

## Pisos de Protección Social en El Salvador: Conceptos y Legislación Nacional e Internacional

**MARCELA ESCOBAR**  
**SEPTIEMBRE 2017**

- La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) es el primer instrumento jurídico internacional que reconoce explícitamente el papel de la protección social como un derecho humano universal y una necesidad económica y social.
- No existe un modelo único a escala internacional para proveer protección social, ni un solo camino para expandir la cobertura, dada las diferencias entre países en cuanto a estructuras institucionales, mecanismos de financiamiento y fuentes de recursos, diversificación de riesgo y asignación de recursos y beneficios cubiertos.
- Algunos países ya han incorporado los principales elementos y aspectos prácticos del Piso a sus sistemas de protección social. En los países de ingresos altos, medios y bajos, todo parece indicar que el acceso a los programas de seguridad social está estrechamente asociado a la reducción de la pobreza y la desigualdad y el sostenimiento de un crecimiento económico equitativo.
- El costo de un Piso bien diseñado es bajo en comparación con el costo de no prestar protección social en términos de pobreza y vulnerabilidad generalizadas, desintegración social, malos resultados educativos, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva. El costo para El Salvador, en el escenario más favorable de cobertura universal, ascendería a 2.5% del Producto Interno Bruto.





## Contenido

- Introducción ..... 5**
- Definición y contexto de los PPS ..... 5**
  - Conceptos y definiciones de la protección social .....6
  - Objetivos de la protección social .....6
  - Funciones de la protección social .....6
- Evolución del concepto: de la asistencia social a la protección social ..... 7**
- La protección social como derecho humano ..... 8**
- Tipología de la protección social..... 9**
  - Asistencia Social..... 9
  - Seguridad Social ..... 10
  - Intervenciones del Mercado Laboral.....10
  - Protección social tradicional o informal .....11
  - Otros tipos de protección social .....11
- Argumentos a favor del piso de protección social..... 11**
  - El auge de la protección social en la política de desarrollo.....12
  - Un instrumento en la lucha contra la pobreza.....13
  - Acelerar el avance hacia la consecución de los Objetivos  
de Desarrollo Sostenible.....14
  - Implicaciones fiscales de los sistemas de protección social .....15
  - Ayudar a reducir las consecuencias de las crisis y de los  
desequilibrios económicos mundiales .....17
  - Una herramienta para el empoderamiento de las mujeres .....18
- Marco legal internacional y nacional de los Pisos**
- Protección Social ..... 19**
- Organización social como factor clave en la consecución  
de los pisos de protección social ..... 27**
- Conclusiones..... 28**
- Referencias..... 29**





## Introducción

Los desafíos sociales a los que se enfrenta el mundo son enormes. En 2010, el Producto Interno Bruto (PIB) mundial era diez veces superior al de 1950 en términos reales (lo que representa un incremento del 260 por ciento per cápita). Sin embargo, y a pesar de las seis décadas de fuerte crecimiento económico transcurridas desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a unas prestaciones y unos servicios de protección social adecuados continúa siendo un privilegio que sólo se puede permitir un número relativamente escaso de personas.

La persistencia de cifras tan elevadas de personas excluidas representa un tremendo desaprovechamiento del potencial humano y económico. Esto es particularmente importante en un contexto de envejecimiento demográfico acelerado en países en que la cobertura del sistema de pensiones y sanitario es baja.

¿Dónde interviene la protección social en este panorama? La iniciativa de los PPS (PPS) de la Organización Internacional del Trabajo (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.

Además, esta iniciativa global puede ayudar a las personas a adaptar sus calificaciones y superar los obstáculos que dificultan su plena participación en un entorno económico y social cambiante, contribuyendo a mejorar el desarrollo de los trabajadores y trabajadoras tanto en el corto como en el largo plazo y estimulando a la vez una mayor actividad productiva.

En el apartado sobre los argumentos a favor de los PPS, se muestra también cómo la protección social ha ayudado a estabilizar la demanda agregada en tiempos de crisis y a mejorar la capacidad de resiliencia frente a las perturbaciones económicas, contribuyendo a acelerar la recuperación y a

facilitar unas sendas de desarrollo más inclusivas y sostenibles. De hecho, la protección social constituye una inversión que beneficia a todas las personas cuyos frutos se hacen sentir tanto en el corto plazo, por sus efectos como estabilizador macroeconómico, como en el largo plazo, debido a su influencia en el desarrollo humano y la productividad.

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 primer documento se pretende proporcionar las bases teóricas sobre el concepto y la evolución de los PPS, así como de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales que sustentan su enfoque y aplicación. Asimismo, se hace un recorrido de la literatura que sostiene los argumentos a favor de su implementación de cara a un desarrollo económico inclusivo, sostenible e integral. En una segunda entrega se presenta información acerca de la institucionalidad y programas existentes en El Salvador, así como las estadísticas de cobertura e inversión social.

## Definición y contexto de los PPS

Con la adopción de la R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) el mundo ha dado un paso importante en la realización del derecho humano a la seguridad social. Esta Recomendación es el primer instrumento jurídico internacional que reconoce explícitamente el triple papel de la seguridad social como un derecho humano universal y una necesidad económica y social. Reconoce la importancia de los pisos nacionales de protección social, que proporcionan garantías básicas de seguridad social a todos y todas con el fin de garantizar un acceso efectivo a, por lo menos, la atención sanitaria esencial y un nivel básico de seguridad de los ingresos como cuestión prioritaria para contar con sistemas nacionales de seguridad social más integrales (OIT, 2012).

La estrategia de extensión bidimensional de la OIT ofrece una orientación clara sobre el futuro desarrollo de la seguridad social en los 185 Estados miembros de la OIT para lograr la protección



universal de la población, garantizando al menos niveles básicos de seguridad de los ingresos y acceso a la atención sanitaria esencial (piso de protección social nacional: dimensión horizontal) y garantizando progresivamente un alcance más amplio y unos niveles de protección más elevados, guiados por las normas de seguridad social de la OIT (dimensión vertical).

## Conceptos y definiciones de la protección social

La protección social se ocupa de proteger y ayudar a las personas pobres y vulnerables, como los niños, las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad, Las personas desplazadas, las y los desempleados y las personas enfermas. Hay debates en curso acerca de qué intervenciones constituyen la protección social, y en qué categoría encajan, ya que la protección social se superpone con una serie de medios de subsistencia, capacitación de la fuerza laboral e intervenciones de seguridad alimentaria.

La protección social se entiende comúnmente como “todas las iniciativas públicas y privadas que proporcionan transferencias de ingresos o de consumo a los pobres, protegen a los vulnerables de los riesgos de subsistencia y aumentan la condición social y los derechos de los marginados; con el objetivo general de reducir la vulnerabilidad económica y social de los grupos pobres, vulnerables y marginados” (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004).

Esta definición está en línea con el uso en el desarrollo internacional, y puede ser diferente de las definiciones de la política social en los países de altos ingresos. La protección social suele ser proporcionada por el Estado; se concibe teóricamente como parte del contrato del “estado-ciudadano”, en el cual los estados y los ciudadanos y ciudadanas tienen derechos y responsabilidades el uno con el otro u otra.

## Objetivos de la protección social

Los objetivos de la protección social varían ampliamente, desde la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad, el fortalecimiento de la fuerza laboral, el empoderamiento de las mujeres y las niñas, la mejora de los medios de subsistencia y

la respuesta a los choques económicos y de otro tipo. Como resultado, la forma y la función de los programas de protección social pueden ser bastante dispares, de acuerdo con el objetivo particular.

Las «redes de seguridad» son una forma de protección social que ayuda a las personas a satisfacer sus necesidades básicas inmediatas en tiempos de crisis. Los objetivos típicos a corto plazo son mitigar el impacto inmediato de los choques y suavizar el consumo. El Banco Mundial tiene una definición ligeramente diferente, que define “redes de seguridad” como programas de asistencia social.

Otras formas de protección social apuntan al desarrollo a más largo plazo y permiten que las personas salgan definitivamente de la pobreza. Los objetivos a largo plazo incluyen mejorar las oportunidades de crecimiento inclusivo, fortalecimiento de la fuerza laboral, equidad y estabilidad social. Algunos programas de protección social pretenden ser transformadores, apoyando la equidad, el empoderamiento y los derechos humanos.

## Funciones de la protección social

Devereux y Sabates-Wheeler (2007) proporcionan el marco conceptual más utilizado, que describe cuatro funciones de protección social:

- Protección: proporcionar alivio de la privación (por ejemplo, beneficios de ingresos, pensiones estatales).
- Prevención: evitar privaciones (por ejemplo, clubes de ahorro, seguro social).
- Promoción: mejora de ingresos y capacidades (por ejemplo, entradas).
- Transformación: equidad e inclusión social, empoderamiento y derechos (por ejemplo, leyes laborales).

Las tres primeras funciones (las tres Ps en el marco de PPP + T) fueron originalmente conceptualizadas por la OIT. La adición del elemento transformador sitúa la protección social no sólo para aliviar la pobreza, sino para transformar vidas, a través de políticas que reequilibran las relaciones de poder desiguales que causan vulnerabilidades. En la práctica, las intervenciones de protección social suelen abarcar múltiples funciones y objetivos.



La mayoría de los marcos de protección social también conceptualizan la protección social como una inversión en los trabajadores y trabajadoras que aumenta las capacidades y la acumulación de activos productivos, rompiendo la transmisión intergeneracional de la pobreza. La protección social contribuye al fortalecimiento de la fuerza laboral, ya sea directamente, proporcionando alimentos, habilidades y servicios; o indirectamente, proporcionando efectivo y acceso, lo que permite a los hogares invertir en su propio desarrollo.

Otra teoría común es que la protección social reduce la vulnerabilidad y el riesgo proporcionando protección contra los *shocks*. Esto supone que la vulnerabilidad a los peligros restringe el desarrollo humano y económico (Barrientos, 2009), y que la gestión del riesgo estabiliza el ingreso y el consumo y es una inversión en la reducción de la pobreza (Devereux S. & W., 2007). Lo que continúa siendo un reto es que sólo un pequeño número de organizaciones y países (entre ellos India, Sudáfrica y Uruguay), reconocen la protección social como un derecho humano.

### **Evolución del concepto: de la asistencia social a la protección social**

La idea de piso de protección social, desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) conjuntamente con la Organización Mundial de la Salud (OMS) es un concepto que ha sufrido transformaciones considerables.

