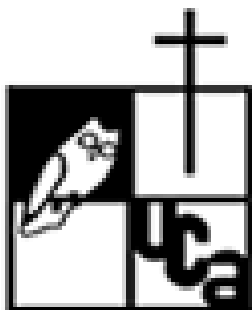


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"



"ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO
ECONÓMICO DE EL SALVADOR EN EL PERÍODO 2009-2011"

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO(A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:
FLORES MONTERROZA RUTH MARIELOS
MÉNDEZ MORENO LAURA SOFÍA
SÁNCHEZ MOLINA YESSICA JANNETH

ANTIGUO CUSCATLÁN, OCTUBRE DE 2013

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”

RECTOR
ANDREU OLIVA

SECRETARIO GENERAL
SILVIA AZUCENA DE FERNANDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA

DIRECTOR DEL TRABAJO
AIDA ARGÜELLO DE MORERA

SEGUNDO LECTOR
MANUEL ALFONSO DELGADO

TABLA DE CONTENIDO

SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO: DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL	5
1.1 Desarrollo Económico y Social.....	6
1.2 Política social	8
1.3 Surgimiento de la Protección Social.....	10
1.4 Componentes de la Protección Social: Contributivo y no contributivo.....	12
1.4.1 Componente Contributivo	13
1.4.2 Componente No Contributivo.....	15
1.5 Características de la Protección Social	16
1.5.1 El enfoque de género como eje transversal.....	16
1.5.2 Integralidad	18
1.5.3 Sostenibilidad.....	19
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	27
2.1 El papel de la política social en los modelos económicos implementados en el país.....	27
2.1.1 Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI): Política Social Universalista.....	28
2.1.2 Modelo Neoliberal: Política Social Focalizada	32
2.2 Contexto demográfico, económico, social y laboral de El Salvador	37
2.2.1 Contexto Demográfico	37
2.2.2 Contexto económico	39
2.2.3 Contexto social	41
2.2.4 Contexto Laboral.....	45
2.3 La protección social en El Salvador.....	47
2.3.1 Influencia de la crisis económica en el desarrollo económico del país	49

2.3.2	Efectos de la crisis en la población más vulnerable del país	50
2.3.3	Respuesta del gobierno ante la crisis mundial.....	52
2.4	Surgimiento e implementación del Sistema de Protección Social Universal en el país.....	53
2.4.1	Definición de Sistema de Protección Social Universal: y sus componentes contributivo y no contributivo.....	53
2.4.2	Medidas que integran el Sistema de Protección Social: en su componente no contributivo.....	56
2.5	Experiencias de países que han implementado un sistema de Protección Social.	76
2.5.1	Sistema de Protección Social de Colombia	76
2.5.2	Red de Protección Social en Uruguay	80
2.6	Protección Social y Gasto Público Social	85
2.6.1	El Salvador: Gasto Público Social como porcentaje del PIB, periodo (1993-2009).....	85
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL EN EL SALVADOR.....		89
3.1	Integralidad del Sistema	89
3.1.1	Prenatal y Primera Infancia (0 a 4 años).....	92
3.1.2	Segunda Infancia y Adolescencia (5 a 14 y 15 a 19 años respectivamente).....	95
3.1.3	Juventud y Adulthood (20 a 24 y 25 a 59 años respectivamente).....	98
3.1.4	Vejez (60 años y más)	102
3.2	Sostenibilidad del Sistema	107
3.2.1	Sostenibilidad jurídica y financiera.....	109
3.2.2	Sostenibilidad política e institucionalidad del SPSU	111
3.3	Panorama actual del SPSU	112

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	114
BIBLIOGRAFÍA.....	118
ANEXOS.....	123

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Población por Zona Geográfica, 2005 – 2012.....	38
Gráfico 2: Población por rangos de edad, 2012	39
Gráfico 3: Tasa de Crecimiento del PIB, 2005-2012	40
Gráfico 4: Carga Tributaria y Porcentaje de la Deuda Pública/PIB en El Salvador, 2005 – 2012	41
Gráfico 5: Evolución de la Pobreza en El Salvador, 2005- 2009	43
Gráfico 6: Cobertura del Sistema de Seguridad Social, 2005 – 2012.....	47
Gráfico 7: Tasa de incidencia de la pobreza en Colombia	79
Gráfico 8: Brecha de la Pobreza a nivel de la línea de pobreza nacional de Uruguay ..	84
Gráfico 9: Gasto Público Social en proporción del PIB y Gasto Público Total, El Salvador 1993-2009	87

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Resumen de las políticas sociales implementadas bajo el enfoque universal .	30
Tabla 2: Resumen de las políticas sociales implementadas bajo el enfoque de focalización.....	34
Tabla 3: Índice de Desarrollo Humano de El Salvador, 2005 – 2012	42
Tabla 4: Tendencia de Indicadores de Educación en El Salvador, 2005 – 2012.....	45
Tabla 5: Diferenciación de los grupos de edad expuestos en el PQD y la EHPM	90
Tabla 6: Inversión en Programas Sociales, El Salvador 2010 – 2013.....	108
Tabla 7: Inversión Social en El Salvador, 2010 y 2011	108
Tabla 8: Inversión Social en El Salvador para el año 2012 y 2013.....	109

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Estructura del Sistema de Protección Social en Colombia.....	78
Figura 2: Estructura de la Red de Protección Social en Uruguay.....	82
Figura 3: El ciclo de vida en el Sistema de Protección Social Universal	91
Figura 4: Descripción del Escenario Uno	104
Figura 5: Descripción del Escenario Dos.....	106

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AACID: Agencia Andaluza de Cooperación para el Desarrollo

ACE: Asociación Comunal para la Educación

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AFP: Administradora de Fondos de Pensiones

ASAFONDOS: Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones

AUP: Asentamiento Precarios Urbanos

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América latina y el Caribe

CSU: comunidades solidarias urbanas

CSR: Comunidades Solidarias Rurales

DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos

EDUCO: Educación con Participación de la Comunidad

EHPM: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

FIS: Fondo de Inversión Social

FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

FONAVIPO: Fondo Nacional de Vivienda Popular

FOSALUD: Fondo Solidario para la Salud

FSV: Fondo Social para la Vivienda

FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

GP: Gasto Público

GPT: Gasto Público Total

GS: Gasto Social

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

IDH: Índice de Desarrollo Humano

ILP: Instituto Libertad y Progreso

INPEP: Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social

LEPINA: Ley de Protección integral de la niñez y Adolescencia

MEGATEC: Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico

MTPS: Ministerio de Trabajo y Previsión Social

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de Naciones Unidas

OTC: Oficina Técnica de la Cooperación Española

PATI: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PQD: Plan Quinquenal de Desarrollo

SAP: Sistema de Ahorro para Pensiones

SGSSS: Sistema General de Seguridad Social en Salud

SGRP: Sistema General de Riesgos Profesionales

SIBASI: Sistema Básico de Salud Integral

SNS: Sistema Nacional de Salud

SPP: Sistema de Pensiones Público

SPS: Sistema de Protección Social

SPSU: Sistema de Protección Social Universal

SSSI: Sistema de Seguridad Social Integral

USAID: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

WDI: World Development Index

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la protección social es uno de los temas que ha cobrado relevancia a nivel latinoamericano, y es que los altos niveles de pobreza, desigualdad, vulnerabilidad, el desempleo y la informalidad laboral tienden a agudizarse en todo el continente. Ante esto, cada gobierno busca reforzar sus respectivos sistemas de protección social.

En el caso específico de El Salvador, hasta el año 2009 no se registraban antecedentes sobre un sistema de protección social con el énfasis y la visión actual, únicamente se hablaba de políticas sociales y en general de seguridad social para los trabajadores formales. Las políticas sociales se focalizaban en diferentes sectores, que en el mayor de los casos no eran los más vulnerables.

Es a partir de ese año que se anuncia la implementación del Sistema de Protección Social Universal, y se constituyó en un avance significativo en el tema de la protección social en el país. Muestra de ello es el aumento de la inversión en programas sociales enfocados a la disminución de la pobreza y la brecha de desigualdad de la población.

En el marco de su implementación, a la fecha se han ejecutado una serie de programas cuyo objetivo consiste en mejorar la calidad de vida de la población que habita en los municipios que se encuentran en pobreza extrema. Programas a partir de los cuales surge el presente trabajo, cuyo objetivo principal es analizar el Sistema de Protección Social Universal para evidenciar su contribución al desarrollo económico y social del país.

El trabajo se divide en tres apartados. El primero contiene las definiciones básicas de la protección social y que constituyen la base teórica del análisis. En el segundo, se describe la evolución histórica de la protección social, el contexto demográfico, económico, laboral y social del país y, la descripción del Sistema de

Protección Social Universal, abordando sus ejes y componentes. El tercero contiene el análisis de la integralidad y sostenibilidad del sistema.

El trabajo finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones en las que se exponen los aspectos que deben fortalecerse o cambiar para obtener los resultados esperados.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO: DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL

Tradicionalmente, y a nivel latinoamericano, la Protección Social se ha manifestado en programas, sistemas de seguridad social y otras políticas sociales orientadas a disminuir la pobreza y la inequidad. Durante las últimas décadas, en la región se han implementado modelos teóricos para construir sistemas de protección social, entre los cuales sobresale la iniciativa del Banco Mundial sobre el manejo social del riesgo. Esta iniciativa se encuentra encaminada hacia la prevención, reducción, mitigación y superación de riesgo en las poblaciones más vulnerables.

Sin embargo, actualmente existe un debate sobre el surgimiento y ejecución de la protección social: por un lado se plantea el surgimiento y determinación del enfoque de esta, de acuerdo al modelo de desarrollo vigente en cada país, la cual va dirigida a la población más vulnerable; mientras que, por otro lado, se plantea dicho surgimiento como expresiones de las relaciones de clase.

Con respecto a lo anterior y de acuerdo a (Franco, 2007), América Latina ha desarrollado tres modelos de desarrollo y políticas sociales en el siglo XX: crecimiento hacia afuera, sustitución de importaciones y el modelo post ajuste que corresponde al modelo neoliberal. Según este autor, cada modelo de desarrollo determina, de manera implícita o explícita, el enfoque de protección social implementado. De esta manera se identifican tres enfoques de la protección social implementados en la región de acuerdo al modelo de desarrollo: seguridad social, seguro social y asistencia social relacionados por algunos con Estado de Bienestar, Estado Liberal-Sustitución de Importaciones y modelo neoliberal respectivamente.

Otros expertos consideran que la protección social consiste en “expresiones fragmentadas de las relaciones de clase”¹ resaltando su implementación, a través de políticas, en áreas separadas del Estado: política económica, política laboral, política social, etc.

En general, la protección social se encuentra condicionada tanto por el modelo de desarrollo imperante como por la forma de articulación de éste con las estructuras del Estado. A partir de lo anterior, surgen modelos de seguridad social, aseguramiento y asistencia social. Sin embargo, y de acuerdo a Mejía y Franco (2005), la experiencia latinoamericana muestra a la protección social condicionada por determinantes históricos y políticos, los cuales moldean el modelo de desarrollo.

Idealmente, los modelos de desarrollo deberían orientarse a superar los problemas de pobreza, desempleo y deuda social acumulada con iniciativas propias de protección social, y no basadas en formulaciones externas que no reconocen las diferencias económicas, políticas y sociales de cada país.

1.1 Desarrollo Económico y Social

Para definir el término modelo de desarrollo es importante iniciar con el significado de la palabra desarrollo, la cual es muy utilizada por casi todas las disciplinas científicas, para luego poder definir el término antes mencionado.

La palabra desarrollo “tiene un significado científico que depende de la disciplina de que se trate, surgen entonces las siguientes interrogantes: ¿es la palabra

¹ Grassi E, Hintze S, Neufeld MR. Políticas Sociales y Sujetos de Derecho. Una Comparación entre las políticas educativas a nivel primario, el subsector de obras sociales y las políticas de asistencia alimentaria. Cuadernos Médico Sociales 1995; 72: 62 (62-76).

desarrollo un concepto transdisciplinario? ¿O en cada disciplina tiene un significado distinto?...” (Montesino, 2007).

En la ciencia económica, las personas tienden a asociar el término de desarrollo económico con el crecimiento económico, hasta llegar a convertirlos en sinónimos. Esto tiene una relación con el significado de la palabra desarrollo, la cual, de acuerdo al Diccionario Santillana del Español tiene dos definiciones:

- “Hacer que un organismo, miembro, etc., crezca, aumente o progrese”.
- “Aumentar la importancia, valor, riqueza o actividad de algo”.

De acuerdo a lo planteado (Montesinos, 2007), la primera hace énfasis en la idea del desarrollo como crecimiento. Sin embargo, al buscar el significado de la palabra progreso en el mismo diccionario, esta se encuentra definida como: “desarrollo favorable, mejora de un aspecto de alguien o de algo”, el cual abre la posibilidad de otra interpretación de ese entendimiento del desarrollo. Mientras que en la segunda, se hace referencia al aumento de la importancia y el valor, no implica solo cantidades, pues referirse a cambios en las cualidades así como valores humanos, morales, etc. no tiene que ver con aspectos de naturaleza cuantitativa.

Hasta hace algunos años, la teoría económica neoclásica enfocó sus esfuerzos en lograr el crecimiento económico a través del diseño e implementación de diferentes políticas; todas enfocadas al crecimiento económico. Un ejemplo de ello fue el Consenso de Washington formulado en 1989, el cual básicamente consistió en un listado de políticas económicas que deberían aplicar los países latinoamericanos para impulsar su crecimiento económico. En un principio, la implementación de estas medidas fueron destinadas a países latinoamericanos; pero, con los años se convirtió en un programa general.

Sin embargo, con la implementación de estas medidas no se obtuvo el crecimiento esperado por parte de los países. Esto generó discusiones entre los economistas más destacados y reconocidos de esa época, entre ellos Amartya Sen, quien planteó un nuevo enfoque de desarrollo: el desarrollo humano.

Sen define el desarrollo humano como “un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio –si bien muy importante– para que cada persona tenga más oportunidades” (Sen, 2000).

1.2 Política social

En el ámbito del desarrollo la política social también ha tomado mayor protagonismo en los últimos años.

Para alcanzar el desarrollo económico, es indispensable que la política social deje de tener un rol subsidiario y pase a jugar un papel protagónico en las estrategias de desarrollo de cada país. Es decir, que es necesario brindar, tanto a los objetivos económicos como a los sociales, una jerarquía similar e interrelacionarlos.

En términos conceptuales, la política social se define como un “conjunto de medidas destinadas a elevar el nivel de vida de la gran mayoría de la población, mediante la distribución equitativa de los beneficios sociales actuales y futuros del desarrollo económico” (Saavedra, 1968).

El concepto de política social abarca un conjunto de leyes, instituciones y acciones en torno a la visión y metas que un gobierno y población se han fijado respecto al bienestar social buscado, manifiesta una determinada modalidad y contenidos de relación entre el Estado y la población (Herrasti, 1998).

De acuerdo a (FUNDE, 2009), históricamente han existido diferentes tipos de política social. Estas se pueden clasificar de la siguiente forma:

La política social como caridad: corresponde al primer tipo de política social que existió. Esta hace referencia a la concepción de política social entendida con un carácter caritativo y asistencial. Constituyó, ante todo, una acción humanitaria en el sentido más ético del término, en el cual la política social representó un remedio puntual y pasajero para quienes iba dirigida.

La política social como garantía del control social: este tipo, la política social se define a través de su principal objetivo, el cual consiste en garantizar el control social. Desde esta perspectiva, esta política es utilizada para asegurar las condiciones de vida de cierta población en particular: se considera la intervención del Estado como garante máximo del orden social. Sin embargo, este se encuentra estrechamente vinculado a ciertas clases dominantes aristocráticas o burguesas, a quienes presta el servicio de garantizar la tranquilidad social a través de una política social que satisfaga sus necesidades mínimas. Es decir que, en este tipo de política social, el componente ético es sustituido por un componente pragmático e interesado.

La política social como mecanismo de reproducción social: este tipo de política social también toma en cuenta la intervención del Estado, el cual regirá la política social de tal manera que esta busque reproducir las condiciones materiales de la vida de la fuerza de trabajo y reproduzca, de

ese modo, las relaciones de clase. Este tipo de política social constituye la interpretación de origen marxista.

La política social como realización del derecho social de ciudadanía: este tipo de política social opera dentro del marco jurídico-político e implica una concepción global que contempla todas las fuerzas y agentes sociales.

1.3 Surgimiento de la Protección Social

Un instrumento de política social es la protección social, su concepción ha sido dinámica en el tiempo, lo que le ha significado grandes avances hasta la actualidad. Sus orígenes datan de la revolución industrial a partir de la cual se produjeron una serie de transformaciones que quebrantaron la forma tradicional de la composición de las familias y como las comunidades se organizaban en cuanto a la protección social (Social Watch, 2007). La industrialización provocó el incremento en la generación de riquezas, desigualdad y pobreza drástica, generando en la población precarización de las condiciones laborales, paro laboral y una atmósfera de pesimismo e inseguridad en los trabajadores (Saludas, 2010).

Fue a partir de las transformaciones dadas por la Revolución Industrial que se identifica la necesidad de búsqueda del bienestar de los trabajadores. Alemania, que fue uno de los primeros países en promover programas de seguridad social, como la ley de seguro de salud para los trabajadores, con lo que se buscaba promover el bienestar de los trabajadores, la iniciativa fue Otto Von Bismarck (Organización Internacional del Trabajo, 1984, pág. 4). Se crearon programas que brindarían protección a los trabajadores en áreas como ley de seguro social, seguro de vejez, cobertura de accidentes laborales, entre otras (Bissio 2007).

Los programas fueron ampliados hasta obtener un sistema integrado de seguridad, que marcó los inicios de la seguridad social. Teniendo una cobertura limitada, otro sector también demandaba protección, este sector surge ante la

desigualdad y pobreza que se vivía en la época. Ante la demanda de este sector surge una iniciativa de servicios sociales universales y la protección contra los riesgos sociales, garantizada por el Estado, es acá donde surgen los primeros indicios de Estado de Bienestar, cuyo fin era la expansión del empleo y la incorporación a los sueldos de los incrementos de productividad, (CEPAL, 2006).

De esta manera, el objetivo de la protección social pasó a ser el de “garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente” (Cecchini y Martínez, 2011).

Es importante destacar que la búsqueda de bienestar de la población trabajadora era lo prioritario, objetivo que corresponde a la definición de seguridad social, pero que también marcó el punto de partida para ser retomada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como derecho en el artículo 22, donde declara que con el hecho de ser miembro de la sociedad se tiene el derecho a la seguridad social, (CIESS, 2013).

Organizaciones como Organización Internacional del Trabajo (OIT), acuñaron el término de seguridad social definiéndolo como “el conjunto de instituciones, medidas, derechos, obligaciones y transferencias que tienen por objeto garantizar el acceso a la salud, a los servicios sociales y proporcionar ingresos seguros en caso de sobrevenir algún riesgo importante para la vida (inter-alia invalidez, edad avanzada o desempleo), y prevenir o aliviar la pobreza”, (OIT, 1984).

Pese que en sus inicios la concepción de protección social se enfoca en atender al sector de trabajadores, esto fue cambiando tras la creciente necesidad de atender a los más pobres y vulnerables los cuales no eran alcanzados por los programas de seguridad social, (OIT, 1984).

En la actualidad, no solo se centra en la parte contributiva donde se procuraba el bienestar de un sector específico, sino más bien se ha expandido para alcanzar a la parte de la población que no realiza aportaciones, a lo que se le llama protección social no contributiva, dirigida a los más pobres y vulnerables a través de la asistencia social, (CEPAL, 2011).

Organismos internacionales como ONU y la OIT, han realizado diferente desarrollo conceptual respecto a la protección social, la primera lo define como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (Naciones Unidas, 2011, pág. 19).

Para OIT la definición de protección social tiene un sentido más amplio que el de seguridad, definiéndola como la “...*protección que se proporciona en los sistemas de seguridad social en los casos que exista riesgo y necesidad de índole*” (OIT, 2011)

Bajo la visión basada en derechos se incorporan estándares concretos e igualitarios que abarque a toda la ciudadanía, como los derechos económicos en la definición de protección social.

1.4 Componentes de la Protección Social: Contributivo y no contributivo

Para lograr el cumplimiento de los objetivos de la protección social se deben considerar, al menos, dos componentes: contributivo y no contributivo. Estos tienen una relación de complementariedad entre sí, la cual sustenta la noción de sistema de protección social.

Esta complementariedad se fundamenta en que “los programas de asistencia social no son un seguro, puesto que no exigen el pago de una contribución asimilable a una prima de cambio del cubrimiento frente a determinados riesgos. Sin embargo, pese a que no son un seguro como tal, los programas asistenciales sí pueden cumplir una función de aseguramiento en momento dado” (Cecchini y Martínez, 2011).

Ese “momento dado” corresponde al instante en el que la asistencia social se convierte en el piso social básico que detiene el proceso de empobrecimiento de una persona, evitando que caiga en la trampa de la pobreza. De esto se deduce que existe una relación de complementariedad entre el aseguramiento (componente contributivo) y la asistencia social (componente no contributivo) que da origen a la noción de sistema de la protección social.

En este sistema es importante destacar el papel del mercado laboral, ya que la principal fuente de ingresos de las personas es el mercado laboral. Por lo tanto, en una situación de pleno empleo y absoluta formalidad, todas y todos los trabajadores y sus familias estarían protegidos integralmente por los instrumentos de aseguramiento y las prestaciones asociadas al contrato laboral. No habría necesidad de establecer programas asistenciales.

1.4.1 Componente Contributivo

Este componente está asociado con la seguridad social, la cual se deriva del mercado de trabajo formal. Dado que el objetivo de la seguridad social consiste en proteger a la gente frente a posibles pérdidas de ingresos originadas por una de tres causas: salud, desempleo o vejez; en otras palabras, en proteger a los trabajadores frente a las consecuencias económicas adversas directamente relacionadas con la pérdida de ingresos, se hace evidente que la lógica que hay detrás del concepto de seguridad social es eminentemente económica.

Las principales características del componente contributivo de la seguridad social se evidencian en la intervención estatal y la evolución de la seguridad social, las cuales se describen a continuación:

Intervención Estatal: la intervención estatal es un elemento clave en la seguridad social, ya que es este el que determina y garantiza la obligatoriedad del aseguramiento; de lo contrario, las personas que no se aseguren frente a los riesgos salud, vejez y desempleo terminan por convertirse en una carga para el Estado, quien debe asistirlos con el dinero de los contribuyentes, incluyendo el de aquellas personas que sí tuvieron la previsión de asegurarse.

Evolución de la seguridad social: anteriormente, la seguridad social se encontraba estrechamente relacionada con el contrato de trabajo. Sin embargo, como resultado de la evolución de la política social, cuyo objetivo es “lograr que toda la población –y no sólo los trabajadores activos-, tenga acceso a instrumentos adecuados de aseguramiento” (Cecchini y Martínez, 2011), esta se ha ido orientando a la prevención del riesgo, y no solamente a compensar el daño.

Tomando en cuenta estas características, el componente contributivo de la protección social constituye una versión del concepto tradicional de seguridad social actualizada en tres sentidos: primero, busca cubrir, no sólo a los trabajadores del sector formal de la economía, sino a toda la población; segundo, incorpora una estrategia explícita de prevención; y tercero, permite la competencia de actores públicos y privados en la provisión de los seguros bajo la regulación del Estado.

1.4.2 Componente No Contributivo

El componente no contributivo de la protección social se refiere a la asistencia social mediante políticas y estrategias cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión social.

En términos generales, y de acuerdo a lo planteado por Cecchini y Martínez en el informe “El Concepto de la Protección Social”, los mecanismos para fortalecer las capacidades de las poblaciones se centran en la eliminación de las causas estructurales de la pobreza, así como remediar sus consecuencias. En este sentido, se plantean dos estrategias, dentro del componente no contributivo de la protección social, para enfrentar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Estas son las siguientes:

Estrategia estructural: consiste en redistribuir las dotaciones de capital, sico y humano, de manera que toda la población esté en condiciones de generar un ingreso aceptable.

Estrategia asistencial: busca remediar las consecuencias de la pobreza a través de la intervención del Estado para extraer recursos de las personas con altos ingresos para redistribuirlos entre los más necesitados. En otras palabras, consiste en otorgar subsidios a los sectores de la población que no tienen suficiente capacidad para generar ingresos.

Dado lo anteriormente expuesto, el componente no contributivo (asistencia social) se puede definir como un conjunto de intervenciones estatales orientadas a reducir la pobreza a través de dos estrategias: estructural y asistencial.

1.5 Características de la Protección Social

De acuerdo a lo planteado por Olga Lucía Acosta, Asesora Regional de la Oficina CEPAL en Colombia en el informe “La Protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”, los sistemas de protección social deben estar organizados de la siguiente forma:

La organización industrial de la protección social debe rediseñarse, precisando en ella el rol de las entidades territoriales

Tres políticas deberían orientar la nueva institucionalidad: la especialización, la necesidad de un agente integrador de servicios y poblaciones, un mayor esfuerzo fiscal.

Tomando en cuenta el estudio de la experiencia de otros países en los que la protección social ha contribuido a su desarrollo económico, se identificó una serie de características que estos sistemas tienen en común. Entre estas se encuentran la complementariedad entre sus componentes; y, la integralidad de los sistemas de protección social implementados. Otras consisten en sus ejes transversales, en los que, la mayoría, incorporan el enfoque de género y el ciclo de vida.

A continuación se expone una breve descripción de las principales características.

1.5.1 El enfoque de género como eje transversal

La protección social constituye el instrumento que integra las diversas estrategias y políticas sociales orientadas a intervenir en los grupos poblacionales más vulnerables del país cuyo objetivo es contribuir en la solución de los principales problemas que dicha población enfrenta. Estos problemas se resumen en la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, la desigualdad entre mujeres y hombres y la exclusión social en general.

Tomando en consideración lo anterior, es evidente que existe una priorización de las intervenciones en los grupos poblacionales más vulnerables y que enfrentan más restricciones para ejercer sus derechos humanos, con lo que el Estado adquiere el compromiso de garantizar a las personas el disfrute de sus derechos.

En otras palabras, la intervención del gobierno debe estar enfocada en la visibilización y disminución de las brechas de género.

Esta priorización se fundamenta en los obstáculos que las mujeres enfrentan para desarrollar potencial y creatividad como sujetos que definen su propia experiencia, los cuales constituyen muchos más en comparación a los que se enfrentan sus pares masculinos. Ya es sabido que, a nivel mundial, la participación en la fuerza laboral es mayoritariamente masculina, lo que implica que las mujeres tienen menos posibilidades de lograr su autonomía económica. Esto indica que existe una gran cantidad de mujeres que se encuentran en edad de trabajar que dependen de otros para consumir los recursos que le permiten subsistir. Al investigar las razones por las que las mujeres no logran su autonomía económica, estas se justifican con el tiempo que el trabajo doméstico les toma.

