

El Salvador: El reto de la protección social en una creciente economía informal

MARCELA ESCOBAR
DICIEMBRE 2018

- Lograr niveles decentes de protección social en un país es una cuestión de prioridades políticas y, por ende, de asignaciones presupuestarias coherentes con las prioridades identificadas. Además, es vital la garantía de status laborales que superen el alto nivel de informalidad y autoempleo que caracteriza a la economía salvadoreña.
- Los programas instaurados con el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) han significado un primer paso para la garantía de un enfoque basado en derechos que trascienda aquellos meramente contributivos, pero el espacio fiscal necesario para asegurar su sostenibilidad, profundización y ampliación, son cada año más limitados y se ha asistido a un estancamiento, sino a un retroceso, en su asignación presupuestaria.
- Por otra parte, el hecho que dos terceras partes de la población no tenga acceso a la vertiente “formal” de la economía, es decir que no cuente con un trabajo decente con acceso a seguridad social y previsional, complica todavía más el panorama financiero para garantizar mejores niveles de protección social a poblaciones históricamente excluidas como mujeres, niñez y adolescencia, población LGTBI, migrantes, trabajadoras del hogar remuneradas, pueblos originarios, entre otros.
- Por tanto, el esfuerzo de crear la Coalición por los Pisos de Protección Social para fomentar diálogos y consensos entre diversos actores de la sociedad civil, como interlocutores y contralores de las instancias gubernamentales encargadas del SPSU, es una pieza clave para asegurar en medio de escenarios electorales -que pudieran llegar a ser adversos- que la protección social sea un eje transversal de la estrategia de país.





Contenido

Introducción	5
1. Principales indicadores de protección social.....	5
<i>Protección Social no contributiva</i>	5
<i>Protección Social Contributiva: pensiones</i>	7
<i>Protección Social: Salud</i>	8
<i>Protección Social: infancia y adolescencia</i>	9
<i>Inversión gubernamental en protección social</i>	9
<i>Los retos latentes</i>	10
2. Puesta en marcha de la Coalición por los Pisos de Protección Social	12
3. Posible hoja de ruta para la construcción de un consejo nacional	12
Bibliografía.....	14





Introducción

Lo primero que hay que entender antes de hablar de protección social en El Salvador es la estructura económica y laboral del país, la cual se caracteriza por ser una estructura económica con mayoritaria presencia de autoempleo y microemprendimientos (DIGESTYC, 2016). Además:

- 95 de cada cien establecimientos comerciales ocupan a 4 o menos personas.
- 49 de cada cien personas ocupadas en la zona urbana están en el sector informal.
- 70 de cada cien personas ocupadas no cotiza al Instituto Salvadoreño del Seguro social (ISSS).
- 78 de cada cien personas cotizantes al ISSS gana menos de \$583 al mes (hasta 2016).
- 76 de cada cien personas en la población económicamente activa no cotiza para pensión de vejez.
- 62 de cada cien personas cotizantes en el sistema de pensiones, no cumplirán los requisitos para pensionarse (por baja densidad de cotización). Solamente 47 de cada cien mujeres en la población en edad de trabajar, son “económicamente activas” (53 no lo son).
- 69 de cada cien mujeres en la población económicamente inactiva lo son porque se dedican a “labores domésticas” (no considerado trabajo, según las cuentas nacionales).
- De cada 100 personas ocupadas como asalariadas permanentes o temporales, 43 reportan haber firmado un contrato de trabajo. De estas 41 han firmado un contrato por tiempo fijo y sólo 2 personas un contrato por tiempo indefinido.

En este panorama, El Salvador y sus gobernantes se enfrentan al dilema de cómo garantizar un piso de protección social.

1. Principales indicadores de protección social

En El Salvador existen dos sistemas de protección social: uno contributivo, reservado para aproximadamente un cuarto de la población salvadoreña que se reduce a seguridad social (esquema de salud preventiva y paliativa) y pensiones de vejez, y un sistema no contributivo que comprende diversos programas, pero que tiene menos de 4 años de haberse puesto en marcha y, debido a su incipiente implementación y bajo nivel

presupuestario, no cubre las necesidades de los otros tres cuartos de población restante que quedarían fuera del sistema contributivo.