Al principio predominó el planteamiento de un *paquete esencial de prestaciones*. El piso básico de protección social se definió como un conjunto acotado de garantías de seguridad social, que debían implementarse mediante transferencias monetarias y prestaciones. Se pensaba que este paquete constituiría un conjunto de garantías de acceso a transferencias esenciales. Asimismo, por su monto —se trataba de asegurar a niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad ingresos suficientes para que no estuvieran por debajo de la línea de pobreza, así como de brindar algún apoyo focalizado a desempleados y pobres en edad activa— tendrían características de beneficios de asistencia social, más que de seguridad social, a diferencia de los beneficios de la seguridad social adquiridos sobre la base del pago de contribuciones

o impuestos, que generalmente representan un reemplazo alto del ingreso (OIT, 2008, citado en Sojo, (2017)).

Luego se concibió como una combinación *entre garantías básicas*, a la que se sumaba un segundo nivel con prestaciones garantizadas como derecho y un piso superior con seguros voluntarios regulados. Sin embargo, según Sojo (2017), debido a la presión sindical en las discusiones tripartitas en el seno de la OIT, el término “básico” fue eliminado. Es así como el “*piso de protección social*” se deslinda de las “*redes de protección*” (*safety nets*), ya que aquel difiere de forma sustancial de la noción de redes de seguridad social promovida por las instituciones financieras internacionales a finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado en el contexto de los programas de reformas estructurales basados en el mercado (OIT, 2011).

En 1993, la 47ª reunión del Comité para el Desarrollo, integrado por representantes del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), reconoció la importancia de las redes de seguridad social para “mitigar los principales efectos negativos transitorios de la reforma económica sobre los grupos vulnerables y mejorar la viabilidad política de las reformas” (Grupo de Evaluación Independiente, 2011, citado en (OIT, 2011)). En la misma se reconocía que programas como el Fondo de Emergencia Social, introducido en Bolivia con el apoyo del Banco Mundial en 1987, prestaban asistencia de emergencia y temporal a los pobres mediante la creación de empleo temporal y las transferencias de ingresos. Durante los años posteriores se desarrollaron fondos sociales similares en más de 60 países.

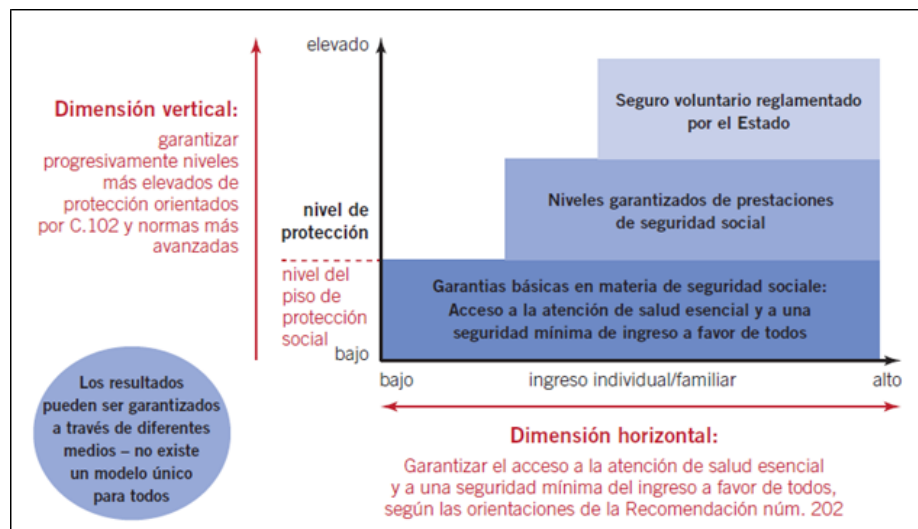
En realidad, estas medidas solían ser de carácter temporal y fragmentario y estaban destinadas específicamente a las personas pobres y vulnerables dentro de un marco basado en las necesidades. Por lo tanto, se da un paso más y se concibe el piso como un complemento y no como una alternativa a las instituciones de seguridad social existentes; es decir, un componente de un sistema de protección social pluralista y comprehensivo. En países con sistemas de protección social comprehensivos pero segmentados, la función del piso sería reducir las brechas de cobertura y mejorar la coherencia de las políticas sociales (OIT, 2011).



La universalidad de la protección social se plantea como una búsqueda progresiva en el marco de una pluralidad institucional y dentro de una estrategia que comprende una **dimensión horizontal**

(conjunto de garantías básicas para todos) y otra **vertical**, que se refiere a la implementación gradual de estándares más elevados (diagrama 1).

**Diagrama 1. Dimensiones del Piso de Protección Social**



Fuente: (OIT, 2012)

La dimensión horizontal guarda relación con servicios esenciales financiados de salud, educación, saneamiento, seguridad alimentaria, vivienda, seguridad básica de ingresos o medidas de nivel básico (o muy básico) conforme a un mínimo establecido a escala nacional y cuya amplitud está en función del espacio fiscal y financiero. Debe aspirarse a su expansión conforme a los niveles de desarrollo económico y la ampliación del espacio fiscal, ya que el piso debe entenderse como un primer paso hacia una expansión de los niveles de protección (OIT, 2011).

En 2012, la OIT hizo hincapié en que la consecución del piso debería incluir regímenes universales de prestaciones, de seguro social, de asistencia social, impositivos y relacionados con el empleo. Ante el gran desafío de evitar que la escalera interdependiente del piso en sus dimensiones vertical y horizontal origine una fragmentación adicional de la protección social existente (Sojo, 2017), en el seno de la OIT se ha planteado la necesidad de desarrollar en forma simultánea ambas dimensiones (Schwarzer, 2013, citado en Sojo, 2017).

En general, se puede afirmar que la discusión internacional en torno a la protección social se ha evolucionado hacia visiones más pluralistas sobre cómo avanzar hacia mayores niveles de protección social. Se trata de planteamientos heterodoxos y probablemente tendrán impacto en la región latinoamericana. Se ha aceptado que no existe un modelo único a escala internacional para proveer protección social, ni un solo camino para expandir la cobertura, dada las diferencias entre países en cuanto a estructuras institucionales, mecanismos de financiamiento y fuentes de recursos, diversificación de riesgo y asignación de recursos y beneficios cubiertos. Se subraya cómo se está transformando la protección social, entre otras razones debido al desarrollo económico, a valores culturales, a determinantes institucionales y al compromiso y liderazgo políticos (Scheil-Adlung, 2013, citado en Sojo 2017).

### **La protección social como derecho humano**

Un modelo de protección social basado en derechos y orientado a la cohesión exige pronunciarse en torno a cuatro elementos esenciales: la determinación





de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivo y no contributivo; la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones, y la identificación de derechos explícitos que se pueden garantizar y exigir en términos de acceso a prestaciones sociales (CEPAL, 2007 citado en Sojo, 2017).

Desde un enfoque de derechos humanos, el *principio de universalidad* consiste en garantizar a todos los miembros de la sociedad determinadas protecciones o beneficios en forma de derechos, con la calidad y en la cantidad que se consideran necesarios para una participación plena en la sociedad. Con este principio se pretende que todos los individuos cuenten con la certeza de que se les asegura el máximo bienestar permitido por el desarrollo económico en un momento dado. Ello no significa que todo beneficio sea universalizable, sino que la sociedad establece, a partir de acuerdos, los estándares de calidad y de cobertura que deben garantizarse a todos sus miembros (Artigas, 2005).

La universalidad está íntimamente vinculada con el *principio de solidaridad*, que postula a su vez la participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con la capacidad económica individual. Así, la solidaridad debe contribuir a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales, considerando las asimetrías de las condiciones económicas y de la exposición a riesgos, particularmente en materia de salud y empleo (Artigas, 2005).

Los principales obstáculos para el avance hacia la universalidad de las políticas sociales y de sus beneficios han sido la restricción de recursos y la falta de acuerdos sociales sobre su prioridad, así como dificultades instrumentales para su ejecución. La universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad, que se imponen ante la escasez de recursos como forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más pobre.

Así pues, debe existir una interacción benéfica entre las políticas universales e integrales y las selectivas y diferenciadas si se desea atender el carácter multifacético y heterogéneo de la pobreza. Como

las barreras afectan principalmente a las personas más pobres, la selectividad debe entenderse como el instrumento o conjunto de instrumentos que permiten orientar la acción, particularmente la asignación de subsidios, para que la población carente de recursos económicos pueda acceder a los servicios y garantías sociales. De ese modo, la focalización tiene por objeto hacer más eficaz la universalización de las políticas sociales (Sojo, 2017).

Para que la equidad sea sustantiva, el uso de los recursos públicos debe ser eficiente. El *principio de eficiencia* en la utilización de los recursos públicos destinados a la política social resulta también intrínseco a la equidad, en la medida en que permite potenciar los principios de universalidad y solidaridad sin contraponerlos. No debe entenderse exclusivamente en términos de efectos macro- y microeconómicos, sino, en última instancia, como la capacidad para maximizar con recursos escasos los objetivos sociales definidos (CEPAL, 2000 y 2006 citado en Sojo 2017)). Como el mercado de trabajo no ha mostrado una adecuada capacidad incluyente en términos de creación de empleo de calidad ni de cobertura contributiva, no puede ser el único mecanismo para proteger a la mayoría de la población frente a riesgos relacionados con las fluctuaciones de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros. Por eso la protección social no debe quedar restringida a los mecanismos que ofrece el mundo laboral: el gran desafío es replantearla en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos (Artigas, 2005).

## Tipología de la protección social

Se presenta a continuación<sup>1</sup> una descripción de la tipología y los principales mecanismos que tienen los gobiernos para proporcionar protección social. (Browne, 2015)

### Asistencia Social

La asistencia social consiste en transferencias directas, regulares y predecibles en efectivo o en especie a personas u hogares pobres y vulnerables. Normalmente es proporcionado por el estado y

<sup>1</sup> Lo siguiente está basado en una traducción libre de Browne, E. (2015).



financiado por impuestos nacionales. El apoyo de los donantes también es importante en contextos de bajos ingresos. Las transferencias no son contributivas, es decir, el monto total es pagado por el proveedor. Algunas de ellas se orientan en función de las categorías de vulnerabilidad, y algunas se dirigen ampliamente a grupos de bajos ingresos. Esta es la principal forma de protección social disponible en la mayoría de los países en desarrollo (Barrientos, 2010 citado en Browne, 2015).

