra conformado por 11 iniciativas, que van desde Programas de Transferencia Condicionada, políticas sociales sectoriales y subsidios hasta grandes proyectos de inversión en obras públicas. Aunque la centralización de los programas y políticas sociales pretende mejorar su financiamiento, eficiencia y evaluación, al ser el SPSU una iniciativa de carácter no contributiva en sí misma, depende de la cooperación internacional, de la recaudación fiscal y del nivel de crecimiento económico de El Salvador.

Por un lado, teniendo en cuenta que para el año 2014 las proyecciones de crecimiento económico salvadoreño rondan apenas el 1.6% (El Faro.net, 2014), existe un riesgo importante para la sostenibilidad del SPSU a mediano y largo plazo. Por otro lado, se podría pensar en el cambio del Sistema hacia un financiamiento contributivo, capaz de generar aportes suficientes para su sostenimiento y cobertura. Pero, de acuerdo al PNUD (2013) cerca del 60% de la Población Económicamente Activa (PEA) de El Salvador se encuentra en el sector informal, por tanto no genera contribuciones directas hacia el Estado. Es decir, la informalidad del sector laboral salvadoreño se vuelve el principal obstáculo para pensar en un sistema de protección social tradicional.

En este contexto de restricciones económicas y de coyuntura política que existen en El Salvador, vale la pena evaluar la estructura administrativa, la sostenibilidad y las políticas sociales incluidas en el SPSU para identificar las opciones más viables para su ampliación y aumentar su eficacia.

Este documento pretende ser una descripción sobre la integralidad administrativa y política del SPSU de El Salvador, así como de sus sostenibilidad presupuestaria a mediano y largo plazo. Se analizan las principales debilidades y los retos del Sistema para poder ser perfeccionado.

Asimismo, se presentarán alternativas teóricas, como propuestas de reforma realistas para el financiamiento y estructura del SPSU.

Aunque la meta de esta investigación parece bastante ambiciosa, esta busca ofrecer un análisis realista para favorecer la toma de decisiones sobre políticas sociales con un enfoque de garantías ciudadanas que beneficie a la población salvadoreña.

## ¿Qué es protección social?

Hablar de protección social en América Latina, y en El Salvador, es algo relativamente nuevo. Tradicionalmente, las políticas sociales implementadas en la región han tenido un enfoque caritativo, con el objetivo de reducir, de forma poco estructurada, el impacto de la pobreza en los sectores sociales más excluidos y alejados del accionar estatal.

Es hasta décadas recientes y luego de confluir determinadas condiciones políticas y económicas (como la llegada al poder de nuevos grupos políticos en respuesta a demandas sociales y el alto crecimiento económico producto la exportación de materias primas), que diferentes países de la región comienzan a estructurar sus políticas sociales de forma planificada y coordinada, dando origen a los Sistemas de Protección Social.

Asimismo, diversos organismos de cooperación internacional comenzaron a enfocarse en determinadas iniciativas para combatir la desigualdad y la exclusión a través de programas gubernamentales, especialmente en aquellos países en lo que la situación de vulnerabilidad, consecuencia de la pobreza, tenía mayor impacto en la población. Este es el caso de la mayoría de países centroamericanos.

Las políticas públicas inmersas en la denominada protección social buscan mejorar la calidad de vida de la población, por tanto, se encuentran íntimamente vinculadas al concepto de desarrollo humano. Es posible definir protección social como:

*“Un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la*



*falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (Naciones Unidas, 2000).*

Desde este punto de vista, la protección social pretende eliminar la reproducción entre generaciones de la pobreza y reducir la desigualdad de aquellos sectores sociales que cuentan con menores ingresos. Sin embargo, aunque este tipo de políticas públicas buscan aumentar el nivel de ingreso de las familias y personas pobres, también incluyen mecanismos que favorezcan la inclusión en el consumo de servicios sociales –en su mayoría públicos- para mejorar la calidad de vida de estos sectores.

En este sentido, el Estado cumple un rol básico en la formulación e implementación de políticas sociales y el establecimiento de los sistemas de protección social, especialmente cuando su meta es fomentar la redistribución del ingreso para reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población pobre. Cabe mencionar que en muchos casos esta tarea es ejecutada a través de iniciativas privadas, pero solamente bajo un rol complementario, especialmente en la administración de servicios públicos. Como señala Cecchini (2011):

*“Si la protección social se dejara únicamente en manos del mercado, los más débiles quedarían excluidos, como demuestra la falta de cobertura de trabajadores informales y pobres en los sistemas privados de pensiones”.*

La principal justificación para el papel estatal, en la implementación de sistemas de protección social, radica en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, expresados en la mayoría de las constituciones de los países de la región; El

Salvador no es la excepción. Sin embargo, los métodos, responsabilidades y metas específicas de los sistemas de protección dependen de las características socio-demográficas y políticas de cada territorio.

Un importante elemento a tener en cuenta es que aunque durante los últimos años el principal impulsor y financiador de los sistemas de protección social, con los cuales se ha podido reducir la desigualdad, ha sido el Estado, eso solo través del crecimiento económico y el empleo formal que puede reducirse amplia y sostenidamente la pobreza. En palabras de Filgueira (2014):

*“El crecimiento económico con aumento de productividad y creación de empleo decente es el primer e imprescindible engranaje para lograr sociedades con mayores niveles de bienestar. Tanto las decisiones que se toman en la conducción de la macro-economía como el rol del Estado en incentivar el incremento y convergencia de la productividad son claves en este sentido”.*

Es aquí donde inicia el papel redistribuidor del Estado, puesto que este es capaz de facilitar el acceso de la población al bienestar, independientemente de su estrato social o posición en el mercado laboral, llevando servicios, bienes e, incluso, ingresos.

Para realizar tales acciones el Estado utiliza diversas políticas públicas. Fundamentalmente estas herramientas son (Filgueira, 2014):

1. Transferencias monetarias, pudiendo variar entre beneficios condicionados y no condicionados.
2. Subsidios a bienes y servicios. Dentro de los cuales destacan la educación y la salud; aunque se incluyen servicios como electricidad, gas y agua.

3. Previsión social. Vinculada a las contribuciones provenientes del empleo formal o universal para sectores con pocos ingresos.
4. Capacidad de recaudación fiscal. De acuerdo al autor, las tres políticas públicas antes mencionadas dependen directamente de la capacidad gubernamental de obtener recursos para su financiamiento.

### Tipos de protección social

Los sistemas de protección social se encuentran estructurados de acuerdo a la diversidad de políticas públicas que engloban, el tipo de financiamiento, la capacidad gubernamental de implementación y al objetivo mismo de su creación. Por tanto, es posible clasificarlos bajo estos criterios, en los siguientes tipos:

1. Protección social basada en empleo (sistemas contributivos)

Es conocida como el tipo de protección social más tradicional. Basado en los estados de bienestar europeo, se fundamenta en la recaudación o contribución a través del empleo formal y por tanto se encuentra apegado al beneficio familiar, los riesgos laborales y el ciclo de vida (laboral) de los individuos.

Para el caso latinoamericano este tipo de protección social tiene una cobertura poblacional limitada, debido a los altos niveles de informalidad laboral (CEPAL, 2006). Para El Salvador, la población con un trabajo decente, es decir, que incluye prestaciones como salud y previsión social, se acerca al 30% (PNUD, 2010).

## 2. Protección social frente a emergencias

Enfrentar los riesgos ante los impactos de las crisis es el principal objetivo de este tipo de protección social. Trata de contrarrestar las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran determinados sectores sociales, que no son pobres, pero que cualquier tipo de desequilibrio económico o natural puede tener efectos importantes en sus condiciones de bienestar. Las redes de seguridad que este tipo de políticas públicas establecen buscan fortalecer las capacidades de respuesta, individuales y familiares de la población, ante cualquier tipo de impactos provenientes de emergencias o “shocks” económicos.