Protección Social no contributiva

Después de las elecciones presidenciales de 2014, se aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) que buscaba institucionalizar el Sistema de Protección Social Universal y asegurar su permanencia con un sustento legal.

La aprobación de la LDPS fue para el país, un paso firme en la institucionalización de los programas sociales y un avance significativo en la construcción de un verdadero sistema de protección social. Sin embargo en un primer momento, cuando es presentada a la asamblea Legislativa para su aprobación, no se contó con la presencia del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), quienes se pronunciaron que “esa ley pretendía amarrar las políticas sociales de futuros gobiernos” (Miranda, 2014). Aun así, posteriormente con una coyuntura electoral favorable, que aseguraba un segundo período presidencial al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), y un cambio de discurso de la derecha a favor de los programas sociales, se aprobó la LDPS con unanimidad, con 72 votos favorables (de los diputados y diputadas presentes).

Según el Art. 3 de la LDPS, esta tiene el objetivo de garantizar acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población; establecer líneas estratégicas para el desarrollo, protección e inclusión social; contribuir a una mejor distribución del ingreso nacional, a una disminución de la desigualdad y a la reducción sostenida de la pobreza; disminuir progresivamente la desigualdad de género y avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; en fin, 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.



Cuadro 1. Principales objetivos, programas y apuestas estratégicas del Sistema de Protección Social Universal, SPSU

Objetivos	Programas estratégicos del SPSU (Art. 30 de LDPS)
(1) Reducir la pobreza y la vulnerabilidad de la población de El Salvador	· Comunidades Solidarias Urbanas (CSU) y Rurales (CSR), hoy Familias Sostenibles
(2) Mejorar los ingresos, empleo decente y seguridad social de la población salvadoreña	· Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza Extrema (en proceso de construcción)
(3) Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña	· Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares
(4) Vida saludable y bienestar para todas las personas	· Alimentación y Salud Escolar
(5) Hábitat y vivienda seguros y sanos	· Vaso de Leche
	· Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
	· Ciudad Mujer
PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	· Nuestros Mayores Derechos
· Programa de Empleo y Empleabilidad Joven (“Jóvenes con Todo”)	· Pensión Básica Universal
· Programa Niñez y Juventud del Futuro (Una Niña, Un Niño Una Computadora)	· Programa de Agricultura Familiar
· Programa Más y Mejor Salud	· Paquetes Agrícolas
· Sistema Nacional de Cuido	· Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita
	· Acceso y Mejoramiento de Vivienda
	· Infraestructura Social Básica
	· Atención integral a la primera infancia

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

En términos de la protección social no contributiva, a partir de las evaluaciones de impacto y resultado que se hicieron al final de la gestión presidencial pasada; se están haciendo modificaciones a algunos programas sociales. Tal es el caso del programa “Jóvenes con todo”, que toma las lecciones aprendidas del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), el cual finalizó en 2015, y de la estrategia de erradicación de pobreza, la cual parte de lo avanzado por comunidades solidarias, que además de las transferencias monetarias, incluye

que niñas y niños asistan a la escuela, que reciban atención médica oportuna preventiva, también incluye inclusión productiva y financiera, así como capacitaciones para la vida, para que las familias aborden la temática de manera integral y lograr un resultado sostenible en el tiempo. (STPP, 2017)

En términos de población beneficiaria y cobertura, se presentan a continuación la evaluación de las y los beneficiarios por programa social no contributivo (cuadro 1).

Cuadro 2. Población beneficiaria del SPSU por programa, en miles de personas (2008-2016)

Programa	2008	2010	2012	2014	2016	Variación %
Bonos CSR	83,6	98,3	83,1	75,0	60,7	↓ 27,4%
Pensión CSR y CSU		8,0	25,5	32,2	31,2	↑ 290%
Bono-CSU			2,7	5,8	6,3	↑ 133%
Uniformes		1,377,1	1,281,8	1,228,5	1,239,1	↓ 10%
Alimentación Escolar	877,0	1,316,8	1,339,7	1,320,8	1,210,5	↑ 38%
Vaso de Leche			499,8	821,0	944,5	↑ 89%



Paquetes agrícolas	436,9	538,0	474,9	570,0	570,0	↑ 30,3%
Ciudad Mujer			62,9	323,1	338,3	↑ 437,8%
PATI		3,6	27,9	8,4	0,417	↓ 88,4 %