- **Transferencias en efectivo:** son transferencias directas, regulares y predecibles que elevan los ingresos para reducir la pobreza y suavizan la vulnerabilidad. En las transferencias en efectivo no condicionadas la persona beneficiaria decide cómo gastarlas. Las Transferencias Condicionadas de Efectivo se otorgan con el requisito de que la persona beneficiaria cumpla ciertas condiciones, a menudo relacionadas con el desarrollo de la fuerza de trabajo, como visitar una clínica de salud o asegurar que los niños y niñas asistan a la escuela.
- **Pensiones sociales:** son pensiones estatales, una forma de transferencia de efectivo orientada por edad. Las pensiones son la herramienta de protección social más común, con la cobertura global más amplia y, a menudo, la más alta en cuanto a presupuesto social.
- **Transferencias en especie:** son transferencias de activos económicos y de medios de vida a los hogares, facilitando la generación de ingresos. Tienden a ser más grandes, transferencias únicas, pero también pueden ser transferencias regulares, más pequeñas tales como transferencias de alimentos. Tienden a adoptar un enfoque integrado, vinculando la transferencia con la capacitación de habilidades y otras actividades.
- **Alimentación escolar:** es una comida nutritiva gratuita en la escuela - por lo general el almuerzo - y a veces se llevan a casa raciones para las niñas y los niños más necesitados. Este es un tipo de ayuda en especie, son casi universales - ya que la mayoría de los países que pueden permitirse el lujo de proporcionar alimentos a sus escolares y lo hacen. Estas incentivan a los padres y madres a mantener a los niños y niñas en la escuela.

- **Programas de obras públicas** (Programas Públicos de Empleo): proveen trabajos en proyectos de infraestructura pordinero o comida. A veces se clasifican como intervenciones del mercado de trabajo dependiendo de si su función es principalmente la mitigación de la pobreza, la creación de empleo o la protección social. Son políticamente populares, aunque discutiblemente ineficaces (Norton et al., 2001 citado en Browne, 2015).

### **Seguridad Social**

Estos son programas contributivos donde las y los participantes hacen pagos regulares a un esquema que cubrirá los costos relacionados con los eventos del curso de la vida, por ejemplo, maternidad, desempleo o enfermedad. A veces los costos son igualados o subsidiados por el proveedor del plan. El seguro social incluye pensiones contributivas, seguro de salud, desempleo o desastre; y asistencia funeraria. Puede ser proporcionado formalmente a través de un banco o empleador, o de manera informal a través de un fondo comunitario. El seguro social está fuertemente ligado al mercado de trabajo formal, lo que significa que la cobertura a menudo se limita a los trabajadores y trabajadoras formales.

### **Intervenciones del Mercado Laboral**

Las intervenciones en el mercado de trabajo brindan protección a las personas pobres que están en capacidad de trabajar y tienen como objetivo asegurar estándares y derechos básicos. Las intervenciones pueden ser activas o pasivas:

- Las políticas activas del mercado de trabajo tienen como objetivo ayudar a las personas desempleadas y a las más vulnerables a encontrar trabajo, a través de intervenciones como centros de empleo, capacitación y políticas para promover las pequeñas y medianas empresas.
- Las intervenciones pasivas incluyen prestaciones por maternidad, indemnización por lesiones y prestaciones por enfermedad para quienes ya trabajan, financiadas por el empleador. Las intervenciones pasivas también incluyen cambios en la legislación, por ejemplo, estableciendo un salario mínimo o condiciones de trabajo seguras.



Muchas personas pobres trabajan en el sector informal, y algunas personas con discapacidades, con enfermedades crónicas y personas adultas mayores pueden no ser capaces de trabajar en absoluto, por lo que las intervenciones del mercado laboral no siempre pueden alcanzarlas.

### ***Protección social tradicional o informal***

Los sistemas formales de protección social no ofrecen cobertura completa e inevitablemente excluyen partes de la población. Las formas tradicionales de protección social basadas en la comunidad distribuyen el riesgo dentro de una comunidad y llenan algunas de las lagunas dejadas por las intervenciones formales. A menudo son autofinanciados, por ejemplo, grupos de ahorros de seguros funerarios, pero pueden ser financiados externamente por el Estado o donantes. La protección social formal debe ser cuidadosamente administrada para mejorar, en lugar de interrumpir, los sistemas informales existentes.

### ***Otros tipos de protección social***

La asistencia y el apoyo sociales son muy complementarios de la protección social y, a veces, considerados como protección social, como una forma de asistencia social. UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) reconoce que el apoyo social ayuda a abordar la interacción entre vulnerabilidad social y económica, a través de servicios tales como atención domiciliaria y servicios de apoyo a la familia (UNICEF, 2012; citado en Browne, 2015).

Los subsidios del gobierno o del sector privado a veces son clasificados como protección social si mejoran el acceso para las personas pobres o actúan como redes de seguridad. Los subsidios pueden mantener bajos los precios de los bienes y servicios básicos consumidos por la población pobre. Sin embargo, los subsidios suelen ser regresivos. El Medio Oriente y el Norte de África gastan el 4 por ciento del PIB en subsidios a combustibles, lo que representa una forma de asistencia social, pero la mayor parte del beneficio va a los grupos de ingresos altos.

### **Argumentos a favor del piso de protección social**

La protección social ha pasado a ocupar un lugar preeminente en el programa político de muchos países, lo que refleja turbulencias económicas mundiales de los últimos años, y el creciente reconocimiento de las demandas de justicia social. La necesidad de establecer los mecanismos adecuados por medio de la seguridad social y otras disposiciones sociales es crucial para facilitar los esfuerzos sostenidos para erradicar la pobreza absoluta y mitigar la creciente desigualdad de ingresos.

Este marco debería contemplar la aplicación de los pisos de protección social definidos a nivel nacional. El Piso representa por sí mismo una herramienta importante para luchar contra la pobreza y la desigualdad, pero lo será con mayor potencia si viene acompañada de otras estrategias que refuercen a las instituciones laborales y sociales y promuevan entornos macroeconómicos favorables al empleo, los sistemas fiscales progresivos y el trabajo (OIT, 2011).

Los aumentos del crecimiento, junto con un enfoque integral de las políticas centrado en la pobreza, han contribuido a una disminución notable de la pobreza absoluta y, en concreto, de la pobreza extrema, medida ésta, por ejemplo, a través del criterio de unos ingresos inferiores a 1 dólar al día.

Se ha reiterado que la crisis económica y financiera mundial ha interrumpido este progreso y puesto de manifiesto la necesidad de apoyar las instituciones de protección social existentes y de crear nuevas instituciones. Todo ello es necesario para salvaguardar los recientes logros sociales frente a las consecuencias de la crisis mundial y empoderar a los trabajadores y trabajadoras y sus familias para superar sus efectos.

Algunos países ya han incorporado los principales elementos y aspectos prácticos del Piso a sus sistemas de protección social. Estas iniciativas han demostrado ser eficaces para reducir la pobreza y la desigualdad. En los países de ingresos medios y bajos, todo parece indicar que el acceso a los programas de seguridad social está estrechamente



asociado a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Los países desarrollados ya reconocen debidamente la eficacia de las medidas propias del Piso de Protección Social para reducir la pobreza, contener la desigualdad y sostener un crecimiento económico equitativo (IHEL, 2008). En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se estima que los niveles de pobreza y desigualdad son aproximadamente la mitad de los que cabría esperar en ausencia de este tipo de disposiciones sociales. Dicho esto, la reducción de la pobreza en estos países es el resultado de combinar las medidas propias del Piso de Protección Social con formas más integrales de seguridad social en el marco de los sistemas de protección social. Esto refuerza la necesidad de los países en los cuales ya se han adoptado las medidas propias de un Piso consolidado de dar el siguiente paso y desarrollar la dimensión vertical de la ampliación de la protección social.

### ***El auge de la protección social en la política de desarrollo***

El interés actual por la protección social entre los responsables de la formulación de políticas se desarrolló después de las políticas de ajuste estructural de los años ochenta y noventa y, en particular, su incapacidad para promover el crecimiento y reducir la pobreza. Esto llevó a la comprensión de que una economía globalizada podría producir dramáticos declives en el bienestar humano y una mejor comprensión de los costos humanos y de desarrollo asociados con la falta de políticas y programas de protección social adecuados en los países en desarrollo (Barrientos, 2009). Más recientemente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han centrado la atención en la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad.

Varios factores explican el ascenso de la protección social en la agenda política, pero los efectos de la globalización y la rápida transformación económica son los más importantes, ya que aumentan la demanda de protección social (Rodrik, 1997 citado en Barrientos y Hume, 2009). La mayor apertura de las economías en desarrollo implica una mayor vulnerabilidad a los cambios en los mercados mundiales y una mayor concentración de

riesgos sociales y económicos en los participantes menos poderosos. En los años ochenta y noventa la transformación económica se desarrolló a un ritmo acelerado en América Latina y Asia oriental. Los años ochenta se caracterizaron por crisis económicas y financieras agudas y sostenidas, así como por el ajuste estructural en las economías de América Latina. La crisis financiera de 1997 afectó de manera similar a los países de Asia oriental.

Las economías en transición sufrieron profundas reformas estructurales y transformaciones. En todos los casos, los resultados de estos cambios fueron un rápido aumento de la pobreza y la vulnerabilidad, lo que puso a la vista, vacíos flagrantes en la protección social. En los países afectados, los efectos adversos de la transformación se concentraron en los sectores más vulnerables. El aumento de la pobreza y la vulnerabilidad, y la amenaza de conflicto y malestar social que presagian, centraron la atención en el fortalecimiento de las políticas y programas de protección social. Los programas de protección social se iniciaron en Brasil e Indonesia a raíz de las crisis económicas y financieras. El aumento de la pobreza y la vulnerabilidad derivadas de la globalización y la transformación económica son, por lo tanto, los principales impulsores de la protección social.

El trabajo analítico ha facilitado una mejor comprensión de los costos asociados con la ausencia de protección social efectiva en los países en desarrollo. Hay grandes costos directos asociados con los peligros económicos, a veces regionales, naturales, económicos y políticos. Las brechas en la protección social son responsables del exceso de pobreza transitoria y también pueden ser responsables de la pobreza crónica, especialmente en situaciones en las que las estrategias de afrontamiento disponibles para quienes están por debajo o cerca de la línea de pobreza son limitadas y se ven obligadas a adoptar alternativas con efectos perjudiciales a largo plazo.

Por ejemplo, sacar a los niños y las niñas de la escuela, reducir el cuidado de la salud, nutrición insuficiente o empleos o cultivos menos productivos, puede llevar a los hogares a una pobreza persistente. Hay grandes pérdidas a largo plazo en el desarrollo económico y humano asociadas a la falta de protección social adecuada y, por consiguiente, grandes ganancias



que se obtendrán mediante el establecimiento de fuertes instituciones de protección social.