Al igual que la protección social tradicional, esta tipología se centra en el ciclo de vida de los individuos, adecuándose a sus necesidades por medio de la acción estatal, logrando aumentar sus ingresos y ver igualadas sus capacidades de defensa frente a fluctuaciones de la economía.

*“La desigualdad de ingresos en un punto en el tiempo no solo se modera puntualmente por una transferencia neta de ingresos, sino que lo hace intertemporalmente si estas transferencias permiten a las familias de menores recursos defenderse mejor ante shocks externos o idiosincráticos y lo hará más aún si estas mejoras de ingresos permiten mejores condiciones de socialización de los niños pequeños” (Figueira, 2014).*

## 3. Promoción social como asistencia y promoción

La principal característica de este tipo de protección social es que analiza a la pobreza como un fenómeno dinámico, que puede evitar ser reproducido. El Estado tiene un

rol protagonista para definir que la temporalidad de las intervenciones a favor de la protección de las familias y los individuos, centrándose en los activos que les permitan hacer frente a la situación de pobreza.

*“Se busca intervenir ante impactos de más largo plazo en la transmisión intergeneracional de la pobreza y en pérdidas agregadas en el bienestar de las familias y sus integrantes, derivadas de la adopción de estrategias familiares ante el riesgo que compromete activos esenciales”.* (Banco Mundial, 2001)

Se entiende que el conjunto de políticas públicas que engloba este tipo de protección social busca aumentar los activos o recursos que eviten la reducción de bienestar y permitan potenciar la calidad de vida de la población, sea o no vulnerable. De acuerdo a Filgueira (2014), la vulnerabilidad puede ser definida como:

*“Vulnerabilidad = riesgo – capacidad de respuesta”*

#### 4. Promoción social como garantía ciudadana

Este tipo de enfoque sobre la promoción social busca establecer un nivel de bienestar mínimo para toda la ciudadanía. También conocido como protección social por un enfoque de derechos, establecer la titularidad de los beneficios de las políticas sociales como resultado de un derecho que debe garantizar el Estado.

Si bien, debido su implementación requiere diseños de política pública que incluyan a toda la población, aumentando sus costos, puede ser complementada con estrategias de focalización y condicionalidad.

Una de sus principales ventajas es que favorece la socialización y colectivización del gasto público, a la vez que fomenta la cohesión social al compartir el riesgo y las oportunidades de bienestar.

*“La capacidad del sistema de integrar a los individuos en un marco normativo común, depende en buena medida del grado en el cual estos mismos individuos perciben que el hecho de pertenecer a un sistema conjunto de interacción, cooperación, negociación y conflicto les da derecho también a usufructuar, al menos parcialmente, de la protección y oportunidades sociales ante los diferentes riesgos y posibilidades que dicho sistema de interacción genera y distribuye”*  
(Filgueira, 2014).

Estos cuatro tipos de métodos para ejecutar políticas públicas mantienen claras diferencias en cuanto a las metas que buscan y normalmente los estados combinan estas variantes en el marco de un sistema de protección social universal. Pero, todas ellas coinciden en mejorar la calidad de vida de determinado grupo poblacional basándose en dos estrategias: la focalización o el universalismo.

### Focalización

La reducida capacidad presupuestaria y la débil cobertura gubernamental son las condiciones que obligan a limitar el grupo poblacional meta que recibirá las políticas públicas encaminadas a generar bienestar. Los ciudadanos pueden ser partícipes de determinadas políticas sociales solamente en la medida que cumplan características socio demográficas específicas.

Este método de implementación engloba políticas sociales financiadas de forma contributiva y no contributiva. Entre las de herramientas contributivas se encuentra el aseguramiento tradicional en base al trabajo formal, mientras que entre las no contributivas están los populares Programas de Transferencia Condicionada (PTC), para ciudadanos con ingresos por debajo de determinados márgenes de pobreza.

La principal justificación para implementar modelos focalizados de protección social son los recursos escasos por parte de los gobiernos para hacer frente a condiciones de extrema pobreza –tanto de ingresos como de cualquier otra medida de protección social- en las cuales viven determinados grupos poblacionales. Como señala Filgueira (2014):

*“En su versión más extrema, las políticas focalizadas poseen el mérito de concentrar los recursos escasos en las poblaciones que realmente lo requieren. Cuanto más focalizadas, más efectivas y eficientes son éstas en redistribuir ingresos y atacar la pobreza. El principio es simple e inobjetable. Si yo asigno recursos fiscales a poblaciones cuyos niveles de ingresos son superiores al de otro individuo, yo desperdicio recursos en poblaciones que no necesitan apoyo adicional o necesitan menos apoyo y pierdo capacidad de hacerlo en las poblaciones que sí lo requieren”.*

Este método tiende a buscar la eficiencia, bajo el enfoque de subsidiariedad, tratando de dotar o de asignar recursos a aquellos sectores que no pueden acceder a la protección social como consecuencia de la falta de recursos. Sin embargo, es sumamente caro en cuanto a su elaboración técnica, debido a que debe determinar con mucha especificidad que individuos o sectores sociales son los que recibirán el subsidio.

Asimismo, el método ha sido blanco de muchas críticas especialmente porque al cumplir un rol subsidiario para aportar ingresos a las familias pobres este puede volverse un desincentivo para trabajar en el sector formal. No obstante, la crítica más fuerte va encaminada a perjudicar su propia sostenibilidad, puesto que la implementación de políticas sociales focalizadas y financiadas de forma no contributiva tiene un impacto positivo en la reducción de la desigualdad a corto plazo, pero a largo plazo son insostenibles financieramente.

*“...si bien en términos estáticos y por unidad de dinero, la focalización es más redistributiva, en términos inter-temporales y por efecto redistributivo agregado (dado el tamaño del presupuesto social) otros modelos de imposición progresiva y prestaciones universales o de base contributiva son en general más redistributivos” (Korpi y Palme, 1988).*

### Universalismo

Durante las últimas décadas América Latina ha experimentado un renovado interés sobre las prestaciones sociales generalizadas y la ampliación de su cobertura hacia sectores que, tradicionalmente, por falta de ingresos no podía acceder a determinados servicios públicos. Este nuevo universalismo se basa en garantizar a los ciudadanos el acceso a políticas sociales como una responsabilidad estatal y, por tanto, estas se vuelven un derecho de toda la ciudadanía.

Hay que tener en cuenta que el universalismo, al igual que la focalización, engloba políticas sociales financiadas de forma contributiva y no contributiva y, por tanto, sus mecanismos de financiamiento dependen en gran medida de la estructura laboral de un país.



Mientras el universalismo más clásico se basa en el empleo formal, nuevas modalidades de implementación en la región pretenden llegar a todos los sectores de la población, a través de la inversión gubernamental en grandes programas que engloban prestaciones sociales para todos los ciudadanos.

Las políticas sociales universalistas tienen como principal objetivo el impulsar la igualdad de oportunidades presentes y futuras entre los miembros de una sociedad, fortaleciendo de esta manera a la ciudadanía. En este sentido, tienen 3 metas fundamentales (Cecchini, 2011):

- Promover una protección básica ante riesgos, con prestaciones de calidad en forma universal.
- Enfrentar la reproducción intergeneracional de la pobreza.
- Igualar oportunidades a lo largo del ciclo de vida de las personas.

Entre las ventajas que brinda la prestación de servicios con un carácter universal destacan que se previene la vulnerabilidad de caer en la pobreza y fomentan la cohesión social. Entendida esta última como:

*“... la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan.” (CEPAL, 2007)*

En este sentido – y a diferencia de la focalización – los estados de bienestar universalistas evitan los desincentivos al trabajo formal y el clientelismo, pues al tener un

impacto generalizado deja poco espacio para la discrecionalidad política en la toma de decisiones. Como señala Cecchini (2011):

*“... los Estados de bienestar desmercantilizan el acceso de la población al bienestar. Esto lo logran porque los Estados otorgan bienes, servicios y transferencias que no dependen necesariamente de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni tampoco de la capacidad de compra de la persona en el mercado de bienes, seguros y servicios. Por otro lado, los Estados desfamiliarizan el acceso al bienestar. Nuevamente ello se logra porque los Estados otorgan beneficios, servicios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas.”*

No obstante, difícilmente existen programas universales puros que puedan dar una respuesta de forma homogénea a la realidad de los países de la región, resultando en sistemas mixtos que varían entre focalización y universalismo. Este contexto erosiona la cohesión social, pues crea sistemas de protección social estratificados, que replican las condiciones de desigualdad en cuanto al acceso de los servicios para la población.

