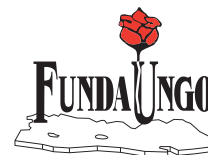


DOCUMENTO TÉCNICO BASE DE
PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA:
PROTECCIÓN SOCIAL



AGENDA
PRESIDENCIAL
EL SALVADOR 2019



DOCUMENTO TÉCNICO BASE DE PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA **PROTECCIÓN SOCIAL**



AGENDA
PRESIDENCIAL
EL SALVADOR 2019

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio académico con el propósito de poner a disposición de la sociedad, partidos políticos y la administración 2019-2024, una serie de documentos de propuestas de políticas públicas, para atender aquellos problemas que más afectan a las y los salvadoreños. Esta iniciativa ha sido denominada Agenda Presidencial.

Este esfuerzo contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Proyecto Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público. Los puntos de vista y opiniones que acá se expresan son responsabilidad de sus autores y las instituciones a las que representan, y no reflejan necesariamente los de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Consejo Directivo del Asocio:

Ricardo Córdova, Director Ejecutivo, FUNDAUNGO.

Andreu Oliva, sj, Rector, UCA.

Omar Serrano, Vicerrector Proyección Social, UCA.

Mario Olmos, sdb, Rector, UDB.

Humberto Flores, Vicerrector Académico, UDB.

Carlos Iván Orellana, Representante, UDB.

Roberto Rodríguez, Director, FLACSO Programa El Salvador

Carlos Ramos, FLACSO Programa El Salvador.

Comité Editorial de Agenda Presidencial:

Leslie Quiñónez, FUNDAUNGO.

Oscar Morales, FUNDAUNGO.

Elaboración:

María Elena Rivera, Investigadora principal, FUNDAUNGO.

Lorena Valle, Investigadora, FUNDAUNGO.

Lector externo:

Juan Meléndez.

Edición, diseño y diagramación:

Unidad de Comunicación Institucional, FUNDAUNGO.

Fotografía de portada:

Lucy Tomasino.

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

Todos los derechos reservados.

El Salvador, Centroamérica, abril de 2019.

Forma recomendada de citar:

Rivera M. y Valle L. (2019). Documento técnico base de propuesta de política pública: Protección social. FUNDAUNGO, UCA, UDB y FLACSO Programa El Salvador. El Salvador.

Contenido

Presentación	IX
Introducción.....	1
1. Marco de referencia: protección social con un enfoque integral de derechos.....	3
1.1. La protección social como elemento fundamental de la política social	3
1.2. Tensiones críticas y rasgos de los sistemas de protección social.....	3
1.2.1 Universalismo vs. Focalización	3
1.2.2 Esquema condicionado y esquema no condicionado.....	4
1.2.3 Esquema contributivo y esquema no contributivo	5
1.3. Protección social con enfoque de derechos.....	5
2. Diagnóstico de la Protección Social no contributiva en El Salvador y las Políticas en marcha.....	7
2.1. Aspectos Generales.....	7
2.2. Políticas en marcha: los programas que conforman el SPSU	15
2.2.1 Comunidades Solidarias Rurales.....	15
2.2.2 Comunidades Solidarias Urbanas.....	18
2.2.3 Estrategia de Erradicación de la Pobreza “Familias Sostenibles”	19
2.2.4 Programa de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor.....	22
2.2.5 Programa de Apoyo Temporal al Ingreso y JovenES con Todo	26
2.3. Valoraciones generales de la Protección Social no contributiva en El Salvador	29
2.3.1 Marco legal e institucional adecuado	29
2.3.2 Estrategia integral, coherente y coordinada de protección social	30
2.3.3 Principios de igualdad y no discriminación	30
2.3.4 Asegurar la no vulneración de derechos mediante las condicionalidades	31
2.3.5 Participación	32
2.3.6 Transparencia y acceso a la información.....	32
2.3.7 Rendición de cuentas y acceso a mecanismos de reclamo y reparación.....	33
3. Visión estratégica del tema.....	33
4. Propuestas y medidas	34
5. Hoja de ruta	37
Bibliografía	38
Anexos.....	41
Anexo 1. Variables utilizadas para la construcción del IRUP.....	41
Anexo 2. Municipios identificados como prioritarios para el Programa Comunidades Solidarias Rurales, por nivel de pobreza	42
Anexo 3. Ejes y componentes del programa Comunidades Solidarias Rurales	45
Anexo 4. Ejes y componentes del programa Comunidades Solidarias Urbanas	50
Anexo 5. Elementos generales de la Estrategia Familias Sostenibles.....	57