### **Un instrumento en la lucha contra la pobreza**

La incidencia de la pobreza ha disminuido drásticamente en América Latina durante la última década, aún de forma más acelerada que en otras regiones del mundo. Mientras que, a principios de la década del 2000, el 43 por ciento de la población en la región vivía en la pobreza, dicha tasa se redujo a solo el 28 por ciento en 2013 según datos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Esto quiere decir que más de 80 millones de personas fueron sacadas de la pobreza en la región, entre el 2000 y el 2013 (Ocampo & Gómez-Arteaga, 2016).

Según Ocampo y Gómez-Arteaga, la rápida reducción de la pobreza se basó en una combinación de crecimiento económico acelerado y redistribución. El crecimiento económico favoreció a las personas pobres en forma importante, ya que los ingresos de los deciles más bajos de la pirámide tuvieron un aumento más rápido que los ingresos de los deciles más altos. Además, este crecimiento más acelerado se tradujo en un aumento del empleo formal. En cuanto a la redistribución, el mayor gasto

social y la expansión de los sistemas de protección social (SPS), en gran medida los no contributivos, tuvo notables efectos redistributivos, reduciendo la pobreza y la desigualdad entre la población pobre.

La CEPAL ha determinado que la pobreza se reduce tanto cuando aumenta el Índice de Protección Social (IPS o alto gasto social), como con un mayor PIB per cápita. Estos resultados tienen importantes implicaciones en materia de políticas. Primero, no es cierto que a cada nivel de PIB per cápita los países solo puedan permitirse gastar una cantidad determinada de recursos en mejorar la protección social.

De hecho, dado el tiempo que toma construir SPS que funcionen adecuadamente, esperar a que se alcancen altos niveles de desarrollo económico para construir SPS integrales no es una opción realista ni eficaz (Cichon & Scholz, 2009). Segundo, tampoco existe una contradicción entre redistribución y crecimiento. Y, finalmente, los SPS mejorados son más efectivos que el crecimiento para reducir la pobreza y, más en general, existe una fuerte complementariedad entre ambos. Los países con SPS integrales tienen en promedio tasas menores de pobreza, y los países que más mejoraron su IPS han sido igualmente los que han reducido la pobreza a un ritmo más acelerado.

#### **Recuadro 1. Resultados positivos de la implementación del PPS en varios países**

##### **Brasil: Bolsa Familia**

En el Brasil se calcula que el programa de transferencias monetarias Bolsa Familia explica un 15 por ciento de la mejora en el coeficiente de Gini en este país entre 1999 y 2009 (Soares et al., 2010) y un 12 por ciento de la reducción de la brecha de la pobreza entre 2001 y 2005 (OIT y PNUD, 2011). Se trata de un logro considerable, dado que en 2010 sólo se asignó al programa un 0,4 por ciento del PIB.

##### **México, Argentina y Chile: Transferencias sociales**

Del mismo modo, el tipo de transferencias sociales propias del piso que existen en México y Chile aparecen asociadas con una disminución del 21 por ciento y del 15 por ciento en sus respectivos coeficientes de Gini (Soares et al., 2007), y con la reducción de la brecha de la pobreza del 30 por ciento en el caso del programa Progresas de México dos años después de su introducción (Skoufias, 2005). En la Argentina, las simulaciones han demostrado que la Asignación Universal por Hijo redujo potencialmente el número de hogares pobres en un 22 por ciento, del 8,7 por ciento al 6,8 por ciento de la población total en 2009. En términos absolutos, alrededor de 1,3 millones de personas salieron de la pobreza (OIT y PNUD, 2011, pág. 35).

##### **Sudáfrica y Cabo Verde: Subsidios**

El régimen de subsidios en Sudáfrica, como las pensiones de vejez, la prestación por discapacidad y las subvenciones para el cuidado de los niños, también parece haber tenido una repercusión llamativa. Se estima que el efecto combinado de los subsidios (cuando se extiende a todos aquellos que tengan derecho a ellos) puede reducir el número de personas pobres de un 40 por ciento a un 24 por ciento (Woolard, 2003) y el coeficiente de Gini en un 3 por ciento (Samson et al., 2004). En Cabo Verde, el régimen no contributivo de pensiones para las personas de edad y las personas con discapacidad ha contribuido a reducir sustancialmente la tasa de pobreza, de un 36,7 por ciento en 2001 a un 26,6 por ciento en 2007 (Samson, 2009). Además, la concesión directa de transferencias monetarias a las madres y a las abuelas es una estrategia eficaz para mejorar la nutrición infantil. Las pensiones de vejez en Sudáfrica han tenido un efecto especialmente positivo en el estado nutricional de las niñas, reflejado en el hecho de que las niñas de los hogares que reciben subsidios de vejez en Sudáfrica son, en promedio, entre 3 y 4 centímetros más altas que las niñas de la misma edad de los hogares que no reciben esa prestación.

Fuente: (OIT, 2011)



### Recuadro 2: Aspectos críticos sobre los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas desde la perspectiva de la economía feminista

A pesar de los resultados positivos de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), actualmente hay un relevante debate respecto a los efectos nocivos que pueden estar generando en las mujeres, reforzando el rol de éstas en tanto administradoras de las tareas del hogar y el cuidado de sus miembros, rezagándola a lo doméstico familiar y limitando su acceso tanto al empleo remunerado, como a su participación social y política.

Se parte del supuesto de que, al aumentar las atribuciones de las mujeres en materia del manejo del presupuesto recibido mediante las TMC, le otorgaría mayor empoderamiento y autoestima. Sin embargo, las políticas de transferencias condicionadas no aseguran el empoderamiento de las mujeres, por el solo hecho de tener en sus manos la toma de decisiones financieras en el hogar, es necesario considerar la dimensión de la carga de trabajo y el tiempo disponible de ellas. (Maffei, 2012)

Por una parte, los proyectos intentan trabajar el desarrollo de la autonomía, la generación de capacidades financieras y administrativas, el desarrollo del liderazgo a nivel familiar y comunitario y el mejoramiento de la autoestima de las mujeres, pero la interrogante que subyace estas opciones, es ¿qué cambios se realizan en la organización del trabajo y en la corresponsabilidad doméstica y en las estructuras de poder intrafamiliar y comunitario?

Así, por ejemplo, el hecho de que las mujeres sean las titulares de los beneficios de las TMC, parte de la lógica de que ellas serían más eficientes y cuidadosas como depositarias de las transferencias, no obstante, este mecanismo refuerza el rol de receptoras, de administradoras y cuidadoras. Este mecanismo no solo supone una transferencia, sino además una serie de gestiones asociadas a la condicionalidad, como la salud, la educación y en general los roles reproductivos de la familia. Lo que resulta importante observar, es que además las mujeres deben complementar estas tareas con las labores domésticas, las que incluyen el cuidado de dependientes en el hogar (niños/as, ancianos, discapacitados), tareas que no logran ser enfrentadas por el estado, ni el mercado, y menos corresponsabilizarse dentro de las familias, si además se agrega el hecho de que la mujer se inserta en el mercado laboral de manera creciente, esta situación produce en ellas cada vez mayor tensión respecto a la recarga de trabajo productivo y reproductivo (Arriadaga (coord), 2007).

En ese sentido, existe una débil o nula consideración de estrategias de conciliación del trabajo remunerado y doméstico no remunerado, así como de compensación familiar frente a la mayor sobrecarga de trabajo doméstico que afecta a las mujeres, en donde no se han fomentado políticas de corresponsabilidad: como en el reajuste del uso del tiempo de los diversos miembros de la familia.

En cuanto al diseño de los PTMC (Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas), se ha criticado el hecho de que se conciba a las mujeres como instrumentos, más que como sujetos en su acción, así, por ejemplo, han criticado a estos programas en función de la ausencia de una mirada multidimensional de equidad, dentro de la cual se incorpore transversalmente un enfoque de género (Molineux, Martínez y Voorend, 2088 citado en Maffei, 2012). En los casos de Costa Rica, Chile y El Salvador, se describe cómo estos programas no logran instalar servicios y políticas públicas para crear autonomía en relación con la inserción laboral femenina y reproducen una visión “maternalista” del acceso a los recursos públicos. Más bien los programas asumen que las mujeres tienen capacidades innatas para gestionar mejor los recursos y el cuidado de niños/as (Maffei, 2012).

### ***Acelerar el avance hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible***

Los Objetivos de Desarrollo Internacional, la Declaración del Milenio en 2000 y el posterior acuerdo sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han centrado la atención de las organizaciones internacionales, los gobiernos de los países pobres y ricos y la ciudadanía de Europa y Norteamérica en la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad más que cualquier otra iniciativa global en el pasado.

Aunque durante los últimos años se han registrado avances significativos hacia la consecución de las metas de los ODS, el progreso no ha sido uniforme, y es necesario que los esfuerzos prosigan. No todos

los beneficios han alcanzado a quienes más los necesitan. El Piso de Protección Social representa una herramienta eficaz para acelerar el logro de los ODS, ayudando a trazar una senda de desarrollo más sostenible.

Pueden identificarse varios puntos fuertes clave en el concepto del Piso de Protección Social que facilitan este proceso:

1. En primer lugar, el Piso puede dotar de un enfoque renovado e integral al debate de los ODS y la fase posterior a los mismos en torno a la pobreza y la distribución de ingresos.
2. En segundo lugar, el énfasis del Piso en abordar las necesidades de la población más pobre podría promover una mayor atención a los problemas de inclusión social en los debates sobre los ODS.



3. En tercer lugar, el Piso proporciona un marco para desarrollar enfoques coherentes y coordinados de la protección social y de las políticas de empleo. Esto contribuiría a garantizar los servicios y las transferencias sociales a lo largo del ciclo de vida.
4. En cuarto lugar, el concepto puede promover el enfoque global de «gobierno conjunto» según el cual el Piso de Protección Social se concibe de tal manera que no acabe diluyéndose entre todos los asuntos sociales.

La integración del concepto de Piso de Protección Social en el conjunto de las políticas de desarrollo como enfoque sistemático de base amplia, constituye una forma de abordar eficazmente las restricciones y la fragmentación que hasta el momento han limitado el alcance de al menos algunos de los componentes del marco de los ODS. Sobre todo, debería promover el desarrollo de un marco más amplio para seguir avanzando hacia el año 2030.