*“Estos instrumentos resultaron, en la práctica, estratificantes en cuanto a su cobertura, pues solo estaban disponibles para quienes estuvieran vinculados al mundo del trabajo formal. Así, se dejaba fuera a importantes sectores sociales, particularmente a los trabajadores rurales y pobres urbanos no asalariados, situación que se ha agravado por las tendencias recientes del mercado laboral”.*

(Filgueira, 2002)

Aunque el método de cobertura varía de acuerdo a las características específicas del país en donde es aplicado, resulta más bien un debate sobre herramientas y no sobre objetivos. Brindar una base mínima de bienestar para la población continúa siendo el objetivo último de las políticas sociales y los programas de amplia cobertura implementados durante las últimas décadas en América Latina, ya sea de forma focalizada o universal, con un financiamiento contributivo o no contributivo.

Si bien, la región ha logrado establecer servicios públicos tendientes al universalismo, como es el caso de la educación básica, aún mantiene servicios sociales de cobertura estratificada como en salud, pensiones y vivienda. Asimismo, estas condiciones desgastan u obstaculizan los acuerdos mínimos que favorecen la cohesión social. De acuerdo a Filgueira, 2002:

*“Desde una óptica de derechos, la región aún está muy lejos de alcanzar su plena realización. En ausencia de canales efectivos de protección —públicos o privados— esta situación erosiona el sentido de pertenencia e inhibe la legitimidad que hace posible un proyecto común y compartido por la ciudadanía”.*

## **Protección Social en El Salvador**

La protección en El Salvador, al igual que el resto de la región, ha estado íntimamente ligada a las decisiones y prioridades del modelo económico imperante en un determinado momento. Esto es debido a que el impulso o debilitamiento de una política social depende directamente de las metas trazadas desde los tomadores de decisión, sus visiones y objetivos.

En este sentido, para entender el desarrollo de las políticas de protección social en El Salvador, es necesario conocer qué modelos económicos han sido estimulados a lo largo de la historia salvadoreña, así como los resultados que estos tuvieron en su implementación y qué consecuencias han derivado actualmente.

Diversos autores han clasificado en diversas etapas los modelos económicos aplicados en la región. No obstante, para el caso salvadoreño es posible identificar claramente tres etapas (Miranda, 2014):

- Las reformas liberales y el orden terrateniente.
- Los intentos de modernización y el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).
- Gobiernos civiles y la consolidación del modelo neoliberal

Se debe tener en cuenta que aunque esta división temporal tiene el objetivo de clarificar bajo que contexto son desarrolladas políticas sociales específicas, estas categorías

no se encuentran aisladas, sino que la aplicación de algunas iniciativas responde más a coyuntura social, electoral y económica.

Una característica notoria a lo largo de la historia de protección social salvadoreña es que esta se ha basado en programas y proyectos sociales; seguridad social vinculada al empleo formal y programas de transferencia directa. Por tanto, en El Salvador no puede hablarse de la existencia de un estado de bienestar generalizado, es decir, las políticas sociales universalistas son inexistentes o parcas.

### Las reformas liberales y el orden terrateniente

En El Salvador, el desarrollo de políticas sociales parte desde el nacimiento mismo de la república. La independencia de España, en 1821, mantuvo las políticas económicas y sociales que habían prevalecido durante la Colonia, pero el principal rasgo económico fue la producción agrícola, basada en el cultivo de añil y de café posteriormente, para su exportación.

Una de las primeras reformas económicas impulsadas durante el Siglo XIX, que contó con un primer intento de políticas sociales fue la creación de las tierras ejidales y comunales. Como señala Miranda (2014), estas reformas consistían en un reconocimiento de la propiedad de las tierras para los indígenas, aunque esto no dejaba de ser una forma de control social.

Asimismo, dio paso al surgimiento de una clase social que se beneficiaba de este proceso económico, que a la vez concentró el poder estatal y, por tanto, la toma de decisiones gubernamental.

Este sector económico “terrateniendo” impulsó reformas económicas a comienzos del Siglo XX, con consecuencias sociales importantes. Estas podrían ser consideradas como las primeras medidas de carácter social que tuvieron un impacto significativo en importantes sectores poblacionales.

*“El Estado liberal extravertido que estimula el desarrollo cafetalero trata de aprovechar todas las tierras aptas para su cultivo y de controlar la mano de obra que necesita; para ello privatiza las tierras comunales y promulga leyes que autorizan el reclutamiento forzado de trabajadores.” (Rouquié, 1994)*

Con estas reformas, las nacientes políticas sociales se concentraron a favor de intereses económicos y no tuvieron como blanco el desarrollo o bienestar de los grupos sociales vulnerables o medios. Sino que vinieron a concentrar el poder y favorecer el bienestar económico de los sectores terratenientes, alrededor de la producción de café.

Las consecuencias sociales más claras, con la aplicación de estas reformas, fueron la pauperización del bienestar de los sectores con menores ingresos y el deterioro de la calidad de vida de la mayor parte de la población.

*“Mientras algunos gozaban de la calidad de vida que producían altos ingresos, la gran mayoría carecía de acceso a niveles mínimos de bienestar y vivía en una*

*situación precaria. El modelo agroexportador se caracterizaba por salarios bajos e inestables, subutilización laboral y empleo estacional.” (CEPAL, 2014)*

Entre las políticas sociales con un carácter más universalista y provistas directamente por el Estado destacan la salud, la educación y las pensiones. Los servicios de salud eran vistos como una mera caridad a concentrarse en aquellos sectores en pobreza, rayando la indigencia. Mientras que la educación era propia de clases privilegiadas y con pobre carácter público. Finalmente las pensiones eran propias de empleados públicos y miembros del aparato militar (PNUD, 2013).

Este modelo económico y enfoque de políticas sociales fue el prevaleciente hasta bien entrada la mitad del Siglo XX y es hasta la década de los 40 que la dependencia del mono cultivo comenzó a decaer. Este período coincide con los cambios de modelo económico y de políticas sociales de la región.

De igual forma, las condiciones de pobreza y desigualdad de las clases campesinas y obreras se volvieron insostenibles. Como señala Cecchini (2011), el período liberal y terrateniente se caracterizó por:

*“Se mantiene así unapolítica social no secularizada y poco institucionalizada, en que las élitespolíticas, económicas y sociales son proveedoras y financistas de servicios.”*

### Modernización y el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)

Con la creación de la Constitución de 1950 se dio inicio a las reformas de políticas sociales más importantes de El Salvador del siglo pasado. Estas incluían garantías sociales mínimas para la ciudadanía salvadoreña, respaldadas y prestadas por el Estado. Sin embargo, los programas o servicios provistos, continuaron teniendo un carácter sectario. De acuerdo a Miranda (2014):

*“Entre la letra constitucional y las políticas sociales, que estuvieron subordinadas al modelo económico, hay mucho trecho.”*

En este contexto es que en El Salvador son impulsadas políticas sociales innovadoras y con una cobertura poblacional amplia. Pero, las acciones más relevantes en materia de política social, fueron la fundación de muchas instituciones gubernamentales para la implementación de políticas públicas con un impacto directo en la gente:

*“Se creó el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y el Instituto de Colonización Rural (ICR), que iniciaron programas de construcción de viviendas y distribución de tierras [...] A partir de la Ley de Seguridad Social de 1949 se creó el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)”. (PNUD, 2013)*

Por el lado económico el modelo implementado fue el de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este modelo tenía como eje central la creación de empleo y la modernización del aparato productivo nacional. De esta manera, aunque existían metas de desarrollo social para los ciudadanos, estos estaban delimitados por los objetivos económicos de los tomadores de decisión. Se creó infraestructura, se promovió el



despegue de la industria y se crearon instituciones a favor de la protección de mayores sectores sociales, pero la desigualdad económica y social no fue impactada.