Índice de figuras

Figura 1. Componentes de la Política Social	7
Figura 2. Espacios de coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social	9
Figura 3. Priorización de hogares de acuerdo al puntaje obtenido en el IRUP.....	11
Figura 4. Articulación institucional e interoperabilidad para validación de información de caracterización de los hogares.....	12
Figura 5. Programas y acciones del Subsistema de Protección Social Universal.....	14
Figura 6. Componentes de la Estrategia “Familias Sostenibles”	20
Figura 7. Fases de intervención de Familias Sostenibles.....	21
Figura 8. Elementos básicos de la protección social con enfoque de derechos	29
Figura 9. Hoja de ruta para la protección social no contributiva en El Salvador, 2019-2024.....	37

Índice de gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de municipios incorporados en el programa CSR, por departamento a 2017	16
Gráfico 2. Montos anuales de inversión y tasas de crecimiento del Programa Comunidades Solidarias Rurales. El Salvador, 2009-2018.....	17
Gráfico 3. Número de familias beneficiarias anualmente por el programa CSU. El Salvador, 2012-2018	18
Gráfico 4. Montos anuales de inversión y tasas de crecimiento del Programa Comunidades Solidarias Urbanas. El Salvador, 2012-2018	19
Gráfico 5. Número de municipios intervenidos por PBU, por departamento, entre 2009 y 2015	23
Gráfico 6. Número de beneficiados por la Pensión Básica Universal entre 2009 y 2017.....	24
Gráfico 7a. Número de personas beneficiadas por el componente de PBU, por departamento, entre 2009 y 2015.....	24
Gráfico 7b. Número de personas beneficiadas por PBU, por sexo y por departamento, entre 2009 y 2015.....	25
Gráfico 8. Montos totales de la PBU por departamento, de 2009 a 2015.....	25
Gráfico 9. Montos ejecutados y beneficiarios del programa PATI (2011-2018)	27

Siglas y abreviaturas

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
AUP	Asentamientos Urbanos Precarios.
BFA	Banco de Fomento Agropecuario.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
Centa	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal.
CM	Ciudad Mujer.
CNR	Centro Nacional de Registros.
Conamype	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
CSR	Comunidades Solidarias Rurales.
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas.
Conaipd	Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad.
Digestyc	Dirección General de Estadísticas y Censos.
DUI	Documento Único de Identidad.
ELPS	Encuesta Longitudinal de Protección Social.
FisdI	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
Fonaes	Fondo Ambiental de El Salvador.
Fonavipo	Fondo Nacional de Vivienda Popular.
Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
GOES	Gobierno de El Salvador.
IML	Instituto de Medicina Legal.
Indes	Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador.
Injuve	Instituto Nacional de la Juventud.
Insaforp	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.
IRUP	Índice de Priorización o Calidad de Vida del Registro Único de Participantes.
Isdemu	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.
ISRI	Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral.
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
LDPS	Ley de Desarrollo y Protección Social.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería .
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Migob	Ministerio de Gobernación.
Minec	Ministerio de Economía.