Un aspecto importante de la relevancia del Piso en relación con los ODS es su capacidad de reforzar la coherencia de las políticas, y por consiguiente de contribuir a la materialización de las posibles eficiencias y sinergias resultantes de la vinculación entre políticas que persiguen distintos objetivos. Deberían maximizarse las oportunidades para mejorar los resultados en materia de desarrollo. En este contexto, y a la luz de las políticas de consolidación fiscal introducidas tras la crisis económica mundial, el papel de los sistemas de protección social como estabilizadores sociales y económicos, tiene un valor considerable.

### ***Implicaciones fiscales de los sistemas de protección social***

Cuando se valoran estas cifras es preciso tener en cuenta los efectos agregados de la fiscalidad y del sistema de transferencias sociales en su conjunto en la reducción de la pobreza. El hecho de que un país tenga una fiscalidad progresiva o regresiva tiene una gran influencia sobre los efectos redistributivos de la protección social. Es razonable pensar que con un régimen tributario regresivo la población pobre podría terminar pagando más en concepto de impuestos de lo que reciben bajo la forma de apoyo a los ingresos. Un escenario de este tipo resultaría

de poca utilidad para reducir la desigualdad de ingresos y la pobreza.

Además, los elementos no monetarios (por ejemplo, la vivienda en propiedad o los servicios en especie), que son muy relevantes en algunos países, quedan excluidos de estas estimaciones de la tasa de pobreza aun tratándose de elementos extremadamente importantes para cualquier enfoque integral de la pobreza y la inclusión, como es el caso del enfoque característico del Piso de Protección Social, y por ende deberían tenerse en cuenta al evaluar su eficiencia y eficacia.

Estas prestaciones no sólo han resultado eficaces para abordar el problema de la desigualdad y la pobreza, sino que se les han atribuido también otros resultados positivos, entre los que cabe mencionar la promoción de la estabilidad de los ingresos y la facilitación del consumo; la mejora de las relaciones en el seno del hogar, la igualdad de género y la condición social de los grupos vulnerables; la mejora de numerosos indicadores de desarrollo humano, como los niveles de nutrición y asistencia escolar; la mejora del acceso al mercado de trabajo; y la reducción del trabajo infantil (OIT, 2010d). Estos programas también pueden estimular los procesos locales de desarrollo no sólo a través de sus efectos directos sobre los ingresos salariales, sino también como consecuencia del efecto multiplicador asociado a la acumulación de activos valiosos.

El desarrollo de sistemas de protección social, incluido el Piso de Protección Social, implica una amplia gama de necesidades de recursos, especialmente en los países más pobres. Desde una perspectiva macroeconómica, la primera cuestión crítica que hay que dilucidar es si existe *suficiente espacio fiscal* o si puede generarse, en competencia con otros objetivos nacionales, para satisfacer las necesidades financieras permanentes de un paquete de Piso. La segunda cuestión crítica es la *sostenibilidad fiscal a largo plazo*. La respuesta depende no sólo de las fuentes de financiación disponibles (internas y externas), sino también, y de forma importante, del grado de voluntad política y compromiso con el objetivo de proporcionar una protección social adecuada y eficaz. Similar importancia tiene el grado de eficiencia con que pueda aplicarse y administrarse el sistema, así como garantizar el



apoyo público mediante un consenso social en torno a la conveniencia y el valor añadido de estos sistemas. La ampliación del espacio fiscal debería basarse en una fiscalidad progresiva.

Los estudios llevados a cabo, en concreto los de OIT en colaboración con FMI, el Departamento de Asuntos Económicos de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, UNICEF y CEPAL, así como HelpAge International, ofrecen valiosas opiniones que, contrariamente a lo que dicta la «ortodoxia», señalan que el costo de medidas específicas de seguridad social a un nivel básico, del tipo de las comprendidas en el Piso, puede mantenerse en un porcentaje relativamente modesto del ingreso nacional, incluso en los países de ingresos bajos (OIT, 2011).

Diversos estudios sostienen que un paquete básico de protección social que extienda la seguridad de los ingresos y amplíe los servicios de salud esenciales es asequible incluso en los países más pobres. Un estudio de Naciones Unidas (2007) muestra que, en la mayoría de los contextos, las pensiones básicas no contributivas parecen asequibles en los países en desarrollo y, especialmente, en los países de ingresos bajos. Una evaluación realizada sobre un grupo de 100 países en desarrollo indicó que el costo de acabar con la pobreza extrema en la

vejez mediante la provisión de una pensión básica universal equivalente a 1 dólar al día a todas las personas de más de 60 años ascendería a menos de un 1 por ciento del producto interno bruto (PIB) al año en 66 de los 100 países en desarrollo (Naciones Unidas, 2007).

Un reciente estudio de costos elaborado por HelpAge International para 50 países de ingresos bajos y medios concluyó que una pensión de vejez universal para todas las personas mayores de 65 años costaría entre un 0,4 y un 1,5 por ciento del PIB en al menos 41 países. En la mayoría de los países del África Subsahariana, esta prestación costaría alrededor de un 1 por ciento del PIB o menos y en países como El Salvador ascendería entre 1 y 1,5 por ciento del PIB (cuadro 2).

La CEPAL ha estimado el costo de ampliar las transferencias monetarias a los grupos más empobrecidos en 16 países latinoamericanos. Los costos previstos oscilan, dependiendo del país, entre un 3,2 por ciento y un 5,7 por ciento del PIB en el caso de las transferencias destinadas a los niños, entre un 0,3 por ciento y un 1,6 por ciento en las transferencias para los ancianos y entre un 0,8 por ciento y un 6,4 por ciento en las transferencias para las personas desempleadas (CEPAL, 2010).

**Cuadro 2. Costo anual estimado de una pensión de vejez universal en una selección de países de ingresos bajos y medios como porcentaje del PIB (2010)**

Menos del 0.5 por ciento del PIB	Del 0.5 al 1 por ciento del PIB	Del 1 al 1.5 por ciento del PIB
Afganistán, Burkina Faso, Malí, Níger, Senegal y Sierra Leona	Bangladesh, Camboya, Camerún, Chad, Congo, Cote d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Filipinas, Ghana, Guatemala, Kenya, Malawi, Mongolia, Mozambique, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Tayikistán, Tanzania, Uganda y Zambia	Ecuador, <b>El Salvador</b> , Granada, Kazajistán, Kirguistán, Malasia, Marruecos, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Viet Nam.

Fuente: (OIT, 2011)

Además, los estudios más recientes de la OIT para un grupo de países seleccionados, llevados a cabo en consulta con el FMI, sugieren que al menos ciertos componentes del Piso de Protección Social nacional pueden implementarse ateniéndose a ciertos límites de costos que parecen asequibles desde una perspectiva fiscal a corto y mediano plazo.

Lo ideal es que los países adopten las estrategias del Piso de Protección Social de forma gradual, de tal forma que los costos máximos estimados en diversos estudios no tendrían por qué sufragarse de forma inmediata. Según la OIT, parece realista prever un proceso de desarrollo dirigido a lograr una parte sustancial de estos niveles finales de previsión en un horizonte de planificación de una o dos décadas. Además, el proceso con el que llevar a





cabo la introducción escalonada de los elementos del Piso debería regirse por un *diálogo nacional* periódico con la activa *participación de los interlocutores sociales* y basarse en *análisis racionales* de los posibles costos y beneficios (es decir, en términos de capacidad para reducir la pobreza) de los distintos elementos.

El costo de un Piso bien diseñado es bajo en comparación con el costo de no prestar protección social en términos de pobreza y vulnerabilidad generalizadas, desintegración social, malos resultados educativos, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva (Comisión Europea, 2010, citado en OIT, 2011).

La experiencia internacional muestra que unos PPS eficaces y adaptados a la realidad nacional, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles, sino que, a largo plazo, se financian a sí mismos gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de adaptación de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo dejados de percibir a causa de una recaudación ineficaz. En el corto plazo, reducir la evasión de impuestos generalizada y las ineficiencias en la recaudación tributaria ayudará a movilizar recursos para escalar los PPS.

### ***Ayudar a reducir las consecuencias de las crisis y de los desequilibrios económicos mundiales***

La crisis financiera y económica de los últimos años ha puesto de manifiesto el papel que desempeña la protección social, y en particular las intervenciones propias del Piso de Protección Social. Durante el período de la crisis, estas medidas han demostrado no sólo que eran capaces de mitigar los efectos de la crisis sobre los individuos, sino que además servían como eficaces estabilizadores anticíclicos, pues ayudaron a suavizar los efectos negativos sobre los mercados de trabajo, contribuyeron a preservar la cohesión social y estimularon la demanda agregada, facilitando de este modo una recuperación más rápida.

Para maximizar sus repercusiones en este sentido, las medidas de protección social deben estar adecuadamente vinculadas a un marco macroeconómico más amplio, incluidas las políticas

fiscal y monetaria. Es importante que los vínculos existentes entre las distintas medidas de protección social, es decir, entre las políticas de activación para las personas desempleadas y los estabilizadores automáticos, como las transferencias monetarias para quienes no están en el mercado de trabajo, se refuercen y complementen mutuamente; por separado y aisladas unas de otras, estas políticas tienen muchas menos probabilidades de surtir efecto.

Es importante que los países consoliden su piso de protección social en épocas de prosperidad para afrontar mejor preparados la adversidad en época de crisis, que cada vez son más profundas y más frecuentes. Como se mencionó al inicio de esta sección, los países que ya contaban con sistemas generales de protección social fueron capaces de mitigar el impacto de las crisis de forma más eficaz. En los países bien preparados, los sistemas que ya estaban en funcionamiento proporcionaron a las instancias responsables de la formulación de políticas la posibilidad de reaccionar de forma inmediata para ayudar a sostener la demanda agregada y ofrecer protección a las personas afectadas.

Más aún, la reciente crisis mundial demostró que la protección social no debía interpretarse como un costo adicional para la sociedad, sino como un elemento integral para su buen y eficaz funcionamiento, que, además, contribuye a mantener la cohesión y la paz sociales. Independientemente, se trate de una época de crisis o no, las sociedades que ponen el énfasis en el desarrollo humano a través de la protección social no sólo se benefician de sus efectos indirectos, sino que también son capaces de sostener mejor los niveles de desarrollo económico a largo plazo (OIT, 2011).

Este efecto de estabilizador automático ha contribuido a promover la causa del Piso de Protección Social. A raíz de la crisis, el papel social y económico de la protección social ha acabado interpretándose desde una perspectiva mucho más positiva; se ha considerado una medida solidaria para distribuir el riesgo ante la adversidad económica y, por lo tanto, como una herramienta colectiva para mitigar los efectos de la creciente desigualdad social y económica.