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

Del cuadro anterior se puede intuir las apuestas gubernamentales en términos de ampliación de coberturas: pensión universal (no contributiva), Ciudad Mujer y bono de ingreso a comunidades urbanas en regiones con alto índice delictivo (tasa de homicidios). Sin embargo, aunque las coberturas hayan aumentado, distan mucho de cumplir con la totalidad de las poblaciones que pretenden abarcar, por ejemplo, los programas CSR y CSU que, para 2015 sólo cubría el 9,1% de los hogares en pobreza urbana (FISDL, 2016) y la pensión básica universal que, hasta 2016, sólo cubría 4% de las personas adultas mayores de 70 años que pudieran beneficiarse de dicha transferencia (HelpAge International, 2017).

Una mención especial, merece el Programa Ciudad Mujer¹, el cual ofrece en un mismo espacio físico, servicios integrados y gratuitos sobre salud sexual y reproductiva, atención a la violencia de género y empoderamiento económico. Adicionalmente, los Centros Ciudad Mujer (CCM) prestan atención de cuidado infantil a niños y niñas de hasta 12 años, para que las madres puedan hacer uso de los diferentes servicios ofertados mientras que sus hijas e hijos están atendidos. Según una evaluación hecha por el Banco Interamericano de Desarrollo (2016) que captura efectos del programa entre 8 y 15 meses desde la puesta en marcha, los resultados a corto plazo respaldan el trabajo de los centros. Por ejemplo, en los últimos 12 meses, las mujeres que asistieron a los CCM utilizaron un 10% de servicios públicos especializados en salud sexual y reproductiva², empoderamiento económico y apoyo a la violencia de género, en relación con las mujeres que no asisten a los CCM.

1 Ciudad Mujer (CM) es un programa liderado por el Gobierno de El Salvador a través de la Secretaría de Inclusión Social (SIS) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que pretende mejorar las condiciones de vida de las mujeres salvadoreñas, mediante la facilitación de servicios esenciales ofrecidos por centros de atención integral conocidos como Centros Ciudad Mujer (CCM)

2 Los servicios de citología/Papanicolaou fueron utilizados un 36 % más por las mujeres que se acercaron a los CCM, en relación con el grupo de comparación (80 % vs. 59 % respectivamente). Por otra parte, el aumento de los servicios de mamografía fue de un 162 % entre el grupo de tratamiento y comparación (47 % vs. 18 % respectivamente).

No existe duda que se han hecho avances significativos desde la puesta en marcha de la reforma de salud y de la ejecución de los programas relacionados con el SPSU, sin embargo, El Salvador sigue presentando brechas severas de cobertura y calidad (CEPAL, 2014) en comparación con el resto de países de la región latinoamericana y centroamericana con respecto a Costa Rica y Panamá, sobre todo debido a la situación fiscal apremiante que aqueja las finanzas públicas salvadoreñas, y que limita o reduce el presupuesto destinado a inversión social.

Todos los países de Centroamérica, a excepción de estos últimos, presentan brechas severas en términos de cobertura de pensiones, gasto privado en salud y trabajo infantil, son los que más remesas como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) reciben, evidenciando también la necesidad de emigrar que presentan.

Protección Social Contributiva: pensiones

En 1996 se privatizó el sistema de pensiones, otorgando su gestión a: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), inaugurando el “sistema de capitalización individual” (SAP), el cual está en plena vigencia desde 1998, hasta una reciente reforma en 2017, focalizada en resolver el problema fiscal, más que la cobertura previsional³. Actualmente, las pensiones representan cerca del 60% del déficit fiscal anual de El Salvador. La reforma de pensiones de 2017 implicó un incremento en el porcentaje de cotización de 13% a 15%. Un punto sobre la parte patronal y un punto sobre la persona trabajadora. Además, del financiamiento de una Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) para financiar pensiones no contributivas, donde el aporte individual es de 5%, y el del Estado del 15%. Finalmente, a pesar que se acordó una reducción

3 De seguir por el mismo rumbo, el Estado habría necesitado de cerca de mil millones de dólares por año hasta el año 2030 para el pago de pensiones, lo que representa en promedio, un 2% del PIB por año. Las obligaciones previsionales podría haber representado un 32% del PIB al 2030 y un gasto presupuestario en ese mismo año del 15% del presupuesto (Salinas, 2015).



escalonada del porcentaje máximo de comisión de las AFP de 2,2% a 1,9%, esto no se tradujo en una mejora del ahorro para pensiones y mayores montos de estas.