Mined	Ministerio de Educación.
Minsal	Ministerio de Salud.
Mitur	Ministerio de Turismo.
MOP	Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano.
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
OIR	Oficina de Información y Respuesta.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
Pacses	Programa de Apoyo a las Comunidades Solidarias.
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.
PBU	Pensión Básica Universal.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
PMD	Pobreza Multidimensional.
PGR	Procuraduría General de la República.
PNC	Policía Nacional Civil.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PTC	Programas de Transferencias Condicionadas.
RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales.
RUP	Registro Único de Participantes.
Secultura	Secretaría de Cultura.
Seteplan	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
Siget	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.
SIS	Secretaría de Inclusión Social.
SPSU	Subsistema de Protección Social Universal.
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero.
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia.
UCA	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
UDB	Universidad Don Bosco.
UE	Unión Europea.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
Vmvdu	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio para la ejecución del Componente Agenda Presidencial, en el marco de la implementación del proyecto: *“Promoción de la participación ciudadana en el proceso electoral y debate público”*.

El Componente de Agenda Presidencial es una iniciativa que busca promover de forma participativa un conjunto de propuestas sobre temas claves y estratégicos de políticas públicas, desarrollados por especialistas con base en diagnósticos técnicos rigurosos, y consultas con organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa se ha impulsado desde enero de 2018 hasta el presente año, tomando ventaja de las oportunidades que el período electoral ofrece de cara al incremento del debate político, para realizar contribuciones y recomendaciones de política pública basadas en evidencia y consultas documentadas para ponerlas a disposición de la administración 2019-2024.

El Consejo Directivo del Asocio, conformado por las máximas autoridades de las instituciones participantes, priorizó a través de un proceso analítico y participativo, áreas temáticas, las que fueron validadas en sesiones de trabajo y talleres con expertos de las instituciones del Asocio, así como por un proceso de consulta realizado con 158 líderes comunitarios de 39 municipios, durante el mes de junio de 2018.

Este proceso derivó en la elaboración de ocho documentos de propuesta de política pública sustentados en estudios técnicos, los cuales se enumeran a continuación: seguridad social; protección social; capacidades estatales para la transformación productiva y desarrollo territorial; prevención de la violencia en el entorno escolar; prevención comunitaria de la violencia; marco territorial de gobernanza y concertación del recurso hídrico; sistemas integrados de escuelas inclusivas de tiempo pleno; y, migración y retorno.

Con esta iniciativa, el Asocio apuesta por la consolidación de espacios de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas políticas en torno a la formulación de políticas públicas sustentadas en evidencia, con el propósito de aspirar a la construcción de una sociedad más democrática e incluyente, que amplíe las oportunidades económicas, sociales y políticas de la población salvadoreña.

Agradecemos el esfuerzo y dedicación de los equipos de investigación de las instituciones que conforman el Asocio, para hacer posible la consecución de esta serie de documentos de propuestas. Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha hecho posible la implementación de esta iniciativa.

San Salvador, abril de 2019

Introducción

La protección social es un aspecto fundamental en la garantía del bienestar de las personas, especialmente para quienes viven en situación de vulnerabilidad y exclusión. En concreto, es un elemento importante para asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad. Desde un enfoque de derechos, la protección social debe reconocer a las personas no como beneficiarias, sino como agentes con derechos; y al Estado como garante de esta, para la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población. En países como El Salvador, esto último significa dar prioridad al alivio de la pobreza y al cierre de brechas en el acceso a servicios básicos, como salud y educación; enfocando las intervenciones en los grupos poblacionales que viven en situación de mayor vulnerabilidad.

En El Salvador, durante los últimos diez años, la protección social ha buscado estructurarse como un sistema con vocación universal, concepto que ve la luz en 2009 con el Plan Global Anticrisis y, posteriormente con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014. Pero es en abril de 2014, con la aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), que se establece la creación del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, en el marco del cual la protección social gana legitimidad y solidez institucional a través de la creación oficial del Subsistema de Protección Social Universal (SPSU). En éste tienen cabida distintas intervenciones dirigidas a poblaciones que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

El objetivo de este documento es brindar insumos técnicos y ofrecer una serie de propuestas de política pública para garantizar mejoras en materia de protección social no contributiva; a partir de un diagnóstico de las principales iniciativas diseñadas e implementadas en el marco del SPSU.