Sin embargo, después de la crisis financiera y económica a escala mundial y a la vista de los elevados niveles de deuda pública, se ha intensificado la presión a favor de la austeridad y la consolidación fiscal, hasta el punto de que los recursos dedicados a la protección social se ven seriamente amenazados. Como señala Stiglitz (2009), algunos países han comenzado a dismantelar sus sistemas de protección social, socavando así la eficacia de los estabilizadores automáticos. En estas condiciones, es importante insistir en la necesidad de coherencia en las estrategias de política a corto y largo plazo relacionadas con los objetivos económicos, fiscales, de desarrollo, de empleo y protección social.

### ***Una herramienta para el empoderamiento de las mujeres***

Existen una serie de problemas vinculados a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y a su grado de acceso a la protección social. La proporción de mujeres entre la población pobre y las personas que viven en la pobreza crónica y extrema es excesiva. Son muchos los factores que explican este fenómeno. Las mujeres siguen enfrentándose a una serie de restricciones (como, por ejemplo, las normas y prácticas jurídicas, culturales y sociales) que no sólo limitan su acceso al mercado de trabajo, sino también a los activos productivos y a los empleos mejor remunerados.

Además, las mujeres tienden a verse obligadas a desempeñar trabajos asalariados más informales, inseguros y peligrosos, y empleos por cuenta propia, especialmente en la economía informal, sin disfrutar de acceso a la protección social (OIT, 2011), y a contar con una limitada voz y representación en los procesos de diálogo social. El objetivo del Piso de Protección Social básica a las personas actualmente excluidas del mismo y a la economía informal ofrece grandes posibilidades de subsanar algunas de las desigualdades de género existentes. El énfasis en el enfoque basado en los derechos del Piso de Protección Social desempeña un papel clave adicional para garantizar el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones a las prestaciones y la protección, aprovechar su capacidad productiva y capacitarlas para participar en el mercado de trabajo.

La ausencia de una política integral de cuidados para hacer frente a las responsabilidades

domésticas implica que un elevado número de mujeres encuentre que la economía informal, sea la única que les proporcione alguna opción con la suficiente flexibilidad para permitirles combinar una actividad remunerada con las obligaciones familiares no remuneradas. Aunado a lo anterior, en la esfera del trabajo doméstico remunerado, en que la mayoría son mujeres, éstas no se rigen por contratos formales ni disfrutan de acceso al seguro social y otros derechos de que gozan el resto de trabajadoras y trabajadores asalariados.

Además, las crisis tienen un efecto desproporcionado y perjudicial sobre los grupos vulnerables y desfavorecidos, entre ellos las mujeres. Las mujeres a menudo quedan excluidas de los sistemas de protección social durante las crisis porque la protección se brinda normalmente a través de regímenes de seguridad social basados en el empleo que no cubren a las personas con empleos informales u ocasionales (OIT, 2011).

El Piso de Protección Social brinda la oportunidad de revisar a fondo los sistemas de protección social básica de cualquier país y, por tanto, una nueva forma de abordar los problemas descritos anteriormente, muchos de los cuales son fruto de los desequilibrios de poder tradicionales que han caracterizado a las relaciones de género a lo largo de la historia.

Las transferencias sociales tienen una especial relevancia para las mujeres, y en algunos casos para las niñas, sobre todo cuando dichas transferencias pueden abonarse directamente a las familias y a las propias mujeres. Esto puede tener un efecto de empoderamiento de género, al elevar la condición social de las mujeres y permitir a éstas ejercer un mayor control sobre cómo se gastan los ingresos del hogar. Los programas sociales pueden ayudar a aprovechar el potencial productivo de las mujeres aún sin explotar o infrautilizado, y a incrementar e integrar la participación de la mujer en la economía (OIT, 2014). Además de reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos, las transferencias sociales pueden tener otra serie de ventajas más para las familias que para las mujeres como sujetas de derechos, sin embargo, merecen ser destacadas (recuadro 2).



### Recuadro 3. Efectos positivos sobre las familias de las transferencias sociales

- **Educación:** las asignaciones familiares, las pensiones sociales y otras transferencias monetarias vinculadas a la asistencia escolar tienden a tener efectos positivos de género, incrementando la escolarización de las niñas. En Bangladesh, el programa de Estipendios para la Educación ha contribuido a lograr la paridad de género en la enseñanza primaria. Los datos relativos a las zonas rurales del Brasil ponen de manifiesto cómo las pensiones de vejez han contribuido a aumentar la asistencia escolar, especialmente entre las niñas de 12 a 14 años.
- **Salud:** en el Perú, el programa de transferencias condicionales de efectivo “Juntos” redujo el número de mujeres que daban a luz en casa en zonas geográficas caracterizadas por altas tasas de mortalidad materna. Además, en Colombia, el peso medio de los recién nacidos de madres que habían participado en el programa Familias en Acción en las zonas urbanas aumentó en 0,58 kilogramos en un año, lo que se atribuye a la mejora de la nutrición materna.
- **Participación en el mercado de trabajo:** en la India, el énfasis del Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi en la igualdad salarial se ha plasmado en diferencias salariales casi inexistentes entre hombres y mujeres. La participación femenina en el programa ha sido razonablemente buena. En 2008-2009, el número de mujeres en el total de personas/días de empleo y para el país en su conjunto fue del 47,88 por ciento. A nivel estatal, la participación de la mujer en el programa es muy superior a las tasas de participación femenina en la mano de obra rural.

Fuentes: De Carvalho Filho (2000), Jones, Vargas y Villar (2007), La Garde, Haines y Palmer (2007), Samson, Van Niekerk y Macquene (2006) y UNICEF (2010a).

### Marco legal internacional y nacional de los Pisos Protección Social

La importancia de la construcción de pisos nacionales de protección social también ha sido reconocida por las Naciones Unidas y la comunidad de desarrollo internacional en general. Tras la convocatoria del establecimiento de niveles de protección social por parte de la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas en 2009 (Grupo de Asesoramiento sobre el Piso de Protección Social, 2011), el papel de la protección social en general y los pisos de protección social en particular, para el desarrollo económico y social ha sido reconocido en diversos foros internacionales, regionales y multinacionales, entre ellos el Foro de las Naciones Unidas (ILO, 2014).

El emergente consenso mundial sobre los PPS ha ido acompañado de un mayor énfasis en sistemas de protección social coherentes y eficaces en los marcos estratégicos de otras organizaciones internacionales y multilaterales importantes que, junto con la OIT, hacen hincapié en la necesidad de un enfoque sistémico de la protección social, con el fin de crear sistemas de protección social inclusivos y sostenibles que estén estrechamente coordinados con otras políticas sociales y económicas. Junto con otras normas internacionales, el marco normativo de la OIT sobre seguridad social (véase el cuadro 1) guía el desarrollo y la evolución continua de los sistemas nacionales de seguridad social para proporcionar a las poblaciones una protección social significativa.

Cuadro 1a. Instrumentos internacionales	
Instrumento jurídico	Artículos
Declaración Universal de Derechos Humanos <sup>2</sup>	<p>Art. 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.</p> <p>Art. 23. 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.</p> <p>3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será complementada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.</p>

<sup>2</sup> La Declaración es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.



	<p>Art. 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.</p> <p>2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.</p>
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>3</sup>	<p>Art. 7. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:</p> <p>a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:</p> <p>ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;</p> <p>Art. 10. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:</p> <p>1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo.</p> <p>2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.</p> <p>3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social.</p>
Convención sobre los Derechos del Niño <sup>4</sup>	<p>Art. 26. 1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.</p> <p>Art. 27. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.</p> <p>3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.</p>
Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos <sup>5</sup>	<p>86. Los Estados deben:</p> <p>a. Establecer un sistema de seguridad social integral y asignar los recursos necesarios para lograr progresivamente el acceso a la seguridad social para todos y el disfrute de por lo menos los niveles esenciales mínimos de los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque el objetivo es que los sistemas de seguridad social cubran progresivamente a todas las personas, debe darse prioridad a los grupos más desfavorecidos y marginados.</p> <p>b. Establecer sistemas de seguridad social integrales y financiados a nivel nacional que comprendan el seguro social y la asistencia social, y ampliar los ya existentes, de conformidad con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre un nivel mínimo de protección social (R. 202)</p>

<sup>3</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

<sup>4</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

<sup>5</sup> El Consejo de Derechos Humanos aprobó los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos

por consenso a través de su Resolución 21/11, en setiembre de 2012. El desarrollo de los Principios Rectores fue iniciado por el anterior Comité de Derechos Humanos en el 2001, y su contenido fue debatido y perfeccionado durante más de una década de consultas con los Estados, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de las Naciones Unidas y las comunidades que viven en la pobreza.



	<p>c. Adoptar medidas específicas para asegurar que las personas que viven en la pobreza, en particular las mujeres y quienes trabajan en la economía informal, tengan acceso a prestaciones de la seguridad social, con inclusión de pensiones sociales, que sean suficientes para permitirles llevar un nivel de vida adecuado y acceder a atención de salud para sí mismas y sus familias.</p> <p>d. Velar por que los sistemas de seguridad social se establezcan por ley de manera transparente, sostenible e incluyente y sean solo uno de los componentes de un plan nacional más amplio y coherente para la erradicación de la pobreza.</p> <p>e. Asegurar que los sistemas de seguridad social se diseñen, apliquen y evalúen teniendo en cuenta las necesidades particulares de las personas que viven en la pobreza, especialmente las mujeres.</p>
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>6</sup></p>	<p>Artículo 11.1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:</p> <p>e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;</p> <p>2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:</p> <p>b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;</p> <p>c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;</p> <p>Artículo 14. 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:</p> <p>b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;</p> <p>c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social.</p>
<p>Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>7</sup></p>	<p>Artículo 27. 1. Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables.</p> <p>Artículo 43. 1. Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:</p> <p>e) El acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes;</p>

<sup>6</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979

<sup>7</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990



<p>Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>8</sup></p>	<p>Artículo 28. 2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:</p> <p>b) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza;</p> <p>c) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados;</p> <p>e) Asegurar el acceso en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad a programas y beneficios de jubilación.</p>
<p><b>Convenios y Recomendaciones sobre seguridad social o protección social OIT<sup>9</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) que cubre las nueve ramas de seguridad social y establece estándares mínimos para estas.</li> <li>• Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) y R069 - Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69) que concibe sistemas de protección social incluyentes y la extensión de la cobertura para todos y fundamenta el Convenio 102 (1952).</li> <li>• La Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (No. 202) que proporciona una guía para el establecimiento y mantenimiento de pisos de protección social y su implementación, así como estrategias para la extensión de la seguridad social con el objetivo de lograr un sistema de protección social universal extenso.</li> </ul>
<p><b>Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la protección social</b></p>	<p>Objetivo 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas</p> <p>Meta 1.3 Implementar sistemas y medidas de protección social apropiados a nivel nacional para todos, incluidos los pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y vulnerables</p> <p>Objetivo 3 Asegurar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades</p> <p>Objetivo 3.8 Alcanzar la cobertura universal de salud, incluida la protección de los riesgos financieros, el acceso a servicios esenciales de salud de calidad y el acceso a medicamentos esenciales y vacunas seguros, eficaces, de calidad y asequibles para todos</p>

<sup>8</sup> La Convención y su Protocolo Facultativo fueron aprobados el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

<sup>9</sup> Otros convenios y recomendaciones actualizados, adoptados después del Convenio núm. 102 (1952), establecen normas más estrictas para determinadas ramas de la seguridad social. Elaborados sobre la base del modelo del Convenio núm. 102, ofrecen un nivel de protección más elevado, tanto en términos de población cubierta como de nivel de prestaciones.