No existía duda del carácter urgente de una reforma para resolver la situación fiscal que era apremiante, sin embargo, la oportunidad de la reforma de pensiones fracasó, ya que no se abordó el tema del derecho a la seguridad social de las personas no cotizantes, ni de aquellas personas trabajadoras en diferentes modalidades, ni se plantearon mecanismos para asegurar un acceso universal a pensión (no contributiva). Incluso, se dejó de lado la discusión sobre mejorar los recursos públicos para proveer bienes y servicios públicos de calidad que mejoren las condiciones para una vejez con dignidad.

Protección Social: Salud

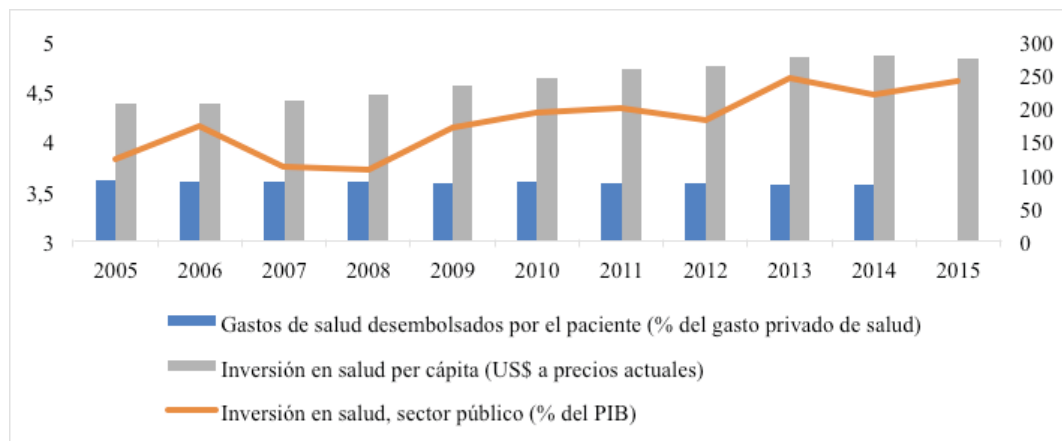
El sistema de salud está organizado en tres sistemas: salud pública, seguro social (*contributiva*) y servicios privados. El Ministerio de Salud (MINSAL) ha dirigido el proceso de Reforma de Salud desde 2009 con la consiguiente inversión y ampliación de la infraestructura, consolidado también la estrategia

de Equipos Comunitarios de Salud Familiar con énfasis en el área rural de difícil acceso (Ministerio de Salud, 2017). Esto ha generado una mejor cobertura en el ámbito no contributivo.

En el año 2016 el 24,1% de la población total del país manifestó tener algún seguro médico⁴, este porcentaje es de 10,7% en el área rural y de 32,4% en el área urbana, mostrando una importante brecha en términos de área de residencia. Cuando se hace el análisis por quintiles de ingreso, revela una brecha muy marcada, ya que, del quintil con más altos ingresos, el 44% se encuentra cubierto con algún seguro médico, mientras que en el quintil con menos ingresos solo el 2,3% lo está.

En términos de gasto público en salud (gráfico 1), se observa una tendencia creciente en los últimos 20 años, pasando del 2,4% en 1995 al 4,6% en 2015, lo que significa casi una duplicación del gasto en salud en los últimos 20 años. Acompañada de esta tendencia, se ha dado la reducción de los gastos de bolsillo⁵ en un 14% (en US\$ actuales) para el mismo período. El aumento más significativo ha sido el del gasto en salud per cápita, que ha crecido 2,5 veces para dichos años.

Gráfico 1. Evolución de indicadores de salud (2005-2015)



Fuente: Base de datos de cuentas nacionales de salud de la Organización Mundial de la Salud (2017⁶) y Dirección de Planificación (Ministerio de Salud, 2017)

⁴ De la población cubierta con seguro médico, el 91,9% tienen acceso a seguro médico a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) ya sea como cotizante, beneficiario_a o retirado_a, el 6,1% lo tiene a través del Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM), el 1,8% por medio del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), mientras que el 0,2% cuenta con un seguro privado colectivo u otro (DIGESTYC, 2016).