Adicionalmente, diferentes estudios muestran que, a pesar de que el grado académico obtenido por las mujeres es más alto que el de los hombres, las primeras reciben salarios más bajos que los segundos, lo que indica una discriminación injustificada por parte de los empleadores.

Estos obstáculos que las mujeres enfrentan (menores tasas de participación laboral y menor salario) afectan su etapa de vejez, accediendo a menores recursos y oportunidades que los hombres.

Lo antes mencionado constituye solamente algunos de los obstáculos que existen en lo largo de la vida de una mujer y que implican una situación de mayor vulnerabilidad y menores oportunidades de estas en cuanto a los hombres.

Como respuesta a estos obstáculos, la protección social aborda el enfoque de género como un eje transversal, el cual obliga al Estado a establecer una priorización de la cobertura de sus programas a favor de grupos de mujeres que se encuentran en condición de pobreza.

1.5.2 Integralidad

Partiendo de los objetivos de la protección social, los cuales hacen referencia a “responder por la formación de capital humano necesario para superar la pobreza, pero la acción estatal no se debe agotar en ello” (Ayala, 2001), tiene un papel relevante el diseño e integralidad de un sistema de protección social.

De acuerdo a Amartya Sen, el bienestar de una persona se refiere a las diversas condiciones de vida que pueden o no ser alcanzadas y comprende, desde la satisfacción de las necesidades básicas como estar bien nutrido, en buena salud y educado, hasta tener la capacidad de alcanzar los logros sociales más complejos como participar en la vida de la comunidad, ser capaz de presentarse en público sin sentir vergüenza, etc.

Otro aspecto importante planteado por este autor se refiere a que el logro de la satisfacción de las necesidades depende, no solamente de las capacidades individuales, sino también de la disponibilidad de los bienes públicos y las posibilidades de hacer uso de los bienes privados propiciados por el Estado. Dicho de otra manera, el hecho de estar de buena salud, ser educado, etc. depende también de la provisión pública en servicios de salud, facilidades médicas, educacionales, entre otras.

Dado lo anterior, la pobreza adquiere un carácter multidimensional que para su estimación toma en cuenta, metodológicamente, dimensiones tales como salud, educación, alimentación, vivienda e ingreso. Es decir que, toma un carácter

multidimensional que debe ser abordado y tomado en cuenta en el diseño de las políticas, programas y herramientas orientadas a contribuir a la reducción de la pobreza.

Tomando en consideración el objetivo de la protección social expuesto anteriormente y el carácter multidimensional de la pobreza, resulta evidente que esta debe ser abordada a través de un sistema que involucre diferentes instituciones, y cuya función principal consista en brindar servicios básicos de calidad y que aborde las diferentes etapas de la vida de la población. Existen, por lo tanto, muchas variables que un sistema de protección social debe involucrar para poder garantizar el bienestar de las personas a través de la formación de capital humano, de tal manera que constituyan un conjunto de políticas y programas implementados que conlleven, a largo plazo, al desarrollo económico de un país.

Lo anterior implica una intervención estatal activa en la ejecución de dichos programas, de tal manera que garantice la satisfacción de las necesidades que las personas enfrentan a lo largo de cada etapa de su vida.

1.5.3 Sostenibilidad

Para el diseño, planificación y ejecución de la política social, se requieren de recursos económicos, que financien y respalden los programas, medidas o estrategias a implementar por parte de los gobiernos. Los montos destinados al financiamiento del área social varían de país a país; dependiendo la importancia y priorización que establezcan los gobiernos en turno, por supuesto estos últimos implementan políticas que estén enfocadas a dar respuesta ante las necesidades económicas de cada ciudadano.

El financiamiento que se proporciona para el área social es de vital importancia, para el desarrollo económico y social un país. Un factor que permite evidenciar la

importancia que se le otorga al financiamiento de la política social es la proyección que realiza el gobierno en cuanto a sus ingresos y gastos a través del presupuesto nacional.

Presupuesto Nacional

El presupuesto general de El Salvador, se define como: “El instrumento de gestión por medio del cual se proyectan los ingresos y gastos públicos, que permiten cumplir con las prestaciones de los bienes y servicios indispensables para la satisfacción de las necesidades de la población, de conformidad con el rol del Estado” (Ministerio de Hacienda de El Salvador 2013). Cabe destacar que cada país elabora su propio presupuesto, por tanto también hay un orden de prioridades diferente.

Las prioridades que el país muestra dentro del presupuesto se pueden observar en las asignaciones que realizan por medio de las áreas de gestión, según el MH son las siguientes:

Conducción Administrativa del Gobierno: comprende los servicios que tradicionalmente debe brindar el Estado en forma permanente, para satisfacer necesidades públicas de tipo global que la sociedad requiere para su normal funcionamiento, tales como la defensa del territorio nacional, las relaciones internacionales, la recolección de los ingresos públicos, la administración y fiscalización de la Hacienda Pública entre los principales.

Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana: se consideran en esta área de gestión las acciones que debe desarrollar el Sector Público, con el propósito de garantizar a la población el cumplimiento de sus derechos y obligaciones, la administración de justicia y seguridad pública, así como la recuperación de la población delictiva.

Desarrollo Social: comprende los servicios que presta el gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de menores ingresos, con el fin de lograr su mejor incorporación al sistema económico y para alcanzar su bienestar.

Apoyo al Desarrollo Económico: Forman parte de esta área de gestión las acciones de regulación, promoción e investigación y asistencia en apoyo a la producción y distribución de satisfactores de la población. Asimismo, se considera el apoyo económico al desarrollo, a través del mantenimiento, rehabilitación y ampliación de la infraestructura, para el mejor desempeño del sistema productivo; se consideran también las instituciones descentralizadas que no tengan características de empresas públicas.

Deuda Pública: se considera en esta área el manejo de la deuda pública en lo referente a la atención de su servicio, tanto para el mercado interno como para el mercado externo. En el caso de los egresos del presupuesto ordinario, éstos forman parte del ramo de hacienda y en el caso de los presupuestos especiales, estos egresos forman parte de cada presupuesto de la respectiva institución descentralizada.

Obligaciones Generales del Estado: Representa el monto de recursos financieros destinado a los aportes, cuotas, subsidios, subvenciones y otros compromisos que el Gobierno debe atender, de conformidad a la legislación vigente, los cuales forman parte del Ramo de Hacienda.

Producción Empresarial Pública: Comprende la producción de bienes y servicios a cargo de las empresas públicas para la satisfacción de necesidades del mercado nacional e internacional.

Las áreas de gestión permiten apreciar las prioridades que los gobiernos tienen, al momento de proporcionar recursos para la ejecución de políticas públicas que lleven al cumplimiento de las distintas áreas. Sin embargo el presupuesto no siempre se cumple con exactitud, ya que pueden generarse cambios imprevistos dentro de la administración. Cambios que se generan por las fluctuaciones de los ciclos económicos.

Gasto Público (GP)

Otro de los factores a considerar para el financiamiento de los programas de protección social, es la prioridad que se le brinda a través del gasto, ya que entre mayor sea el gasto público, se espera sea mayor la asignación de recursos en beneficio de la población en general. A continuación hacemos una definición del gasto, para una mejor comprensión de su importancia.

El Gasto Público (GP), es definido: como “la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente” (Ibarra 2009, pág. 68).

Una de las funciones que tienen los gobiernos es intervenir en la economía a través del gasto público, y es el mismo gobierno de acuerdo a su pensamiento ideológico, quien determina si aumentarlo o disminuirlo. Cabe señalar que el comportamiento de la economía a nivel mundial también afecta en las decisiones al momento de asignar el gasto. En nuestro siglo, el sector público aparte de realizar las funciones tradicionales de gobierno que eran salvaguardar a sus

ciudadanos a través del orden interno y externo, y administrar la justicia; ha asumido otras funciones mucho más amplias valiéndose para ello del gasto público. En estas actividades el sector público ha venido utilizando al gasto para tratar de dar más empleo, estimular la actividad económica, crear la infraestructura productiva del país, dar vivienda a los trabajadores, elevar el nivel educativo proporcionando educación gratuita, proporcionar servicios de salud, etc.

El rol del GP es de suma importancia para dinamizar la economía. Un alza del gasto público en épocas de recesión económica se traduce en una mayor demanda, (FUNDE 2009). Al haber más consumo, a producción del país se asume aumentará generando, mayor producción y crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Por ende la evolución de la economía es decir el crecimiento económico es un factor determinante, en tanto permite que los países, al haber mayor crecimiento tengan la posibilidad de invertir más en el desarrollo social

Se ha brindado una definición de GP, sin embargo debemos agregar que este gasto es destinado a sectores fundamentalmente entre ellos: el Gasto Social, que definimos a continuación.

El Gasto social

En la actualidad no existe una definición precisa de gasto social, sino que se adopta como tal la definición del área de desarrollo social del estado, que corresponde a una de las siete áreas de gestión en las cuales se estructura el presupuesto del país. El área de desarrollo social agrupa a todos los “servicios que presta el Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población”, en especial la de menores ingresos, a efecto de lograr su mejor incorporación al sistema económico y alcanzar su bienestar. (CEPAL 2009).

El área de gestión de desarrollo social es conformada en algunos países, por las instituciones de entidades públicas y asistencia social, trabajo y previsión social,

vivienda y desarrollo local, seguridad social, apoyo al deporte, desarrollo integral de la niñez y adolescencia, etc. Sin embargo esta no es solo responsabilidad del gobierno sino también de las instituciones descentralizadas vinculadas a este.

Sin embargo, aunque en la práctica, para que el gasto público tenga un impacto positivo sobre el desempeño de la economía se debe considerar no sólo su aumento, sino también su composición, financiamiento y el contexto económico en que suceden los incrementos. Considerando que no cualquier alza del GP se traduce en un mayor dinamismo de la economía.

La Deuda

Otra de las fuentes de financiamiento al que recurre gran cantidad de países, es la Deuda Pública. Los países ante la falta de recursos económicos para financiar sus propuestas de es la deuda. Uno de los principales sectores que se ve afectado es el sector público del cual depende en gran medida el financiamiento de las políticas sociales.

Al generarse un excedente de los gastos públicos sobre los ingresos públicos, se genera un déficit público, es decir que el sector público no es capaz de financiar sus gastos con ingresos generados por el mismo. Es decir, ingresos propios que en su mayor parte están representados por la política impositiva de un país. Para cubrir el déficit de ingresos de un país el gobierno se ve en la necesidad de pedir préstamos que son los que constituyen la deuda pública de la nación. Como ya apuntamos antes, los préstamos para financiar el déficit pueden ser internos o externos.

Cuando son internos reciben el nombre de *Deuda Interna*: es decir que el mismo se financia el déficit público o parte de él con endeudamiento interno, para ello el sector público puede recurrir a:

- El Banco Central: el cual puede realizarlo por tres medios:

- Colocación de valores por medio del Encaje Legal o coeficiente de Liquidez.
- Crédito doméstico.
- Requerimiento de la reserva legal.
- Las Empresas y Público en General.

El Encaje Legal consiste en la colocación de valores gubernamentales en el sistema bancario por parte del banco central a cambio de recursos captados por la banca privada.

El coeficiente de liquidez es un indicador que debe mantener un banco con relación a sus recursos totales y disponibles en todo momento. Estos recursos captados a través del encaje por el banco central no tiene la obligación de invertirlos en valores gubernamentales. Sin embargo, puede hacerlo para hacer productiva esa partida.

El Crédito Doméstico se explica al entender que no todos los valores gubernamentales se colocan mediante el encaje legal, pues una parte se queda en el propio banco central y se emite dinero nuevo, el cual recibe el nombre de *crédito doméstico o financiamiento inflacionario*.

Cuando son préstamos externos se les llama Deuda Externa. La suma de la deuda interna y la deuda externa da como resultado la Deuda Pública Total.

La deuda externa después de considerarse en el pasado únicamente para situaciones de emergencia, se ha convertido en ciertos periodos en un instrumento importante como fuente de financiamiento del déficit público en muchos países. Las causas que generan este tipo de endeudamiento son muy diversas a través de la historia: parten desde propósitos meramente económicos hasta militares.

Carga tributaria

Cuando el país se endeuda contrae una obligación de pago, pagadera en un periodo determinado, sin embargo si el país endeudado presenta una recolección de tributos bajo, se vuelve un tanto dificultoso el cubrir las obligaciones del gobierno. Esto se puede evidenciar mediante el análisis de la carga tributaria, representando el cociente de dividir la recaudación de impuestos por la producción total del país, el Producto Interno Bruto (PIB). Mide el porcentaje de ingresos que el ciudadano promedio sacrifica para dar al gobierno.

El resultado por permitirá evaluar, la capacidad que el país tiene para hacer frente a las deudas a través de los tributos, los cuales son la principal fuente de ingresos para un país. Igualmente permite observar un panorama más real sobre el estatus de la economía del país y observar si ante esta situación el país será o no capaz de sostener políticas públicas a largo plazo, financiadas con recursos propios.

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

2.1 El papel de la política social en los modelos económicos implementados en el país

La política social ha tomado mayor protagonismo en los últimos años, principalmente debido a que existen ya muchos países de América Latina que han logrado avanzar, en términos de implementación de políticas orientadas al bienestar de su población y contribuir al desarrollo económico, a través de su ejecución, tal como se presenta en este capítulo la experiencia de Colombia y Uruguay.

La experiencia de Colombia y Uruguay indican que, para avanzar en el desarrollo económico, es indispensable que la política social deje de tener un rol subsidiario y pase a jugar un papel protagónico en las estrategias de desarrollo de cada país. Es decir, que es necesario brindar, tanto a los objetivos económicos como a los sociales, una jerarquía similar e interrelacionarlos.

En un contexto histórico, la política social en El Salvador ha tenido dos enfoques, los cuales fueron determinados a partir de los sectores de la sociedad a la que fue dirigida y que se han beneficiado de la implementación de esta. Por un lado, se encuentra el enfoque universalista, el cual se caracterizó por beneficiar, en su mayoría, a grupos de áreas urbanas. Este estuvo vigente de 1950 a 1980. Por otro lado, se encuentra el enfoque que se viene implementando desde 1989 hasta la fecha y corresponde a la política social focalizada, cuya principal característica radica en la adopción del principio de selección para atender a la población más pobre.

Dado que la política social se encuentra determinada por el modelo económico vigente en los países, los dos enfoques expuestos anteriormente corresponden al

modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y al modelo neoliberal respectivamente.

2.1.1 Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI): Política Social Universalista

Antes de 1948, en el país predominaba el libre mercado. Sin embargo, cuando el Consejo Revolucionario de Gobierno llegó al poder en 1948, y como resultado de la caída de la bolsa de Nueva York en 1929 y la Gran Depresión de los años treinta, esas ideas liberales habían perdido fuerza en el mundo occidental.

Debido al ciclo económico expansivo que se dio como resultado del aumento en los precios del café y el algodón, el gobierno del presidente Osorio, posibilitó, en 1948, la implementación de iniciativas inspiradas en el Estado de bienestar. A partir de esta fecha, la política social tomó un lugar en el desarrollo del país.

En términos generales, el inicio de la política social en el país coincide con la adopción del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, en el cual se asumía que la industrialización crearía nuevas oportunidades de empleo, lo que implicaría que el trabajo decente se posicionara como objetivo central en la política económica.

El paradigma que sustentaba la política social de este período se caracterizó por la implementación de programas sociales por parte del Estado. El sistema era fundamentalmente estatista y su financiamiento provenía de fuentes fiscales que enfrentaban demandas crecientes de recursos, los cuales eran siempre limitados. Defendía el universalismo y difundía valores que fomentaban la integración y la idea de igualdad. Por lo tanto, la política social implementada durante el período de vigencia del modelo ISI era universal en el sentido de que la oferta era abierta a todos sin importar su condición de ingresos y su posición en la estructura

socioeconómica. Se trataba de una política social que no identificaba con claridad sectores de población ni áreas geográficas de aplicación. Esto derivó en un sistema que no priorizaba los problemas por resolver y que transfería subsidios a sectores que no lo necesitaban. Lo anterior dio lugar a una utilización de los recursos de manera ineficaz y con falta de equidad.

En este contexto, el modelo ISI representó un avance significativo en relación a la política laboral. Sin embargo, el punto débil fue la exclusión de los beneficios, derivados de los logros, a las personas trabajadoras del sector informal, a los trabajadores del campo y a las trabajadoras domésticas, quienes, además, pagaban un doble precio debido a que las prestaciones sociales brindadas por el sistema se financiaban, principalmente, con impuestos indirectos al consumidor, incluyendo a los excluidos.

Las políticas sociales universalistas implementadas en este período se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1: Resumen de las políticas sociales implementadas bajo el enfoque universal

ÁREA	POLÍTICA SOCIAL	DESCRIPCIÓN	LIMITANTES
Salud	Expansión del Sistema de hospitales del Ministerio de Salud	Expansión del sistema de hospitales más allá de las cabeceras departamentales. El Ministerio de Salud estableció una jerarquía de servicios: hospitales, centros de salud, unidades de salud y puestos de salud.	Algunas políticas económicas tuvieron efectos negativos sobre la salud: falta de regulaciones para el uso de insecticidas
	Apertura del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	El ISSS ofrecía servicios de salud a trabajadores cotizantes.	
Educación	Aumento de la cobertura del sistema educativo	Creación de 418 centros de alfabetización que significó una rápida caída de las tasas de analfabetismo (del 61% al 49.2% en la década de 1950).	Creación de un sesgo a favor de la educación secundaria y superior. El resultado de esto fue el aumento de las necesidades de financiamiento para el sector educativo.
	Expansión y renovación curricular de la enseñanza secundaria	Revisión curricular, libros de texto y clases de televisión educativa diseñados para la enseñanza secundaria.	

ÁREA	POLÍTICA SOCIAL	DESCRIPCIÓN	LIMITANTES
	Creación de la Ciudad Normal Alberto Masferrer.	Entrenamiento de maestros orientado a trabajar en armonía con la televisión educativa.	
Vivienda	Creación del Fondo Social para la Vivienda (FSV).	Financiado con cotizaciones de trabajadores y sus empleadores en un sistema contributivo similar al del ISSS.	El impacto de las acciones del Estado en la calidad promedio de la vivienda rural fue muy limitado.
Empleo	Establecimiento del salario mínimo (Constitución, 1950).	En 1961 se decretó la Ley Transitoria de Fijación de Salarios Mínimos para empleados de comercios, en 1965 se definió un salario mínimo permanente para el sector agropecuario.	Los gobiernos correspondientes a 1950-1960 no diseñaron políticas de empleo, ya que asumían que el proceso de industrialización traería oportunidades de trabajo para la población. La política del salario mínimo no evitó la pérdida del poder adquisitivo.
	Fijación de salarios mínimos diferenciados	La diferenciación fue para los trabajadores agropecuarios mayores y menores de 16 años, para la recolección de cosechas de café, azúcar y algodón, para la industria agrícola de temporada y para los trabajadores de servicios, comercio e industria.	

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Pese al progreso que este modelo trajo en materia de políticas laborales, “contrariamente a lo esperado, durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1950-1978) tanto la tasa de desempleo como la de subempleo aumentaron” (PNUD, 2010). Sin embargo, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones fue bastante exitoso en generar crecimiento económico, aumentar la productividad y diversificar la estructura productiva.

Hasta finales de 1970, las políticas sociales estuvieron inspiradas en la idea de universalizar el acceso a servicios de salud, educación, vivienda y empleo. Esto se fundamentó en el contrato social establecido en la Constitución de la República de 1950.

Sin embargo, los resultados obtenidos de la implementación de las políticas sociales se contradicen con el enfoque universalista que se pretendía efectuar. De acuerdo al PNUD, “... el sesgo urbano de la mayoría de intervenciones es notorio. Este sesgo dejaba desprotegida a la mayoría de la población que habitaba en zonas rurales” (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2010), dejando el enfoque universalista en el plano teórico.

De esta manera, con el desencadenamiento del conflicto armado en los años ochenta, el país llegó a los noventa sin tener una estrategia clara para aumentar los niveles de desarrollo humano de su población.

2.1.2 Modelo Neoliberal: Política Social Focalizada

A partir de 1989, año que coincidió con el inicio de la gestión presidencial de Alfredo Cristiani, se asumió que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones había llegado a su fin. Esto debido a que este “se montó sobre una base industrial eminentemente artesanal, sin contar con el desarrollo de condiciones materiales previas; y se fundamentó en general en el uso de tecnología y bienestar de consumo productivo importador” (Larios, 1998).

A partir de esto, el papel del Estado en la economía y gestión social se reorientó de tal manera que las funciones de este se limitaron a regular las normas indispensables para el funcionamiento de la economía. Además, se asumió que los incentivos económicos debían ser reorientados hacia la atracción de inversiones y la diversificación y aumento de la producción exportable. Con esto, inició a implementarse un modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, el cual sentó sus bases sobre las políticas liberales del Consenso de Washington.

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

Dado que el modelo consideraba a las personas como sus principales destinatarias –más no como sujetos del proceso de desarrollo-, el pleno empleo y el mejoramiento progresivo de la productividad y de los salarios reales constituían parte de sus objetivos a largo plazo.

De igual forma, la política social cambió su enfoque y se determinó que la clave consistía en la focalización del gasto para evitar beneficiar a los sectores de la población que se encontraran en la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas por sí mismas. El carácter universal de la política social sería sustituido por la visión focalizada en la atención y prestación de servicios básicos en los grupos más vulnerables, creando para ello instituciones paralelas al Estado, tales como el Fondo de Inversión Social (FIS) y la Secretaría de Reconstrucción Nacional, entes a los cuales fueron transferidos los principales programas y proyectos sociales. En términos generales, se estableció una diferenciación en cuanto a los sectores de la población que se beneficiarían de la implementación de las políticas sociales.

A partir de este momento la política social quedó plenamente supeditada a la política económica, ya que desde un principio los objetivos del FIS buscaban mitigar los costos sociales derivados del ajuste y las reformas estructurales. Adicionalmente, la base financiera de la política social se vuelve mucho más frágil, debido a que en gran parte ésta pasa a depender de la cooperación internacional.

La propuesta de focalización del gasto social en la población más vulnerable se basa en el supuesto de que es posible reducir el gasto, equilibrar el presupuesto y al mismo tiempo proteger los segmentos más pobres de la población, reduciendo la pobreza. Es precisamente por estos argumentos que desde la visión “neoliberal”, las políticas sociales focalizadas serían más eficientes que las universales.

Las políticas sociales focalizadas implementadas se resumen en la tabla 2.

Tabla 2: Resumen de las políticas sociales implementadas bajo el enfoque de focalización

ÁREA	POLÍTICA SOCIAL	DESCRIPCIÓN
Salud	Programa Escuela Saludable, 1995	El Ministerio de Salud presta atención preventiva y curativa a estudiantes de primero y segundo ciclo de educación básica en escuelas públicas de zonas rurales y urbano-marginales.
	Creación de los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI), 2000	Funcionamiento de forma descentralizada, conjugando a los sectores público y privado en la atención primaria de salud un área geográfica determinada y para una población limitada.

ÁREA	POLÍTICA SOCIAL	DESCRIPCIÓN
	Creación del Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), 2004	Propicia la creación de programas especiales para ampliar la cobertura de los servicios de salud; formula y ejecuta programas integrales que atiendan las necesidades básicas de la población más vulnerable del país.
	Establecimiento, por decreto legislativo, el Sistema Nacional de Salud (SNS), 2007	Coordinación de las actividades de las diferentes instancias que proporcionan los servicios de salud.
Educación	Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), 1995	El Estado proporciona capacitación, seguimiento, orientación y fondos, mientras que la Asociación Comunal para la Educación (ACE) se encarga de la gestión local, de contratar y pagar educadores, comprar material educativo y garantizar la matrícula y la infraestructura. Se convirtió en la modalidad institucional más importante para la expansión del sistema educativo en las zonas rurales.
	Aprobación de la Ley de Educación Superior, 1995	Introdujo un sistema de supervisión y mejoramiento de la calidad de la educación superior con énfasis en la autoevaluación y generación de información sobre las instituciones.
	Plan Nacional de Educación 2021	Buscaba la formación integral de las personas, asegurar que la población alcance 11 grados de escolaridad, fortalecer la educación técnica y tecnológica para asegurar que el país cuente con capital humano especializado.

ÁREA	POLÍTICA SOCIAL	DESCRIPCIÓN
	Creación del Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (MEGATEC)	Su principal objetivo es articular la educación técnica media y superior, y la formación profesional para formar capital humano.
	Programa Dotación de uniformes, útiles escolares y zapatos	Provee, gratuitamente, útiles y uniformes escolares para aliviar el gasto que esto representa a las familias.
Vivienda	Reformulación de la Ley de Asociaciones de Ahorro y Préstamo	Las políticas sociales implementadas corresponden a la estrategia de vivienda desarrollada a principios de 1990, la cual identificó cuatro áreas de acción: sistema de financiamiento de la vivienda, creación de nuevos instrumentos financieros para captar fondos, apoyo a la vivienda para la población de escasos recursos y asegurar los derechos de propiedad.
	Organización del Instituto Libertad y Progreso (ILP), 1991	
	Creación del FONAVIPO, 1992	
	Puesta en circulación de los Certificados de Depósitos para Vivienda, 1992	
Empleo	Salario mínimo	Ha sido el principal instrumento de política para proteger a los trabajadores más vulnerables.
	Organización de ferias de empleo o bolsas de trabajo.	Se realizan con el objetivo de facilitar el acceso a oportunidades de empleo a quienes lo necesitan.
Pensiones	Reforma estructural de pensiones, 1998	Cerró los dos antiguos programas públicos del ISSS y del INPEP, integrándolos en el Sistema de Pensiones Público (SPP)

ÁREA	POLÍTICA SOCIAL	DESCRIPCIÓN
	Creación del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)	Sistema privado de pensiones de contribución definida, cuentas individuales y administración privada por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)
Alivio a la pobreza	Red Solidaria, 2004	Programa de alivio a la pobreza rural
	Comunidades Solidarias, 2009	Ampliación de la Red Solidaria a zonas urbanas.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

2.2 Contexto demográfico, económico, social y laboral de El Salvador

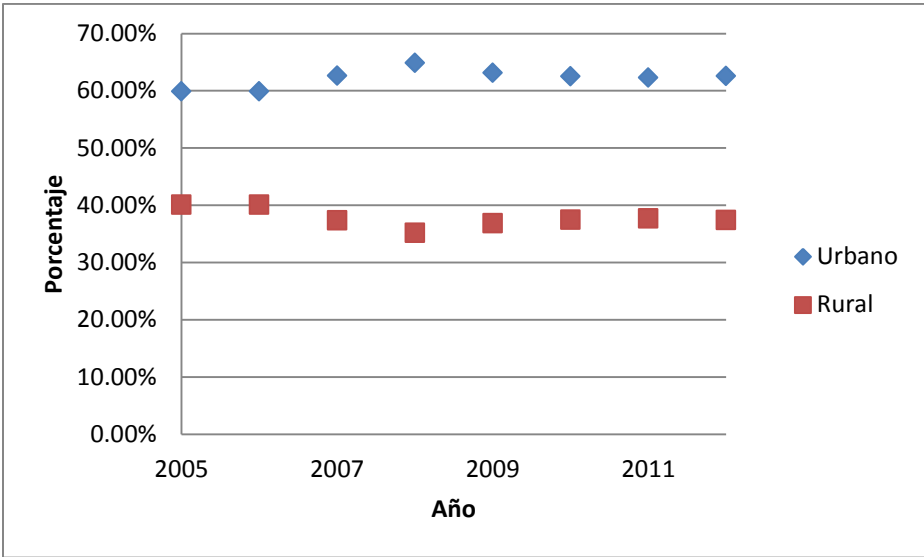
2.2.1 Contexto Demográfico

El contexto demográfico es un insumo importante en el diseño de políticas públicas, en particular de la política social, y más aún en el diseño de un sistema de protección social ya que define las líneas de acción y la priorización que se dará a los grupos de la población según sus características, tales como ubicación geográfica, grupos de edad y sexo. La importancia radica para la obtención de buenos resultados, lo cuales no son posibles sin un buen diseño.