El modelo ISI, impulsado por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), se aplicó en la región buscando una gestión de la política social planificada centralmente, una organización de tipo burocrático y un marcado impulso a los sectores de gobierno, positivo en términos del conocimiento y desarrollo de políticas especializadas (Franco, 2003).

Las políticas sociales durante este período se caracterizaron por concentrarse en la Población Económicamente Activa (PEA) en el sector formal, ya que su financiamiento tenía un carácter contributivo. Por tanto, dejaba excluidos de sus beneficios a los sectores informales, trabajadores del campo y trabajadoras domésticas.

El PNUD afirma (2013) a pesar de tener una implementación de casi tres décadas, de generar altas tasas de crecimiento económico y en mejorar los principales indicadores y oferta de servicios sociales básicos; no fue capaz de satisfacer para la mayoría de la población.

### Gobiernos civiles y la consolidación del modelo neoliberal

La implementación de este modelo en El Salvador, puede dividirse en dos etapas: las reformas liberales durante la guerra y la implantación del modelo neoliberal.

El desarrollo de este modelo económico comienza a gestarse con la crisis de deuda, de los años 80, de muchos países latinoamericanos. Las reformas económicas impulsadas se

basaban en la disciplina y austeridad fiscal; es decir, las políticas sociales dejaron de ser una prioridad de los tomadores de decisión, de cara a fomentar el crecimiento económico (Cornia, Stewart y Jolly, 1987).

En este contexto, El Salvador sufre durante toda la década una guerra civil que fracciona el aparato productivo y el sistema institucional establecido durante las pasadas décadas. Se instaura una nueva Constitución en el año de 1983, que establece garantías sociales para la población salvadoreña y la responsabilidad estatal de su cumplimiento.

*“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” (PNUD, 2013)*

No obstante, la concepción teórica del modelo económico establecía que los beneficios del crecimiento económico se trasladarían de forma indirecta a todos los sectores de la sociedad (teoría del chorreo). Entonces, los programas sociales se volvieron accesorios e innecesarios, lo importante era fomentar la productividad y el crecimiento económico.

Para el comienzo de la última década del Siglo XX, en El Salvador se dan los Acuerdos de Paz, entre el Gobierno y la guerrilla. Este fue el hecho político más importante de la historia salvadoreña reciente, pues tuvo implicaciones no solamente políticas, sino económicas y sociales.

Con la llegada de la paz, fue posible la implementación del modelo neoliberal. De acuerdo al PNUD (2013):

*“Se impuso en El Salvador un modelo consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra: una economía globalizada”.*

Este modelo tenía como supuesto que la principal ventaja comparativa de la economía salvadoreña radicaba en la abundancia de mano de obra, por lo que había que especializarse en la producción de bienes exportables.

También, como parte de estas medidas de ajuste estructural del aparato económico salvadoreño, se dan las privatizaciones de importantes instituciones de servicios estatales. Es decir, la provisión de servicios públicos pasa a manos privadas.

Es así como la política social durante este periodo se caracteriza por la focalización y vuelve a tener un perfil de caridad. Aumentan los subsidios y nacen instituciones gubernamentales específicas para el desarrollo de propuestas sectoriales con un carácter local.

Al igual que en resto de la región latinoamericana, el rol gubernamental en la ejecución de políticas sociales disminuye sistemáticamente. Cecchini señala (2011):

*“La protección social del período queda marcada por un enfoque dual. Por un lado, la protección social contributiva de los asalariados fundada en la capitalización individual y el aseguramiento, que funciona en la órbita de los ministerios de trabajo y de salud; por otro, la protección social no contributiva*

*orientada a cubrir ciertos niveles mínimos de bienestar y mitigar las consecuencias de la pobreza extrema, administrada por los ministerios encargados del desarrollo social. En este período, el Estado asume cada vez más un papel subsidiario y de control y evaluación y disminuye, al menos proporcionalmente, su papel de proveedor [...]”*

El carácter universal de la política social comienza a ser sustituido por la visión focalizada en la atención y prestación de servicios básicos en los grupos más vulnerables. El dualismo entre focalización y universalismo es la principal característica de este período. Se comienzan a fundar esquemas de protección social estratificados, aumentando la brecha de desigualdades sociales en la población (CEPAL, 2010).

Para el caso salvadoreño, las instituciones que pasaron a tener una especial preponderancia en materia de política social fue el 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. Ya para finales del Siglo XX, se crearon 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 (PNUD, 2013).

## **El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador**

Con el inicio del nuevo siglo y luego de experimentar varios modelos para el desarrollo económico, con un énfasis social sustancialmente diferente, el aparato gubernamental comenzó a ser administrado, a partir del año 2009, por el partido de izquierdas Frente Farabundo Martí para la Liberación Naciones. Dicho partido logra el triunfo electoral a través de una alianza con diversos sectores sociales, proponiendo una agenda programática con un enfoque de políticas sociales bastante amplio.

El inicio de esta administración – y de la propuesta de un nuevo modelo económico – se da en medio de la crisis financiera mundial; lo que determinó en gran medida el tipo de iniciativas y propuestas de política pública impulsadas gubernamentalmente.

Por un lado, los recursos económicos disponibles para mantener o crear nuevas políticas sociales obligaron a reducir su cobertura y racionar el uso de los mismos a través de la focalización, pues el país entró en un estado de iliquidez financiera e incapacidad de pagar sus compromisos en el corto plazo. Por otro lado, el Gobierno comenzó a buscar alternativas económicas innovadoras y poco ortodoxas, aunque no sostenibles, para impulsar un nuevo modelo económico fomentando la productividad interna y contraponiéndose de forma anti cíclica a la crisis financiera.

En este contexto, es que el Gobierno crea el “Plan Global Anticrisis”, como el eje central de la política económica y social, durante los siguientes tres años que duraría la crisis financiera mundial. Su principal objetivo fue la implementación de “...medidas para lidiar con la crisis económica y a proteger a la población más vulnerable.” (GOES, 2012).

La meta del Plan Global Anticrisis era crear mecanismos de salvaguardia para la población más vulnerable a los efectos de la crisis financiera internacional, a la vez que dichos mecanismos serían herramientas fundamentales para desarrollar un nuevo modelo económico basado en el fortalecimiento de los sectores productivos nacionales.

Los ejes operativos del Plan eran (STP, 2010):

- Apoyo a la producción y generación de empleo.
- Sistema de Protección Social Universal.
- Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Construcción de políticas de estado para el desarrollo.

## **El SPSU**

El Sistema de Protección Social Universal fue concebido como el principal eje redistributivo del Plan Global Anticrisis. A través del cual se buscaba implementar políticas sociales sectoriales para proteger a los estratos sociales con menos ingresos ante la crisis financiera, en un primer momento, y establecer una agenda social para el mediano plazo.