⁵ Los gastos desembolsados por el paciente son cualquier erogación directa por parte de los hogares, incluidos las gratificaciones y los pagos en especie a los médicos y proveedores de fármacos, dispositivos terapéuticos y otros bienes y servicios destinados principalmente a contribuir a la restauración o la mejora del estado de salud de individuos o grupos de población. Es una parte del gasto privado en salud.

⁶ <http://apps.who.int/nha/database>



Protección Social: infancia y adolescencia

En materia de protección integral de la niñez y de la adolescencia, El Salvador cuenta con la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia - LEPINA (2009), que en su diseño presenta un enorme potencial para articularse con la política de protección social.

En cuanto al gasto público dirigido a este grupo etario, en una investigación reciente, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Plan Internacional, han medido la inversión pública destinada a la niñez y adolescencia (IPNA) entre 2007 y 2015, para conocer cuánto destina el Estado salvadoreño a la protección, promoción y realización de los derechos de su niñez y adolescencia. Según esta investigación, en 2017 la prioridad macroeconómica (la IPNA como porcentaje del PIB) fue de 5,5%; sin embargo hay que reconocer que esta proporción viene disminuyendo ininterrumpidamente desde el 2012 cuando era del 6,2%.

En términos per cápita, los resultados muestran que para el 2017 El Salvador invertiría apenas cuatro centavos más por cada niño, niña y adolescente de lo que destinó en 2015; sin embargo, este incremento se desvanece cuando se contrastan las cifras en términos reales (constantes a precios de 2007), que demuestran un deterioro de las inversiones, reflejando asignaciones inferiores a las de 2015 (ICEFI, 2016).

Todo esto vuelve a reafirmar que el enfoque de “austeridad” se realizaría a costa de menor inversión en protección social, salud y educación para la niñez y juventud salvadoreña. Es preocupante que en los últimos dos años la inversión en niñez per cápita se ha reducido 0,8% cada año, mientras que en el gobierno anterior tuvo incrementos anuales (promedio) del 5,0%. Esto a su vez, observando los otros indicadores, evidencia que el problema de El Salvador es un problema de insuficiencia de los recursos públicos.

UNICEF, ICEFI y Plan Internacional señalan que el presupuesto no es capaz de dar respuesta a la preocupante realidad que vive la niñez y adolescencia salvadoreña, tal como quedó evidenciado en el

contexto social: altos niveles de trabajo infantil, incremento de la niñez migrante, así como casi 780,000 niños, niñas y adolescentes fuera de las aulas.

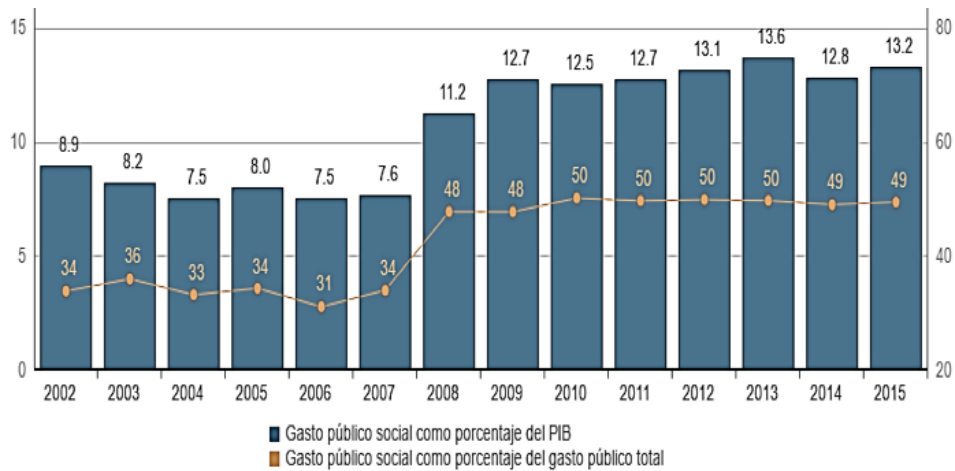
Inversión gubernamental en protección social

En el gráfico 2, puede observarse la evolución de 2002 a 2015 del gasto público social como porcentaje del PIB, el cual pasó de 8,9% a 13,2%. En la misma línea, el gasto público social como porcentaje del gasto público total, pasó del 34% al 49%. En el mismo período, el gasto social per cápita real pasó de \$383 a \$541 (Base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL).