- El Convenio (núm. 130) sobre prestaciones médicas y enfermedad, 1969 (núm. 130) y la Recomendación sobre asistencia médica y enfermedad (1969), de 1969, prevén la prestación de asistencia médica y prestaciones por enfermedad;
- El Convenio (núm. 168) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988, y la Recomendación (núm. 176) sobre el empleo y la protección contra el desempleo, 1988, se refieren a los subsidios de desempleo;

Esquemas Universales:

- El Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y la Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 131) cubren los beneficios de vejez, de invalidez y de supervivencia (ratificado por El Salvador);

- El Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo, 1964 (núm. 121) y la Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo, 1964 (núm. 121);
- El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000, (núm. 183) y la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191);
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981. (núm. 156 – Ratificado por El Salvador). Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165)
- El Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962, el Convenio sobre el mantenimiento de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y la Recomendación sobre el mantenimiento de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (Num. 167) proporciona un refuerzo en la protección a los trabajadores migrantes.

Puede ampliarse los convenios ratificados por El Salvador en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102835](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102835)



	<p>Objetivo 5                  Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas</p> <p>Objetivo 5.4                  Reconocer y valorar la atención no remunerada y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la infraestructura y las políticas de protección social y la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y en la familia como apropiadas a nivel nacional</p> <p>Objetivo 8                  Promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, un empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos.</p> <p>Objetivo 8.5                  Para el 2030, lograr un empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor</p> <p>Objetivo 10                  Reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos</p> <p>Objetivo 10.4                  Adoptar políticas, especialmente políticas fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad</p>
<b>Cuadro 1b. Instrumentos nacionales</b>	
<p>Constitución de la República</p>	<p>Art. 32.- La familia es la base fundamental de la sociedad y tendrá la protección del Estado, quien dictará la legislación necesaria y creará los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico.</p> <p>Art. 34.- Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado. La ley determinará los deberes del Estado y creará las instituciones para la protección de la maternidad y de la infancia.</p> <p>Art. 37.- El trabajo es una función social, goza de la protección del Estado, y no se considera artículo de comercio. El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. De igual forma promoverá el trabajo y empleo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas, mentales o sociales.</p> <p>Art. 45.- Los trabajadores agrícolas y domésticos tienen derecho a protección en materia de salarios, jornada de trabajo, descansos, vacaciones, seguridad social, indemnizaciones por despido y, en general, a las prestaciones sociales. La extensión y naturaleza de los derechos antes mencionados serán determinadas por la ley de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo. Quienes presten servicio de carácter doméstico en empresas industriales, comerciales, entidades sociales y demás equiparables, serán considerados como trabajadores manuales y tendrán los derechos reconocidos a éstos.</p> <p>Art. 50.- La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma. Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos. Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley.</p>
<p>Ley de Desarrollo y Protección Social</p>	<p>Art. 3 de la LDPS tiene los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Garantizar acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población;</li> <li>•Establecer líneas estratégicas para el desarrollo, protección e inclusión social;</li> <li>•Contribuir a que toda persona goce del derecho a una mejora continua de su nivel de vida;</li> <li>•Contribuir a una mejor distribución del ingreso nacional, a una disminución de la desigualdad y a la reducción sostenida de la pobreza;</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>•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;</li> <li>•Disminuir progresivamente la desigualdad de género y avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres;</li> <li>•Contribuir de manera sostenida a la reducción de las brechas de desigualdad entre los habitantes de las zonas rurales y urbanas;</li> <li>•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;</li> <li>•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,</li> <li>•Establecer mecanismos y procedimientos para la conducción estratégica de la política social, su coordinación efectiva, así como su institucionalización.</li> </ul>
Ley del Seguro Social	<p>Art. 1.- De acuerdo al art. 186 de la Constitución se establece el Seguro Social obligatorio como una institución de derecho público, que realizará los fines de seguridad social que esta ley determina.</p> <p>Art. 2.- El Seguro Social cubrirá en forma gradual los riesgos a que están expuestos los trabajadores por causa de:</p> <p>A) enfermedad, accidente común;</p> <p>B) accidente de trabajo, enfermedad profesional;</p> <p>C) maternidad;</p> <p>Ch) invalidez;</p> <p>D) vejez;</p> <p>E) muerte; y</p> <p>F) cesantía involuntaria.</p> <p>Asimismo, tendrán derecho a prestaciones por las causales a) y c) los beneficiarios de una pensión, y los familiares de los asegurados y de los pensionados que dependan económicamente de éstos, en la oportunidad, forma y condiciones que establezcan los reglamentos</p> <p>Art.3.- El régimen del Seguro Social obligatorio se aplicará originalmente a todos los trabajadores que dependan de un patrono, sea cual fuere el tipo de relación laboral que los vincule y la forma en que se haya establecido la remuneración. Podrá ampliarse oportunamente a favor de las clases de trabajadores que no dependen de un patrono.</p>
Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia	<p>Artículo 111. La PNPNA (Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia) deberá proponer las directrices que sean útiles para la protección de la niñez y la adolescencia, así también deberá desarrollar y armonizar las políticas y planes generales del Estado en relación con dichas directrices. Para tales efectos, deberá considerar los siguientes tipos de políticas públicas:</p> <p>a) Sociales básicas, que comprenden las condiciones mínimas y universales que garanticen el desarrollo de toda la población y en particular de la niñez y adolescencia, como son las relativas a la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y el empleo;</p> <p>b) Sociales de asistencia, que comprenden las condiciones necesarias para proteger sectores de la niñez y adolescencia que se encuentran en situaciones de exclusión social debido a la extrema pobreza, desastres naturales u otras condiciones que impidan su desarrollo;</p>
Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres	<p>Art. 25. De la participación igualitaria en el empleo: El Estado deberá aplicar los siguientes lineamientos en sus políticas de empleo y acciones de inserción laboral, tomando en consideración la brecha entre lo rural y lo urbano y las condiciones de trabajo para superar desventajas para las mujeres:</p>





	<p>a) Incluir en las políticas de empleo las disposiciones contenidas en la presente ley, a fin de lograr la igualdad en el ejercicio de los derechos laborales de mujeres y hombres.</p> <p>f) Las y los empleadores adoptarán medidas especiales para hacer efectiva la existencia de plazas para mujeres y hombres, de conformidad a la Ley de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.</p> <p>h) La promoción de normativas encaminadas a regular y homogenizar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas a fin de que las mismas gocen de los beneficios y prestaciones laborales establecidas en el Código de Trabajo</p> <p>Art. 27. Reconocimiento del trabajo doméstico y del cuidado: El Estado reconoce el valor económico y la contribución esencial y equivalente del trabajo reproductivo, doméstico y del cuidado, respecto del trabajo productivo remunerado.          El Estado, desarrollará de manera sostenida y permanente, políticas dirigidas a facilitar la corresponsabilidad de mujeres y hombres, en el ámbito del trabajo reproductivo y del cuidado familiar, lo cual comprende la atención de las exigencias de la vida doméstica y familiar.          Se comprende dentro de las actividades de trabajo Reproductivo, actividades como la gestación y el cuidado de infantes, la preparación de alimentos, la recolección de agua, las compras de provisiones, los quehaceres domésticos y la atención de la salud familiar, incluido el cuidado y mantenimiento de la unidad doméstica y de sus miembros.</p> <p>Art. 28. Persona adulta mayor: El Estado, a través de las instancias competentes, promoverá en los organismos comunitarios y en los gobiernos locales medidas especiales, prestaciones y servicios de atención integral a las personas adultas mayores, que garanticen su seguridad social y el desarrollo de sus capacidades vocacionales, creativas, asociativas y educativas.</p> <p>Art. 29. Inclusión social de mujeres en situación de vulnerabilidad personal, social y económica          El Estado, a través de las instancias competentes, brindará especial atención y establecerá entre sus prioridades la generación de capacidades de las mujeres en condiciones de vulnerabilidad personal por alguna discapacidad, pobreza extrema o condición económica, social y de género, para promover su acceso a los bienes y servicios que faciliten su bienestar e inserción social. Dicha garantía se otorgará cuando existan familias extensas o monoparentales.</p> <p>Art. 30. De la igualdad a la seguridad social: El Estado garantizará el cumplimiento efectivo de las disposiciones contenidas en las leyes laborales y de seguridad social relativas a la protección de las mujeres trabajadoras en los sectores formales de la economía y desarrollará disposiciones que permitan el acceso a prestaciones de seguridad social a las trabajadoras en los sectores informales.</p> <p>Art. 36. Los derechos de las mujeres en el desarrollo rural El Estado, a través de las instituciones competentes, adoptará las medidas pertinentes a fin de eliminar la discriminación contra las mujeres en zonas rurales, garantizando el respeto a la libertad sindical, fomentando el trabajo de las Cooperativas Agropecuarias y Pesqueras, e incentivando la efectiva participación de las mujeres en puestos de toma de decisiones en las juntas directivas de estas organizaciones y su participación en los beneficios de un desarrollo rural sostenible.          Para asegurar la participación de las mujeres, se les garantizan los siguientes derechos:</p> <p>b) Participación e integración en organizaciones comunitarias y productivas, remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social en igualdad con los hombres.</p>
--	--