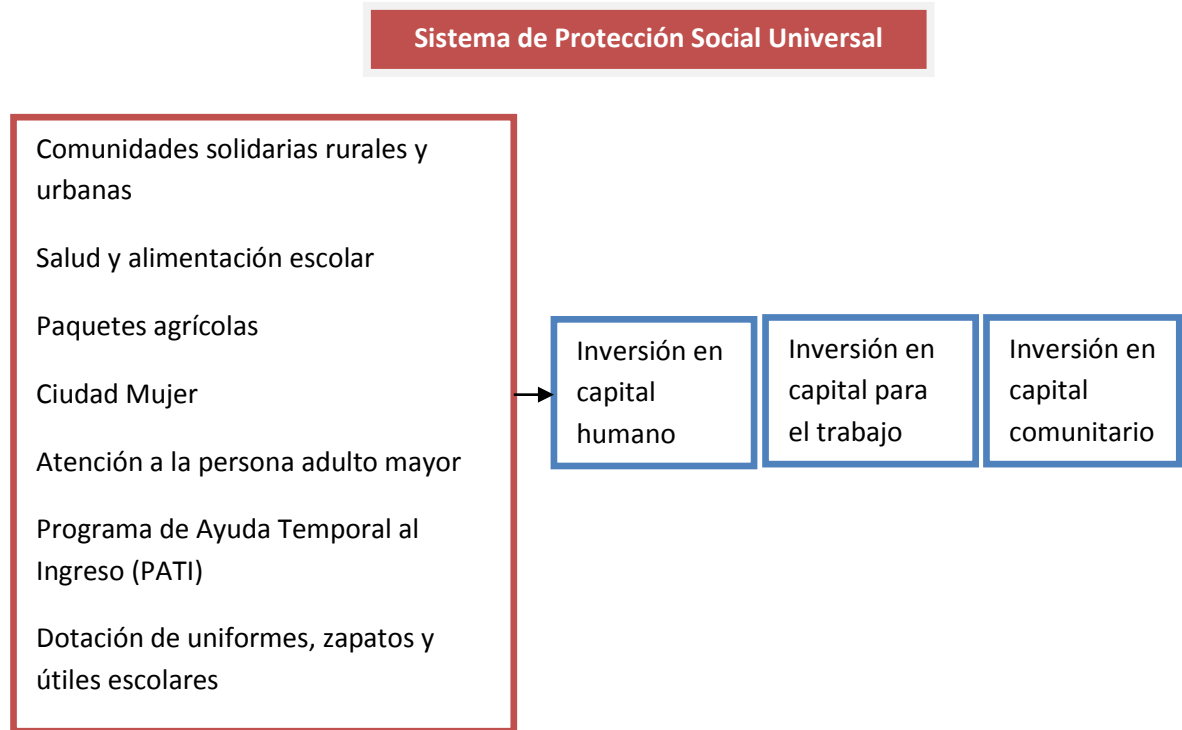
El principal objetivo del SPSU es: “implementar políticas universales con servicios diferenciados según la variedad de necesidades y brechas de una población heterogénea”. (GOES, 2012).

El Sistema se basa en dos características fundamentales: la primera, es el enfoque de derechos; de acuerdo al cual se busca el establecimiento de políticas sociales universalistas

bajo el precepto de ser poder gozar de las mismas como una garantía ciudadana. La segunda característica es el enfoque del ciclo de vida, según el cual los programas o políticas sociales incluidas en el Sistema deben responder a las etapas vitales de las personas (prenatal y primera infancia, niñez, adolescencia, juventud, adultez, vejez), a sus necesidades y vulnerabilidades.

*“La función redistributiva del Estado se está ejecutando por medio de una nueva política social basada en derechos y que devino en la creación del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), con el que se espera proporcionar en el mediano plazo un conjunto de servicios sociales básicos a todos los salvadoreños y las salvadoreñas, independientemente de su posición social. Este es el mecanismo institucional que se encarga de redistribuir entre la totalidad de la población, en especial la más pobre y vulnerable, el excedente económico captado por el Estado por medio de los impuestos. Es por eso que se ha convertido en uno de los pilares centrales del nuevo modelo económico y social que se está configurando” (GOES, 2012).*

**Cuadro 1.** Política social y Sistema de Protección Social Universal



Elaboración propia con base a GOES, 2012.



## **Programas que integran el SPSU**

El Sistema de Protección Social Universal se ha vuelto la principal herramienta para englobar las políticas sociales gubernamentales. Aunque dentro de él coexisten programas sociales provenientes de previas administraciones gubernamentales, con un enfoque social cualitativamente diferente, se ha intentado integrar la mayoría de estas medidas bajo este Sistema.

En este sentido, el Sistema tiene que abarcar muchos objetivos de política pública, aunque mantiene ciertas metas generales vinculadas al enfoque de derechos y la búsqueda de una amplia cobertura poblacional:

*“ ... el objetivo establecer una política integral con el propósito de lograr que toda la población goce del derecho a un nivel de vida adecuado, para contribuir a la mejora continua de la distribución del ingreso, la disminución de la desigualdad y la reducción sostenida de la pobreza.” (GOES, 2013)*

Para lograr este objetivo el SPSU está compuesto por mecanismos contributivos y no contributivos, para intentar cubrir a la mayoría de la población con los beneficios de sus programas sociales. Es decir, el Sistema intenta incluir en el impacto de las políticas sociales a aquellos sectores que tradicionalmente no contribuyen de manera formal a las políticas de protección social; tratando de dar respuesta al enfoque de derechos con el que ha sido creado.

Asimismo, al incluir políticas sociales de amplia cobertura y políticas sectoriales, ambas focalizadas en zonas rurales y urbanas, ha aumentado el aparataje administrativo y burocrático del financiamiento del Sistema.

Para el caso del SPSU salvadoreño, el financiamiento contributivo proviene del mercado formal del trabajo, cuyos miembros aportan parte de sus ingresos para acceder a determinados instrumentos de seguridad social. Aunque este es el mecanismo más tradicional de protección social, el Sistema busca fortalecerlo y ampliarlo:

*“En la protección social contributiva (seguridad social) se incluyen todos los programas orientados al aseguramiento presente y futuro de las personas trabajadoras y sus dependientes, con objeto de asegurarles un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo para momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez.” (GOES, 2013)*

El componente más novedoso, incluido en el Sistema, es el no contributivo. Este refiere a las prestaciones sin necesidad de aportes que son otorgadas por varios programas sociales enfocados a la población en situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión social.

#### 1. Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales

Es el programa más antiguo y amplio del SPSU inicio en el año 2005 bajo el nombre de Red solidaria. Consiste en un típico programa de transferencias condicionadas, directo con un carácter focalizado en los municipios con mayor pobreza de ingresos en el país.

Al ser un programa de transferencia de ingresos su financiamiento es no contributivo y se focalizó, durante cinco años, en las zonas rurales. A partir del año 2010, comenzó a tener un enfoque rural y otro urbano, siempre focalizado: Comunidades Solidarias Urbanas (CSU) y Comunidades Solidarias Rurales (CSR).

Cada una de estas intervenciones contiene acciones específicas contempladas difieren entre la intervención urbana y rural “...debido a que responden al perfil de la pobreza y al contexto socioeconómico de su respectivo ámbito de acción.” (GOES,2013)

El Programa está estructurado en cuatro ejes estratégicos, comunes a ambas intervenciones: Capital humano, infraestructura social básica, generación de ingreso y gestión territorial. Los dos principales condicionantes para recibir la transferencia son la asistencia diaria de los niños y niñas a la escuela; y la presentación de la cartilla de vacunación y chequeo médico completa.

## 2. Programa de salud y alimentación escolar

Este Programa tiene un enfoque para la seguridad alimentaria de la niñez y adolescencia a la vez que busca reducir la deserción escolar, por lo que es ejecutado por el Ministerio de Educación a través de las escuelas públicas del país.

Consiste en la entrega un refrigerio o un vaso de leche por estudiante antes de comenzar la jornada diaria de estudios y la formación de huertos escolares para la producción de alimentos, en el sistema público.

*“Los centros escolares reciben leche, frijoles, arroz, azúcar, aceite y bebidas fortificadas así como utensilios de cocina. Se incluyen capacitaciones a estudiantes, docentes, padres y madres de familia; así como elaboración de material educativo de apoyo al currículo y asistencia técnica.” (GOES, 2013)*

### 3. Ciudad Mujer

Más que un programa es una política sectorial para garantizar los derechos de las mujeres salvadoreñas. No solamente trata a las mujeres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, aunque se encuentra focalizado en los municipios con población bajo estas características.

A través de sus sedes físicas, esta iniciativa pretende ofrecer “...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.” (GOES, 2013)

Cabe mencionar que esta política ha sido premiada por Naciones Unidas como una de las mejores prácticas a favor de las mujeres a nivel regional y mundial.