Para el Banco Mundial, El Salvador ha realizado importantes esfuerzos en la ampliación de la cobertura del gasto en protección social y empleo (PSE) a partir de 2008, desde una base baja hasta niveles que están más en el rango de los estándares regionales. Tomado en conjunto, el gasto en PSE está todavía en el rango inferior en términos regionales. Sin embargo, El Salvador asigna el mayor porcentaje del PIB a la asistencia social –principalmente vía subsidios y transferencias condicionadas– en la región centroamericana.



Gráfico 2. El Salvador: gasto social del sector público, 2002-2015
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)

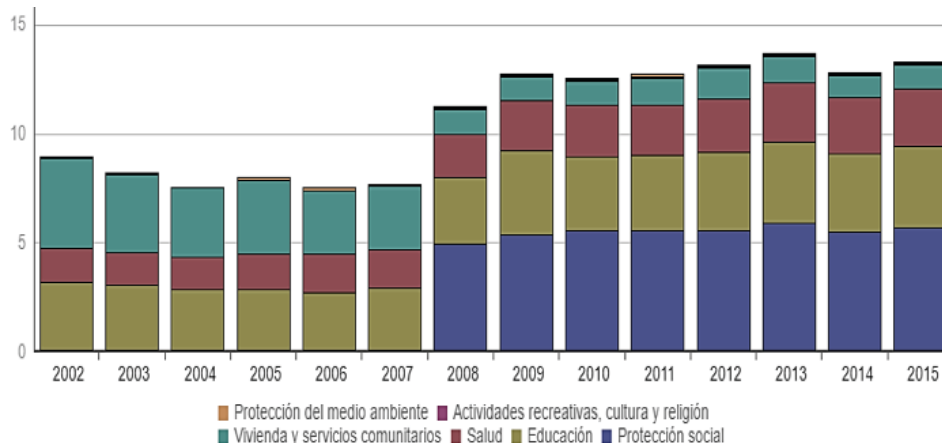


Fuente: Base de datos de Inversión Social, CEPAL
(<http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/salvador>)

Como se observa en el gráfico 3, el rubro de Protección Social es el que marca la diferencia en el presupuesto público desde el año 2008, gracias a la puesta en marcha del programa Red Solidaria (hoy CSR y CSU), que ha supuesto un promedio de gasto en protección social del sector público

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

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



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

Los retos latentes:

a) *La financiación de la protección social:* Las simulaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), elaboradas en consulta con el Fondo Monetario Internacional (FMI), muestran que la extensión de estos programas a todas las personas que viven en la pobreza extrema, costaría

para El Salvador, entre un 1,1 por ciento y un 1,5 por ciento del PIB al año (ILO-IMF, 2012). Según estos organismos, para generar el espacio fiscal necesario para la aplicación de un Piso de Protección Social más amplio, el gobierno deberá seguir reorientando el gasto actual y/o reforzando la recaudación tributaria, más allá del esfuerzo previsto en la actual versión del plan de desarrollo.



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

b) Una economía informal: La OIT (2014) señala que hay limitantes estructurales para avanzar en el pilar contributivo, como la informalidad de la economía, y por lo tanto una alta vulnerabilidad laboral; y una economía pequeña, abierta y sensible a los choques externos de la economía y de los fenómenos climáticos. En ese sentido, la coordinación de medidas y decisiones en esas áreas es de vital importancia.

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

En términos de financiación de la seguridad social existen aún más graves retos que enfrentar. Las reformas a la seguridad social siguen pendientes, ya que la cobertura se ha estancado en torno al 30 por ciento en la última década, y el sistema crea déficits insostenibles. Los intentos de aumentar la cobertura entre la población pobre no han tenido éxito, y las bases para una pensión social todavía están en etapa piloto, dado el insuficiente financiamiento (Banco Mundial, 2015).