El documento consta de cinco apartados. En el primero se presenta el marco de referencia conceptual al que se suscribe el análisis, con especial énfasis en la definición de la protección social desde un enfoque de derechos. En el segundo apartado se desarrolla un diagnóstico de la protección social no contributiva en El Salvador, con especial atención al Subsistema de Protección Social Universal, iniciando por los aspectos generales del mismo –que incluyen su creación, sus objetivos, funciones y características; y algunas herramientas relevantes para su funcionamiento–, para luego hacer un breve diagnóstico de algunos de los programas que lo conforman. En línea con el enfoque desarrollado en el primer apartado, se optó por seleccionar programas enfocados en el alivio de la pobreza y el cierre de brechas en el acceso a servicios que constituyen derechos básicos. Al cierre de este segundo apartado se desarrolla una valoración general del Subsistema.

En el tercer apartado se desarrolla una reflexión sobre la necesidad de definir una visión estratégica de la protección social a mediano y largo plazo. El cuarto apartado expone una serie de propuestas y medidas que pueden ser consideradas por la administración 2019-2024 para atender los problemas existentes en la temática de protección social. Y finalmente, en el último apartado se define una hoja de ruta a seguir para la implementación de las medidas propuestas.

1. Marco de referencia: protección social con un enfoque integral de derechos

1.1 La protección social como elemento fundamental de la política social

La protección social es parte central de la política social, pero no todas las políticas sociales están orientadas a un fin de protección social. La política social está conformada por tres elementos: la protección social, la promoción social y las políticas sectoriales (como educación y salud) (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 126). Mientras que las políticas sectoriales garantizan la provisión de servicios sociales para la consecución del desarrollo humano, y las políticas de promoción están orientadas a formar y/o fortalecer capacidades para que las personas puedan generar ingresos de forma autónoma, la protección social procura asegurar un nivel mínimo de bienestar socioeconómico a todos los miembros de la sociedad, mediante el cierre de brechas en el acceso a políticas sectoriales, y el alivio y atención a la pobreza.

Según Repetto (2010), se ha construido “un cierto consenso”, sobre la relevancia de la protección social, no solo como componente de la política social, sino como un modo de repensarla a nivel conceptual y práctico, sin olvidar que la primera no abarca en su totalidad a la segunda. De esta forma, en términos más prácticos, la protección social se concibe “desde una óptica de sistema”, en el cual confluyen elementos críticos que previamente han estado presentes de manera tenue y dispersa en el debate de política pública en materia social: “los déficits de capital humano, los estructurales riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades insatisfechas, la dificultad de los hogares de lograr ingresos genuinos y sostenibles, etc.” (Repetto, 2010, pág. 99).

Los sistemas de protección social, en particular, permiten articular políticas de protección y promoción social, reservando a estas últimas —y a las políticas sectoriales— el rol de gestionar y

proveer los servicios. La protección social, en este sentido, se encarga de proteger y asegurar el ingreso, aliviar los impactos de la pobreza, evitar la caída de las personas en situaciones de vulnerabilidad, fomentar el trabajo decente, identificar la demanda no cubierta (y los nudos críticos en la oferta pública existente) y garantizar el acceso a los servicios sociales para toda la población, velando por su cobertura y calidad adecuada, pero sin hacerse cargo de su provisión, que requiere de una gestión especializada (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 127).

1.2 Tensiones críticas y rasgos de los sistemas de protección social

De acuerdo con Repetto (2010), el debate contemporáneo en materia de políticas sociales, plantea lo que denomina “tensiones críticas”. Estas tensiones surgen, particularmente, a partir del debate sobre las características que deben tener los sistemas de protección social. A continuación, se desarrollan brevemente estas tensiones, tomando como referencia lo planteado por el autor.

1.2.1 Universalismo vs. Focalización

Tradicionalmente, en el plano del debate sobre la naturaleza y el “deber ser” de la política social en general, y de los sistemas de protección social en particular, la universalización y la focalización se han considerado como antítesis.