La distribución de la población en El Salvador por zona geográfica durante el año 2012 fue en el área urbana de 62.57% y en el área rural fue 37.43%; como se observa en el siguiente gráfico. La tasa de crecimiento de la población en el periodo 2005-2012 ha sido de 0.65% para zona urbana y de -0.91% para la zona rural. Sin embargo en 2007 se registró una tasa de variación negativa del 17.70% respecto de 2006; dicha variación se explica porque el censo poblacional de ese mismo año arrojó datos específicos y cálculos indirectos que han permitido visualizar las dimensiones de la migración internacional, es decir que ya no son

estimaciones como los años anteriores que eran hechas con base al censo de población 1992 (DIGESTYC 2010).

Gráfico 1: Población por Zona Geográfica, 2005 – 2012



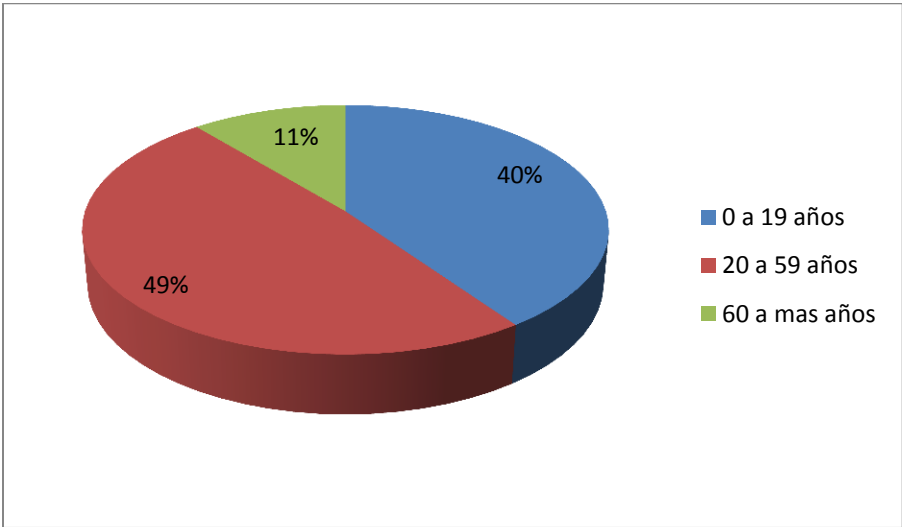
Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM 2005-2012

Por otra parte, la población según sexo evidencia mayor peso de la población femenina, ya que durante los ocho años de estudio el porcentaje de mujeres respecto del total de la población es mayor y mantiene una tendencia constante. En 2012 el 52,75% de la población eran mujeres (Ver anexo N°1 Composición de la población).

La población agrupada por rango de edades, permite ver el segmento de población con mayor porcentaje en el periodo es el que se ubica entre los 20 y 59 años, representando un 48.74% del total de población. Este rango de edades, es importante debido a la contribución a la actividad económica del país, ya que son las personas en edad de trabajar, definido de esta manera para fines de la investigación, mientras que los dos grupos restantes son, en su mayoría, dependientes de un grupo familiar o del Estado mismo. El rango de edad de entre los 0-19 años de edad es el segundo más representativo con el 40.26% y en el

último se ubican de 60 a más años de edad con el 11% la proporción menor todos los porcentajes (datos tomados del año 2012). Esa distribución según grupos de edad se representa gráficamente a continuación para ser más visibles las diferencias mencionadas. Cabe señalar que esta segmentación de grupos por edades se realizó para facilitar el análisis de los mismos, dado que la segmentación realizada por las EHPM el rango es únicamente de ocho años.

Gráfico 2: Población por rangos de edad, 2012



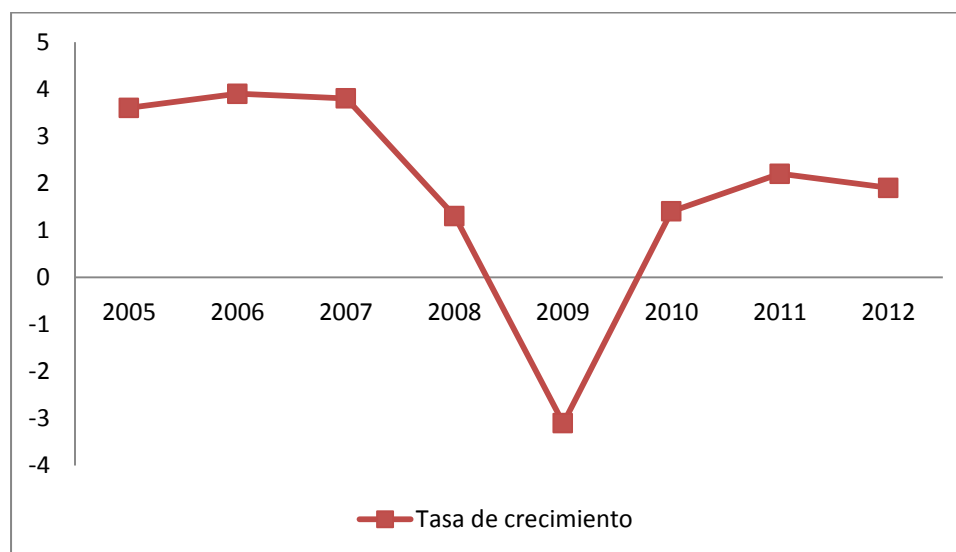
Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de la EHPM 2012

2.2.2 Contexto económico

Por medio de algunos indicadores económicos se dará un panorama general de la economía a lo largo del periodo desarrollado. La tasa de crecimiento del PIB registrada entre 2005 y 2012 muestra que en los tres primeros años el país tuvo un crecimiento positivo en la producción, la cual mantuvo una tendencia constante. Sin embargo, a partir de 2008 sufre una caída bien marcada donde la producción del país disminuye el 66% respecto a 2007, registrando un 1.3% de crecimiento. Es en el 2008 donde el crecimiento de la economía se contrajo, siendo negativa la tasa de crecimiento del PIB (-3.1%). En los siguientes tres años se experimentaron

tasas de crecimiento positivas, pero estas no alcanzaron el crecimiento experimentado previamente.

Gráfico 3: Tasa de Crecimiento del PIB, 2005-2012

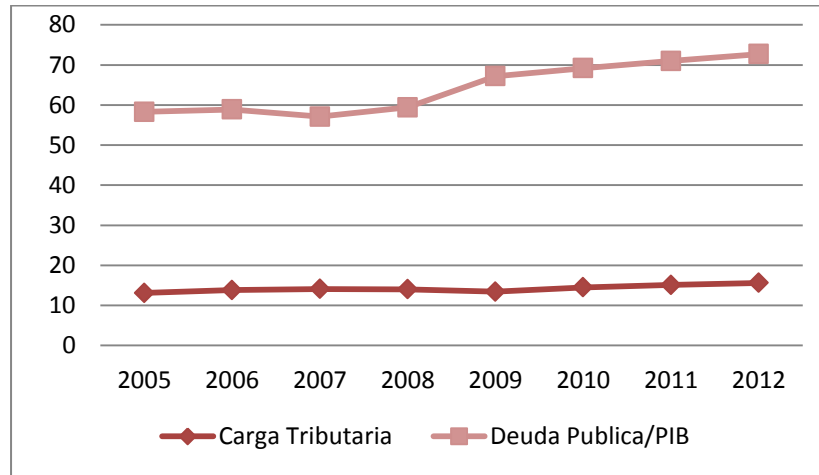


Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos del Banco Central de Reservas

Otro de los indicadores económicos que permite observar la capacidad de respuesta del país ante diversas maniobras ya sean económicas y/o sociales, es la carga tributaria; por lo que a continuación se presenta su evolución, junto con la evolución de la deuda pública en los últimos siete años.

La deuda pública en el país ha experimentado una tendencia creciente, esta se puede observar en el siguiente gráfico, se refleja un aumento del 11.9% desde el 2005 al 2012, pasando de un 45.2% a un 57.1% respectivamente; es decir, más del 50% del PIB corresponde a dicha deuda, por lo que el país debe responder a esta deficiencia. En el siguiente gráfico, también se puede observar la evolución de la carga tributaria en los últimos siete años; se refleja un leve aumento, para el 2005 era del 13.1% pasando a un 14% para el 2008, este cambio obedece a los aumentos de los tributos, en 2012 la carga tributaria fue del 15.6%.

Gráfico 4: Carga Tributaria y Porcentaje de la Deuda Pública/PIB en El Salvador, 2005 – 2012



Fuente: Tomado de Conversatorio FUNDE, presentado por el Ministerio de Hacienda, “diagnóstico de las finanzas públicas de El Salvador”.

2.2.3 Contexto social

Índice de Desarrollo Humano

En cuanto a las condiciones en el que la población vive, se toma el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como referencia del desarrollo humano que el país tiene, el cual toma una serie de indicadores de educación, ingreso y salud. A través de ellos se puede medir el bienestar de la población. El Salvador se encuentra en la posición 107 del ranking de IDH 2012 en relación a 187 países clasificados, ubicado en los países de Desarrollo Humano medio (PNUD, 2012).

Tabla 3: Índice de Desarrollo Humano de El Salvador, 2005 – 2012

Años	IDH
2005	0.66
2006	0.66
2007	0.67
2008	0.67
2009	0.67
2010	0.68
2011	0.68
2012	0.68

Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD (Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano)

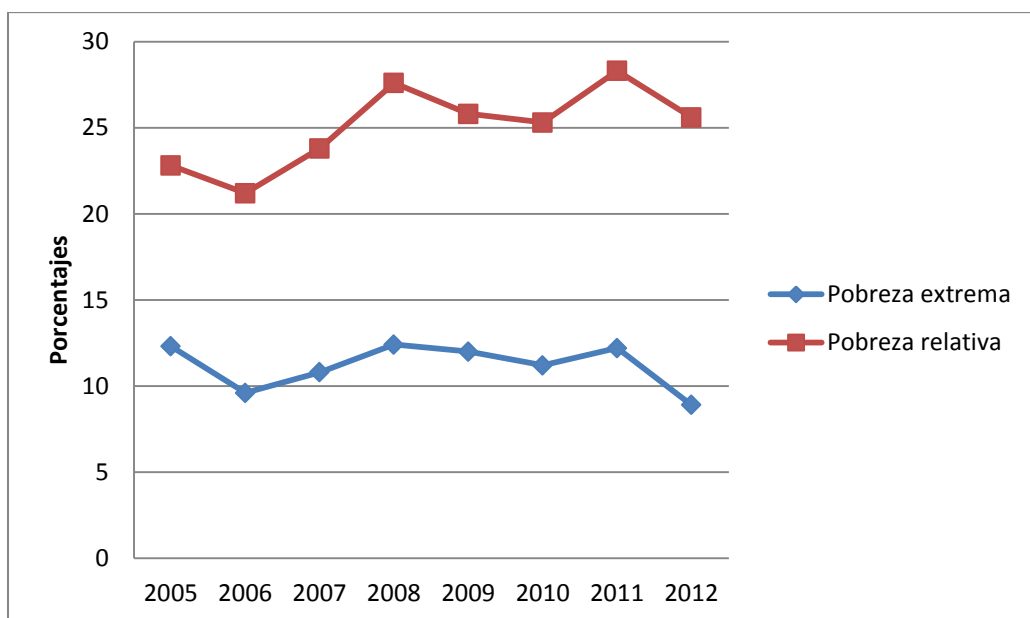
Según el Informe de Desarrollo Humano 2012, el país ha avanzado mostrando una tendencia ascendente en el valor del indicador, pero tiene muchos retos por delante en materia de desarrollo humano respecta, a través de una innovadora política social con énfasis en la educación, la protección social y la creación de trabajo digno (PNUD, 2012).

Evolución de la pobreza

La serie de datos de 2005-2012 permiten observar cómo ha evolucionado, en 2005 el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema alcanzaba el 12.3%, mientras que las hogares en pobreza relativa era del 22% ambos porcentajes respecto a la población total bajo la línea de pobreza.

El anterior escenario base sufrió variaciones durante el periodo, ya que el comportamiento de los niveles de pobreza presentaron diferente tendencia; en promedio el 25% de los hogares viven en condición de pobreza extrema registrando tendencia decreciente, mientras que los hogares en pobreza relativa en promedio fueron el 11%, cuya tendencia fue creciente.

Gráfico 5: Evolución de la Pobreza en El Salvador, 2005- 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de EHPM, Dirección General de Estadísticas y Censos

Indicadores de Salud

En este apartado se dará un panorama rápido de algunos indicadores de salud, esto con la finalidad de analizar las condiciones de la población.

En el caso de la mortalidad infantil, la cual indica el porcentaje de niños nacidos vivos que fallecen, para el periodo de 2005-2011 presenta una tendencia decreciente muy marcada. Por otra parte, la esperanza de vida de la población ha aumentado desde el 2005 al 2011, pasando a ser de 70.7 años a 71.95, presentando una tendencia creciente, datos según Banco Mundial (Ver tabla 3).

Indicadores de Educación

Para establecer el contexto en el área de educación de El Salvador se tomarán los principales indicadores que ayuden a tener un panorama general de las condiciones en que se encuentra el país. Se tomará de referencia el tramo de la población en edad de estudiar, este servirá de parámetro de medición de la situación del país en educación.

La tasa neta de matrícula para el nivel primario de educación es muy cercana al 100% de la población en edad de ir a la escuela, 92.9% para el años 2005; mientras que, para el nivel secundario, se reduce casi a la mitad del porcentaje que se inscriben a la primaria. Lo anterior implica que la tasa de matrícula sigue una tendencia creciente, tanto de matrícula de primaria como en secundaria, la última registra un incremento significativo a partir de 2009 y que para el 2011 obtuvo una matrícula del 60% de la población en edad de estudiar.

Otro dato ligado con la tasa de matrícula es la asistencia escolar donde se puede notar una disminución a partir de 2007, año en el que hubo una reducción de la población total bastante significativa. Y, pese a lo aclarado, la tendencia a partir de 2008 es decreciente.

Tabla 4: Tendencia de Indicadores de Educación en El Salvador, 2005 – 2012

Años	Asistencia escolar (%)	Analfabetismo (%)	Tasa de matrícula		Escolaridad promedio
			Primaria	Secundaria	
2005	29.92	15.84	92.9	52.5	5.7
2006	30.40	15.38	93.3	51.8	5.8
2007	30.70	14.60	93.1	52.3	5.7
2008	30.72	14.55	93.1	53.4	5.9
2009	30.18	14.20	93	55.1	6
2010	30.51	13.90	93.7	57.6	6.1
2011	30.33	13.13	94.3	60	6.2
2012	29.57	12.63	-	-	6.4

Fuente: elaboración propia, con base en todos tomados de EHPM (2005-2012) y la tasa de escolaridad tomada de CEPAL

La escolaridad promedio ha aumentado en el periodo, pasando de 5.7 años de escolaridad en 2005 a 6.4 en 2012, aumentado 0.70 en años de escolaridad, acá se puede observar la explicación de la mejor tasa de matrícula en la educación secundaria, la deserción escolar se hace visible por la escolaridad promedio registrada en los últimos años.

Todo lo anterior también está ligado al número de analfabetas, el cual ha experimentado una reducción sustancial.

2.2.4 Contexto Laboral

El empleo en el país es un tema complejo debido a la tasa de desempleo que se registra, pero sobre todo por la informalidad que muchos empleos presentan, ya que no todas las personas empleadas poseen las prestaciones de la seguridad social, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y la afiliación a una

Administradora de Fondo para Pensiones (AFP). El primero se refiere a la seguridad en el ámbito de salud y pensiones; mientras que el segundo hace referencia únicamente a las pensiones de vejez, invalidez y muerte. Para el análisis solo se tomara de la seguridad social la parte de pensiones por vejez tanto del ISSS como de las AFP, omitiendo la parte de salud a cargo del ISSS.

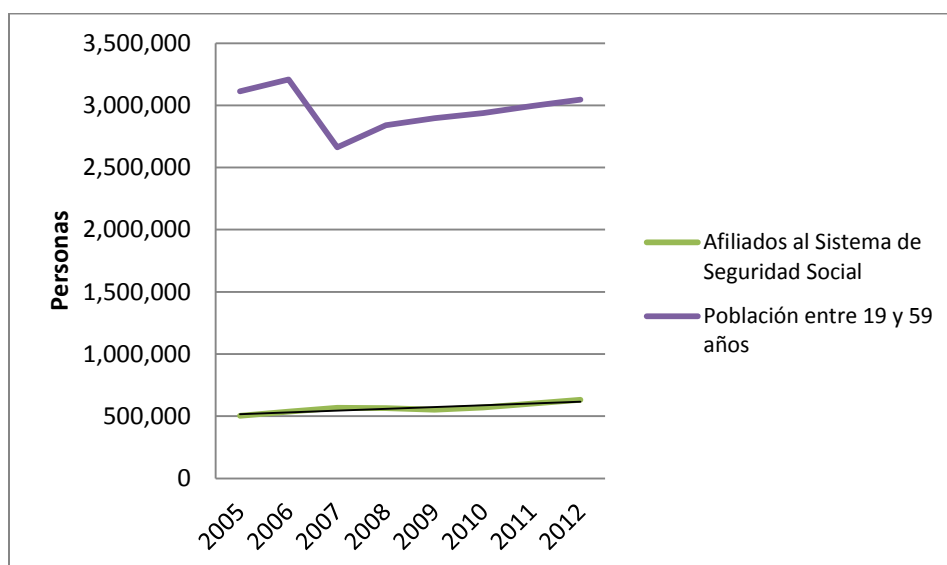
Al analizar el número de personas que cuentan con estas prestaciones se evidencia la baja cobertura, ya que para 2012 la cantidad de personas que cotizan respecto al número de personas en edad de trabajar no es representativa, los afiliados al Sistema de Pensiones ascendía a 2,359,207 de los cuales solo el 27% fueron cotizantes activos y el 73% restante no lo fue, ante tal escenario se puede suponer que no trabajó durante ese periodo o era parte del sector informal, que no le brinda dicha prestación.

En cuanto al número de pensionados bajo el sistema de pensiones contributivas, para 2012 se registraron 89,730 pensionados por vejez que incluye pensionados bajo el Sistema de Pensiones Público (SPP) y Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP), en el mismo año, bajo el sistema de pensiones universales no contributivas, 25,000 personas adultas mayores recibieron una pensión (Foro Internacional Protección Social, 2013), programa impulsado por el gobierno bajo el Sistema de Protección Social Universal. En total se contabilizaron 114,730 pensionados, los cuales, comparados con el total de personas ubicadas en el grupo de edad de 60 años a más es bajo, ya que solo representa el 17% de la población quedando el 83% restante sin cobertura.

Por otro lado, solo una parte de la población en edad de trabajar, es decir los que están en el rango de edad de 20-59 años que por definición propia para el análisis se toma ese rango como las personas en edad de trabajar, constituyéndose en los potenciales contribuyentes al SAP, que para 2012 se contabilizaban 631,348 afiliados a SAP de 3,046,145 que es el total de población en edad de trabajar para el mismo año, siendo los afiliados al SAP los que representan la menor

proporción. La tendencia de los afiliados al SAP durante el periodo presenta tendencia decreciente, mientras el número de personas en edad de trabajar presentan tendencia creciente. En promedio los afiliados a la seguridad social ronda el 19% respecto a la población en edad de trabajar (20-59 años), el 81% restante no contribuye al sistema de seguridad social del país, lo que refleja la proporción de la población que sí tendrá una pensión y los que tendrá que proteger el Estado salvadoreño (Ver gráfico 6).

Gráfico 6: Cobertura del Sistema de Seguridad Social, 2005 – 2012



Fuente: elaboración propia con base en datos de ASFONDOS y EHPM 2005-2012

2.3 La protección social en El Salvador

La protección social en la actualidad es parte central de la política social en cada nación, que junto con políticas sectoriales se encargan de atender distintos problemas sociales de país.

El Salvador se ha caracterizado por ser uno de los países que ha dado mayor continuidad a las transformaciones económicas y sociales, iniciadas desde los noventa por la firma de los acuerdos de paz. El periodo previo al conflicto armado,

la política social orientada a la seguridad social si estaba presente pero de manera limitada, ya que no estaba focalizada a la población más vulnerable, sino a las clases medias, fue hasta pasado el conflicto que la política social paso a ser asistencialista a los pobres (Mesa Lago, De Franco, 2010).

En el periodo presidencial de Elías Antonio Saca incluyó en su plan de gobierno el primer programa de transferencias monetarias condicionadas, que es uno de los cinco componentes del programa denominado Programa Oportunidades el cual estaba integrado por cinco componentes; salud, jóvenes, conecta, crédito y red solidaria; Red Solidaria paso a ser el programa principal, el cual desde su origen mantuvo una estructura compuesta por transferencias monetarias para fomentar la formación de capital humano, mejora de la infraestructura local, generación de ingresos y desarrollo productivo a través de programas de capacitación y de micro-créditos, con un fuerte enfoque en la seguridad alimentaria.

Los Programas de Transferencias Condicionadas, como son definidos por la CEPAL “consisten en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tiene uno o más menores de edad, con la condición de estas cumplan con ciertas características asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” (CEPAL, 2011) y tiene como objetivo ser políticas de protección implementadas como respuesta a la crisis, donde se tiene una fuerte participación del estado, y tiene como objetivo la búsqueda de eficiencia y corrección de fallas de mercado.

Un avance significativo se dió con el surgimiento de la protección social como un sistema integrado, tiene sus orígenes en 2010 con el inicio de la gestión presidencial de Mauricio Funes, quien en el Plan Quinquenal de Desarrollo contempló la consecución de programas como Red Solidaria, pero ya incorporado en un sistema de protección social integrado, al que se sumaron más componentes y esfuerzos de diferentes entidades. En el Plan Quinquenal se pretende sentar las bases de un sistema de protección social, donde no solo es

responsabilidad del gobierno central su ejecución, sino también de gobiernos locales y comunidades. El Sistema de Protección Social Universal (nombre dado por el actual gobierno al sistema de protección social vigente) asume un enfoque de derechos que garantice a todos los ciudadanos un piso social básico en el acceso a educación, salud, nutrición, seguridad alimentaria, vivienda, servicios básicos, infraestructura comunitaria, seguridad social y oportunidad de generación de ingresos.

Este sistema responde a la visión que persigue la política social en cuanto a la inclusión social y enfoque de género, siendo de las bases de las políticas de desarrollo que se contemplan para avanzar en temas como la pobreza.

2.3.1 Influencia de la crisis económica en el desarrollo económico del país

La política social tanto como el resto de políticas que los gobiernos diseñan e implementan está encaminada a generar un desarrollo tanto económico como social en el país y sus ciudadanos. Esta búsqueda de generar bienestar común no siempre es posible ya que sucesos como crisis políticas, económicas y sociales pueden frenar el avance al respecto. Un ejemplo de ello a nivel mundial fue la crisis suscitada en 2008, la cual causó efectos negativos en las economías.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala que la crisis financiera internacional causó dos efectos significativos en América Latina, primero la interrupción en el periodo de crecimiento económico, segundo la aplicación de una serie de medidas contra cíclicas que contribuyeron a contener el impacto de la crisis de origen externo en el desarrollo económico y social. Las medidas pro cíclicas implementadas variaron dependiendo del espacio de manejo que cada país tiene de sus políticas.

La mayoría de los países Latinoamericanos enfrentó el impacto de la crisis a través de la reorientación del gasto público, aplicación de reformas a impuestos

sobre bienes y servicios, sin embargo aun así disminuyo la recaudación, por la disminución de la actividad económica.

El crecimiento de la producción del país registrado entre 2005 y 2009 presenta una tendencia creciente (datos Banco Central de Reserva), durante los tres primeros años del periodo la tasa de crecimiento promedio fue de 3.5% .Mientras que para 2008 hay una sensible reducción de 2.5 puntos porcentuales respecto a 2007, esta reducción en la actividad económica coincide con la crisis económica que afectaba a nivel internacional y que sigue frenando el crecimiento del PIB para 2009.

A través de la revisión del gasto público social, se identifica si el gobierno tuvo que realizar maniobras de reorientación del gasto público, para hacer frente a la crisis o si mantuvo las proporciones destinadas, para la investigación es relevante la tendencia que siguió el gasto público social.

Según datos del periodo el gasto público total mantuvo una tendencia creciente entre 2005-2009 aunque en 2007 y 2008 se registró una leve disminución. El gasto social respecto del gasto público total sigue también una tendencia creciente, manteniendo en promedio una proporción respecto del gasto público total del 44.5%. La variación más marcada se registra en el 2009, que fue el año que más marcó al país con los efectos de crisis, el gasto social tuvo una variación negativa del 15% respecto al gasto público total. Lo anterior deja en evidencia que el gobierno utilizó el gasto social como instrumento para paliar los efectos de la crisis en la población, pese a la disminución de 2009 de lo asignado del gasto público total al gasto social.

2.3.2 Efectos de la crisis en la población más vulnerable del país

En el contexto de la crisis financiera internacional, las transferencias económicas condicionadas cobraron marcada importancia por el papel paliativo, ante

situaciones de reducción de ingresos. En el periodo de la crisis El Salvador contaba con un Programa de Transferencias Condicionadas; Red Solidaria, lo cual tomo relevancia en las familias que recibían este tipo de transferencias, ya que mantenían un nivel de ingresos constante ante situación de desempleo o reducción de ingresos.