### 4. Atención a la persona adulta mayor

Aunque este Programa afirma incluir beneficios como salud, nutrición y recreación para los adultos mayores. Sus acciones más destacadas se basan en el impulso a una pensión básica universal, para los adultos mayores. Consiste en una transferencia de 50 dólares mensuales a personas de 70 años y más.

### 5. Programa de Apoyo temporal al ingreso (PATI)

Es el segundo programa de transferencia condicionada que se encuentra dentro del Sistema. Su diferencia con Comunidades Solidarias es que este tiene un carácter temporal mucho menor, con alrededor de 6 meses de aplicación en comunidades rurales y urbanas con mayor índice de jóvenes entre 16 y 24 años, que ni estudian ni trabajan; y mujeres jefas de hogar sin un trabajo formal.

El Programa incluye la gestión de proyectos comunitarios, de formación vocacional y de capacitación en oficios, con la participación de la población de las áreas focalizadas. Se entrega una transferencia monetaria en concepto de apoyo económico individual de 100 dólares mensuales.

#### 6. Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares

Inicialmente este Programa se enmarcaba como el eje productivo del Plan Global Anticrisis. Su objetivo fundamental era el de generar ingresos a las personas vulnerables a través de micro emprendimientos en la confección de uniformes y zapatos, así como en el comercio de útiles escolares; con el apoyo financiero del Estado.

*“Consiste en la entrega anual de dos uniformes, un par de zapatos y un paquete básico de útiles escolares al 100 % de los estudiantes del sistema educativo público de los niveles de educación parvularia y básica, además del apoyo a productores locales para que fortalezcan sus capacidades como proveedores del Estado en este rubro.” (GOES, 2013)*

#### 7. Programa de agricultura familiar

Este Programa busca mejorar las condiciones de subsistencia de las familias que viven en las zonas rurales, cuya principal fuente de ingresos es la agricultura. Facilita el acceso de los familias a la “semilla mejorada” para aumentar sus cultivos, conlleva la entrega de de insumos agrícolas y el apoyo crediticio para proyectos agrícolas familiares.

#### 8. Reforma de salud

El Salvador cuenta con tres sistemas de salud: el público, el privado y la seguridad social; esta última vinculada al trabajo formal. La reforma de salud es una política sectorial que busca mejorar el sistema público de salud a través de la gratitud en el servicio, el abastecimiento de medicamentos y la integración del sistema nacional con los establecimientos comunitarios y locales.

*“La reforma se articula en torno a ocho líneas estratégicas: Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud, Sistema Nacional de Emergencias Médicas, Medicamentos y Vacunas, Instituto Nacional de Salud, Foro Nacional de Salud, Trabajo Intersectorial e Intrasectorial, Sistema Único de Información de Salud y Desarrollo de Recursos Humanos.” (GOES, 2013)*

#### 9. Programas de Acceso y mejoramiento a vivienda

Este Programa también se incluía dentro de las iniciativas del Plan Global Anticrisis para reactivar la economía y generar ingresos a las familias más vulnerables. Su objetivo es: “el de facilitar una vivienda digna a los sectores de más bajos recursos y aportar una estrategia de reactivación de la economía nacional”. (GOES, 2013).

#### 10. Infraestructura social básica

Consiste en la ampliación y mejora de la cobertura de los servicios públicos básicos, especialmente en aquellas zonas donde se focalizan los Programas de Comunidades Solidarias. Los servicios identificados son: agua potable, saneamiento básico, electricidad.

Asimismo, este Programa incluye el desarrollo de infraestructura para el mejoramiento de centros escolares y establecimientos de salud, para disposición final de desechos sólidos, así como obras adicionales relacionadas con el riesgo de desastres.

#### 11. Subsidio al gas licuado, al transporte colectivo y a la energía eléctrica

Durante toda la ejecución del SPSU se buscaba la racionalización de los subsidios para su focalización en los sectores de menores ingresos. Sin embargo, estas medidas tienen una implementación tórpida al vincularse de forma directa al calendario electoral.

### **Ley de Desarrollo y Protección Social**

Es preciso mencionar que para comienzo del año 2014 – y durante la campaña electoral por la presidencia – se aprueba una Ley de Desarrollo y Protección Social por unanimidad de la Asamblea Legislativa; para institucionalizar el Sistema y mantener la integralidad del mismo luego de las elecciones.

Sin embargo, se debe profundizar en el método utilizado y el contexto bajo el que la Ley es aprobada, pues la dinámica de la campaña electoral y la inclusión en esta de la agenda

mediática fue el resultado de los mensajes electorales de los principales contendientes a la presidencia.

*“El presidente lanzó llamados a votar por el partido que continuaría los programas sociales, en clara alusión al FMLN, que ha mostrado su apoyo a la ley y al SPSU.”* (Miranda, 2014)

Aunque la Ley intenta ser una herramienta de anclaje del SPSU ante un posible cambio en el partido político gobernante, las características propias del Sistema y del método de aprobación de la Ley se vuelven limitantes para la ejecución de los programas y políticas sociales incluidas en el mismo. Hubo elementos coyunturales que constituyeron a que todos los partidos políticos con representación legislativa apoyaran la iniciativa de Ley, esta fue la ventana de oportunidad aprovechada por el Gobierno para poder impulsarle.

A pesar del contexto de su aprobación, de acuerdo a Miranda (2014), la Ley de Desarrollo y Protección Social logró incluir definiciones y conceptos necesarios para implementar políticas sociales a nivel nacional:

- Una definición de la política y el plan de desarrollo, protección, inclusión e inversión social y participación ciudadana, con detalle de los componentes de desarrollo económico y social.
- Las características del “Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social”, su estructura, la conformación del Comité Intersectorial, los componentes y programas, los beneficiarios, coberturas y modelo de focalización.



- La definición, propósito, principios y criterios utilizados en la noción de pobreza multidimensional y brechas de desigualdad.
- Consideraciones sobre transparencia, rendición de cuentas y disposiciones finales.

Luego del proceso electoral, y de resultar nuevamente electo el partido FMLN, la Ley fue promovida y difundida de forma oficial en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo, así como de las instituciones responsables de su ejecución.

### **Logros y desafíos de la protección social en El Salvador**

El Sistema de Protección Social Universal es una iniciativa novedosa en El Salvador. Luego de la implementación de diversos modelos económicos, con objetivos y metas específicas, las políticas sociales se vuelen un instrumento primordial para la implementación de una nueva visión de desarrollo.

Sin embargo, las características propias el Sistema, su estructura programática y sus mecanismos de financiamiento siguen siendo una mixtura que puede generar debilidades en su implementación de manera efectiva.

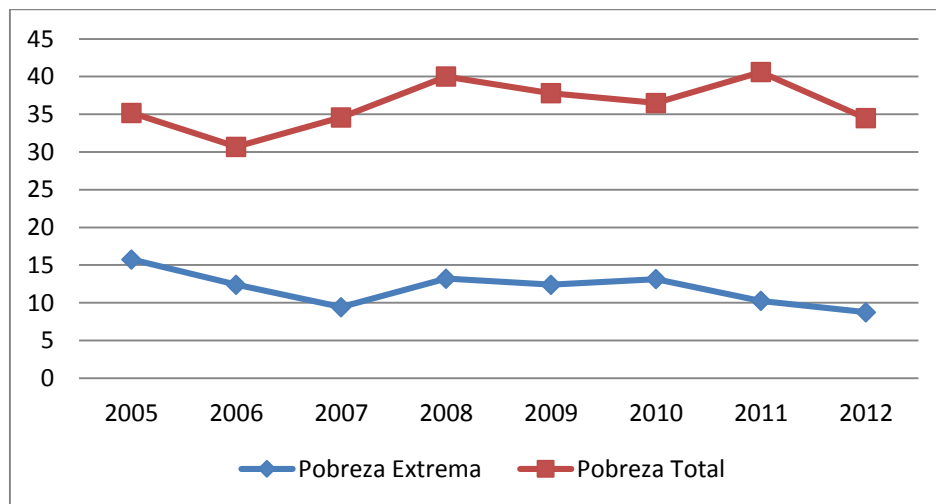
Asimismo, se debe tener en cuenta las condiciones coyunturales y estructurales del país, que son en última instancia los desafíos y los obstáculos, a los que se enfrenta el Sistema.