En términos generales, el carácter universal de la protección social se refiere a que todos los ciudadanos tengan acceso a los bienes o servicios previstos por los programas de protección social, en condiciones de igualdad y más allá de su poder adquisitivo o condición social (Repetto, 2010, pág. 101). Mientras que la focalización se entiende como la asignación de recursos o prestaciones a uno o más sectores específicos de la población, de acuerdo con criterios basados en sus condiciones o características específicas (edad, sexo, nivel de ingresos, etc.).

La literatura más rigurosa en materia de focalización, argumenta que la eficiencia y eficacia son virtudes de este tipo de esquemas: “cuanto más focalizadas, más efectivas y eficientes son éstas en redistribuir ingresos y atacar la pobreza” (Filgueira, 2014, pág. 16), pues tienen la ventaja de concentrar los recursos escasos en poblaciones con necesidades más apremiantes. Así, “la focalización, en esta perspectiva, es en rigor una operación mínima orientada a casos extremos, no un dispositivo robusto de un Estado de bienestar” (pág. 16).

Sin embargo, desde una visión amplia y pragmática de la focalización, los problemas de eficacia y eficiencia deben estar supeditados a garantizar que toda la población tenga un piso mínimo de subsistencia, y la focalización es más bien un “instrumento compensatorio para personas que no acceden a otros mecanismos de aseguramiento” (pág. 16).

Esto ubica la discusión en un punto intermedio entre la idea antagónica de universalización versus focalización: “una política puede dar inicio en forma focalizada, pero plantearse desde su fecha de implantación como una política de vocación universal” (Filgueira, 2014, pág. 18).

El universalismo desde un enfoque de derechos, por su parte, contribuye a generar mayor redistribución agregada y a promover sociedades más igualitarias, mediante la provisión de bienes, transferencias y servicios que benefician a toda la población y que son, a la vez, un factor de cohesión social. Sin embargo, la promoción de este elemento de la protección social ha sido sumamente limitada en la región latinoamericana, pues se considera muy costoso, sobre todo en escenarios de limitada capacidad fiscal.

Desde la perspectiva adoptada por este estudio, se considera que un enfoque alternativo puede conciliar ambos elementos de la política social, siempre y cuando la focalización se asuma como un instrumento para transitar a la universalización del acceso a los servicios (Ocampo, 2008). Esto no quiere decir que los programas que actúan por el lado de la demanda de servicios sociales

deban orientarse a atender a la totalidad de la población, sino que deben tener la finalidad de encontrar la demanda y la oferta de servicios para que el acceso y el uso de los mismos sea universal de facto, y no encuentre restricción.

En ese sentido, los sistemas de protección social deben procurar brindar prestaciones mínimas de manera universal, a la vez que se emplean instrumentos focalizados como opción para completar la universalidad de acceso a poblaciones específicas en situación de indigencia y/o alta discriminación; en línea también con los principios planteados en la Agenda 2030 que establece la importancia de “No dejar a nadie atrás” (Unsc, s.f.).

1.2.2 Esquema condicionado y esquema no condicionado

Un debate más reciente en materia de protección social tiene que ver con su carácter condicionado o no condicionado, y surge a partir de la creación y popularización de los Programas de Transferencias Condicionadas, implementados en varios países de la región, desde la primera década del siglo XXI.

En los esquemas condicionados, la provisión de recursos económicos –comúnmente en forma de transferencias monetarias – está sujeta, tal como su nombre lo indica, a ciertas condiciones, que buscan el uso, por parte de los receptores, de servicios de salud y educación provistos por el Estado.

No obstante, las condiciones para el acceso a las transferencias son controversiales, pues contar con un mínimo de ingresos para cubrir múltiples necesidades básicas además de la salud y la educación es un derecho humano. Esto se alinea con los planteamientos sobre los pisos de protección social, los cuales tienen por objetivo garantizar la seguridad de los ingresos necesarios para acceder a prestaciones mínimas (Schwarzer, Casali, & Bertranou, 2014). De acuerdo a la recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “los pisos de protección social constituyen

conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social” (OIT, 2015, pág. 610). Y deben establecerse como elementos fundamentales de los sistemas nacionales de seguridad social.