En 2008 la crisis financiera internacional, genero una ambiente de inestabilidad económica, mayormente en los países con dependencia en Transferencias, como las remesas, las cuales en nuestro país son dinamizadoras de la economía representando un porcentaje significativo del PIB. Aunando a la crisis financiera vivida a nivel internacional estaba el ambiente preelectoral, el cual generaba incertidumbre del futuro del país, afectaba las expectativas empresariales e inversión extranjera. Los factores anteriores marcaron un aumento en los niveles de pobreza 3.53 puntos porcentuales la pobreza extrema y 2.91 puntos porcentuales las personas en la línea de pobreza relativa, agudizando de esta manera la situación de pobreza en el país.

Según datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011 (Ministerio de Economía, República de El Salvador), 12 de cada 100 hogares viven en situación de pobreza extrema, y 28 de cada 100 viven en condiciones de pobreza relativa, y que de la población.

Otro indicador importante es el nivel de desempleo registrado en los ultimos años, según datos tomados de la EHPM en el periodo 2005-2012 sigue una tendencia a la baja. En algunos de los años se registra tasa de desempleo altas como es el caso de 2005, inicio de los años tomado como muestra, 7.2% la segunda mas alta del periodo, tambien en 2009 la tendencia fue al alza registrando una tasa del 7.3% la más alta de todo el periodo, año en donde los efectos de la crisis fueron sensibles en el país.

El dato más reciente (año 2012) sobre desempleo arroja que 6.80% de personas entre 16 años y más no cuentan con un empleo, siendo esta la tasa más baja en los últimos 12 años.

2.3.3 Respuesta del gobierno ante la crisis mundial

El panorama ante el cual el nuevo gobierno asumió la presidencia, fue de inestabilidad económica, ante lo cual tenía retos que la sociedad esperaba que enfrentara para mejorar la situación latente. Para dar respuesta a esta situación el Gobierno de Mauricio Funes elaboró El Plan Global Anti crisis que constituye una respuesta del gobierno en gestión cuyo propósito es, en el corto plazo, responder de forma inmediata al impacto de la crisis económica y, en el largo plazo, contribuir a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social integral. Sus principales objetivos son proteger los empleos existentes y generar nuevas fuentes de trabajo, resguardar a la población en condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad de los impactos negativos de la crisis, iniciar el diseño e implementación del Sistema de Protección Social Universal y aprovechar la coyuntura para construir políticas de estado inclusivas en materia económica y social.

En resumen, las medidas contempladas en el Plan Global Anti Crisis se agrupan en cuatro componentes: apoyo a la producción y generación de ingresos y de empleos, el diseño e implementación del Sistema de Protección Social Universal, el fortalecimiento y transparencia de las finanzas públicas y, la formulación de políticas de estado para el desarrollo.

2.4 Surgimiento e implementación del Sistema de Protección Social Universal en el país.

En esta sección se retoma información contenida en el “Documento base de Comunidades Solidarias” publicado por la Secretaría Técnica de la Presidencia en 2012. Esto con el objetivo de brindar una descripción de los componentes, ejes y medidas que se abordan en el Sistema de Protección Social Universal de El Salvador.

2.4.1 Definición de Sistema de Protección Social Universal: y sus componentes contributivo y no contributivo

De acuerdo a la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Sistema de Protección Social Universal se concibe como la herramienta de política social sustentada en el enfoque de derechos humanos que potencia el desarrollo de las personas.

Más específicamente es el instrumento que integra las diversas estrategias y políticas sociales orientadas a intervenir en los grupos poblacionales más vulnerables del país cuyo objetivo es contribuir en la solución de los principales problemas que dicha población enfrenta. Estos problemas se resumen en la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, la desigualdad entre mujeres y hombres y la exclusión social en general.

En síntesis, este sistema pretende garantizar un piso social de bienestar básico a través de la implementación de políticas y programas concretos.

Una estrategia del SPSU es la priorización de las intervenciones en los grupos poblacionales más vulnerables. Esta está orientada a llegar de una forma más directa a los sectores poblacionales en mayores condiciones de pobreza y exclusión social. Para lograr esta priorización geográfica e identificar la ubicación de estos sectores de población, se hizo uso de instrumentos diseñados para tal fin. Estos son el Mapa de Pobreza y el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión

Social. El primero combina la tasa de pobreza extrema y la tasa de desnutrición crónica, permitiendo identificar, geográficamente, los municipios que se encuentran en condiciones de pobreza extrema calificada según su intensidad en severa, alta, moderada y baja. De igual manera, define el índice de marginalidad municipal, el cual toma en cuenta aspectos relacionados con la situación de las viviendas en cuanto a estructura y servicios básicos del que disponen, la tasa de asistencia escolar y la escolaridad promedio en el municipio, la prevalencia de retardo en talla de infantes menores de cinco años, el ingreso promedio familiar y el porcentaje de hogares que reciben remesas.

Mientras que el segundo, caracteriza la pobreza urbana, en particular la calidad de vida de las personas ubicada en los asentamientos urbanos precarios². Entre los aspectos más importantes que destacan de la lectura de este mapa se encuentran los siguientes:

- El lugar de residencia determina, en la mayoría de los casos, el acceso a oportunidades de educación, salud, trabajo y otras dimensiones del desarrollo humano.
- Los ámbitos determinantes de la exclusión social de los hogares ubicados en los asentamientos urbanos precarios son, básicamente, la baja empleabilidad y la deficiente calidad de inserción de en el mercado laboral.

Partiendo de la información obtenida de los mapas antes descritos, el Sistema de Protección Social Universal centra sus intervenciones en 125 municipios³, definiendo de esta manera, una estrategia específica de priorización.

El Sistema de Protección Social Universal fue diseñado de tal manera que posee dos ejes transversales que, según lo estipulado en su diseño, deberán estar presente en las diversas políticas sociales y estrategias ejecutadas en el marco de

² Definidos como “aglomeraciones espaciales de viviendas que presentan condiciones de precariedad en sus materiales estructurales de construcción o en relación con los servicios urbanos básicos a los que acceden. Engloban comunidades marginales y lotificaciones”

³ Ver anexo 2: Mapa de intervención del SPSU, y, el anexo 3: Municipios de intervención del SPSU.

este sistema. Estos son la promoción de la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres y, la especificidad del abordaje del ciclo de vida.

Tomando en cuenta la promoción de la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres, y dado que el SPSU incluye el enfoque de derecho, el Estado se encuentra comprometido en unir esfuerzos para garantizar a las personas el disfrute de dichos derechos mediante la implementación de políticas y estrategias inclusivas. De esta forma, las políticas, estrategias y programas de gobierno deben prioritariamente concentrar su accionar en los grupos de personas que enfrentan más restricciones para ejercer sus derechos humanos, ya sea por razones socioeconómicas, de género o de otro tipo. En otras palabras, la intervención del gobierno debe estar enfocada en la visibilización y disminución de las brechas de género.

En cuanto al abordaje del ciclo de la vida y de acuerdo a la Secretaría Técnica de la Presidencia, el SPSU tiene en cuenta las características y situaciones condicionantes que afectan la vida de las personas en las distintas etapas del ciclo de la vida (niñez, juventud, adultez y vejez), las cuales conllevan necesidades y vulnerabilidades.

Además, el SPSU considera particularidades como la discapacidad o la pertenencia a un pueblo originario que sitúan determinados grupos de población en mayores condiciones de riesgo y vulnerabilidad.

El esquema de protección social tiene dos componentes complementarios integrados en el Sistema de Protección Social Universal. Estos corresponden al contributivo y no contributivo. El primero está asociado con la seguridad social, la cual se deriva del mercado de trabajo formal y cuyo programa ejecutado en el marco del SPSU corresponde a la Pensión Básica Universal. Mientras que el segundo se refiere a la asistencia social mediante políticas y estrategias que

fortalezcan las capacidades de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión social.

Un último aspecto que es importante mencionar es que el SPSU no funciona como políticas aisladas en busca de beneficios para un sector específico de la economía, sino que, consta de políticas sociales sectoriales; tales como el Sistema Nacional Integrado de Salud, el Plan Nacional de Educación, la Política de Vivienda y otras políticas transversales como la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional de la Mujer, la Política de Juventud. Estas expresan la obligación del Estado de trabajar en la disminución de las brechas de desigualdad, pobreza, vulnerabilidad y exclusión social existentes.

El Sistema de Protección Social Universal se encuentra bajo la coordinación del comité intersectorial, el cual establece su visión estratégica. Su convocatoria y conducción están a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia, integrado por las personas titulares de las siguientes carteras de Estado: Salud; Educación; Justicia y Seguridad Pública; Economía; Hacienda; Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; Trabajo; Agricultura y Ganadería; Relaciones Exteriores; Inclusión Social; Asuntos Estratégicos; Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; Consejo Nacional de Seguridad Pública; Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer; Instituto Salvadoreño de Formación Profesional y Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.

2.4.2 Medidas que integran el Sistema de Protección Social: en su componente no contributivo

Las medidas que integran el sistema de Protección Social Universal corresponden, en su mayoría al componente no contributivo, las cuales se dividen en Comunidades Solidarias Urbanas y Comunidades Solidarias Rurales. Ambas cuentan con cuatro ejes estratégicos:

- **Capital Humano:** se enfoca en promover el incremento de capital humano de las personas y las comunidades. Este incremento se entiende como la generación de capacidades individuales y colectivas. De esta forma, las intervenciones se concentran en la acumulación de capital humano en las dimensiones de educación, salud y nutrición, integración social y en prevención social de la violencia.
- **Servicios Básicos:** se enfoca en la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico en las poblaciones que se encuentran en condiciones de pobreza y que carecen de estos. Además, busca reducir la vulnerabilidad y el mejoramiento integral.
- **Generación de ingresos:** se enfoca en mejorar las capacidades y opciones de generación de ingresos de la población intervenida. Sus componentes incluyen acciones de promoción del emprendimiento y mejoramiento de la empleabilidad, así como programas temporales de protección de ingreso y la vinculación de los participantes con políticas y programas de fomento de productividad y generación de ingresos de manera autónoma. Estas intervenciones están principalmente dirigidas a mujeres y jóvenes con el objetivo de disminuir las brechas de desigualdad de género y edad en relación con el acceso al ingreso y trabajo remunerado.
- **Gestión territorial:** dado que la planificación y la gestión territorial constituyen dos elementos clave en la promoción del desarrollo local sostenible, este eje se enfoca en promover el desarrollo de los territorios y, así, mejorar los niveles de vida y bienestar de las poblaciones en mayores condiciones de pobreza.

A partir de los cuatro ejes antes mencionados, a continuación se describen los programas que se enmarcan dentro de cada uno.

Comunidades Solidarias Urbanas (CSU)

De acuerdo a la Secretaría Técnica de la República, el principal objetivo de las Comunidades Solidarias Urbanas es contribuir a la mejora de las condiciones de vida y el ejercicio ciudadano de las familias y las personas en situación de pobreza y exclusión social que habitan en zonas urbanas, particularmente en los asentamientos urbanos de precariedad extrema y alta.

Para establecer la estrategia de priorización se tomó como referencia los cincuenta municipios, identificados en el mapa de pobreza urbana y exclusión social, con mayor concentración de población urbana para, posteriormente, ordenarlos siguiendo los siguientes criterios: mayor número de asentamientos urbanos de precariedad extrema y alta y, la tasa de homicidios municipal para 2009. Partiendo de lo anterior, se priorizaron los primeros veinticinco municipios como meta para el periodo presidencial 2009-2014.

La unidad principal de intervención son los asentamientos urbanos precarios con categoría extrema y alta de los veinticinco municipios priorizados. Sin embargo, algunas intervenciones no los incluyen a todos y otras trascienden esos asentamientos y se desarrollan en todo el municipio.

A.1. Eje 1: Capital Humano

El eje de capital humano comprende los componentes de bonos de educación, atención integral a la primera infancia, fortalecimiento de la oferta de salud y nutrición y, la prevención social de la violencia con énfasis en la niñez, juventud y violencia de género. Además incluye el componente de atención integral a las personas adultas mayores, pero este no se desarrolla en este apartado debido a que corresponde a la protección social contributiva.

A.1.1. Bonos de Educación

Este componente pretende incentivar la matrícula, la asistencia regular, la permanencia en el sistema educativo y la culminación de la educación media de niñas, niños y jóvenes habitantes de los asentamientos urbanos precarios de los municipios seleccionados.

El mecanismo para calcular el valor de estos bonos consistió en tomar de referencia el costo medio de transporte que las familias asumen para asegurar la asistencia regular de sus hijas e hijos a la escuela. El esquema definido corresponde al costo de oportunidad de estudiar considerando las condicionantes de género e exclusión social.

El esquema de bonos está orientado a promover la disminución de la deserción escolar, específicamente en el tercer ciclo y el bachillerato; la disminución de las brechas de género existentes en la educación media y la reincorporación de las madres adolescentes que abandonaron sus estudios al sistema escolar; fomentar la finalización del bachillerato; y, promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación de niñas, niños y jóvenes con discapacidad.

Los bonos que se consideran son los siguientes: por asistencia a clases, bonos adicionales especiales (que incluye incentivos adicionales a las mujeres que cursen bachillerato, para el reingreso al sistema escolar de mujeres madres adolescentes menores de 21 años y a la población estudiantil con discapacidad) y bonos especiales de fomento a la finalización del bachillerato.

A.1.2. Atención Integral a la Primera Infancia

La atención integral a la primera infancia es un componente cuyo objetivo consiste en impulsar el desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 6 años de edad a través

del mejoramiento de la calidad y cobertura en la educación inicial en los asentamientos urbanos de mayor precariedad.

Este componente integra intervenciones orientadas a fortalecer la oferta educativa pública, específicamente la educación inicial de 0 a 3 años de edad y la cobertura y calidad de la educación parvularia (de 4 a 6 años). Para desarrollar lo anterior, se aplica el modelo de centro educativo de desarrollo integral para la primera infancia definido por el Ministerio de Educación, el cual consta de dos vías o modalidades: la vía de educación institucional y la vía de educación comunitaria.

A.1.3. Oferta de Salud y Nutrición

Este componente se desarrolla en el marco de la Estrategia de Atención Primaria de Salud Integral ejecutada por el Ministerio de Salud, y tiene como objetivo contribuir a mejorar la situación de salud y el estado nutricional de la población intervenida.

Las intervenciones están dirigidas a brindar atención directa a las personas a través de las Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud que articulan los servicios del Ministerio de Salud en sus tres niveles de atención. Así, las personas pueden recibir servicios de promoción, prevención, diagnóstico, curación y rehabilitación según sus necesidades a lo largo del ciclo de la vida.

Las prestaciones que este componente comprende son: estrategia de atención integral a las enfermedades prevalentes de la infancia; promoción intensiva de la lactancia materna exclusiva y la alimentación complementaria saludable; entrega de suplementación preventiva con micronutrientes a niñas y niños menores de cinco años, mujeres en edad fértil, embarazadas y mujeres en lactancia; atención enfocada a la estimulación temprana; aplicación del esquema de vacunación según la norma, para niñas y niños y mujeres embarazadas; desparasitación anual de niñas y niños; atención nutricional con fomento de prácticas de alimentación y

estilos de vida saludables en las escuelas del sistema público; entrega de alimentos y mezclas de alto valor nutricional especialmente a niños y niñas con desnutrición; entre otras. Además, el programa contempla hacer investigaciones orientadas a identificar nuevos patrones de consumo de alimentos en la población y alternativas alimentarias.

A.1.4. Prevención Social de la Violencia con énfasis en niñez, juventud y en violencia de género

El objetivo de este componente es contribuir a la disminución del riesgo social y de género, para mejorar los niveles de convivencia y la cohesión social en asentamientos urbanos de mayor precariedad.

Este componente se desarrolla en el marco de la implementación de la estrategia nacional de prevención de la violencia y la Política Nacional de la Mujer y comprende dos intervenciones. La primera responde a la necesidad de abordar la violencia social desde la prevención y el trabajo con la niñez y la adolescencia y se articula con otras intervenciones a nivel nacional. La segunda responde a la necesidad de prevenir y atender a la violencia de género.

Como estrategia de prevención de la violencia, el componente busca promover la convivencia ciudadana, el fortalecimiento del tejido social y una cultura de paz a partir de la participación activa de la población en actividades culturales, deportivas y recreativas. Además, incorpora acciones encaminadas a la prevención y atención a la violencia contra las mujeres.

Estas intervenciones se desarrollan en el marco de tres políticas estratégicas: la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia; la Política de Desarrollo Territorial y la Política Nacional de la Mujer.

A.2. Eje 2: Servicios Básicos

El eje de servicios básicos incluye tres componentes: el mejoramiento integral, la introducción de los servicios de agua potable y saneamiento básico y, la reducción de vulnerabilidad en los asentamientos urbanos precarios.

A.2.1. Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios

El componente de mejoramiento integral de los asentamientos urbanos precarios tiene por objetivo mejorar las condiciones habitacionales y el acceso y disponibilidad de servicios básicos de las familias que residen en los asentamientos urbanos precarios de los municipios seleccionados.

Las intervenciones realizadas en el marco de este componente incluyen la introducción de servicios de agua potable y alcantarillado, disposición adecuada de aguas servidas, drenaje pluvial, mejora de condiciones sanitarias de las viviendas, infraestructura vial, habilitación de espacios comunales y equipamiento social, mejoramiento de las redes de electricidad y alumbrado, obras de protección ambiental, obras de mitigación de riesgos, legalización de propiedades, asistencia técnica para la organización comunitaria y el fortalecimiento municipal.

A.2.2. Introducción de los servicios de agua potable y saneamiento básico en asentamientos urbanos precarios

El objetivo de este componente consiste en mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan en asentamientos urbanos precarios al incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico, con la introducción, mejora, rehabilitación o ampliación de sistemas de agua potable y saneamiento básico.

Este componente se desarrolla en el marco del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. Las acciones que contemplan son la integración del comité técnico institucional que defiende y aplica los criterios de elegibilidad al universo de comunidades demandantes de obras de infraestructura de agua potable y saneamiento, desarrollo de encuesta a las comunidades precalificadas para conocer la situación socioeconómica y de selección de aquellas a las que se les realizará el diagnóstico respectivo, diagnósticos sobre la situación del servicio de agua potable y saneamiento en las comunidades seleccionadas, caracterización de los servicios a intervenir en los asentamientos urbanos precarios, preparación de los diseños finales de las intervenciones, ejecución de las obras de infraestructura en agua potable o saneamiento definidas en los diseños finales elaborados, entrega a las gerencias regionales correspondientes de las obras ejecutadas para su operación y mantenimiento.

A.2.3. Reducción de vulnerabilidad en asentamientos urbanos precarios

Con este componente se busca reducir la vulnerabilidad ante desastres ambientales de las familias que habitan en los asentamientos precarios con mayor precariedad.

En los asentamientos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad se incluirán obras de mejoramiento integral, tales como la introducción de servicios de agua potable, alcantarillado, aguas lluvias, electrificación y recubrimiento de vías, además de equipamiento de servicios sociales, espacios públicos y obras de mitigación de riesgos. También se reasentarán aquellas familias cuyas viviendas se encuentren en un estado de vulnerabilidad sin solución favorable.

Para casos especiales, como el Área Metropolitana de San Salvador, se contempla la construcción de obras de gran envergadura que la abarquen, tales como lagunas de laminación y reparación de bóvedas en las cuencas altas de los principales ríos y quebradas. Con estas obras se buscará aminorar la escorrentía

superficial que los procesos de urbanización han propiciado, así se reducirá el riesgo de inundaciones y deslizamientos que cada invierno afectan a los asentamientos.

A.3. Eje 3: Generación de Ingresos

Las acciones que integran este eje incluye el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, intermediación laboral, emprendimiento y la promoción del empleo intensivo en obra pública.

A.3.1. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso

El componente correspondiente al Programa de Apoyo Temporal al Ingreso tiene por objetivo proteger el ingreso a corto plazo y mejorar la empleabilidad de la población que vive en mayores condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión de las áreas del país, específicamente de las mujeres jefas de hogar y jóvenes. Este programa pretende mejorar las capacidades y oportunidades de inserción laboral de la población participante. A su vez, procura que las municipalidades se fortalezcan en su rol protagónico de promotoras del desarrollo local.

Este programa contempla tres intervenciones: participación en proyectos comunitarios, cursos de formación vocacional y el fortalecimiento de las instituciones participantes.

Además el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso promueve la coordinación interinstitucional para el desarrollo de procesos de capacitación y formación, con perspectiva de género, que contribuyan a mejorar la autoestima de las personas participantes, su conocimiento y ejercicio de derechos y a la construcción de una cultura de paz y convivencia social.

A.3.2. Intermediación Laboral

El objetivo del componente es facilitar la búsqueda de empleo y el desarrollo de habilidades, capacidades y destrezas necesarias de las personas residentes en los asentamientos urbanos precarios.

Bajo el marco de este componente se llevarán a cabo actividades de orientación para la búsqueda de empleo, la intermediación con los mercados laborales, el acercamiento de las personas que demandan empleo a la oferta de formación vocacional y el desarrollo de aptitudes y capacidades para incrementar la empleabilidad de las personas. Se considerará su situación de precariedad y exclusión social, y su condición y posición de género. Además, se contará con servicios de información para la población sobre mercados de trabajo, programas y servicios sociales existentes. A la vez integrará programas de formación en derechos y ciudadanía para la población participante, con énfasis en las mujeres.

Esta intervención facilitará y promoverá la incorporación activa de las personas participantes en las bolsas de empleo, que ofrecerán los servicios de inducción laboral a las personas que demandan empleo, intermediación y vinculación para el desarrollo de pasantías y colocación en empresas del sector público y privado, programa piloto de empleo juvenil para jóvenes mujeres y hombres en riesgo (en el marco del Plan de Acción Nacional para el Empleo Juvenil), y, inventario de la inversión pública del municipio.

A.3.3. Emprendimiento

El objetivo es desarrollar y fortalecer las capacidades emprendedoras y productivas de las personas en los asentamientos urbanos precarios, facilitando y promoviendo procesos de emprendimiento individual y asociativo.

Este componente desarrollará un proceso de promoción de emprendimientos por medio del fortalecimiento de capacidades empresariales, la capacitación, la dotación de capital de trabajo como fondo semilla y la búsqueda de canales de comercialización para iniciativas que surjan dentro de los asentamientos urbanos precarios.

La intervención se centrará en apoyo a iniciativas productivas asociativas, la promoción de capacidades de gestión empresarial y el desarrollo de un producto con identidad por municipio.

A.3.4. Promoción del empleo intensivo en obra pública

El componente de promoción del empleo intensivo en obra pública tiene como objetivo promover el acceso a las personas intervenidas a empleo decente generado por la inversión de proyectos y obras públicas.

Este tipo de intervención implica la realización de acciones estratégicas de preparación de condiciones que comprenden el fortalecimiento y desarrollo institucional, la implementación y consolidación del sistema, la creación del sistema de acreditación para las microempresas asociativas, la ejecución de pruebas piloto y la evaluación, innovación y aprendizaje del sistema.

A.3. Eje 4: Gestión Territorial

Las acciones que integran este eje incluye el fortalecimiento institucional municipal, el fomento a la participación ciudadana y la gestión comunitaria de riesgos ambientales.

A.4.1. Fortalecimiento institucional municipal

El fortalecimiento institucional municipal pretende fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, específicamente su rol de promotoras del desarrollo económico local, para asegurar la efectividad en la ejecución de las intervenciones del programa CSU, debido a que estas son responsables de la coordinación con las personas representantes de los asentamientos urbanos precarios, del apoyo a las instituciones del Estado para el desarrollo de cada intervención, de la distribución de información sobre cada uno de los programas, de los requisitos y criterios establecidos para la participación y de la convocatoria a la población para su acceso a ellos.

El propósito es fortalecer las capacidades y posibilidades de los municipios en su relación con la ciudadanía, de forma que se asegure la eficiencia y eficacia de los programas. El punto de partida para el fortalecimiento municipal es la coordinación entre las diversas instituciones del Estado, los gobiernos locales y las organizaciones sociales.

Los diversos componentes de Comunidades Solidarias Urbanas incluyen acciones de fortalecimiento de las alcaldías, entre las que se pueden mencionar: bonos de educación, prevención social de violencia, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios y el sistema de información de programas sociales.

A.4.2. Fortalecimiento institucional municipal

El objetivo es promover e incentivar la participación protagónica y organizada de las mujeres y los hombres que habitan en los asentamientos seleccionados por el programa, en la organización, desarrollo y toma de decisión de las diferentes intervenciones planificadas.

Los diferentes componentes de Comunidades Solidarias Urbanas y sus intervenciones deben garantizar la participación activa de las personas que habitan en los asentamientos urbanos precarios, en términos de responsabilidad compartida con las instituciones del Estado, para el desarrollo de los territorios, las comunidades y las familias que integran.

Para la constitución de la mesa local de Comunidades Solidarias Urbanas, la municipalidad asegurará la participación activa de representantes de los asentamientos urbanos precarios. Estos deberán elegirse, entre mujeres y hombres de forma representativa, en las asambleas comunitarias correspondientes, y se debe tener en cuenta la participación activa de la juventud.

A.4.3. Gestión Comunitaria de Riesgos Ambientales

El objetivo de este componente es desarrollar y fortalecer las capacidades comunitarias y de las alcaldías para la gestión de riesgos ambientales de los asentamientos urbanos precarios, mediante la formación técnica y organizativa del personal municipal y de las personas con liderazgo en las comunidades.

Con la reducción de la vulnerabilidad en los asentamientos urbanos precarios se pretende fortalecer a las comunidades y sus municipalidades en la preparación, mitigación y respuesta a desastres para gestionar la mitigación de riesgos existentes en las comunidades que amenacen la integridad de las personas, sus bienes o el suministro de servicios; y, disminuir la producción de condiciones de riesgo en las comunidades al evitar la construcción en zonas vulnerables.

Este componente se desarrolla en el marco de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres y el Plan Nacional de Protección Civil, con el que se norma la organización y el rol de los actores locales en momentos de emergencias. Para su implementación se apoyará en el subcomponente “Fortalecimiento institucional local para la gestión de riesgos” del proyecto de

Fortalecimiento para los Gobiernos Locales, ejecutado por la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización

Los gobiernos locales podrán financiar con los recursos de este subcomponente únicamente los rubros: Planes y mapas de gestión de riesgos; Fortalecimiento de la organización municipal y comunitaria para la gestión de riesgos; equipamiento básico para la implementación de un sistema de comunicación municipal; mejoramiento y habilitación de albergues municipales; y, compra de equipo de transporte y maquinaria para la gestión del riesgo.

Comunidades Solidarias Rurales (CSR)

La creación de Comunidades Solidarias Rurales se debe a que, a pesar de la creciente urbanización del país, la pobreza es un fenómeno que continua vigente en las zonas rurales. Según la Secretaría Técnica de la Presidencia, el objetivo de este componente del SPSU es contribuir a mejorar, de forma integral, las condiciones de vida y el ejercicio ciudadano de familias y comunidades que se encuentran situación de extrema pobreza y que habitan en los 100 municipios de mayor pobreza rural.