La incorporación de nuevas personas afiliadas a la seguridad social y al sistema de pensiones, se convierte en uno de los elementos clave para el pilar contributivo, sobre todo cuando se piensa en los grandes sectores de población trabajadora desprotegida históricamente como las empleadas del

hogar remuneradas, las y los trabajadores informales y la población trabajadora del campo, los cuales suelen ser golpeados fuertemente por las crisis económicas, por los eventos climáticos severos, la violencia y la migración; y que por lo general son las personas beneficiarias de los programas sociales del pilar no contributivo. Además, deben diseñarse incentivos para que los profesionales independientes también se afilien a la seguridad social y coticen al SAP (Rivera Ocampo, 2016).

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

d) Protección Social en una economía con alto flujo de migración y remesas: En ausencia de sistemas de protección social, las remesas son utilizadas principalmente por los hogares para el consumo diario y el acceso a servicios básicos como la salud, la educación y la vivienda. También pueden ser una fuente vital de ingresos para las personas cuyos medios de vida se ven amenazados por desastres naturales u otras calamidades. En el caso salvadoreño, según el Banco Central de Reserva (BCR), las remesas familiares representan el 15,8 % del Ingreso Nacional Bruto Disponible (INDB).

En este contexto, el deseo de la diáspora salvadoreña de ayudar a las personas que han permanecido en su país de origen, puede convertirse en un motor para los ahorros e inversiones que tanto se necesitan. Los países que han comprendido este potencial han establecido marcos legales para facilitar las inversiones de la diáspora, incluso mediante la emisión de instrumentos de deuda y el establecimiento de agencias intermediarias. Sin embargo, las remesas no deben entenderse como un medio para reemplazar a la ayuda oficial al desarrollo o las obligaciones del Gobierno para proporcionar protección social y acceso a los servicios básicos.

En conclusión, todo este panorama refuerza la necesidad de conformar una coalición o plataforma de base social amplia, que pueda identificar



necesidades y diseñar programas innovadores y sostenibles, proponer medidas realistas de financiamiento, cabildear reformas y proyectos de ley en las instancias correspondientes y, finalmente, monitorear y verificar el cumplimiento de lo que se implemente.

2. Puesta en marcha de la Coalición por los Pisos de Protección Social

Es en este contexto, que la Fundación Friedrich Ebert de El Salvador, se propone apoyar la realización de un mapeo de actores de la sociedad civil vinculados al ámbito de la protección social en alguna de sus aristas, con el objetivo de conformar una coalición de representantes de la ciudadanía comprometida con la temática, para realizar esa labor de cabildero y seguimiento de la institucionalidad de la protección social en El Salvador.

Posterior al mapeo de actores, hacia finales de 2017, se realizó la publicación de documentos de trabajo y un foro público para iniciar una mayor difusión y concientización sobre la temática de pisos de protección social (PPS) entre los *stakeholders*.

Desde inicios de 2018, más de una veintena de organizaciones de la sociedad civil pertenecientes a sindicatos, academia, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y organizaciones feministas, se han reunido periódicamente y han determinado cuyo principal objetivo:

Propiciar, dinamizar y fortalecer la incidencia política desde actores y sectores de la sociedad civil de El Salvador, para que el abordaje de las políticas públicas bajo un enfoque de derechos, sea encaminado a la ampliación y profundización del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) y otras políticas necesarias que garanticen y sustenten el acceso y la inclusión real y efectiva de todas las personas, para gozar de un piso de protección social universal.

Se ha proseguido durante todo un año, la estrategia de concientización y capacitación de las diversas organizaciones, en temáticas relacionadas con la protección social, temas presupuestarios y opciones de espacio fiscal, interrelación entre sistema de cuidados y protección social entre otros.

Uno de los retos que se ha enfrentado desde el inicio

de la Coalición, ha sido posicionar la importancia y la transversalidad de la temática dentro de la agenda de las organizaciones e incluso de los mismos actores políticos. Ello ha provocado que algunas organizaciones hayan desistido de participar, o hayan redirigido sus esfuerzos hacia otras agendas.

Pese a lo anterior, a raíz de la continua investigación sobre el estado de la protección social en El Salvador realizada por la FES en apoyo a la Coalición, se ha logrado contar con información relevante, a partir de la cual se ha identificado espacios de toma de decisión claves en torno a la protección social, frente a los cuales la Coalición se ha logrado colocar como un referente en el tema, y con los que se ha abierto mecanismos de comunicación y diálogo.