Las garantías básicas de las que deben ocuparse los pisos de protección social según las recomendaciones de la OIT son, en resumen:

- La disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- y la seguridad básica de ingreso para todas las personas, especialmente niñas, niños y adultos mayores, que asegure acceso a alimentación, educación, cuidados y otros bienes y servicios necesarios.

1.2.3 Esquema contributivo y esquema no contributivo

Dos de los pilares más destacados en la literatura sobre los sistemas de protección social son el pilar no contributivo (conocido también como “asistencia social”, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas), y el pilar contributivo (conocido también como “seguridad social”). Por su parte, la protección social contributiva “está a cargo de un conjunto de instituciones que proporcionan seguridad social en salud y pensiones a las personas trabajadoras formalizadas” (Miranda, 2014, pág. 24); y debido a esto, su acceso depende de las aportaciones económicas que realizan los empleadores y trabajadores. Por tanto, la protección social contributiva cubre al sector de la población que tiene un trabajo formal, pero no incluye a quienes están ocupados en un trabajo informal o temporal. Por otra parte, la protección social no contributiva se enfoca en “garantizar que las personas en situación de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social sean beneficiadas por servicios y programas sociales” (pág. 24). En este último pilar se enfocará el análisis realizado a lo largo de este documento.

1.3 Protección social con enfoque de derechos

Los sistemas de protección social pueden entenderse desde al menos tres enfoques: (i) la protección social desde el manejo social del riesgo, (ii) la protección social y el mercado laboral; y (iii) la protección social desde un enfoque de derechos.

El primer enfoque, referido al manejo social del riesgo entiende la protección social como un “conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica” (Holzmann y Jorgensen, 2000; citados en Repetto: 2010, pág. 104). El segundo enfoque, que vincula la protección social con el mercado de trabajo, plantea que el trabajo remunerado y el acceso al empleo formal se conciben como los mecanismos por excelencia para tener acceso a la protección social, y, por tanto “la extensión de la cobertura de protección social resulta en gran medida de las características estructurales del empleo” (Repetto, 2010, pág. 105).

Sin embargo, estas perspectivas, en principio, no contemplan la protección social como un beneficio de acceso universal. Ante esto, el tercer enfoque busca promover una protección social con perspectiva de derechos, retomando elementos previamente planteados por las otras perspectivas, pero enriqueciéndolos con planteamientos basados en los derechos humanos. Esta perspectiva es la adoptada para el análisis a realizar a lo largo del presente documento.

Desde este enfoque, la protección social es concebida como un derecho fundamental, que permite a las personas atenuar males derivados de riesgos sociales (como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social); y garantizar la protección de sus ingresos a través de seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables. Por tanto, los sistemas de protección social

desde un enfoque de derechos representan “un mecanismo fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población” (Cecchini et. al., 2014, pág. 8); y deben integrar una variedad de medidas orientadas a garantizar la justicia y la inclusión social, y niveles dignos de vida para todos.

Las principales funciones que corresponden a la protección social, en línea con los derechos económicos y sociales, son (Cecchini y Martínez, 2011, págs. 127-129):

- Garantizar un ingreso suficiente para sostener niveles de calidad de vida que permita el desarrollo de las personas: 1) mediante el logro de condiciones socioeconómicas mínimas que hagan posible erradicar condiciones críticas de pobreza extrema y otorgar protección y cuidado a personas económicamente inactivas; y 2) compensar frente a la caída de ingresos por debajo de estándares esenciales.
- Identificar las demandas insatisfechas y garantizar el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y de promoción, derivando a la población hacia las instituciones encargadas de la prestación de los servicios. Se incluye en este ámbito la provisión de cuidado a niños, adultos mayores, enfermos y discapacitados.
- Fomentar el trabajo decente promoviendo mejores políticas laborales para contribuir a la superación del riesgo asociado al mundo laboral, velando por la realización de los derechos laborales e integrando progresivamente al mercado formal de trabajo al grueso de la población en edad de trabajar.