El instrumento utilizado para determinar estos 100 municipios de mayor pobreza rural es el mapa de pobreza, con el que se identificaron 32 municipios catalogados como de pobreza extrema severa y 68 en pobreza extrema alta, sumando un total de 100 municipios en los que el programa se desarrolla. De igual manera, para poder determinar el orden de entrada en cada uno se utilizó en índice integrado de marginalidad municipal.

La metodología de focalización implicó el desarrollo de censos poblacionales que permitieran contar con información socioeconómica de las familias potenciales participantes. A partir de la información recabada se establecieron parámetros que permitieron identificar los hogares con mayores niveles de pobreza y carencias

dentro del área rural de los municipios seleccionados. Adicionalmente se aplicaron criterios de elegibilidad particulares en función de los criterios de intervención de cada componente para la selección del hogar.

B.1. Eje 1: Capital Humano

El eje de capital humano comprende los componentes de bonos de educación y la oferta de salud y educación. Además incluye el componente de atención integral a las personas adultas mayores, pero este no se desarrolla en este apartado debido a que corresponde a la protección social contributiva, el cual no es objeto de estudio para efectos de este trabajo.

B.1.1. Bonos de Educación y Salud

El objetivo de este componente consiste en promover el acceso a la salud de las niñas y niños menores de cinco años y de las mujeres embarazadas y lactantes; además de la asistencia, permanencia y finalización de la primaria para adolescentes y jóvenes menores de dieciocho años.

Estos bonos constituyen transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias de las personas beneficiarias, priorizando a las madres, quienes asumen la titularidad del programa independientemente el número de hijas y/o hijos. La entrega es bimensual, previa comprobación del cumplimiento de las corresponsabilidades.

B.1.2. Oferta de Salud y Educación

Este componente tiene como objetivo contribuir a que las familias accedan y se vinculen a los servicios de atención integral en salud y educación en los territorios de intervención.

El componente de oferta de salud y educación incluye dos intervenciones: en salud y educación. En la primera se integran el Sistema Nacional Integrado de Salud y la Estrategia de Atención Primaria de Salud Integral, instrumentos que forman parte de las políticas sociales definidas y puestas en marcha para construir, paulatinamente, el Sistema de Protección Social Universal. En general, consiste en la reorganización y el fortalecimiento de la red del primer nivel de atención⁴, el cual tiene bajo su responsabilidad el garantizar la atención continua y sistemática la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, la atención médica y odontológica, la rehabilitación y reinserción social y saneamiento.

En cuanto a la intervención en educación, esta se desarrolla dentro del marco de la implementación del Programa social educativo 2009-2014 “Vamos a la escuela”, cuyo objetivo es garantizar un piso social básico de acceso a la educación a toda la población, a través de la mejora continua de la calidad de la educación en todos los niveles, así como la universalización de la educación inicial, básica y secundaria.

Para el desarrollo de este componente se contemplan las siguientes acciones: programas de alfabetización, formación y capacitación docente, mejoramiento de los ambientes escolares y dotación de recursos educativos suficientes, mejoras en la infraestructura educativa en los centros escolares de los 100 municipios y el programa de alimentación escolar.

⁴ Compuesto por Equipos Comunitarios de Salud Familiar (Ecos Familiares), Equipos Comunitarios de Salud Especializados (Ecos Especializados) Centros Rurales de Nutrición y Salud (CRNS), Casas de Espera Materna y Casas de Salud, e integrantes de las Unidades Comunitarias en Salud Familiar (UCSF) básica, intermedias y especializadas.

B.2. Eje 2: Servicios Básicos

B.2.1. Infraestructura Social Básica

El objetivo de este componente consiste en reducir la brecha de acceso a servicios básicos y estratégicos en los municipios de pobreza extrema severa y alta en los que interviene el sistema. La razón responde a que, en los indicadores sociales y de acceso a servicios básicos, se evidencia la brecha urbano-rural en estos. Por lo tanto, el desafío es reducirla a través de la inversión en infraestructura social básica, agua y electrificación rural.

Las intervenciones de este componente se concentran principalmente en dos: la inversión en infraestructura social básica y la inversión en infraestructura estratégica. La primera contempla acciones tales como el incremento al acceso de agua potable y saneamiento, y la electrificación rural. Mientras que la segunda incluye la rehabilitación de infraestructura y dotación de equipamiento médico, la inversión y mejora de equipamiento e infraestructura de centros escolares, y la intervención piso y techo que se refiere al mejoramiento de las condiciones habitacionales de las familias.

B.3. Eje 3: Generación de ingresos

Este eje consta de tres componentes: el fomento de las capacidades productivas de las familias, la promoción de empleabilidad y, el fortalecimiento de las capacidades locales para la producción.

B.3.1. Fomento de las capacidades productivas de las familias

Este componente fue diseñado con el objetivo de fomentar el acceso de las familias intervenidas a activos que les proporcionen una base productiva para la

generación de ingresos a través de la promoción del desarrollo de capacidades y el empoderamiento de las mujeres prioritariamente.

El fomento de las capacidades productivas de las familias que reciben la intervención del SPSU consiste en desarrollar iniciativas económicas productivas, agropecuarias y no agropecuarias, para que las personas identifiquen, planifiquen e implementen proyectos de producción o servicios acordes con las potencialidades de sus respectivos municipios

Las acciones que se desarrollan dentro de este componente son la dotación de incentivos en insumos y activos familiares, la capacitación productiva y asistencia técnica, la vinculación a financiamiento y, el enlace con redes productivas o de comercialización.

B.3.2. Promoción de la Empleabilidad

Con el fin de fortalecer las competencias y conocimientos de las personas sobre la base de servicios de formación profesional, la habilitación para el trabajo y la vinculación con la demanda laboral de los municipios y los centros de trabajo nacionales; se diseñó y se ejecuta el componente de promoción de la empleabilidad.

Este componente comprende actividades tales como la promoción del desarrollo de habilidades y capacidades para el empleo y el trabajo de mujeres y jóvenes como sujetos principales de las intervenciones, el apoyo para la intermediación laboral, la promoción del desarrollo de experiencias en empleo intensivo en inversión pública local.

B.3.3. Fortalecimiento de capacidades locales para la producción

Este componente tiene como objetivo crear y fortalecer las capacidades locales, en particular de las municipalidades y del comité municipal de CSR para poder identificar y aprovechar las oportunidades productivas y económicas del entorno.

Las acciones que este componente contempla se concentran en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales como promotores del desarrollo económico local y articuladores de oportunidades de formación, fomento de la producción y desarrollo de pequeños negocios; la asistencia a las acciones de articulación de las municipalidades con actores públicos y privados relevantes para la promoción del desarrollo productivo y el empleo; y, el fomento del desarrollo de servicios de apoyo municipal e la incorporación productiva de las mujeres.

B.4. Eje 4: Gestión Territorial

Comunidades Solidarias Rurales intenta contribuir al desarrollo de los territorios, específicamente a través de la mejora de los niveles de vida y bienestar de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Lo anterior demanda a los gobiernos locales fortalecerse y adquirir capacidades para facilitar el desarrollo de los territorios.

Este eje consta de dos componentes: el fortalecimiento institucional municipal, y la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana.

B.4.1. Fortalecimiento institucional municipal

El objetivo es fortalecer las capacidades de las municipalidades participantes en CSR, para que su apoyo en la ejecución y gestión del programa sea más efectivo.

Este componente se fundamenta en el establecimiento de coordinación efectiva entre los gobiernos central y local, y la ciudadanía, para garantizar la implementación de Comunidades Solidarias Rurales y el cumplimiento de los objetivos generales y metas establecidas en el Sistema de Protección Social Universal.

Las acciones que se desarrollan en el marco de ese componente son el acceso a orientación, atención a consultas e información sobre los diferentes programas sociales que el gobierno ofrece a la población; la facilitación de información sobre el programa y su importancia a los gobiernos locales; el fortalecimiento de las capacidades de gestión y organización, especialmente en lo relacionado con planificación, ciclo de proyectos, participación y rendición de cuentas, contrataciones y adquisiciones y promoción social; y, el desarrollo de acciones de fortalecimiento a fin de habilitar espacios adecuados para las reuniones del comité municipal de coordinación y otros espacios de participación ciudadana.

B.4.2. Fomento de la participación ciudadana

El objetivo de este componente consiste en fomentar la participación de la ciudadanía organizada y su empoderamiento en los procesos de toma de decisión y gestión de las diferentes intervenciones.

En términos generales, el programa se propone fortalecer el capital social en los territorios, esto implica favorecer la apropiación social de las acciones e intervenciones realizadas. Esta es la razón por la que la participación social es esencial en su ejecución, para establecer mecanismos permanentes de contraloría y aumentar la capacidad organizativa de las comunidades.

La participación social se concreta en la conformación de dos instancias a nivel local: el comité municipal de coordinación y los comités comunitarios.

Las acciones que se llevan a cabo para el desarrollo de este componente son el fortalecimiento de la organización y participación comunitaria, la implementación

de mecanismos que faciliten el acceso al programa de las personas participantes y población en general, motivar la consolidación de estructuras organizadas para lograr eficacia en las intervenciones del programa, impulsar y lograr control ciudadano y social de manera propositiva y fortalecer el liderazgo local con énfasis en las mujeres.

2.5 Experiencias de países que han implementado un sistema de Protección Social

La importancia de la protección social en Latinoamérica y en otras regiones en desarrollo se hizo evidente a finales de la década de los noventa. La razón es que la mayoría de países experimentó recesiones severas y la pobreza se agravó de manera dramática. En ese momento se constató que amplios sectores de la población no contaban con adecuadas redes de protección que evitaran su empobrecimiento.

A continuación se describen los diferentes sistemas de protección social implementada por dos países: Colombia y Alemania. El objetivo es evidenciar el beneficio de la protección social, específicamente en la disminución de la pobreza, así como su contribución al desarrollo económico de cada país.

2.5.1 Sistema de Protección Social de Colombia

La protección social en Colombia está diseñada de tal forma que, además de buscar compensar al trabajador frente a eventos adversos relacionados con la salud y el trabajo, busca prevenirlos. Específicamente en su componente contributivo (aseguramiento), el Sistema de Protección Social (SPS) constituye un conjunto de seguros que buscan proteger a la gente frente a posibles pérdidas de ingresos originadas por una de tres causas: salud, desempleo o vejez. Adicionalmente busca cubrir a toda la población, y no solamente a quienes tienen

un contrato de trabajo formal. Por su parte, el componente no contributivo de la protección social constituye un conjunto de estrategias estatales orientadas a reducir la pobreza.

Dado lo anterior, el SPS tiene dos objetivos principales: proteger a toda la población de los riesgos económicos y asistir a la población más pobre para superar su situación a corto y largo plazo.

En Colombia, el SPS se definió como el conjunto de políticas públicas orientadas a reducir la vulnerabilidad de los habitantes del país y a mejorar su calidad de vida, particularmente para los más desprotegidos. Busca disminuir el riesgo de la población ante choques económicos y ayudar a la población pobre que los enfrenta, por lo tanto, el SPS debe lograr una reducción de la pobreza temporal, impedir que los pobres se hundan más en la pobreza y entregar un medio para superarla.

El SPS está encabezado por el Ministerio de la Protección Social, y está estructurado de la siguiente manera:

Figura 1: Estructura del Sistema de Protección Social en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en “El Concepto de la Protección Social”

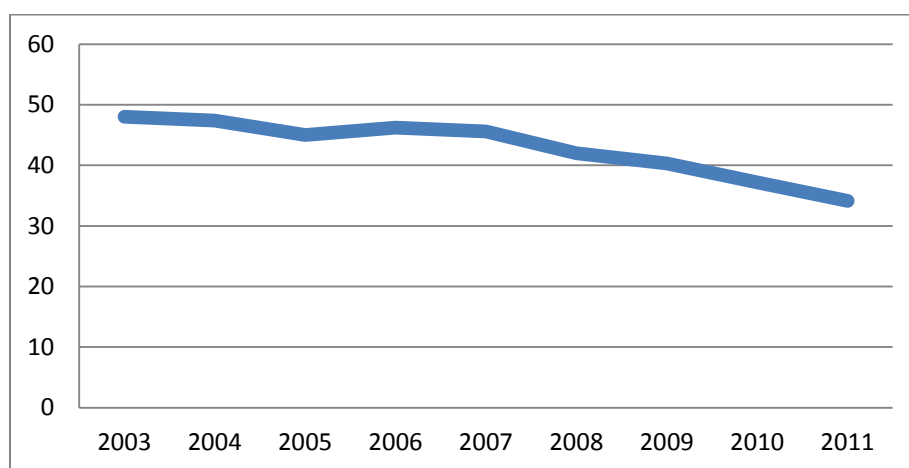
Como se muestra en la figura 1, el SPS está integrado por dos componentes: el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) y la asistencia social. El SSSI incluye el Sistema General de Pensiones (SGP), el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRP). Por su parte, la asistencia social se define como los beneficios monetarios financiados por el Estado para evitar que los pobres recurran a estrategias nocivas como respuesta a los choques, tales como reducir el consumo de alimentos o retirar a sus hijos de la escuela. En esta medida, el SPS busca que la población pueda obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo. El objetivo en el área de pensiones es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados. En salud, los programas se enfocan a permitir que la población pueda acceder a servicios básicos de calidad oportunamente.

En cuanto a la asistencia social, Colombia cuenta con un amplio portafolio de programas, cuya principal entidad del sector es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), encargada de la protección a los menores de edad y la provisión de la mayoría de programas dirigidos a la niñez. Otros programas de asistencia social corresponde al cuidado en guarderías, la atención para los adolescentes, programas de nutrición, el Programa Familias en Acción, etc.

Contribución del Sistema de Protección Social a la reducción de la pobreza en Colombia

Dado que el principal objetivo del Sistema de Protección Social colombiano consiste en buscar una reducción de la pobreza temporal e impedir que los pobres se hundan más en la pobreza, y para efectos de evidenciar el cumplimiento de este, se realiza un análisis de la tendencia de la tasa de incidencia de la pobreza⁵, sobre la base de línea de pobreza nacional colombiana y como porcentaje de la población.

Gráfico 7: Tasa de incidencia de la pobreza en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

⁵ La tasa de pobreza nacional es el porcentaje de personas que viven debajo de la línea de pobreza nacional. Datos del Banco Mundial.

El gráfico 7 muestra que el porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza en Colombia ha disminuido en el período que data desde el 2003, que corresponde al año de creación del Ministerio de la Protección Social, hasta el 2011.

Según este gráfico, en el 2003 el 48% del total de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza nacional de Colombia, el mismo año en el que la implementación del Sistema de Protección Social dio inicio, a través de la creación del Ministerio de la Protección Social. En el 2011, la tasa de incidencia de la pobreza había disminuido en 13.9 puntos porcentuales, es decir que la población que se encontraba por debajo de la línea de pobreza representa un 34.1% del total de la población.

2.5.2 Red de Protección Social en Uruguay

Uruguay muestra una posición relativamente ventajosa en América Latina en términos de su nivel de gasto público social. Esta constatación, más allá de consideraciones de eficiencia, indica que el país destina un número importante de recursos en la implementación de políticas sociales, entendidas como las intervenciones públicas dirigidas a asegurar el acceso de la población a un conjunto de servicios (salud, educación, etc), asegurar un nivel de vida decoroso y fomentar la integración social (Conway,2000) .

La Red de Protección Social en Uruguay constituye una aproximación al conjunto de políticas públicas implementadas y orientas a reducir el riesgo y vulnerabilidad de las personas que se enfrentan ante situaciones de carencia potencial o efectiva consideradas socialmente inaceptables. De esta manera, la protección social incluye “todas las intervenciones públicas, privadas y de organizaciones de voluntariado y de redes informales para apoyar a las comunidades, hogares e individuos en sus esfuerzos para prevenir, manejar y superar riesgos y vulnerabilidades” (Shepherd *et al*, 2004).

Bajo este contexto, la protección social en Uruguay es concebida como un subconjunto de políticas sociales que presentan dos características: brinda protección a los grupos sociales más vulnerables frente a oscilaciones en su nivel de vida originados en cambios en el medio ambiente, el contexto macroeconómico o diversas situaciones sociales; la segunda corresponde a que la atención se encuentra focalizada en las personas o grupos sociales más pobres de la sociedad, es decir que, se centra en proteger a las personas que se encuentran en situación de pobreza, más que en la promoción del bienestar en general.

De acuerdo al estudio “Pobreza, Red de Protección Social y situación de la infancia en Uruguay” publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, “la noción de protección social que inspira estas políticas tiene un signo marcadamente asistencialista, donde el énfasis está puesto en la ayuda para sobrellevar situaciones de carencia más que en una concepción de corte humanista que prioriza la noción del derecho a una vida decorosa” (Amarante *et al*, 2005).

La Red de Protección Social responde a los dos componentes de la protección social: contributivo y no contributivo. La estructura de la protección social en Uruguay, con sus componentes y sus respectivos programas, se muestra en la figura 2.

Figura 2: Estructura de la Red de Protección Social en Uruguay



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en “Protección Social en Uruguay”

Los programas que se ejecutan bajo el componente contributivo fueron diseñados en función de la vejez, supervivencia, invalidez y, accidentes y enfermedades profesionales. Estos programas son los siguientes:

Vejez: pensión a la vejez, contribuciones a hogares de ancianos, contribuciones a asociaciones de jubilados y pensionistas, programa de vivienda para pasivos, programa de turismo social, centros de atención a adultos mayores y programas de salud pública.

Supervivencia: pensiones.

Invalidez: pensión por invalidez, centros de atención a discapacitados.

Accidentes y enfermedades profesionales: subsidio por enfermedad, subsidio por accidentes de trabajo.

Por su lado, los programas que se ejecutan bajo el componente no contributivo fueron diseñados en función de la familia/niñez, atención de salud, desempleo y, la pobreza y exclusión.

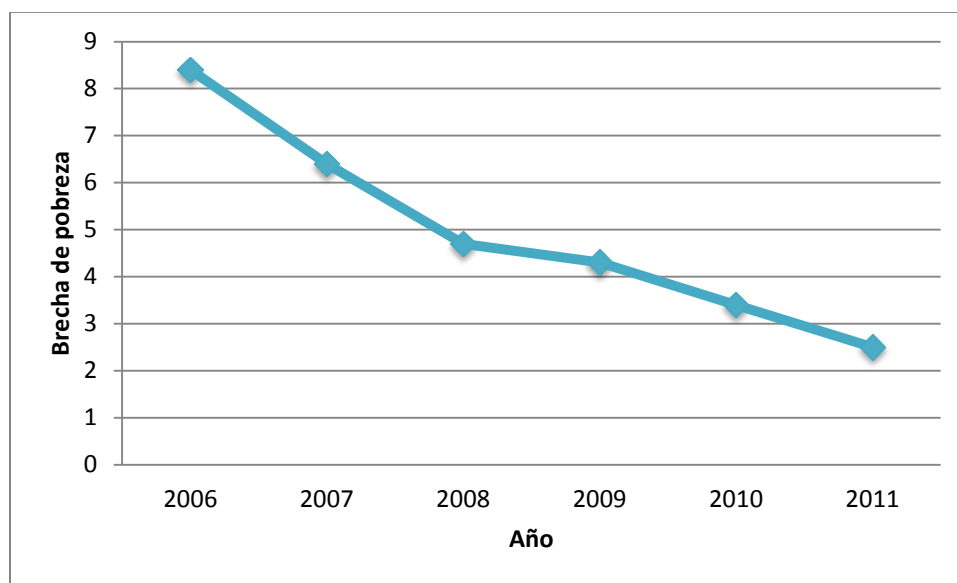
- Familia/niñez: asignación familiar, subsidio por maternidad, programas de salud pública, comedores y merenderos para niños y niñas, centros de atención materno-infantiles, programas alimentarios-nutricionales del MSP.
- Atención de Salud: programas alimentario-nutricionales del MSP, programa de inmunizaciones, centros de atención médica del MSP, programas de prevención de enfermedades y, programas de salud pública.
- Desempleo: seguro por desempleo, programas de empleo, programas de capacitación y reinserción laboral.
- Pobreza y exclusión social: programas de salud y educación, programas de vivienda, programas de becas y, programas de capacitación.

Contribución de la Red de Protección Social a la reducción de la pobreza en Uruguay

Dado que el principal objetivo de la Red de Protección Social de Uruguay consiste en reducir el grado de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan las personas ante situaciones de carencia potencial o efectiva que se consideran inaceptables, lo cual se logra a través del aumento en el ingreso de las familias y, consecuentemente, sacarlos de la pobreza; y para efectos de evidenciar el cumplimiento de este, se realiza un análisis de la tendencia de la brecha de

pobreza a nivel de la línea de pobreza nacional en porcentaje⁶ en el período que corresponde al 2006 – 2011.

Gráfico 8: Brecha de la Pobreza a nivel de la línea de pobreza nacional de Uruguay



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

El gráfico 8 muestra que el déficit promedio del ingreso de los pobres respecto a de la línea de pobreza nacional de Uruguay ha disminuido en 5.9 puntos porcentuales en el periodo plasmado en dicho gráfico.

Según este gráfico, en el 2006 la brecha de pobreza a nivel de la línea de pobreza nacional uruguaya correspondía al 8.4%. Mientras que el 2011 ésta fue del 2.5 %.

⁶ Brecha de pobreza a nivel de la línea de pobreza nacional corresponde al déficit promedio de ingreso de los pobres respecto de la línea de pobreza (se considera a los no pobres como con déficit cero), expresado como porcentaje de la línea de pobreza. Esta medida refleja la profundidad de la pobreza y su incidencia. Datos del Banco Mundial.

2.6 Protección Social y Gasto Público Social

Estudios recientes elaborados por la CEPAL, en el marco del proyecto CEPAL/GTZ 2006-2008 "Política social y reducción de la pobreza: optimizando el gasto social", muestran que uno de los desafíos para los países de Latinoamérica; es encontrar un marco de políticas capaz de activar aquellas relaciones capaces de crear sinergia entre los distintos sectores de la sociedad y fortalecer los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano.

En El Salvador, la política social se ha convertido en una de las principales prioridades nacionales; sobre las cuales se han determinado las metas y objetivos de los gobiernos para mejorar el bienestar de la población y la satisfacción de las necesidades básicas (educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros). En los presupuestos ha cobrado mayor relevancia, destinando cada año cantidades cada vez mayores para la creación y ejecución de políticas sociales enfocadas al bienestar de la población principalmente de la más vulnerable con el fin de aliviar; entre otros aspectos los niveles de pobreza y la desigualdad económica y social.

En este apartado mostraremos la evolución del Gasto Público Social (GPS) como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y como proporción del Gasto Público Total (GPT), durante los últimos diecisiete años; permitiéndonos analizar la importancia que se le ha brindado al GPS y los efectos de las variaciones de dicho gasto (contribución al alivio de la pobreza, mejoras los niveles de escolaridad y salud, etc.).

2.6.1 El Salvador: Gasto Público Social como porcentaje del PIB, periodo (1993-2009)

En los últimos diecisiete años nuestro país ha experimentado algunos cambios, en cuanto a los porcentajes del PIB que es destinado al GPS, dada la tendencia, se

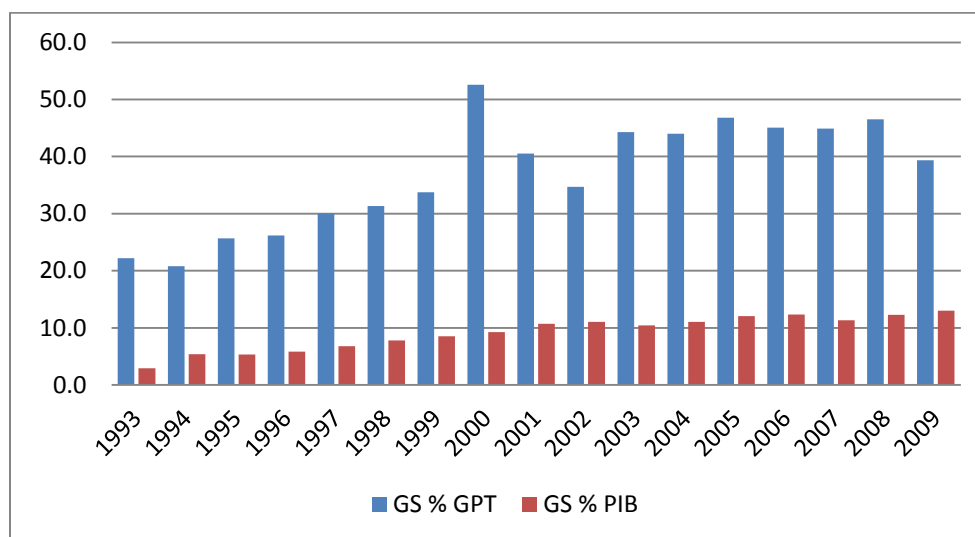
puede suponer la prioridad que los gobiernos le han otorgado a sectores sociales (educación, salud, vivienda entre otros).

El gasto público social como proporción del PIB, ha incrementado en los últimos diecisiete años; partió en 1992-1993 de un 2.94% y en 2008-2009 alcanzó un 13.01%. Este porcentaje es inferior al promedio ponderado de América Latina y el caribe; que según la CEPAL es del 17.30%; por lo que El Salvador hasta el 2009 aun no alcanza porcentajes que aseguren inversiones sociales sostenidas.

Las variaciones experimentadas por el gasto social en los últimos años son respuesta a los diversos acontecimientos. Ejemplo de ello es; la firma de los acuerdos de paz, y con ello el final de la guerra es uno de los principales acontecimientos que contribuyó a dicho aumento. Se genera un cambio en la visión de los gobiernos, en los cuales inicia la preocupación por la reducción de la pobreza y la desigualdad que para ese momento era bastante notoria en el país.

En el periodo de gobierno de Alfredo Cristiani se planteó un nuevo programa económico de en el que presentaba los siguientes objetivos: Crear las condiciones para erradicar la pobreza, lograr un crecimiento sostenido, reducir la participación del estado en la economía y utilizar más plenamente los recursos del país.

Gráfico 9: Gasto Público Social en proporción del PIB y Gasto Público Total, El Salvador 1993-2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

El gasto público destinado a las políticas sociales, permite dotar de mayores garantías de financiamiento, mayor estabilidad y legitimidad institucional, actividades que en gran medida dependen del grado de desarrollo alcanzado por los países (CEPAL, 2007). El reconocimiento de los gobiernos, de esa importancia del gasto social como instrumento para canalizar recursos para la población más pobre y la relevancia del desarrollo social para potenciar el crecimiento económico; genera un incremento en la proporción del gasto público total que se destina a gasto social.