Sin duda, la mayoría de programas que conforman el SPSU nacen con el objetivo de reducir la pobreza y tener un impacto positivo en la población vulnerable de caer en la

pobreza. No obstante, este sigue siendo el mayor reto que enfrenta el Sistema, para lo cual utiliza de forma focalizada los Programas de Transferencia Condicionada.

Con promedios de incidencia de la pobreza cercana al 40% de la población (Banco Mundial, 2014), el impacto de los programas sociales no han logrado ser lo suficientemente amplio para reducirla. Cabe mencionar que el Sistema solo es aplicado a aquellos sectores sociales que se encuentra dentro de la pobreza extrema; estratos en los que sí ha habido un impacto hacia la reducción (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolución de la Pobreza**



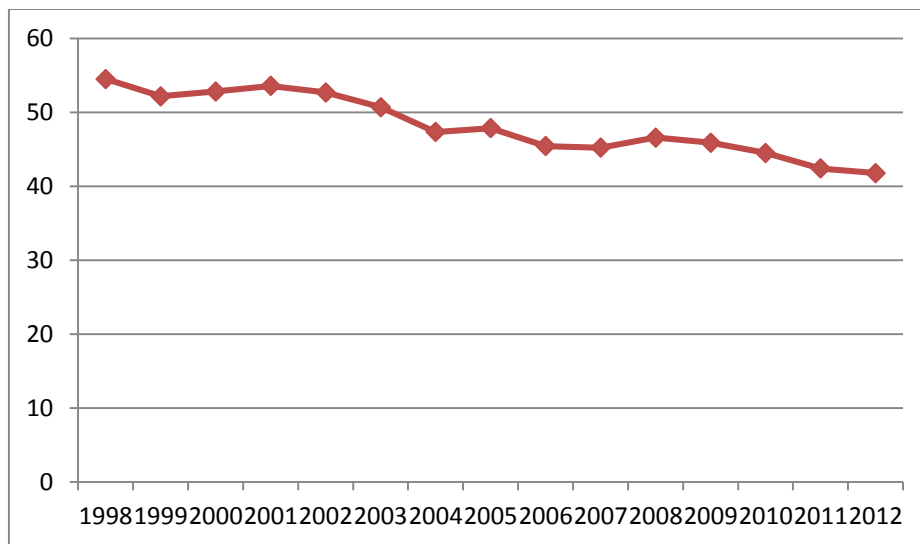
Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD y WDI

Entre los logros del Sistema destacan que al focalizar los esfuerzos y programas en la población en extrema pobreza, con el aumento de sus ingresos; el desarrollo de capacidades para la empleabilidad y el emprendedurismo; ha logrado reducir la desigualdad. Aunque la crítica continúa siendo la temporalidad de dichas políticas en los sectores focalizados. De

acuerdo a Miranda (2014), esto ha ocasionado una movilidad social limitada y demuestra una incapacidad de cambiar las estructuras sociales.

Luego de casi dos décadas, en los que se han aplicado diversos tipos de políticas sociales y modelos económicos, el coeficiente de GINI se ha reducido en casi 20 puntos (Gráfico 2), sin embargo, sigue rondando los 40 puntos por lo que reducir la desigualdad siguen siendo uno de los desafíos más destacados del país.

**Gráfico 2. Coeficiente de GINI**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de WDI

Otro de los desafíos que más resaltan en la economía salvadoreña y que se vinculan de forma directa a las metas del SPSU, es el subempleo o empleo informal. Por un lado, el empleo formal es el principal instrumento para reducir la pobreza, puesto que asegura un flujo de ingresos constantes para las familias que les permite salir de la pobreza y reducir las vulnerabilidades vinculadas a la exclusión social. Por otro lado, el Sistema incluye

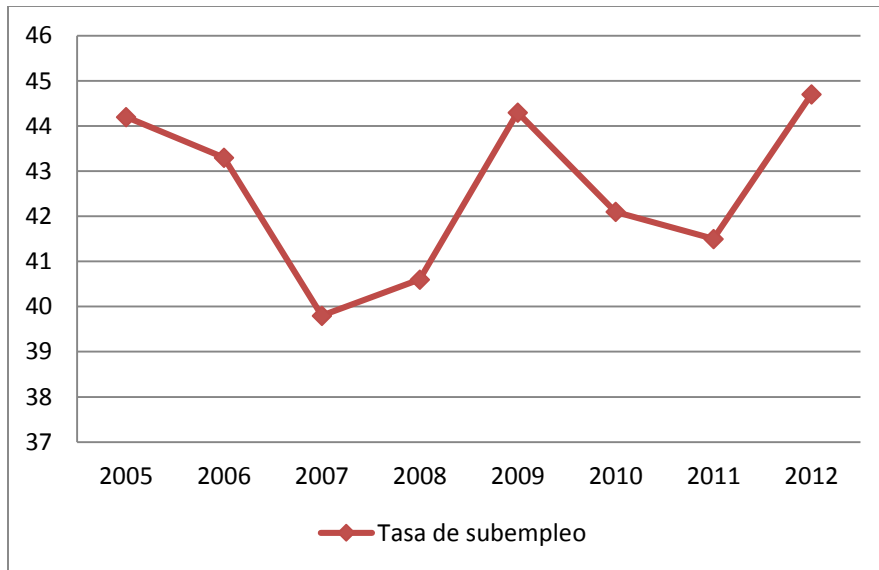
programas sociales financiados por los tradicionales mecanismos contributivos, por lo tanto los aportes desde los trabajadores del sector formal se vuelven una parte sustantiva de los recursos que son redistribuidos a través del Sistema.

Para el caso salvadoreño, una parte importante de la Población Económica Activa (PEA) se encuentra en el sector informal, con promedios de 42% de la PEA durante la última década (Gráfico 3).

Esta ha sido una de las características históricas y estructurales del mercado laboral salvadoreño. En este sentido, el alto contingente de trabajadores informales se encuentran en condiciones de vulnerabilidad ante la pobreza y, por tanto, cuentan con bajos ingresos y con nula o poca protección social vinculada al empleo.

Asimismo, esta estructura laboral ocasiona costos altos para el SPSU ya que de acuerdo al PNUD (2013), la cobertura de la seguridad social entre los ocupados suele ser inferior al 30%. Por lo que la cobertura contributiva de protección social es sumamente baja.

**Gráfico 3. Tasa de subempleo**

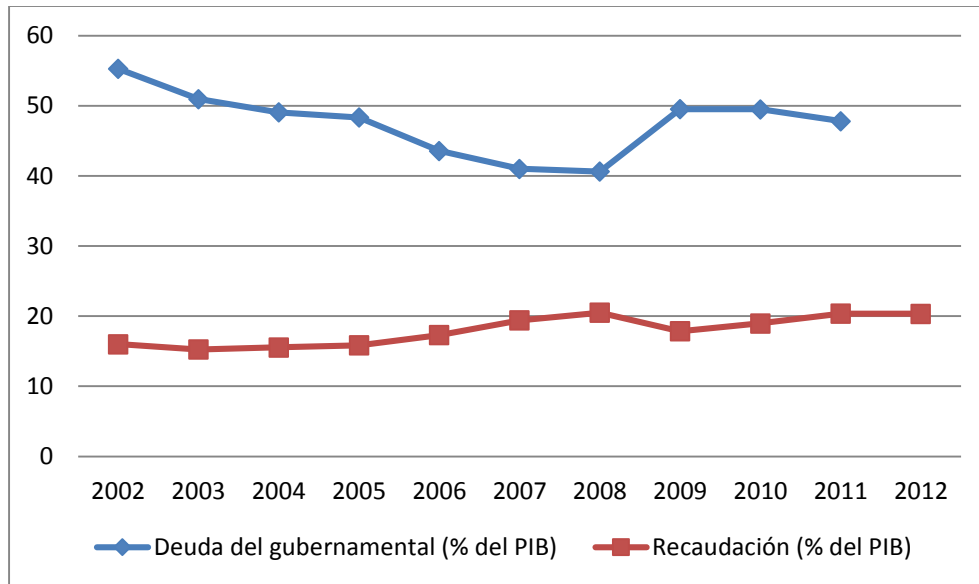


Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD

Aunque muchos de los programas sociales del Sistema se financian de forma contributiva, la mayoría de ellos reciben su presupuesto para la redistribución por la vía no contributiva. Es decir, es el Estado a través del Presupuesto General de la Nación, el respalda la mayor parte de las políticas sociales y programas.