Cabe destacar que concebir la protección social desde un enfoque de derechos, y como

una política de carácter universal con acceso igualitario a todos los ciudadanos no quiere decir que los servicios serán provistos uniformemente, sino que estos servicios serán adaptados a una población heterogénea y diversa, con el fin de cerrar brechas de desigualdad y asegurar el goce de derechos a toda la población bajo los principios de igualdad y no discriminación. Así, no se concibe la orientación universalista como antítesis de la focalización, sino la segunda en función de la primera. Esta idea se basa en el reconocimiento de las condiciones diferenciadas en que se encuentran las personas, por edad, identidad y orientación sexual, etnia, nivel socioeconómico o situación laboral, entre otras (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015).

Además, este enfoque exige el cumplimiento de las normas y principios de derechos humanos, consagrados en la constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por el país. Esto significa que las políticas públicas orientadas a un fin de protección social deben ser diseñadas, implementadas y evaluadas en consonancia con estos estándares. En ese sentido, “un aspecto central del enfoque de derechos humanos es que las políticas y los programas de protección social estén establecidos y definidos a través de un marco legal e institucional adecuado” (Sepúlveda, 2014: 21).

Un marco jurídico adecuado y sólido es fundamental para los sistemas de protección social con enfoque de derechos, pues si los programas de protección social no están basados en un marco legal adecuado y sólido, “son muy vulnerables a los cambios gubernamentales arriesgándose la existencia misma del programa en caso de que un nuevo gobierno no lo considere políticamente valioso” (pág. 22). Por tanto, el marco jurídico representa una expresión formal de las intenciones de un Estado, y da cuenta de un compromiso institucional de más largo plazo.

2. Diagnóstico de la Protección Social no contributiva en El Salvador y las Políticas en marcha

2.1 Aspectos Generales

En el contexto de la crisis económica mundial que impactó a El Salvador en el año 2009, la administración Funes lanza en agosto de ese año el Plan Global Anticrisis, “con el objetivo de implementar y reforzar medidas anticíclicas que contrarrestaran los efectos de la crisis en las poblaciones más vulnerables” (Rivera, 2016, pág.13).

En ese marco, el Plan Global Anticrisis incorpora como uno de los pilares fundamentales la protección social con vocación universal, que posteriormente es reafirmada en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. En abril de 2014, con la aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), se define el marco normativo y la institucionalidad de la protección social como parte de la política social.

La LDPS es un instrumento fundamental para la política social, pues “contiene una serie de lineamientos y principios sobre los que se plantean las definiciones de una política de protección social; un plan de desarrollo social; un sistema nacional de desarrollo y la propuesta de una medición multidimensional de la pobreza, entre otros elementos” (Pérez, 2014,

pág. 28). Así, la ley representa un marco en el que se concreta un nuevo paradigma de política social, y su aprobación simboliza el logro de un consenso social en torno al quehacer del Estado en materia de protección social.

La aprobación de la ley representa un salto de calidad en materia de derechos, pues se pasa de una situación en la que los programas sociales poseen un carácter de decreto ejecutivo, a ser decreto legislativo, brindándole a estos, mayor estabilidad en el tiempo y asegurando su persistencia más allá de los períodos quinquenales.

La ley plantea expresamente en su artículo 1, que su objetivo principal es “establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas”. En el mismo artículo se plantea que el Estado debe garantizar el cumplimiento de este objetivo desde un enfoque de derechos humanos. Posteriormente, en el artículo 7, se establecen los tres componentes de la política social normados por la misma ley: a) el desarrollo económico y social; b) la protección social; y c) la inclusión social (ver Figura 1).