Cabe destacar, que desde comienzos de los años noventa se genera un compromiso progresivo de los países latinoamericanos, por aumentar el gasto social. Esto se puede hacer evidente si se observa el gráfico anterior, El Salvador presenta una tendencia creciente en la asignación del gasto público al gasto social. Para el año 1993-1994 el porcentaje asignado era del 20.8%; sin duda este periodo marca un cambio en el rumbo de importancia de lo social en el gasto público. Uno de los eventos trascendentales, que sin duda contribuyó a este

cambio es la firma de los acuerdo de paz⁷; en el cual se plantea una modificación en las medidas económico sociales que hasta la fecha se ejecutaban y toma relevancia el tema de los derechos humanos.

En el 2000 el porcentaje era del GPS como proporción del GPT era del 52.60%, este fue el año en que presenta el porcentaje más elevado en los años de estudio. Pero este, a la vez, presenta un punto de inflexión, el cual podríamos atribuir a las variaciones de los ciclos económicos; por un lado, las crisis por lo general desencadenan una desorganización de los servicios sociales del Estado, al tiempo que se elevan rápidamente los índices de pobreza y desempleo, los que más tarde tardan mucho en recuperarse o lo hacen en forma incompleta. En periodos de auge (caso contrario), se supone un aumento al gasto. Esta evolución la podemos observar en el grafico anterior, para el 2008 el porcentaje destinado para el GPS era el de 46.5%. Sin embargo ante un contexto de crisis económica y los efectos, que para entonces ya se percibían en el país el GPS disminuye, siendo este el 39.4% para el 2009.

⁷ Conjunto de acuerdos firmados el jueves 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, poniendo fin a doce años de guerra civil en el país.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL EN EL SALVADOR

El análisis del Sistema de Protección Social Universal se realizará a partir de las características que una protección social debe tener, específicamente las que corresponden a la integralidad y la sostenibilidad.

La integralidad del sistema se analizará a través de las etapas de la vida que el SPSU considera abordando la pertinencia y calidad de los servicios proporcionados. El objetivo es determinar si la ejecución de las políticas y programas implementados se integran en un solo sistema; o bien, consisten en un conjunto de políticas sectoriales que no se relacionan entre sí.

Para analizar la sostenibilidad del SPSU, se abordarán dos aspectos importantes para garantizar su existencia en el largo plazo. El primero se refiere a la institucionalidad del sistema como decreto que garantice su base legal y el papel de la política sobre esta; mientras que, el segundo aspecto corresponde a lo financiero.

3.1 Integralidad del Sistema

De acuerdo a lo expuesto por la Secretaria Técnica de la Presidencia (2009), el Sistema de Protección Social Universal está fundamentado bajo un enfoque de derechos, el cual potencia el desarrollo humano y busca, a su vez, garantizar un piso social básico de bienestar a toda la población, especialmente a la que se encuentra en condición de exclusión y extrema pobreza. Lo anterior se logrará a través de la implementación de políticas y programas específicos orientados a suplir las necesidades a las que la población se enfrenta a lo largo de toda su vida.

El Sistema de Protección Social Universal fue diseñado de tal manera que toma en cuenta el ciclo de vida de las personas, estableciendo que estas están

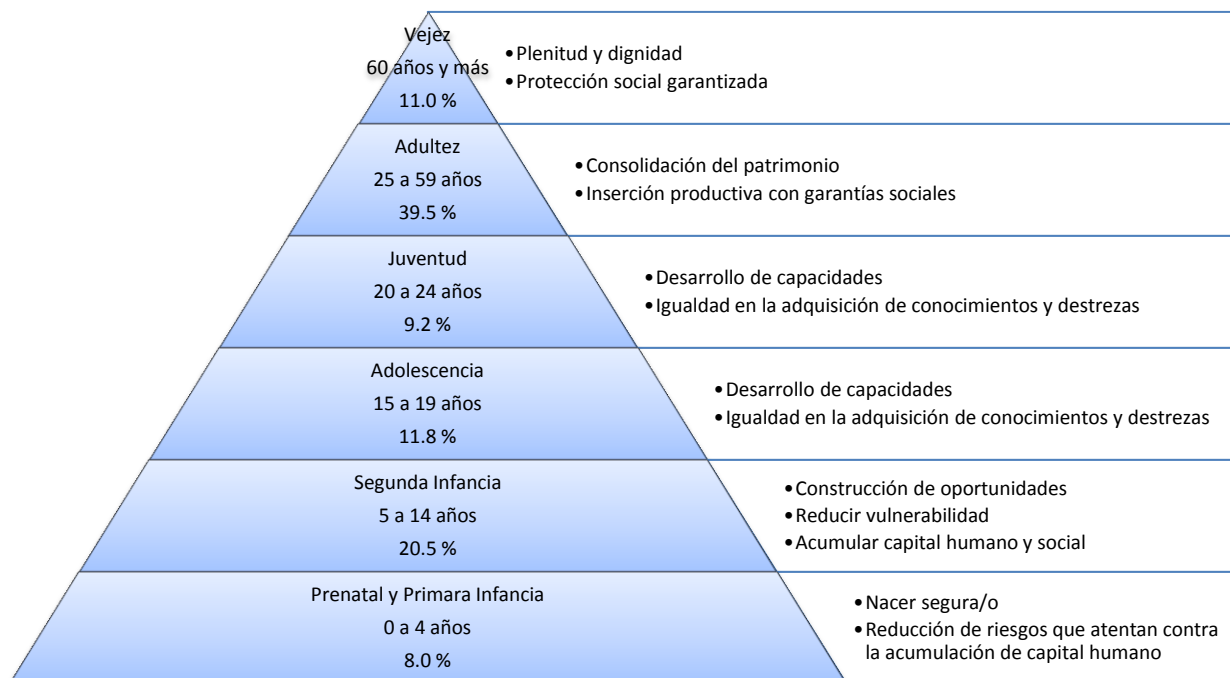
expuestas a innumerables riesgos durante su vida, los cuales, dependiendo de la edad y el estado fisiológico en las diferentes etapas de la vida, influyen en su grado de vulnerabilidad. De acuerdo al Documento base de Comunidades Solidarias (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2012), las etapas del ciclo de la vida son: la niñez, juventud, adultez y vejez. Estas etapas se visualizan en la figura 3 expuesta a continuación, en la cual se plasman las principales necesidades que se deben satisfacer en cada etapa con su respectivo porcentaje de la población.

Tabla 5: Diferenciación de los grupos de edad expuestos en el PQD y la EHPM

Etapa	Grupos de Edad	
	PQD	EHPM
Prenatal y Primera infancia	0 – 5 años	0 – 4 años
Segunda Infancia	6 – 12 años	5 – 14 años
Adolescencia	13 – 18 años	15 – 19 años
Juventud	19 – 24 años	20 – 24 años
Adultez	25 – 59 años	25 – 59 años
Vejez	60 – más años de edad	60 – más años de edad

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012

Figura 3: El ciclo de vida en el Sistema de Protección Social Universal (Porcentaje de población total 2012)



Fuente: Elaboración propia con base al Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 y datos obtenidos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012.

Las razones por las que este análisis se abordará partiendo del ciclo de vida corresponden a que, según la Secretaría Técnica de la Presidencia “el gobierno de la república presupone que, al asumir las diferencias de género y el ciclo de vida de las personas como variables sobre las que debe intervenir, el Sistema de Protección Social Universal contribuirá a la interrupción del círculo intergeneracional de la pobreza y hará posible el camino hacia el desarrollo inclusivo” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2012).

Tal y como se expone en la figura 3, para cada etapa de la vida existen diferentes necesidades a las que las personas se enfrentan y que son indispensable satisfacer para que estas logren su desarrollo. En otras palabras, se hace evidente

que la apuesta del gobierno es, a largo plazo, lograr el desarrollo económico del país a través del desarrollo humano.

Habiendo expuesto la diferenciación de los tramos de edad, procedemos a realizar el análisis de la integralidad del sistema a partir del ciclo de vida y tramos de edad de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

3.1.1 Prenatal y Primera Infancia (0 a 4 años)

Los programas diseñados e implementados en el marco del Sistema de Protección Social Universal dirigidos a la población que se encuentra en esta etapa de la vida (el 8% hasta el 2012), responden a la atención integral a la primera infancia, cuyo propósito es articular y orientar esfuerzos para garantizar a la niñez su derecho a la educación y desarrollo integral. Su diseño fue realizado de tal manera que involucra a la familia del niño y/o niña.

Para lograr su objetivo, el programa plantea dos vías de atención: una institucional y otra comunitaria. En ambas se desarrollan tres componentes: salud, educación y protección.

La primera vía consiste en brindar formación a los y las docentes para mejorar las prácticas pedagógicas en el aula; esta se desarrolla en las instalaciones físicas de cada centro escolar. La segunda vía, por su parte, se lleva a cabo en espacios de la comunidad que cumplan las condiciones de seguridad e higiene; y consiste en brindar educación y acompañamiento a la familia para que éstas logren el máximo desarrollo posible de sus hijos e hijas de acuerdo a su edad.

Otro aspecto importante, y fundamental para nuestro análisis, es que, de acuerdo al diseño del modelo, un requisito indispensable para el cumplimiento del objetivo corresponde a la articulación de varias instituciones públicas y privadas.

Las instituciones involucradas en este modelo son: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Seguridad Pública y Justicia Social, municipalidades, el Instituto Salvadoreño para el desarrollo integral de la Niñez y Adolescencia, entre otras.

Legalmente el modelo se fundamenta en la Constitución de la República de El Salvador, la cual hace referencia, acerca del desarrollo infantil, a que “las niñas y los niños tienen derechos de vivir en condiciones familiares y ambientales favorables a su desarrollo integral, y que para ello tendrán la protección del Estado, quien además garantizará su educación y asistencia. Los artículos específicos que describen los derechos de las niñas y los niños son el 34, 35 y 36, los cuales se exponen a continuación:

Artículo 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” (Constitución de la República de El Salvador, 1983)”

Artículo 35: “El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de estos a la educación y a la asistencia” (Constitución de la República de El Salvador, 1983).

La protección de los derechos de las y los niños tomó mayor relevancia con la entrada en vigencia de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) en enero del 2011, la cual establece, en el artículo 81, el derecho a la educación y cultura, especificando que esta educación debe ser integral y estar dirigida al pleno desarrollo de la personalidad, a las aptitudes, capacidades mentales y físicas del niño y de la niña hasta su máximo potencial.

Además, la Ley determina la responsabilidad del Estado en materia de educación (artículo 86), que, entre otras atribuciones, se debe encargar de garantizar educación integral de calidad y progresiva en condiciones de igualdad y equidad

para toda niña y niño; propiciar la comunicación entre las autoridades educativas y los padres, madres, representantes o responsables de las niñas y niños; promover investigaciones sobre la educación y tomar en cuenta las mejores propuestas relativas a pedagogía, didáctica, evaluación, currículo y metodologías planteadas por expertos u organismos internacionales que correspondan a las necesidades de las niñas y los niños; establecer una política financiera destinada a cumplir con la educación integral de la niñez.

Sin embargo, las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estable que “el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión..., y debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad...” (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989). De esta manera, y convencidos de que la familia es el grupo fundamental para la sociedad y medio natural para garantizar el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, especialmente los y las niñas y adolescentes, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Considerando las situaciones a las que una familia vulnerable se enfrenta (tales como el riesgo de pertenecer a agrupaciones ilícitas, trabajo infantil, violencia intrafamiliar, etc, que se dan como consecuencia de la pobreza extrema en la que se encuentran) es necesario poner al núcleo familiar en el centro de los programas sociales implementados en el marco de la protección social. De tal manera que se proporcione asistencia psicológica, tanto a los padres y madres, como a los y las hijas. Esto con el objetivo de garantizar el ambiente de felicidad, amor y comprensión que debe prevalecer en la familia para que estos problemas no interfieran con los procesos y niveles de educación y salud óptimos que los y las niñas deben alcanzar al finalizar esta etapa de su ciclo de vida.

Otro aspecto importante a tomar en consideración para el logro del desarrollo de los y las niñas es la calidad de los servicios proporcionados por las instituciones

involucradas, tomando en cuenta que lo que se pretende lograr es un sistema que integre todas estas acciones que son realizadas por diferentes instituciones, tanto públicas como privadas.

3.1.2 Segunda Infancia y Adolescencia (5 a 14 y 15 a 19 años respectivamente)

Los programas implementados, en el marco del Sistema de Protección Social Universal, y orientados a mejorar las condiciones de vida y contribuir al desarrollo de las personas que se encuentran en estos rangos de edad incluyen bonos condicionados a la asistencia a la educación, y en el caso rural también condicionados a la salud.

Particularmente los bonos de educación se dividen de acuerdo a la población que pretenden beneficiar; tal y como se exponen a continuación:

- Bonos de educación en CSR: corresponden a transferencias monetarias condicionadas otorgadas a las familias cuya corresponsabilidad consiste en matricular y procurar la asistencia de las niñas y los niños menores de 18 años de edad hasta sexto grado.
- Bono por asistencia a clases: está compuesto por un monto de \$10 mensuales que se pagan por estudiante y que va aumentando gradualmente hasta el bachillerato.
- Bonos adicionales especiales en los siguientes casos: incentivo adicional a las mujeres que cursen bachillerato (para mujeres de hasta 21 años), incentivo adicional para el reingreso al sistema escolar de mujeres madres adolescentes menores de 21 años que por causa de maternidad dejaron los estudios y que se reintegren al ciclo escolar en el momento de entrada del programa; incentivo adicional a la población estudiantil con discapacidad matriculada en cualquier nivel de estudio y en los rangos de edad establecidos.

- Bonos especiales para el fomento de finalización del bachillerato.

Hasta el 2012, la población del país en la etapa de la segunda infancia representaba el 20.5%; mientras que la que se encontraba en la adolescencia era el 11.8% del total de la población en el país. Sumando las dos etapas de la vida, llegaban al 32.3%.

Los bonos a la educación son implementados con el objetivo de promover la disminución de la deserción escolar en el tercer ciclo y el bachillerato. Analizando el incentivo para el reingreso al sistema escolar de mujeres madres adolescentes menores de 21 años, cuya causa de abandono de los estudio es la maternidad, resulta difícil lograr sus objetivos si no se cuenta con acciones complementarias que apoyen su reinserción al sistema educativo, como por ejemplo servicios de cuidado para sus hijos y ampliación de cobertura de modalidades de educación con horarios y metodologías flexibles que permitan a las madres adolescentes al menos combinar trabajo y estudio.

En muchos casos, si no es que en la mayoría, las madres adolescentes tuvieron que salirse del sistema educativo para ingresar al mercado laboral, la gran mayoría en el informal, para sostener a su familia. Un reingreso implica dejar su situación laboral por algunas horas caso, contrario implicaría renunciar a sus trabajos para asistir a la escuela y finalizar el bachillerato. Un segundo aspecto a tomar en cuenta es que las madres que pertenecen al sector informal de la economía trabajan en “negocios” familiares, en los que no se enfrentan a ningún problema con mantener a sus hijos e hijas con ellas.

El objetivo de los bonos otorgados por el reingreso al sistema escolar de mujeres madres adolescentes menores de 21 años, cuya causa de abandono de los estudios es la maternidad, consiste en contribuir al aumento del capital humano a través de la educación, facilitando su acceso al mercado laboral formal y, así, evitar la continuidad del círculo de pobreza. Objetivo cuyo cumplimiento se

visualizará a largo plazo. Sin embargo, a corto plazo, el reingreso al sistema educativo para las madres adolescentes que se encuentran en esta situación implicaría mayor gasto y menos ingresos. Mayor gasto para garantizar la seguridad de sus hijos e hijas, ya que no tendría la posibilidad de mantenerlos con ella mientras recibe clases; por lo tanto, tendría que recurrir a servicios de guardería; y menos ingresos debido a que tendrían que renunciar a algunas horas de trabajo, si no es que renunciar completamente.

Por lo tanto, es necesario incorporar una red de cuidado de niñas y niños hijos(as) de madres adolescentes menores de 21 años que busquen el reingreso al sistema educativo. Los objetivos de esta red serían básicamente dos: facilitar el reingreso al sistema educativo a sus madres y, estimular a los niños y niñas desde temprana edad, facilitando su ingreso a la escuela.

Si bien la educación es clave en el desarrollo de una persona, esta no lo es todo, la salud, vivienda adecuada, entornos libres de violencia y acceso a servicios básicos, también son importantes, así como la calidad de los mismos, particularmente la calidad de servicios de salud y educación.

En conclusión, para que el programa correspondiente a los bonos a la educación logre sus objetivos y represente una herramienta que facilite el alcance del desarrollo de las personas, es necesario realizar un seguimiento del beneficio del programa para estas personas y, garantizar la calidad de los servicios brindados por el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, dado que la población a la que van dirigidos todos los programas del Sistema de Protección Social Universal corresponden a la más vulnerable y la que se encuentra en condiciones de pobreza extrema, se considera necesario integrar otras medidas como la red de cuidado antes mencionada, asistencia de salud física y psicológica; así como un seguimiento a las familias. Esto debido a

que es esta misma población la que se encuentra en mayor riesgo de involucrarse en agrupaciones ilícitas para asegurar el bienestar de sus familias.

3.1.3 Juventud y Adulthood (20 a 24 y 25 a 59 años respectivamente)

Los programas ejecutados que están orientados a contribuir a lograr el desarrollo de las personas que se encuentran en estas etapas del ciclo de la vida, se resumen en el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, PATI. Su objetivo es proteger el ingreso, a corto plazo, y mejorar la empleabilidad de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Básicamente integra tres intervenciones:

- Participación en proyectos comunitarios.
- Cursos de formación vocacional.
- Fortalecimiento de las instituciones participantes.

El programa financia la participación de las personas en la ejecución de proyectos comunitarios y de capacitación. Estas personas reciben una transferencia monetaria de \$100 mensuales en concepto de apoyo económico individual durante los seis meses de duración del proyecto comunitario. Además, se contempla el fortalecimiento de la empleabilidad con la formación vocacional de cada participante a través de su participación en cursos de capacitación en el oficio que la persona elija. Al finalizar su participación en el programa, las personas pueden ser incluidas en la red nacional de oportunidades de empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), si así lo desean.

En el análisis previo se estableció que la edad de trabajar es desde los 20 hasta los 59 años. Sin embargo, dadas las exigencias del mercado laboral, lo ideal sería insertarse laboralmente a partir de los 22 años, cuando las personas ya hayan finalizado algún estudio a nivel técnico, o bien, que estén por finalizar alguna carrera universitaria.

Hasta el 2012, la población que se encontraba en ese rango de edad (20 a 59 años) representaba el 48.7% del total de la población cuya característica principal consiste en que son, en su mayoría, las personas de quienes depende económicamente su familia. He ahí la importancia y la necesidad de diseñar, implementar y ejecutar medidas que se orienten a la inserción, tanto laboral como productiva. Adicionalmente, de esta (inserción) depende la dimensión de la carga económica que tendrá el Estado a largo plazo para sostener el Sistema de Protección Social Universal. Este último aspecto se analizará con más detalle más adelante.

Si nos ocupamos, en este momento, de la oferta y demanda laboral, específicamente de la capacidad de la demanda para cumplir con los requerimientos establecidos por la oferta; es decir que, si nos centramos en los requerimientos de los empleadores y el cumplimiento de estos por parte de la población que se encuentra en edad de trabajar, nos encontramos con dos grandes obstáculos que impiden la inserción laboral de las personas.

El primero se refiere al nivel académico obtenido por la población y el nivel de ingresos ofrecido por los empleadores. De acuerdo a datos obtenidos de RENACEMPLEO del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el nivel académico requerido por las empresas registradas que ofertaron plazas en un periodo de tres meses (del 28 de abril al 27 de julio del 2013) fue de bachillerato finalizado. Coincidentemente, el 96.7% de la población que se encuentra en extrema pobreza posee un grado académico de bachiller⁸.

Sin embargo, las exigencias de la oferta del mercado laboral también incluyen los años de experiencia de la persona demandante; los cuales, para el mismo periodo, establecían una experiencia mínima de un año. He ahí la importancia de políticas orientadas a facilitar la inserción laboral, específicamente el primer trabajo de las personas jóvenes, tales como el brindar incentivos o subsidios a las

⁸ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012.

empresas que contraten a jóvenes cuyo empleo sea el primero (fomento al primer empleo de las personas jóvenes para que obtengan experiencia profesional).

Si nos ubicamos en el contexto de las personas que habitan en los municipios en los que interviene el PATI, son personas que se encuentran en extrema pobreza cuya experiencia laboral, con suerte, consiste en ayudar en el negocio familiar. Por lo tanto, les es mucho más difícil cumplir con los requisitos establecidos por el sector empleador e insertarse en el mercado laboral formal. Existen, además, personas que se encuentran en esta situación que no poseen ninguna experiencia laboral, sino que, pertenecen a grupos de personas que se ganan la vida de manera ilegal.

El PATI fue diseñado de manera tal que brinda una capacitación de seis meses, tiempo durante el cual, adicionalmente, se les otorga una transferencia monetaria. Esto con el objetivo de formar y enseñar diferentes oficios y proteger temporalmente los ingresos de las personas participantes. El propósito de brindar los cursos de capacitación a estas personas es que desarrollen sus habilidades y que obtengan otras experiencias profesionales que les facilite su inserción en el mercado laboral formal, obteniendo, a través de la capacitación, una experiencia profesional de seis meses.

Sin embargo, dadas las exigencias del mercado laboral mencionadas anteriormente, estos seis meses de experiencia profesional no son suficiente para obtener un trabajo formal. Aunque una persona, con la experiencia del PATI, logre sumar un año de experiencia laboral y posea el nivel académico de bachiller, se inserte laboralmente en la economía formal, se enfrenta a que el nivel salarial no es el esperado. Según datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para el periodo comprendido del 28 de abril al 27 de julio del 2013, el salario promedio esperado por los demandantes fue de \$ 629.92, mientras que el salario promedio ofrecido por el sector empleador en el mismo periodo fue de \$ 286.86. De lo

anterior se deduce el índice de balance de salarios pretendidos y ofrecidos⁹ de \$219.59, lo que significa que el salario promedio pretendido por las personas demandantes es más del doble del ofrecido por la oferta.

Por otro lado, el segundo obstáculo que impide la inserción laboral de las personas se refiere a la capacidad que la oferta laboral tiene para absorber a la demanda. De acuerdo a los datos del MTPS, para el periodo comprendido del 28 de abril al 27 de julio del 2013, las empresas ofertaron 4,592 plazas; mientras que la cantidad de personas que se registraron en búsqueda de empleo fue de 17,218. Esto implica que, aunque existieran medidas y/o políticas orientadas a contribuir y facilitar la inserción laboral de las personas que se encuentran desocupadas y en edad de trabajar, el mercado laboral no podría brindar un empleo a todas las personas demandantes de este.

En cuanto a los requerimientos por parte de los empleadores relacionados con el nivel de estudios y la experiencia, de acuerdo a los datos obtenidos del MTPS a través de RENACEMPLEO, la mayoría se encuentran en estudios mínimos de bachillerato (finalizado) y una experiencia mínima de entre seis meses y un año. Sin embargo, es importante destacar que no todas las empresas se encuentran registradas en este Sistema de Intermediación Laboral del MTPS; y, de igual manera, la población demandante registrada en este sistema no representa a la totalidad de personas que se encuentran en búsqueda de empleo.

Lo anterior indica que estas medidas y/o políticas no son efectivas y suficientes para lograr la inserción laboral de la población demandante, por lo que es necesario el desarrollo e implementación de otros mecanismos para poder garantizar un ingreso a las familias más vulnerables y que se encuentran

⁹ El proceso de cálculo del índice de balance de salarios pretendidos y ofrecidos se obtiene del cociente del salario promedio pretendido entre el salario promedio ofrecido multiplicado por cien para expresarlo como un índice base cien. Si el valor del índice es menor a cien, indica que el salario promedio pretendido por lo buscadores de empleo es menor al promedio ofrecido en las ofertas de empleo registradas por la RED y viceversa.

condiciones de pobreza, tales como el fortalecimiento y seguimiento a emprendedurismos.

El PATI contempla un componente de emprendedurismo que intenta brindar asistencia técnica en la elaboración de planes de negocio y asesoría en los negocios que las personas que participaron en el programa decidan emprender. Sin embargo, la selección de las personas a quienes se les brindará la asistencia técnica no incluye la identificación y determinación de características y aptitudes emprendedoras en estas personas. No todas las personas poseen estas aptitudes de ser emprendedor, por lo tanto, debe haber un mecanismo de selección que priorice a las personas beneficiarias a las que irá dirigida dicha asistencia técnica.

Adicionalmente, es importante destacar que si estas personas que se encuentran en condiciones de pobreza no elevan su nivel y calidad de capital humano, muy difícilmente podrán insertarse en el mercado laboral formal. Por lo tanto, es necesario que adquieran las habilidades y capacidades para insertarse en labores del mercado formal. Por tal motivo, es importante elaborar, por cada curso de formación profesional financiado e implementado por el gobierno, estudios sobre la oferta laboral en el país que determinen el área en la cual se debe capacitar a las personas.

3.1.4 Vejez (60 años y más)

Hasta el 2012, la población del país que se encontraba en esta etapa de la vida representaba el 11% (687,343 personas) del total de población. Según datos obtenidos de la Asociación Salvadoreña de Administradores de Fondos de Pensiones, de estas 687,343 personas que se encuentran en la etapa de vejez, hasta marzo del 2013 solamente el 13% de la población se encontraba pensionada. El resto corresponde, en su mayoría, a las personas que durante toda su vida pertenecieron al sector informal de la economía y que, por lo tanto, no cotizaron en el sistema de pensiones. Estas personas se ven en la necesidad, aun

en edad de 60 y más años, de continuar sus labores en el mercado informal; o bien, salir a las calles a pedir ayuda económica y/o en alimentos para sostenerse a sí mismos y, en muchos casos, sostener a sus familias.

La política social implementada, en el marco del Sistema de Protección Social Universal, y orientada a brindar ayuda económica a las personas que se encuentran en esta etapa de la vida y que no reciben ninguna pensión se traduce en el Programa Nuestros Mayores Derechos, cuyo objetivo consiste en contribuir a mejorar las condiciones de vida y el ejercicio de derechos de las personas adultas mayores y la promoción de una cultura de respeto en la familia, la comunidad y la sociedad en general. La Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador estima que, al finalizar el 2013, “recibirán Pensión Básica Universal al menos 29,085 personas adultas mayores. La inversión estimada es de 18.81 millones de dólares” (Secretaría Técnica de la Presidencia, Sistema de Protección Social Universal, Resumen Ejecutivo, 2013). Sin embargo, este es un gasto que el gobierno tendrá que asumir y el cual se multiplicará por la cantidad de personas que actualmente se encuentran en el sector informal de la economía y que en unos años se sumarán a esta etapa de la vida.