Partiendo de esto, uno de los mayores desafíos del SPSU es el financiamiento, puesto que de acuerdo al Banco Mundial (2014) la recaudación fiscal de El Salvador apenas ronda los promedios de 20 puntos del PBI durante la última década. Lo que ha obligado a la búsqueda de créditos internacionales para poder financiar las demandas del Sistema.

**Gráfico 4. Carga Tributaria y Deuda Pública**



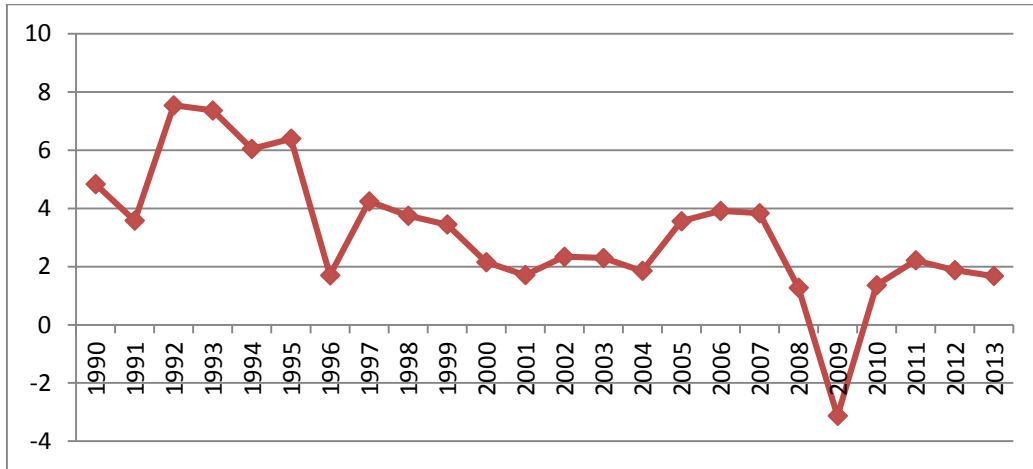
Fuente: Elaboración propia con base en datos de WDI

Como señala Miranda (2014) la baja carga tributaria es la que impide asignar montos significativos a la educación, seguridad y asistencia social, y salud. Mientras no exista una reforma o acuerdo fiscal que facilite el flujo de ingresos para financiar los programas y políticas sociales; y se siga dependiendo de los créditos internacionales para, difícilmente se podrá aumentar la cobertura y universalización del sistema de protección salvadoreño.

De igual manera, hay que tener en cuenta que vincular cualquier tipo de financiamiento no contributivo depende del crecimiento económico nacional. Este es otro de los desafíos - indirectos para el caso - del SPSU, puesto que mayor crecimiento económico asegura mayores ingresos para su financiamiento.

Lamentablemente, como muestra el Gráfico 5, la tenencia del crecimiento económico vía PBI es bastante baja, aunque se logró un aumento significativo posterior al impacto de la crisis.

**Gráfico 5. Evolución del PBI**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de WDI

Los grandes objetivos de la protección social en El Salvador siguen siendo la de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. En tal sentido, se han implementado diferentes tipos de políticas públicas con un enfoque social en particular.

Sin embargo, hay retos que continúan pendientes. La creación del Sistema de Protección Social Universal y su respaldo legal a través de la Ley de Desarrollo y Protección Social son avances hacia reducir la pobreza y mejora el capital humano de las y los salvadoreños.

La estructura del Sistema responde más a la coyuntura y contexto salvadoreños. Englobando programas sociales tradicionales, iniciativas de protección innovadoras y políticas sectoriales, no parece haber una sincronía en la implementación de los mismos.

Pero, el mayor reto es la consecución de reformas fiscales cuya progresividad facilite la implementación de programas sociales no contributivos universalistas y de amplia cobertura. A la vez que la reestructuración del mercado laboral hacia la formalización se vuelve una de las alternativas obligadas para mejorar la protección social. Como señala Miranda (2014):

*“El avance incremental hacia el SPSU tendrá más probabilidades en la medida en que se acompañe de amplias alianzas y de que se genere un clima favorable de opinión hacia los cambios de perspectiva. El apoyo de la población y de sectores proclives a los enfoques universalistas de política social y afines a una mayor justicia tributaria es clave en esta dirección”*



## **Consideraciones finales**

1. No obstante este avance en materia de protección social y de la creación del Sistema de Protección Social Universal, aún persisten desafíos para ampliar la cobertura de las políticas sociales hablar plenamente de universalidad.
2. Aunque el Sistema pretende ser un conjunto de medidas sociales para beneficiar la población más vulnerable ante la pobreza extrema, este no constituye un paquete básico universal, que cambiando sus formas de financiamiento, permita establecer un mínimo básico de bienestar para toda la población.
3. En términos financieros, los programas que se impulsan dentro del SPSU enfrentan el gran desafío de su sostenibilidad debido a las restricciones fiscales y dependencia de créditos internacionales para obtener su presupuesto.
4. Aunque el Sistema engloba diferentes tipos de programas y políticas sociales, con diversos enfoques y temporalidades, muchas de estas no mantienen un carácter de política pública sostenible, sino que corren el riesgo de volverse mero asistencialismo al no integrar mecanismo para generar empleos e ingresos a mediano y largo plazo.
5. Aunque la Ley de Desarrollo y Protección Social es la principal herramienta crada para la institucionalización del SPSU, la coyuntura electoral y el contexto de su aprobación se vuelven una vulnerabilidad de su estabilidad en el tiempo.

6. La historia de cambios en el modelo económico del país indicaría que no existen garantías para la sostenibilidad a largo plazo del SPSU, a menos que se logre respaldar en la construcción de pactos sociales y de cambios estructurales, para su financiamiento y legitimación político-social.

## Bibliografía

- Cecchini, Simone. *Políticas públicas para la igualdad: Hacia un sistema de protección social universal*. CEPAL. 2014
- Cecchini, Simone. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. 2011
- CEPAL. *La protección Social de Cara al futuro*. CEPAL. 2006
- Cruces, Guillermo. *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente*. CEDLAS. 2012
- Figueira, Fernando. *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. CEPAL. 2014
- Gobierno de El Salvador (GOES). *El camino del cambio*. Secretaría. Técnica de la Presidencia. 2012
- Gobierno de El Salvador (GOES), *El camino del cambio. Legados*. Secretaría Técnica de la Presidencia. 2013
- Gobierno de El Salvador (GOES), *Ley de Desarrollo y Protección Social*. Secretaría Técnica de la Presidencia. 2014
- Gobierno de El Salvador (GOES), *Sistema de Protección Social Universal*. Secretaría Técnica de la Presidencia. 2014
- Gobierno de El Salvador (GOES). *Comunidades solidarias*. Secretaría Técnica de la Presidencia. 2012

- Gobierno de El Salvador (GOES). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples El Salvador 2013*. Dirección General de Estadísticas y Censos. 2013
- Maldonado, Carlos. *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*. CEPAL. 2013
- Miranda, Danilo. *Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador*. CEPAL, 2014
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible Diagnóstico y propuesta*. PNUD. 2013
- Probble, Jennifer. *Políticas de bienestar en América Latina*. Universidad de Richmond. 2013
- Schidt, Vivien. *La política de los pactos sociales y la protección social: ¿Importa el discurso?* CEPAL. 2014
- Sepúlveda, Magdalena. *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. CEPAL. 2014