Un reciente reto fue la nueva configuración de la Asamblea Legislativa, cuya mayoría de derecha podría poner en peligro la continuidad y/o la profundización y ampliación de los programas del SPSU. Así como la próxima elección presidencial, en febrero 2019, donde se avecina un probable cambio de partido en el gobierno.

3. Posible hoja de ruta para la construcción de un consenso nacional en torno a la importancia de un sistema de protección social universal, equitativo, sostenible.

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

En este sentido, constituye una oportunidad y a la vez un reto, el involucramiento activo de la Coalición en materia de protección social, la cual no se ha limitado a la mera actividad formativa e informativa, sino que ha pasado a colaborar estrechamente con los cuerpos técnicos de la Secretaría Técnica y de Planificación de la



Presidencia (SETEPLAN), encargada de la rectoría del SPSU para la elaboración de un pliego de propuestas encaminadas al cabildeo político de cara al cambio de gobierno, y que asegure la ampliación y profundización de los programas de protección social.

A continuación, se enumeran algunos desafíos que enfrentan los PPS en El Salvador, los cuales han sido definidos de manera conjunta, entre la Coalición y SETEPLAN, como puntos de partida para la definición de una hoja de ruta para la demanda de políticas públicas encaminadas a fortalecer los programas existentes, ampliar la cobertura, procurar la mejora continua de la calidad de los mismos y garantizar su sostenibilidad financiera:

- a) La aprobación e implementación de una reforma fiscal integral, sostenible y equitativa, que incremente la capacidad tributaria imprescindible para un sistema de pensiones digno y la implementación de un PPS sostenible en el largo plazo, y que a la vez alivie la excesiva dependencia del financiamiento externo y las restricciones creadas por la crisis mundial.
- b) El diseño de un sistema que pase de la focalización en la población más pobre, a la universalidad que demanda el SPSU, incluyendo mecanismos para la incorporación del enfoque de género en los PPS y para que se garantice el acceso a la protección social, por parte de la niñez, la juventud, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, en abandono, los pueblos indígenas, así como otras poblaciones que no gozan plenamente de sus derechos;
- c) La creación de un sistema integral de cuidados, bajo principios de corresponsabilidad familiar, comunitaria y estatal, que tenga coherencia y correspondencia con los programas de protección social en ejecución;
- d) Políticas públicas dirigidas a la generación de Trabajo Decente con énfasis en juventud y poblaciones históricamente excluidas.
- e) Construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la cohesión social.



Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2016). *Evaluación de Impacto del Proyecto Ciudad Mujer en El Salvador*. Recuperado el 29 de Mayo de 2018, de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7945/Evaluacion-de-impacto-del-Proyecto-Ciudad-Mujer-en-El-Salvador.pdf?sequence=1>
- 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>
- Departamento de Economía UCA. (2017). Análisis Socioeconómico de El Salvador, segundo semestre de 2016. San Salvador : Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- DIGESTYC. (2016). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples . San Salvador.
- 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.
- INJUVE. (2017). Perfil Programa de Empleo y Empleabilidad Joven. “JóvenES Con Todo” 2014-2019. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Lazo, C. A. (12 de Julio de 2017). La injusticia en las pensiones de la que nadie habla. El Faro.
- Lazo, F. (2014). Efecto redistributivo de la política fiscal en El Salvador 2013. San Salvador. Obtenido de http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novidades/Publicaciones_y_Boletines/Boletin/Otros/Efecto_redistributivo_politica_fiscal_2013_MH_15_julio_AG.pdf
- 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.
- PNUD. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta. San Salvador: Naciones Unidas.



- Presidencia, Secretaría Técnica (2010-2014). Plan Quinquenal de Desarrollo. San Salvador.
- Rivera Ocampo, R. (2016). El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador: Posibilidades para la articulación de sus componentes. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salinas, J. (2012 de Octubre de 2015). El problema de las pensiones: mitos y realidades. Diario Digital Contrapunto.
- 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.

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 investigación incluyen políticas públicas, desarrollo económico territorial, ciudades inclusivas y protección social.

Impresión

© 2018 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
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