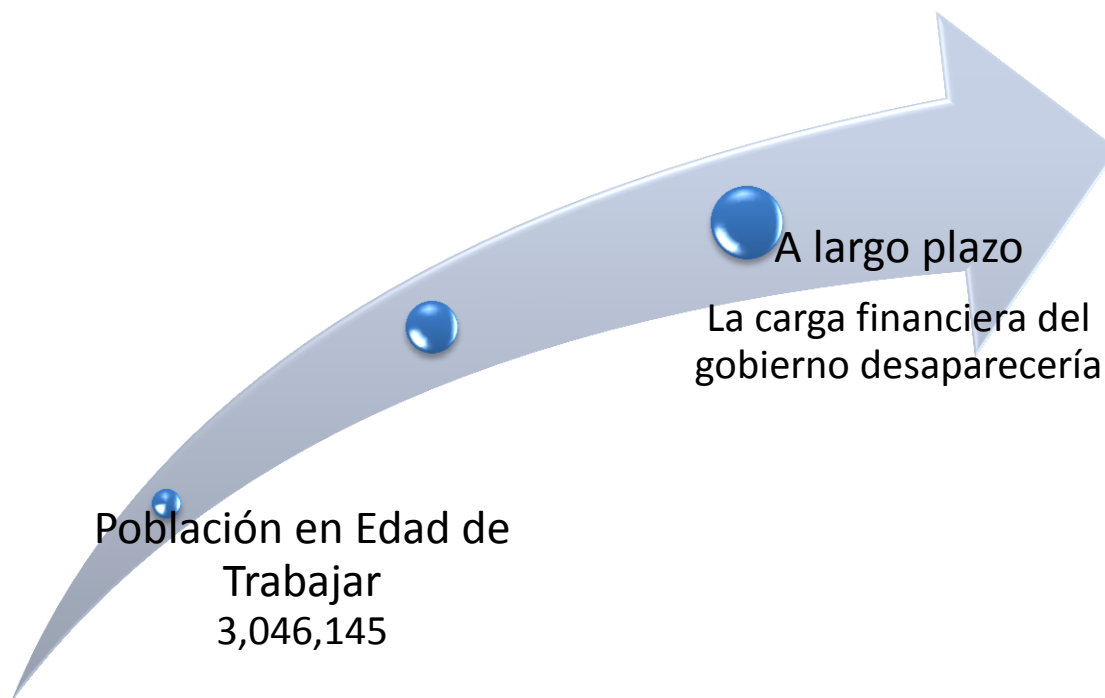
Para efectos de profundizar en esta parte del análisis se exponen dos posibles escenarios. El primero se plantea bajo el supuesto de pleno empleo; es decir que todas las personas se encuentran empleadas en el sector formal de la economía y cuentan con todas las prestaciones de ley estipuladas en el código de trabajo (cotizan al seguro social y al fondo de pensiones). Mientras que en el segundo se expone la situación en la que se encontrará el país si no se implementan medidas que contribuyan a la inserción laboral de las personas que se encuentran en edad de trabajar.

Escenario 1: Pleno empleo

Si consideramos el pleno empleo¹⁰, el cien por ciento de la población que se encuentra en edad de trabajar (3,046,145 personas) se encontraría empleada en el sector formal de la economía, lo que implica que la totalidad de la población se encontraría cotizando al fondo de pensiones durante su vida laboral.

Tomando en cuenta lo anterior, a largo plazo, la carga financiera del gobierno destinada a garantizar la calidad de la condición de vida de las personas adultas mayores desaparecería.

Figura 4: Descripción del Escenario Uno



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012 y de la Asociación Salvadoreña del Fondo de Pensiones.

¹⁰ Incluyendo a las personas que se encuentran en desocupación voluntaria debido a la falta de datos de empleo y desempleo disponibles, no se pudo obtener el dato de la cantidad de personas que se encuentran en esa categoría para poder excluirlas.

Escenario 2: Situación laboral se mantiene a largo plazo

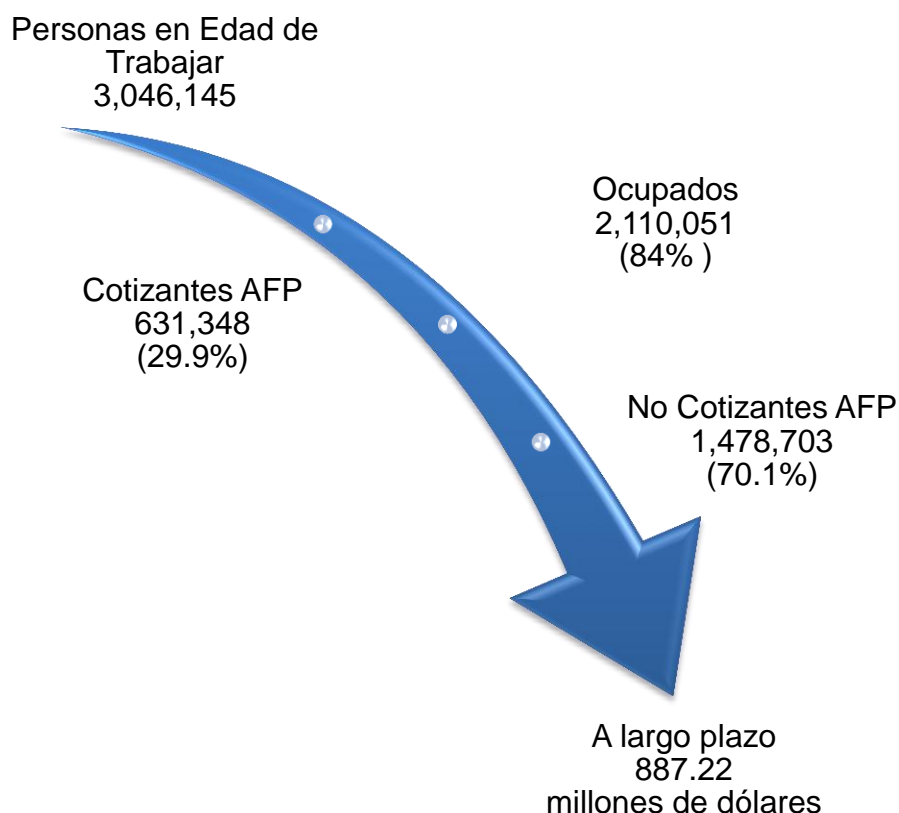
Considerando que la inserción laboral, en el mercado formal, de las personas que actualmente son económicamente activas posee una relación directa con las pensiones y la carga financiera que el gobierno asume para garantizar la calidad de la condición de vida a las personas que entran a la vejez y que no han cotizado a lo largo de su vida laboral; a continuación se plantea un escenario en el cual se toma como supuesto que la situación laboral actual se mantiene a lo largo del tiempo.

De esta manera, y tal como se muestra en la figura 5, se toma como punto de partida a las 3,046,145 personas que, hasta el 2012, se encontraban en el grupo de edad entre 20 y 59 años; el cual hemos definido como el grupo de personas que se encuentran en edad de trabajar. De acuerdo a los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples correspondiente al año 2012, del total de esta población 2,110,051 (69.3%) se encontraba ocupada. Y, según los datos de la Asociación Salvadoreña del Fondo de Pensiones, hasta diciembre del 2012 solamente 631,348 personas cotizaban al Sistema de Ahorro de Pensiones, cantidad que representa el 29.9% de las personas ocupadas. Es importante aclarar que el número de personas cotizantes mencionado no incluye a las personas cotizantes del sistema de pensiones público. Esto se debe a que el registro disponible en ASAFONDOS no recoge a la cantidad de personas que aún se encuentran cotizando en este sistema.

Para efectos de nuestro análisis, y partiendo de la esperanza de vida de la población en el país, tomaremos como supuesto la eliminación de la tasa de homicidio y de las muertes por enfermedades. En otras palabras, supondremos un país en el cual no existen factores externos a la esperanza de vida de la población, es decir, que todas las personas llegan a los 72 años.

A partir de lo anterior, si la situación laboral en el país se mantiene a largo plazo, el gobierno tendría que aportar una pensión básica dirigida a las personas adultas mayores que se sumen a la etapa de vejez y que no cotizaron durante su vida laboral. Considerando el aporte económico de \$50 mensuales que actualmente el gobierno brinda a las personas adultas mayores que se encuentran en esta situación (en el marco del Programa Nuestros Mayores Derechos) y a las 1,478,703 personas que se encuentran ocupadas pero que no cotizan en el fondo de pensiones; dentro de algunos años el gobierno tendría una carga financiera de aproximadamente 887.22 millones de dólares. Lo anterior implica que la Pensión Básica Universal, si se desarrollase en todo el territorio nacional, se vuelve insostenible.

Figura 5: Descripción del Escenario Dos



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012 y de la Asociación Salvadoreña del Fondo de Pensiones.

Un aspecto importante a tomar en cuenta es que, en el recorrido realizado de los programas implementados en el marco del Sistema de Protección Social Universal, considerando las diferentes etapas de la vida de una persona, en ningún momento se toma en cuenta a las personas, de todas las edades, que se encuentran en las calles sin hogar y que se alimentan y satisfacen sus necesidades básicas de la caridad de personas más afortunadas. Dado que la mayoría de estas personas se encuentran en situaciones precarias y, como consecuencia, tienden a acudir a la realización de actividades ilegales, es necesaria la asistencia, no solamente económica y/o educativa, sino también psicológica.

3.2 Sostenibilidad del Sistema

En los últimos cinco años, según lo planteado por Secretaría Técnica de la Presidencia en su “Informe de resultados 2010 y proyecciones 2011” e “Informe de resultados 2012 y proyecciones 2013”; la inversión en programas sociales realizada en los últimos años es mayor a la realizada antes de 2009. El avance en la inversión en programas sociales es notoria. En la siguiente tabla se puede evidenciar el aumento, que para el 2010 se invirtió un total de 134 millones de dólares, en 2011 la inversión social un monto de 173.5 millones de dólares, para el 2012 la inversión se estima por 354.72 millones y para el 2013 se proyectó invertir un total de 437.44 millones. Con estos niveles de inversión se espera que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable del país.

Cabe señalar que la inversión en infraestructura no se ha dejado de lado, sin embargo para el 2013, se observa que la inversión en programas sociales es relativamente mayor al compararla con la inversión en infraestructura.

Tabla 6: Inversión en Programas Sociales, El Salvador 2010 – 2013
(Millones US\$)

Años	2010	2011	2012	2013
Programas Social	134	173.5	354.72	437.44
Infraestructura social	347.9	644.5	478.7	381.4
Totales	481.9	818	833.42	812.84

Fuente: Elaboración propia con base en “Informe de resultados 2012 y proyecciones 2013”, elaborado por Secretaría Técnica de la Presidencia.

Como parte de los programas sociales, en los cuales se ha invertido, se encuentran los siguientes:

Tabla 7: Inversión Social en El Salvador, 2010 y 2011

INVERSIÓN SOCIAL	Monto 2010 en millones de \$	Monto 2011 en millones de \$
Paquetes escolares	80	75
Alimentación escolar	23	28.4
Bonos educación y Salud	24.3	19.7
Becas educación		10
Becas FOMILENIO	0.5	1.918
Pensión Básica Universal	4.4	14.5
Programa Atención Temporal al Ingreso	1	24
Total	133.2	173.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de “Informe de resultados 2010 y proyecciones 2011”, elaborado por Secretaría Técnica de la Presidencia.

La relevancia que ha cobrado la inversión en la protección social en los últimos años, se puede evidenciar en los montos asignados a cada uno de los programas sociales; es de notar el caso de programa Comunidades Solidarias, cuya inversión

para el 2012 fue de 41.82 millones de dólares y para el 2013 se espera se realice por un monto de 49.47 millones de dólares, en la siguiente tabla se aprecia el monto destinado para los programas sociales que forman parte de la protección social en el país.

Para llevar a cabo esa la inversión estado debe contar los recursos necesarios para realizarla. A demás de contar con los recursos es decir una fuente de financiamiento que sea constante, se debe además de contar con una institucionalidad que permita que los programas que forman parte del SPSU se prolonguen independientemente de los gobiernos en turno.

Tabla 8: Inversión Social en El Salvador para el año 2012 y 2013

Inversión social	Monto 2012	Monto 2013
	Millones \$	Millones \$
Plan Social Educativo	97.1	118.67
Comunidades Solidarias	41.82	49.47
(Transferencias Monetarias)		
Reforma Salud	57.7	60.9
Agricultura Familiar	59.2	61.8
Cuidad Mujer	22	11
Programas de acceso a Vivienda	76.9	135.6
Totales	354.72	437.44

Fuente: Elaboración propia con base en datos de “Informe de resultados 2012 y proyecciones2013”, elaborado por Secretaría Técnica de la Presidencia.

3.2.1 Sostenibilidad jurídica y financiera

La sostenibilidad financiera, jurídica y política del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) en el país, es de un elemento esencial que permite asegurar a largo plazo el funcionamiento del mismo. Establecer esa sostenibilidad es actualmente es uno de los temas que ha generado discusión entre los actores

sociales nacionales e internacionales. El no registrarse un respaldo legal, financiero e institucional que garantice la estabilidad del SPSU genera incertidumbre entre los mismos actores sociales y por supuesto entre aquellos que gozan de dichos programas.

Financieramente la mayor parte de los programas que conforman el SPSU han sido financiados por fuentes externas; se según información publicada en el sitio oficial de Secretaria Técnica de la Presidencia: el detalle de los fondos que se han utilizado para la ejecución del programa Ciudad Mujer; son fondos provenientes de un préstamo de \$20 millones de dólares realizados por el Banco Interamericano de desarrollo (BID); con el que se construyó Ciudad Mujer Santa Ana, en el cual se utilizó un monto de \$4.3 millones; con dicho préstamo también se edificó y equipo la sede de Usulután, a un costo de \$3.7 millones más \$400 mil en equipamiento y mobiliario.

Por otra parte el PATI ha recibido 14 millones de dólares de parte de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), para expandir el programa. El apoyo que USAID para el programa PATI es parte, según lo describe la secretaria técnica, del esfuerzo más grande para ayudar al gobierno salvadoreño para implementar el plan anti-crisis, para el cual proporciona un programa valorado en 29 millones de dólares y titulado “Mitigando los Efectos de la Crisis Económica Mundial”, el apoyo es un préstamo de 50 millones de dólares, de los que han sido desembolsados 26.13 millones; el primer componente de este préstamo tiene un monto asignado de 37.3 millones de dólares.

Como parte de los préstamos, se encuentra el realizado por el BID, destinado al “Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de AUP, fase II” (2012-2015), el cual asciende a 70 millones de dólares, dicho préstamos entro en vigencia el 8 de agosto de 2011, (PIC III).

Para el financiamiento se cuenta con donaciones, entre la cuales se encuentran: las realizadas por la Agencia Andaluza de Cooperación para el Desarrollo (AACID), quien canalizó a través del FISDL su apoyo al Programa Comunidades Solidarias; mediante tres convenios iniciados entre 2008-2009 por un total de 8.7 millones de euros (12.7 millones de dólares). Principalmente para la inversión en salud, educación, infraestructura vial, agua potable, saneamiento y desarrollo productivo. Hasta marzo 2013 se habría contratado un monto total de 5.13 millones de dólares, (PIC III).

Estos préstamos y donaciones han permitido la ejecución de programas que forman parte del SPSU en el país; sin embargo es importante señalar, que dado que el financiamiento se deriva de recursos externos, por los que hay que pagar intereses o en el caso de las donaciones aunque no hay contrapartida estos no tienen mayor continuidad. En este orden se puede evidenciar que ante la implementación de estos programas es necesario contar con recursos propios que permitan una estabilidad en el largo plazo.

Cabe señalar que en el país parte del financiamiento de los programas que forman parte de SPSU, entre ellos comunidades solidarias, es gracias a donaciones y préstamos internacionales; parte de esta información es detallada en el decreto No. 134, titulado "*Reformas la ley de presupuestos en la parte que corresponde a la secretaria técnica de la presidencia de la república y al fondo de inversión social para el desarrollo local (FISDL)*", el cual fue publicado el 21 de septiembre de 2012. En el cual se establecen los montos que están destinados a cada uno de los programas que forman parte de CS entre otros.

3.2.2 Sostenibilidad política e institucionalidad del SPSU

Las instituciones encargadas de brindar cobertura a servicios sociales en el país actúan bajo distintas leyes, reglamentos y directrices; suele ocurrir que no comparten información y no se disponen de indicadores comunes que permitan dar seguimiento al funcionamiento de los programas que integran el SPSU. Ante

este contexto se vuelve necesario fortalecer la institucionalidad y crear leyes que respalden la funcionalidad y la sostenibilidad del SPSU a largo plazo.

Los avances en cuanto a la institucionalidad y legalidad del sistema de protección social en el país, han sido pocos, dado que, hasta el presente año (2013), en uno de los periódicos nacionales de mayor circulación, se plantea el anuncio del presidente Mauricio Funes, con respecto al anteproyecto de ley, para que los programas sociales sean una “obligación” para los gobiernos futuros.

De acuerdo a (CEPAL, 2006), un sistema de protección es más que una estructura institucional; es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables. Esto supone instituciones, normas, programas y recursos.

3.3 Panorama actual del SPSU

El marco de la celebración del Foro Internacional “El Sistema de Protección Social Universal salvadoreño: un legado para las presentes y futuras generaciones”, cuyo país sede fue El Salvador; se analizó el tema “Sostenibilidad de la Protección Social: Fiscal, Institucional y Marco Legal”, en dicho análisis fueron identificadas algunas sugerencias para el SPSU, por parte de Ángel Marcos (Coordinador a adjunto de AECID/OTC El Salvador) entre las principales se encuentran:

- Debe haber una planificación presupuestaria.
- Organización de los programas respectivos indicadores de desempeño.
- Educación legislativa que garantice la inversión social y la sostenibilidad de la misma.
- Focalización de los subsidios, estudiar nuevas asignaciones de estos.
- Mejorar el sistema contributivo y plantearse una posible reforma para el sistema de pensiones.
- Asegurar la continuidad y el enfoque de gradualidad.

Estas sugerencias se realizan con base en la situación actual del SPSU en el país, se observa que el nivel de importancia de sostenibilidad es uno de los puntos claves para el éxito de dicho programa, sin embargo queda a decisión de los actores políticos determinar la continuidad de dicho sistema.

Es importante considerar el actuar del Estado con respecto al interés que muestra ante la necesidad de una ley que rija el SPSU; evidencia de ello es el anuncio que realizó el presidente de la Republica en su programa radial, en el cual dijo:

“Dentro de un mes vamos a presentar a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para establecer como obligatoria la continuidad de los programas que forman parte del Sistema de Protección Social Universal. Me refiero al anteproyecto de ley de desarrollo social, una normativa legal, un cuerpo jurídico que todos los gobiernos que nos sucedan deberán respetar”.

El anuncio sobre el ante proyecto de ley es uno de los últimos acontecimientos entorno a la protección social; cabe destacar que desde la propuesta del SPSU en el plan quinquenal (2009-2014), es el primer evento que busca la estabilidad jurídica, con el fin de prolongar a largo plazo el sistema de protección social con el que se busca la protección de la población más vulnerable del país. Ahora bien es de esperar la resolución de la propuesta de ley, de acuerdo a la respuesta que se tenga, se podrá confirmar el interés por la mejora de la población.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La protección social se ha convertido en una herramienta indispensable de la política social para contribuir al desarrollo económico y social de diferentes países; en el caso de El Salvador, y a partir del análisis previamente realizado, se concluye que el Sistema de Protección Social Universal podría constituirse, a largo plazo, en la base de un nuevo modelo de desarrollo económico si se consideraran dos aspectos importantes: la calidad de los servicios brindados y otros factores que contribuyan a la disminución de las brechas de desigualdad. El primero se refiere a la calidad de los servicios que las instituciones, públicas y privadas, brindan a toda la población. Para cumplir con esto es necesario que la protección social en el país sea implementada como un verdadero sistema que integre a dichas instituciones, y cuyo principal objetivo sea el contribuir a garantizar una mejor calidad de vida a las personas, especialmente a las que se encuentran en condiciones de pobreza extrema y que, por lo tanto, se encuentran más necesitadas de estos servicios. El segundo aspecto está relacionado con la consideración de ciertos factores como principios a partir de los cuales se diseñe e implemente el sistema de protección social en el país y que, en su ejecución sean considerados como ejes transversales del sistema. Estos principios se refieren a la integralidad, enfoque de género y la prevención de violencia; los cuales deberían de ser abordados a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida de una persona como una estrategia para reducir, a largo plazo, las brechas de desigualdad existentes en el país.

Tomando en consideración lo expuesto en el párrafo anterior, a continuación se plantean algunas recomendaciones que podrían contribuir a establecer un Sistema de Protección Social Universal cuya implementación oriente al país a su consecución del desarrollo económico y social. Estas son las siguientes:

- Dado que no existe una visión de país definida, se considera necesario impulsar su creación con el fin de fomentar, a largo plazo, una cultura política que propicie su continuidad.
- Ante la falta de un marco legal que regule la protección social, surge la necesidad de aprobar una ley que establezca mecanismos de funcionamiento y de sostenibilidad, a la vez que le dé cuerpo jurídico a la institución que rija el mismo.
- En la actualidad no existe una institución que administre, ejecute y evalúe los programas enfocados a la protección social de forma integral. Por tanto, crear un Ministerio de Desarrollo Social debe ser uno de los objetivos del Estado. Con ello se esperaría un mayor control de los programas, a la vez que se encargue de velar por que se ejecuten con eficacia y eficiencia. Con la creación de dicha institución se estaría garantizando la continuidad de los programas pese a la alternancia política en el gobierno.
- Es necesario establecer un sistema centralizado que consolide resultados de los programas que integran el sistema de protección social, que arroje resultados más certeros con los cuales se pueda medir el impacto que tienen en la población y por consiguiente en el desarrollo del país.
- Considerando el alto índice de violencia y el riesgo de pertenecer en agrupaciones ilícitas en las zonas que se encuentran en condición de extrema pobreza, es necesario que todos los programas implementados en el marco de la protección social en El Salvador incorporen un componente de prevención de violencia, abordándola, tal y como se menciona, desde una perspectiva de “prevención” en cada etapa de la vida. Se recomienda una atención y seguimiento psicológico, tanto de manera individual como familiar.

- Actualmente en el país, la mayor parte de los programas ejecutados en el marco del SPSU corresponden al componente no contributivo, los cuales generan un aumento en el gasto social. Algunos de estos, si no es que la mayoría, son financiados por donaciones y préstamos de otros países. Por lo tanto, a largo plazo, los programas ejecutados correspondientes a este componente se vuelven insostenibles independientemente la vía de financiamiento actual (donaciones y préstamos de otros países). Dado lo anterior, es necesario diseñar e implementar mecanismos orientados a reforzar la política social en el componente contributivo. Un aspecto clave a tomar en consideración en este tema consiste en fortalecer las políticas relacionadas a la inserción, tanto laboral como productiva; de tal manera que las personas tengan la capacidad de sostenerse a sí mismas, y así, disminuir la carga del Estado.
- De acuerdo al contexto en el cual surge el SPSU, los programas sociales están enfocados a aliviar los efectos que la crisis genera en la población más vulnerable del país, por eso el enfoque de la protección social en la parte no contributiva. Ante esta situación se convierte en un verdadero reto para el Estado establecer medidas que permitan un equilibrio en cuanto a la creación de políticas que promuevan el crecimiento del componente no contributivo, que promuevan el empleo formal y la incorporación del sector informal.
- Tal y como se constató en el capítulo anterior, el financiamiento de los programas que integran el SPSU dependen en gran medida de préstamos y donaciones; ante tal situación debe haber una mayor participación de los recursos internos; por medio de un aumento en la carga tributaria; de manera tal que incentive a una disminución en los niveles de deuda con los que cuenta el país. Con ello se podría asegurar un mayor margen de maniobra del estado en cuanto al SPSU.

- Dado que el objetivo principal de la protección social consiste en contribuir a la reducción de la pobreza y mejorar las condiciones de vida la población más vulnerable y que se encuentra en condiciones de pobreza extrema, el SPSU pone especial énfasis en el eje de capital humano, el cual plantea la implementación de un grupo de medidas, estrategias y/o políticas sociales principalmente orientadas a romper el círculo de pobreza en el que se encuentran las familias. Estas medidas incluyen tanto la reinserción al sistema educativo como el aumento del promedio de escolaridad, la atención en salud, el fortalecimiento de los mecanismos de inserción laboral, la asistencia y asesoría técnica para nuevos emprendimientos, entre otras. Desde su implementación, el país ha experimentado un aumento en la inversión en programas sociales enfocados a la mejora del capital humano.

Sin embargo, y dado que es un objetivo cuyo cumplimiento se visualizará a largo plazo, es necesaria la incorporación de otros procesos y/o mecanismos que garanticen su efectividad. Tal es el caso de mecanismos de monitoreo y seguimiento tanto de forma individual a cada programa, como de manera integral cuyo centro de atención sea la persona participante; de tal manera que exista un control que garantice, a corto plazo, que estas personas están adquiriendo destrezas y capacidades que fortalezcan el capital humano y que permitan, a largo plazo, contribuir al desarrollo económico y social del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V.; Arim, R.; Rubio, M.; Vigorito, A.; (2005) Pobreza, Red de Protección Social y Situación de la Infancia en Uruguay, Uruguay.
- Banco Interamericano de Desarrollo (febrero 2006), “*El Gasto Público en EL Salvador*”.
- CEPAL, revista 79 (abril 2003), “Las empresas transnacionales y a búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana”.
- CEPAL 2011, La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: *Seguimiento de las medidas de política, actualización al 31 de diciembre de 2011*.
- CEPAL 2011, Protección social inclusiva en América Latina; Una mirada integral, un enfoque de derechos
- Estrada Jessica, (2011), “Transparencia y Participación en presupuestos de inversión social destinados a comunidades pobres de El Salvador”, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Diciembre de 2011.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (junio 2009), “En la búsqueda de la sostenibilidad fiscal; el gasto y la deuda publica en El Salvador”.
- Fonseca Ana, 2006, Los Sistemas de Protección Social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas.
- Guerrero, R., El Concepto de la Protección Social, Colombia.
- Gobierno de El Salvador, (2005), Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014
- Horst Schönbohm, (1996), La Seguridad social en América Latina: seis experiencias diferentes.

- J. Franzoni. (2013), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe El Salvador*, CEPAL.
- Larraín y Sachs, (2004), *Macroeconomía en la economía global*. México Prentice Hall Hispanoamérica
- Mesa-Lago C. y De Franco M. (2010), *“Estudio sobre la “Protección Social en Centroamérica 2010”*, Financiado por la Unión Europea a través de Framework Contract Commission.
- Martínez Julia (2013), *“Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador”*, Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), Ministerio Federal de Cooperación Económica, GIZ, Santiago de Chile, enero 2013.
- Martínez R. y Paz M. (editores) (2010), *“El gasto social en El Salvador, el Paraguay y el Perú”*. CEPAL y GIZ, División de Desarrollo Social Santiago de Chile, Mayo 2010.
- Martínez O, (2000), *“El Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en El Salvador; Iniciativa 20/20, Cuadernos sobre Desarrollo Humano”*. PNUD-UNICEF- Ministerio de Relaciones Exteriores. Noviembre 2002
- Montesino, Mario (2007), *“La importancia de la Fuerza de Trabajo y de la Racionalidad Reproductiva para la Gestión del Desarrollo”*, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Mayo 2007.
- Montoya, Aquiles (2000). *“Apuntes de Desarrollo Económico”*. El Salvador Editores Críticos.
- Mesa Lago Carmelo, De Franco Mario, (2010), *Estudio sobre la Protección Social en Centroamérica*, anexo 1 Republica de El Salvador.
- Montoro Romero (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política social*.