Decreto ejecutivo No. 74 Reglamento de Creación y Aplicación del Régimen Especial de Salud y Maternidad para los trabajadores domésticos.	Art. 1. Amplíese el Régimen del Seguro Social, conforme lo establece el inciso primero del artículo 3 de la Ley del Seguro Social y en los términos del presente reglamento a los trabajadores domésticos. A tal fin, el presente reglamento tiene por objeto la creación el régimen especial de salud t maternidad para los trabajadores domésticos, estableciendo su regulación, organización y funcionamiento para el efectivo cumplimiento del derecho a la seguridad social por parte de las personas sujetas a su ámbito de aplicación; el mismo será administrado por el ISSS.
Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor	Art. 14.- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y gobiernos locales preparar a los empleados y trabajadores para disfrutar dignamente de la jubilación que conforme a la Ley les corresponda, lo cual será supervisado por el Consejo. Art. 16.- Toda persona adulta mayor tiene derecho a un ingreso, mediante el acceso sin discriminación al trabajo, de acuerdo a sus facultades físicas y mentales, así como a una pensión decorosa que le permita un nivel adecuado y la satisfacción de sus necesidades como ser humano. Art. 20.- El Sistema de Ahorro para Pensiones, deberá prestar la cobertura de atención a particulares que deseen contribuir al Régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, a efecto de que gocen de sus beneficios, para lo cual se adecuarán a los Reglamentos respectivos. Art. 21.- El Consejo supervisará que las instituciones públicas de salud fortalezcan la cobertura de los servicios de atención médica integral a las personas adultas mayores a nivel nacional. Art. 23.- En caso de desamparo o abandono, corresponde al Estado la atención de las personas adultas mayores, ya sea en forma directa o por medio de instituciones establecidas o creadas para tal efecto, entre ellas Hogares, Asilos o casas de Asistencia Social.
Política Nacional de Atención Integral a las Personas con Discapacidad	Objetivos específicos: Implementar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la protección social de las personas con discapacidad. Estrategia 7.1. Gestionar e impulsar las acciones necesarias para garantizar el derecho a la protección social de las personas con discapacidad. Líneas de acción: 7.1.1. Realizar las acciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan acceder en igualdad de condiciones a los servicios básicos y de saneamiento ambiental. 7.1.2. Desarrollar programas de protección social y estrategias de reducción de pobreza de las personas con discapacidad y sus familias. 7.1.3. Gestionar e impulsar el acceso progresivo de las personas con discapacidad a vivienda. 7.1.4. Procurar el acceso de las personas con discapacidad a programas y beneficios de jubilación de acuerdo a la esperanza de vida de las personas con discapacidad y su condición individual.
Política Nacional de las Mujeres	Eje temático 5: Cuidado y protección social OE 5.1 Posicionar el trabajo de cuidado como responsabilidad social asumida equitativamente entre hombres y mujeres, y entre familias, empresas y Estado. OE 5.2 Impulsar la universalidad del sistema de protección social, independientemente del tipo de trabajo ejercido por las mujeres.
Plan Quinquenal 2014-2019	Las estrategias de protección social obedecerán al principio de universalidad de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. En consecuencia, serán aplicables a toda la población y prestarán especial atención a las personas en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y discriminación. L.2.4.1. Mejorar las condiciones básicas del sistema educativo con enfoque de protección social e inclusión: paquete escolar, medio pasaje, alimentación escolar, vaso de leche, etc.



	<p>E.5.1. Fortalecimiento del pilar contributivo y no contributivo de protección social L.5.1.1. Ampliar la cobertura de la seguridad social contributiva a personas trabajadoras en situación de exclusión, garantizando criterios de equidad e igualdad.</p> <p>L.5.1.2. Impulsar un proceso concertado de reforma del sistema de pensiones que garantice progresivamente cobertura universal (especialmente a los sectores excluidos), sea equitativo, brinde protección solidaria colectiva e individual y tenga sostenibilidad financiera.</p> <p>L.5.1.3. Impulsar, tomando como base el principio de progresividad y solidaridad, reformas al sistema de cotización del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que fortalezcan sus ingresos y mejoren su cobertura y calidad.</p> <p>L.5.1.4. Promover un régimen especial de cotización para residentes en el exterior, que permita que sus familiares en el país tengan cobertura de seguridad social. L.5.1.5. Consolidar los programas de protección social (pilar no contributivo) de manera que estén focalizados y sean sostenibles.</p>
<p><b>Política Nacional de Cuidados</b></p>	<p>Esta política se encuentra en construcción y contribuiría a garantizar los derechos al cuidado y el bienestar de niñas y niños, personas adultas mayores y con discapacidad y los de las personas cuidadoras, al tiempo que permitiría fortalecer la inclusión laboral femenina, reducir la pobreza, prevenir el circuito de la violencia y la corresponsabilidad y solidaridad entre hombres y mujeres y el Estado, el mercado y las familias.</p>

### Organización social como factor clave en la consecución de los pisos de protección social

Posterior a la aprobación de la Recomendación No. 202 de la OIT, se conformó la “Coalición Global por los Pisos de Protección Social”, una organización que promueve el derecho a la seguridad social para todas las personas residentes de un país. Las organizaciones que la integran abogan por el PPS como instrumento clave para alcanzar la meta social más abarcadora del desarrollo mundial. La protección social es una de las bases para el desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, ya que aborda la sostenibilidad y la preservación de sustento desde tres dimensiones a la vez: la económica, la social y la ambiental. La CGPPS tiene hasta más de 80 miembros y constituye un buen ejemplo de construcción de redes y ejercicio de presión internacional por los PPS (Fundación Friedrich Ebert , 2016).

En realidad, la Recomendación 202 cambiará la vida de las personas solo si cuenta con respaldo a nivel nacional. El llamado a los gobiernos a llevar adelante un proceso nacional de consultas con todas las partes involucradas debe ser entendido como una sugerencia a crear una amplia coalición a nivel nacional que será necesaria para superar las resistencias políticas contra la extensión, y para agregar peso a la responsabilidad de los gobiernos

de respaldar los compromisos de incrementar la cobertura de protección social con acciones y resultados efectivos.

Al defender el piso social universal en la OIT con fuerza, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y, en particular los sindicatos, anteponen sus objetivos programáticos y los intereses de todos los trabajadores y trabajadoras y sus familias a los intereses de sus miembros directos. El PPS es una oportunidad para que las OSC y sindicatos se conviertan en un movimiento más inclusivo que movilice y organice a todos los trabajadores y trabajadoras de la economía informal con el objetivo de cabildear reformas para alcanzar niveles básicos de seguridad para las personas, que, a su vez, fortalece su capacidad de organizarse y oponerse a prácticas de empleo que no reconocen las mínimas formas de respeto y dignidad humana.

Dependerá, en última instancia, del compromiso del trabajo organizado de luchar por la iniciativa PPS que la misma se convierta en una hoja de papel más o, por el contrario, actúe como impulso para el cambio. Posiblemente la voz organizada de los trabajadores y trabajadoras no sea suficiente para lograr la universalización de los PPS, pero sin un movimiento civil y sindical que lucha por ellos, seguramente no se harán realidad. Históricamente las políticas sociales progresistas casi nunca se llevaron a cabo sin la presión del trabajo



organizado. Con los PPS, el movimiento social tiene la oportunidad de ampliar su base, y un fuerte movimiento obrero es la mayor garantía para que los PPS sean una realidad para todos y todas. La sociedad civil en su conjunto no debe dejar pasar esta oportunidad en la que todas y todos ganamos.

## Conclusiones

La definición de la protección social es un ejercicio complejo. Muchas definiciones se centran en sus componentes y objetivos, e incluso pueden diferir respecto a los componentes involucrados. Del mismo modo, la definición también puede ser diferente cuando se hace referencia a un contexto que implica a un país desarrollado, en lugar de un país en vías de desarrollo.

Pero se puede concluir que existen dos aproximaciones a la noción de protección social. Por una parte, el enfoque regulatorio, basado en los derechos humanos, del cual se desprende toda la normativa internacional y nacional expuesta. Y, por otra parte, un enfoque funcional, el cual se basa en la contribución que la protección social puede hacer para aliviar la pobreza y proteger el crecimiento económico.

El Piso Social combina el enfoque tradicional basado en el ciclo de vida, caracterizado por programas integrales de desarrollo humano para la niñez y sus familias, las personas subempleadas y los trabajadores y trabajadoras pobres (incluidos quienes padecen alguna discapacidad) y las personas de edad, junto con los últimos desarrollos en el análisis de la pobreza y la vulnerabilidad.

El concepto de Piso de Protección Social difiere de la noción de redes de seguridad social, promovida por las instituciones financieras internacionales a finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado en el contexto de los programas de reformas estructurales basados en el mercado. En ese sentido, el PPS no es un enfoque de la protección social basado en las necesidades de los grupos vulnerables, sino que es un enfoque basado en derechos, que propone garantizar los derechos sociales básicos como condición previa de la ciudadanía.

En cuanto a los argumentos a favor del PPS, se visualiza una amplia gama de efectos positivos como la reducción significativa de la pobreza y de la desigualdad; la mejora de los resultados en materia de educación: tasas de matriculación más elevadas y un mayor nivel de estudios; empoderamiento humano y la mejora de las condiciones para los grupos excluidos, especialmente las mujeres; aumento de la participación en el mercado de trabajo y de la actividad emprendedora; aumento del consumo que favorece el mercado interno, entre otros.

Se puede afirmar que el costo de un Piso bien diseñado es bajo en comparación con el costo de no prestar protección social, en términos de pobreza y vulnerabilidad generalizada, desintegración social, malos resultados educativos, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva. La experiencia internacional muestra que unos pisos de protección social eficaces y adaptados a la realidad nacional, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles, sino que, a largo plazo, se financian a sí mismos gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de adaptación de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo dejados de percibir a causa de una recaudación ineficaz.

Sin embargo, el proceso con el que llevar a cabo la introducción escalonada de los elementos del Piso y de la generación del espacio fiscal para su financiamiento, debería regirse por un diálogo nacional celebrado periódicamente con la activa participación de los interlocutores sociales e instancias gubernamentales responsables de la toma de decisión.



## Referencias

- 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.
- IIEL.** (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.** (17-18 May 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, 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/Novidades/Publicaciones\\_y\\_Boletines/Boletin/Otros/Efecto\\_redistributivo\\_politica\\_fiscal\\_2013\\_MH\\_15\\_julio\\_AG.pdf](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novidades/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.** (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.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.** (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. 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).



- 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)