- Organización Internacional del Trabajo, (1984), *Introducción a la Seguridad Social*
- Organización de las Naciones Unidas (2011), La reacción de los Gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional.
- PNUD, (2010), Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente.
- PNUD, (2001), Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2001.
- Rivera Campos Roberto, (2000), “*La economía salvadoreña al final del siglo. Desafíos para el futuro*”, FLACSO El Salvador, San Salvador, enero 2000.
- Sen Amartya, (2000), *Desarrollo y libertad*. Primera Edición, Traducido por E. Robasco y L. Toharias, Editorial Planeta México
- Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador (2012) *Documento Base Comunidades Solidarias*, El Salvador.
- Sánchez Sonia Iveth, (1992) “*Ayuda Externa y más pobreza en el Salvador*”, Revista realidad.
- Simone Cecchini. Rodrigo Martínez, (2011), Protección social inclusiva en América Latina, una mirada integral, un enfoque de derechos.
- Secretaría Técnica, (2013), *Resumen Ejecutivo del SPSU*

Sitios Web

- ASAFONDOS, estadísticas de cotizantes a AFP hasta diciembre 2012, [En línea]. El Salvador, disponible en: <http://www.asafondos.org.sv/estadisticas.asp> [Accesado el día 2 de julio de 2013]
- Bissio Roberto, Roberto Bissio, (2007), *Hacia un Nuevo Contrato Social Global*, Social Watch,[En línea] Disponible en:http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/es/introduccion2007_esp.pdf[Accesado el día 16 de mayo de 2013]
- Banco Mundial, 2013, Datos Salud, [En línea], disponible en: <http://datos.bancomundial.org/tema/salud>, [Accesado el día 20 de julio de 2013] Comisión
- Económica para América Latina y el Caribe, *Estadísticas e Indicadores*, [En línea] disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e [Accesado el día 3 de julio de 2013]
- Dirección General de Estadísticas y Censos, (2012) Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012 [En línea], El Salvador, disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html> [Accesado el día 2 de julio de 2013]
- Flores R. (2013) *Funes busca convertir en Ley los programas sociales* La Prensa Gráfica, 21 de julio de 2013 [En línea] disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/funes-busca-convertir-en-ley-programas-sociales>
- Ministerio de Economía, Republica de El Salvador, (2011), [En línea] disponible en: http://www.minec.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=55:encuesta-de-hogares-y-propositos-multiples-2011-y-la-actualizacion-de-las-series-del-primer-semester-para-el-periodo-2000-2012&Itemid=63 [Accesado el día 1 de mayo de 2013]

- Ferriera N. y FortezaA., *Protección Social en Uruguay, Financiamiento, cobertura y financiamiento 1990-2002*, Oficina Internacional del Trabajo, [En línea] disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Protecci%C3%B3n%20Social%20en%20Uruguay.pdf>[Accesado el día 16 de julio de 2013]
- Herrasti (1998), *Política Social: Conceptos, Métodos y Conceptos*. [En línea] Disponible en <http://politica-social-mexico.blogspot.com/2009/01/12-conceptualizacin-de-la-poltica.html> [Accesado el día 15 julio 2013].
- Oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (2013), *Convención sobre los Derechos del Niño*, [En línea]. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> [Accesado el día 16 de julio de 2013]
- Red Nacional de Empleo, (2013), [En línea] El Salvador, disponible en: <http://www.renacempleo.gob.sv/> [Accesado el día 12 de julio de 2013]
- Saavedra, (1968) *Política Social: Conceptos, Métodos y Conceptos*. [En línea] Disponible en <http://politica-social-mexico.blogspot.com/2009/01/12-conceptualizacin-de-la-poltica.html> [Accesado el día 15 julio 2013].
- Saludas T., LuisJ., (2010), *Revolución Industrial y sus consecuencias*, [En línea], disponible en: <http://www.emagister.com/curso-revolucion-industrial-sus-consecuencias-2-3/seguridad-social-sintesis-historica>[Accesado el día 5 de mayo de 2013]

ANEXOS

Anexo No. 1

El Salvador, Composición de la población 2005-2012.

Años	Mujeres	% mujeres	Hombres	% hombres	Total
2005	3,616,302	52.68%	3,247,778	47.32%	6,864,080
2006	3,691,850	52.89%	3,288,429	47.11%	6,980,279
2007	3,036,350	52.86%	2,708,225	47.14%	5,744,575
2008	3,221,152	52.61%	2,901,261	47.39%	6,122,413
2009	3,240,662	52.69%	2,910,291	47.31%	6,150,953
2010	3,259,023	52.72%	2,922,382	47.28%	6,181,405
2011	3,249,627	52.30%	2,964,103	47.70%	6,213,730
2012	3,296,491	52.75%	2,952,771	47.25%	6,249,262
Promedio		52.69%	Promedio	47.31%	

Fuente: Elaboración propia con base en Datos de EHPM de El Salvador 2005-2012.

Anexo No. 2

Afiliados al Sistema de Seguridad Social, según el rango de edades de 20-59 y el porcentaje del total; periodo 2005-2012.

Año	Afiliados al Sistema de Ahorro de Pensiones	Población entre 20 y 59 años	Porcentaje que representan los afiliados
2005	504,971	3113,661	16%
2006	538,370	3206,786	17%
2007	568,996	2661,696	21%
2008	566,189	2840,386	20%
2009	551,520	2895,751	19%
2010	570,554	2938,399	19%
2011	601,763	2993,311	20%
2012	631,348	3046,145	21%
Promedio del periodo			19%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASAFONDOS y EHPM.

Anexo No. 3

El Salvador, Indicadores de Salud, periodo 2005-2012.

Años	Esperanza de vida (años)	Tasa de mortalidad infantil (%)
2005	70.7	19.9
2006	70.9	18.6
2007	71.1	17.3
2008	71.3	16.1
2009	71.5	15.1
2010	71.7	14
2011	71.9	13.1
2012	72.4	-

Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT y WDI.

Anexo No. 4

El Salvador; tasa de desempleo, periodo 2005-2012.

Años	Tasa de desempleo
2005	7.2
2006	6.6
2007	6.3
2008	5.9
2009	7.3
2010	7.1
2011	6.6
2012	6.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2005-2012.

Anexo No. 5

El Salvador, Pensionados al 2012.

Tipo	Número de personas pensionadas.
Sistema de Ahorro de Pensiones	18,905
Sistema de Pensiones Público	70,825
Total de pensionados Sistema de Pensiones	89,730
Pensionados SPSU	25000
Total pensionados	114,730

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ASAFONDOS y STP.

Anexo No. 6

Municipios de Intervención de Comunidades Solidarias Urbanas

Municipios	Municipios
Ahuachapán, Ahuachapán (proyecto piloto)	San Salvador, San Salvador
San Martín, San Salvador (Proyecto piloto)	Santa María, Usulután*
Santa Ana, Santa Ana	Nahuizalco, Sonsonate
Colón, La Libertad	Cuidad Arce, La Libertad
San Miguel, San Miguel	Jiquilisco, Usulután
San Vicente, San Vicente	Izalco, Sonsonate
San Marcos, San Salvador	Zacatecoluca, La Paz
Quesaltepeque, La Libertad	San Juan Opico, La Libertad
Apopa, San Salvador	Panchimalco, San Salvador
Ilopango, San Salvador	Acajututla, Sonsonate
Tonacatepeque, San Salvador	Sonsonate, Sonsonate
Cuscatancingo, San Salvador	Mejicanos,
Soyapango, San Salvador	

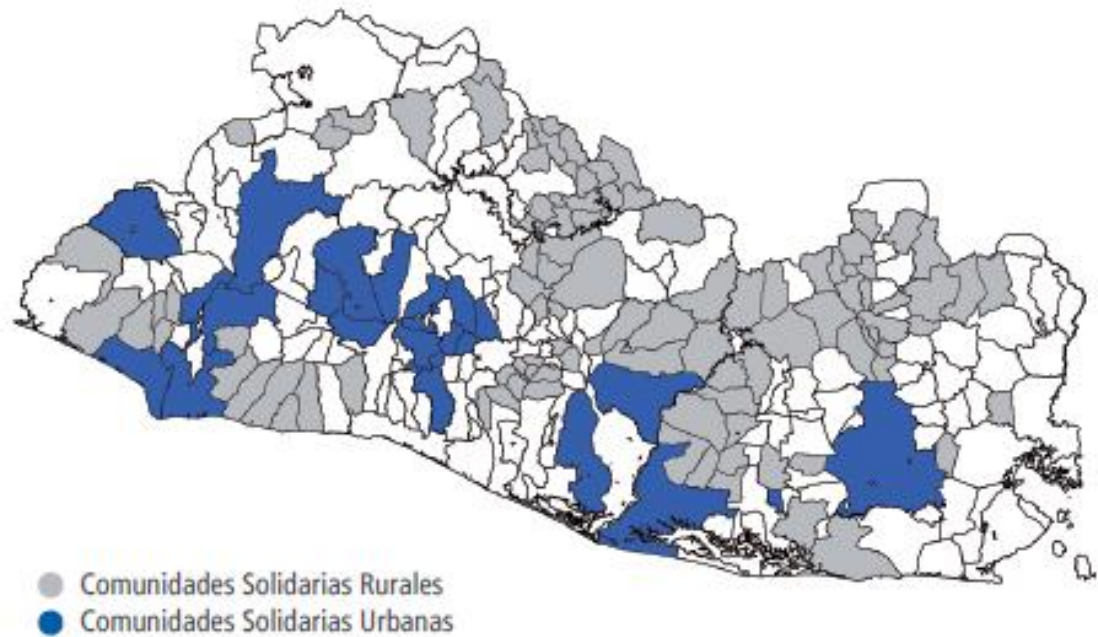
*Se Incluyó el municipio de Santa María, ya que está en proceso de conurbación con el área urbana de Usulután.

**Algunas intervenciones de Comunidades Solidarias Urbanas pueden ampliarse al resto de los municipios del Área Metropolitana de San Salvador debido a su conurbación.

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2010

Anexo 7:

Mapa de Intervención del Sistema de Protección Social Universal



Comunidades Solidarias Rurales: 100 municipios

Comunidades Solidarias Urbanas: 412 asentamientos urbanos precarios en 25 municipios

Aproximadamente 30% de los hogares están en situación de pobreza. Eso constituye alrededor del 13.5% de la población total del país.

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia

Anexo No. 8 El Salvador, datos sobre composición de la población, según sexo y zona geográfica para el año 2005.

Años	0-19 años			20-59 años			60 y más años			Población total		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Urbano	Rural	Total
2005	1500,685	1565,901	3066,586	1736,554	1377,107	3113,661	379,063	304,770	683,833	4111,412	2752,668	6864,080
2006	1524,669	1580,604	3105,273	1797,306	1409,480	3206,786	369,875	298,345	668,220	4181,639	2798,640	6980,279
2007	1211,757	1277,189	2488,946	1478,152	1183,544	2661,696	346,441	247,492	593,933	3599,006	2145,569	5744,575
2008	1304,620	1360,661	2665,281	1576,198	1264,188	2840,386	340,334	276,412	616,746	3969,956	2152,457	6122,413
2009	1285,524	1336,455	2621,979	1602,337	1293,414	2895,751	352,801	280,422	633,223	3884,432	2266,521	6150,953
2010	1276,812	1323,497	2600,309	1624,741	1313,658	2938,399	357,470	285,227	642,697	3864,309	2317,096	6181,405
2011	1253,707	1325,169	2578,876	1634,148	1359,163	2993,311	361,772	279,771	641,543	3871,332	2342,398	6213,730
2012	1245,686	1270,088	2515,774	1663,250	1382,895	3046,145	387,555	299,788	687,343	3910,412	2338,850	6249,262

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2005-2012.

Anexo 9: Componentes y medidas de Comunidades Solidarias Urbanas

Comunidades Solidarias Urbanas				
EJES	COMPONENTES	OBJETIVOS	ACCIONES	ESCALA
Capital Humano	Bonos a la educación	a) promover la disminución de la deserción escolar en el tercer ciclo y el bachillerato, la disminución de las brechas de género existentes en la educación media y la reincorporación al sistema escolar de las madres adolescentes que abandonaron los estudios; b) fomentar la finalización del bachillerato y c) promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación de niñas, niños y jóvenes con discapacidad	a) Bono por asistencia a clases b) Bonos adicionales especiales c) Bonos especiales para el fomento de finalización del bachillerato:	Asentamientos urbanos precarios del municipio
	Atención integral para la primera infancia	Impulsar el desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 6 años con el mejoramiento de la calidad y cobertura en la educación inicial en los asentamientos de mayor precariedad ubicados en los municipios priorizados por el programa.	a) Modalidad de educación institucional b) Modalidad de educación comunitaria:	Municipal
	Programa Nuestros Mayores Derechos (incluye Pensión Básica Universal)	Contribuir a mejorar las condiciones de vida y el ejercicio de derechos de las personas adultas mayores y la promoción de una cultura de respeto en la familia, la comunidad y la sociedad en general.	a) Pensión Básica Universal b) Promoción de salud y nutrición c) Aprendiendo juntos y juntas: d) Ejerciendo derechos y ciudadanía e) Recreando tradiciones y cultura: f) Mejorando y habilitando espacios: g) Promoción de la autonomía económica:	Asentamientos urbanos precarios del municipio
	Oferta de nutrición y salud	Contribuir a mejorar la situación de salud de la población de los municipios que serán intervenidos, así como el estado nutricional de los grupos prioritarios que habitan en los asentamientos seleccionados, todo ello en el marco de la Estrategia de Atención Primaria de Salud Integral puesta en marcha por el Ministerio de Salud.	El primer nivel de atención de la red estará constituido por los Equipos Comunitarios de Salud Familiar -Estrategia de atención integral a las enfermedades prevalentes de la infancia - Promoción intensiva de la lactancia materna exclusiva y la alimentación complementaria saludable.	Municipal
	Prevención social de la violencia con énfasis en niño, juventud y violencia de género	Contribuir a la disminución del riesgo social y de género, para mejorar los niveles de convivencia y la cohesión social en asentamientos urbanos de mayor precariedad seleccionados por el programa.	incorpora acciones específicas encaminadas a la prevención y atención a la violencia contra las mujeres o violencia de género, como parte del esfuerzo por visibilizar y abordar de forma específica este tipo de violencia en las estrategias de política pública nacional y local.	Asentamientos urbanos precarios del municipio
Servicios básicos	Mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios	Mejorar las condiciones habitacionales y el acceso y disponibilidad de servicios básicos de las familias residentes en asentamientos urbanos de mayor precariedad de los municipios seleccionados.	*Introducción de servicios de agua potable y alcantarillado. *Disposición adecuada de aguas servidas. *Drenaje pluvial. *Mejora de condiciones sanitarias de las viviendas.-Infraestructura vial. *Habilitación de espacios comunales y pamiento social. *Mejoramiento de las redes de electricidad y alumbrado. *Obras de protección ambiental (reforestación). *Obras de mitigación de riesgos *Legalización de propiedades.	Asentamientos urbanos precarios elegibles de los municipios
	Introducción de los servicios de agua potable y saneamiento básico en asentamientos urbanos precarios	Mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan en asentamientos urbanos precarios al incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico, con la introducción, mejora, rehabilitación o ampliación de sistemas de agua potable y saneamiento básico.	*Diagnósticos sobre la situación del servicio de agua potable y saneamiento en las comunidades seleccionadas, con el fin de conocer la problemática y plantear alternativas de solución. *Caracterización de los servicios a intervenir en los asentamientos urbanos precarios seleccionados por medio del diseño de un perfil básico que establezca la alternativa de solución más viable, tomando en cuenta la factibilidad técnica y económica. *Preparación de los diseños finales de las intervenciones que se realizarán. *Ejecución de las obras de infraestructura en agua potable o saneamiento definidas en los diseños finales elaborados. *Entrega a las gerencias regionales correspondientes de las obras ejecutadas, para su operación y mantenimiento.	Asentamientos urbanos precarios elegibles
	Reducción de vulnerabilidad en asentamientos urbanos precarios	Reducir la vulnerabilidad ante desastres ambientales de las familias que habitan en los asentamientos con mayor precariedad.	Para casos especiales, como el Área Metropolitana de San Salvador, se contempla la construcción de obras de gran envergadura que la abarquen, tales como lagunas de laminación y reparación de bóvedas en las cuencas altas de los principales ríos y quebradas.	Asentamientos urbanos precarios en condición de riesgo

Comunidades Solidarias Urbanas				
EJES	COMPONENTES	OBJETIVOS	ACCIONES	ESCALA
Generación de ingreso	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso	Proteger el ingreso a corto plazo y mejorar la empleabilidad de la población que vive en mayores condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión de las áreas urbanas del país, en particular mujeres jefas de hogar y jóvenes, quienes por diferentes escenarios de crisis ven agudizada su situación de precariedad	a) Participación en proyectos comunitarios b) Cursos de formación vocacional c) Fortalecimiento de las instituciones participantes	Asentamientos urbanos precarios del municipio
	Intermediación laboral	Facilitar la búsqueda de empleo y el desarrollo de habilidades, capacidades y destrezas necesarias de las personas residentes en los asentamientos urbanos precarios del programa para su inserción en los mercados de trabajo.	a) Inducción laboral a las personas que demandan empleo b) Intermediación y vinculación para el desarrollo de pasantías y colocación en empresas del sector público y privado c) Programa piloto de empleo juvenil para jóvenes mujeres y hombres en riesgo, en el marco del Plan de Acción Nacional para el Empleo Juvenil d) Inventario de la inversión pública del municipio:	Asentamientos urbanos precarios del municipio
	Emprendimiento	Se desarrollaron dos pilotos en los municipios de Ahuachapán y San Martín e irá extendiéndose a los 25 municipios de Comunidades Solidarias Urbanas de acuerdo con la estrategia de ampliación de las bolsas de empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.	a) Apoyo a iniciativas productivas asociativas b) Promoción de capacidades de gestión empresarial c) Desarrollo de un producto con identidad por municipio	Asentamientos urbanos precarios del municipio
	Promoción de empleo intensivo en obra pública	Promover el acceso de las personas de los asentamientos urbanos precarios participantes en Comunidades Solidarias Urbanas a empleo decente generado por la inversión de proyectos y obras públicas.	a) Fortalecimiento y desarrollo institucional b) Implementación y consolidación del sistema c) Creación del sistema de acreditación para las microempresas asociativas d) Ejecución de pruebas piloto e) Evaluación, innovación y aprendizaje del sistema	Asentamientos urbanos precarios del municipio
Gestión territorial	Fortalecimiento institucional municipal	Fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, en particular su rol como promotores del desarrollo económico local, para asegurar la efectiva ejecución de las intervenciones del programa Comunidades Solidarias Urbanas.	*Proveer asistencia técnica y capacitación a los municipios para desarrollar y fortalecer sus capacidades de gestión administrativa, procesos de adquisiciones, gestión financiera, manejo de recursos humanos y planificación participativa. *Asistir en la implementación de la carrera administrativa municipal *Fortalecer procesos y sistemas para incrementar la capacidad de los gobiernos locales en el planeamiento participativo para el desarrollo local. *Fortalecer sistemas administrativos y procesos de contrataciones y adquisiciones, para una gestión financiera transparente de los gobiernos locales (acceso a información pública, un sistema de monitoreo y rendición de cuentas).	Municipio
	Fomento a la participación ciudadana	Promover e incentivar la participación protagónica y organizada de las mujeres y los hombres que habitan en los asentamientos seleccionados por el programa, en la organización, desarrollo y toma de decisión de las diferentes intervenciones planificadas.	*Los diferentes componentes de Comunidades Solidarias Urbanas y sus intervenciones deben garantizar la participación activa de las personas —en tanto titulares de derechos y sujetas de las acciones del Gobierno. *Para la constitución de la mesa local de Comunidades Solidarias Urbanas, la municipalidad asegurará la participación activa de representantes de los asentamientos urbanos precarios. Estos deberán elegirse, entre mujeres y hombres de forma representativa, en las asambleas comunitarias correspondientes, y se debe tener en cuenta la participación activa de la juventud	Municipio
	Gestión comunitaria de riesgos ambientales	Desarrollar y fortalecer las capacidades comunitarias y de las alcaldías para la gestión de riesgos ambientales de los asentamientos urbanos precarios, mediante la formación técnica y organizativa del personal municipal y de las personas con liderazgo en las comunidades.	*Gestionar la mitigación de riesgos existentes en las comunidades que amenacen la integridad de las personas, sus bienes o el suministro de servicios. *Disminuir la producción de condiciones de riesgo en las comunidades al evitar la construcción en zonas vulnerables. *Propiciar la pronta actuación de las comunidades al momento de eventos adversos, tanto en monitoreo, como alerta temprana, evacuación y albergue, por medio del mejoramiento de las capacidades de respuesta y el equipamiento básico para hacer frente a estos eventos.	Municipio

Fuente: Elaboración propia con base en documento base “Comunidades Solidarias”.

Anexo 10: Componentes y medidas de Comunidades Solidarias Rurales

Comunidades Solidarias Rurales			
EJES	COMPONENTES	OBJETIVOS	ACCIONES
Capital Humano	Bonos a la educación y salud	Promover el acceso a la salud de la población menor de cinco años y de las mujeres embarazadas y lactantes y la asistencia, permanencia y finalización de la primaria para menores de 18 años.	<ul style="list-style-type: none"> a) Bono a familias con menores de 5 años y mujeres embarazadas b) Bonos a aquellas familias que cumplen ambos criterios: con menores de 5 años o mujeres embarazadas y con menores cursando parvularia a sexto grado (menores de 18 años). c) Bonos a familias con menores cursando de parvularia a sexto grado (menores de 18 años)
	Oferta de Salud y Educación	Contribuir a que las familias accedan y se vinculen a los servicios de atención integral en salud y educación en los territorios de intervención.	<ul style="list-style-type: none"> a) Reorganización y fortalecimiento de la red del primer nivel atención. B) Programas de alfabetización. C) Formación y capacitación docente. D) Mejoramiento de los ambientes escolares y dotación de recursos educativos suficientes. E) Mejoras en la infraestructura educativa en los centros escolares de los 100 municipios. f) Programa de alimentación escolar
	Programa Nuestros Mayores Derechos	Contribuir a mejorar las condiciones de vida y el ejercicio de derechos de las personas adultas mayores y la promoción de una cultura de respeto en la familia, la comunidad y la sociedad en general.	<ul style="list-style-type: none"> a) Pensión Básica Universal b) Promoción de salud y nutrición c) Aprendiendo juntos y juntas: d) Ejerciendo derechos y ciudadanía e) Recreando tradiciones y cultura: f) Mejorando y habilitando espacios: g) Promoción de la autonomía económica:
Servicios básicos	Infraestructura social básica	Reducir la brecha de acceso a servicios básicos y estratégicos en los municipios de pobreza extrema severa y alta.	<ul style="list-style-type: none"> a) Inversión en infraestructura social básica: <ul style="list-style-type: none"> 1. Agua potable y saneamiento básico 2. Electrificación rural b) Inversión en infraestructura estratégica: <ul style="list-style-type: none"> 1. Salud 2. Educación 3. Intervención piso y techo.

Comunidades Solidarias Rurales			
EJES	COMPONENTES	OBJETIVOS	ACCIONES
Generación de ingreso	Fomento de las Capacidades Productivas de las Familias	Fomentar el acceso de las familias participantes de Comunidades Solidarias Rurales a activos que les proporcionen una base productiva para la generación de ingresos promoviendo prioritariamente el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de mujeres	a) Dotación de incentivos en insumos y activos familiares (bajo titularidad femenina), a fin de constituir una base productiva mínima para el desarrollo de emprendimientos. b) Capacitación productiva y asistencia técnica. c) Vinculación a financiamiento d) Enlace con redes productivas o de comercialización.
	Promoción de Empleabilidad	Fortalecer las competencias y conocimientos de las personas sobre la base de servicios de formación profesional, habilitación para el trabajo y la vinculación con la demanda laboral de los municipios y los centros de trabajo nacionales.	a) Promoción del desarrollo de habilidades y capacidades para el empleo y el trabajo de mujeres y jóvenes como sujetos principales de las intervenciones. b) Apoyo para la intermediación laboral en búsqueda de empleo, incluyendo orientación laboral e intermediación de empleo en empresas localizadas en las zonas rurales y urbanas. c) Promoción del desarrollo de experiencias de empleo intensivo en inversión pública local como espacios que ofrecen trabajos permanentes y temporales en las zonas rurales.
	Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Producción	Crear y fortalecer las capacidades locales, en particular de las municipalidades y del comité municipal de Comunidades Solidarias Rurales, para identificar y aprovechar las oportunidades productivas y económicas del entorno.	a) Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales como promotores del desarrollo económico local. b) Asistencia a las acciones de articulación de las municipalidades con los actores públicos y privados relevantes para la promoción del desarrollo productivo y del empleo. c) Fomento del desarrollo de servicios de apoyo municipal a la incorporación productiva de las mujeres.
Gestión territorial	Fortalecimiento institucional municipal	Fortalecer las capacidades de las 100 municipalidades que participan en Comunidades Solidarias Rurales, para que sea más efectivo su apoyo en la ejecución y la gestión del programa	a) Permitir, a cada municipalidad, el acceso a orientación, atención a consultas e información sobre los diferentes programas sociales que el Gobierno ofrece. B) Facilitar a los gobiernos locales, información sobre el programa, sobre la importancia de su rol dentro del comité municipal de coordinación y sobre los diferentes programas sociales desarrollados por el gobierno central. c) Fortalecer las capacidades de gestión y organización. d) Desarrollar acciones de fortalecimiento a fin de habilitar espacios adecuados para las reuniones del comité municipal de coordinación y otros espacios de participación ciudadana.
	Fomento a la participación ciudadana	Fomentar la participación de la ciudadanía organizada incentivando su empoderamiento en los procesos de toma de decisión y gestión de las diferentes intervenciones.	a) Fortalecer la organización y participación comunitaria. B) Implementar mecanismos que faciliten el acceso al programa de las personas participantes y la población en general. C) Motivar la consolidación de estructuras organizadas para lograr eficacia en las intervenciones del programa. d) Impulsar y lograr control ciudadano y social de manera propositiva y fortalecer el liderazgo local con énfasis en las mujeres.

Fuente: Elaboración propia con base en documento base “Comunidades Solidarias”.