Figura 1. Componentes de la Política Social



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Desarrollo y Protección Social

La interrelación y complementariedad entre sí de estos tres componentes resulta en el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, que surge con la aprobación de la ley (art. 23), y cuyo objeto es coordinar la ejecución y cumplimiento de la política social, mediante instrumentos como el Plan y la Política de Desarrollo, Protección e Inclusión social.

De acuerdo con el artículo 27 de la ley, el Sistema antes mencionado “contará con un Subsistema de Protección Social Universal, (en adelante el SPSU), que será la instancia de coordinación gubernamental de los programas de protección social para otorgar seguridad a las personas frente a los riesgos y desafíos que se enfrentan en el ciclo de vida, particularmente para aquellas que carecen de seguridad social contributiva y las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental”. Así, el Subsistema surge como un elemento fundamental para el componente de protección social en particular, y para la política social en general.

El Sistema de Protección Social Universal se concibe en 2009 como un instrumento y una estrategia de política social cimentada en un enfoque de derechos, que pretende “avanzar de manera firme e ininterrumpida, bajo una visión de mediano y largo plazo, en la solución de los principales problemas sociales que afectan al país, especialmente la reducción de la pobreza, la inequidad de género y la exclusión social” (GOES, 2010, pág. 63).

Además del enfoque de derechos, el Sistema de Protección Social Universal asume como ejes transversales el enfoque de ciclo de vida de las personas, desde el cual se toman en cuenta los diferentes riesgos a los que están expuestas las personas durante toda su vida; y el enfoque de género, que considera la manera diferenciada en que los hombres y las mujeres están expuestos a estos riesgos.

El objetivo central del Sistema de Protección Social Universal es “garantizar el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales —y de las infraestructuras y servicios básicos que los garantizan— a toda la población salvadoreña” (STP, 2013, pág. 10).

El Sistema de Protección Social Universal está conformado por dos componentes: el contributivo y el no contributivo. Tal como se ha planteado anteriormente, el pilar contributivo se asocia con las prestaciones otorgadas a las personas que laboran en el mercado formal; y el segundo está dirigido a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión social. En el presente documento técnico, el foco de interés para el análisis es el pilar no contributivo de este.

De acuerdo con el Gobierno de El Salvador, el pilar no contributivo del Sistema de Protección Social Universal tiene vocación de universalidad. Es decir que “desde una perspectiva de progresividad buscará ir ampliando sus programas y acciones hasta lograr cubrir las distintas necesidades de protección a lo largo del ciclo de vida de una manera integral” (STP, 2013, pág. 11). Pero al mismo tiempo, las comunidades y los hogares en situación de mayor vulnerabilidad, exclusión y pobreza son la prioridad de las distintas acciones y programas del sistema y, por tanto, existen mecanismos de focalización para atender las necesidades más apremiantes de estos grupos (GOES, 2010).

En cuanto al marco legal, el Sistema de Protección Social Universal se ampara en instrumentos internacionales y nacionales. Algunos de los instrumentos internacionales vigentes y ratificados por el país, en los que se enmarca el Subsistema son: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, los compromisos en la Declaración del Milenio-Objetivos de Desarrollo del Milenio; así como otros instrumentos regionales, como el Tratado de Integración Social de Centroamérica, aprobado en San Salvador en 1995 (STP, 2013, págs. 21-22).

A nivel nacional, el artículo 1 de la Constitución de 1983 establece que la persona humana debe ser el origen y fin de las actividades del Estado, y, por tanto, es obligación del mismo garantizar “el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social” (pág.

22.). Sin embargo, el marco jurídico que responde al Sistema de Protección Social Universal y que permitió su institucionalización, está contenido en la Ley de Desarrollo y Protección Social, aprobada en abril de 2014.

En cuanto a su manejo institucional, por Decreto Ejecutivo No. 58-2016, el SPSU es coordinado por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (Seteplan), a la que le compete velar por su viabilidad técnica, facilitar la articulación de las instituciones involucradas y asegurar mecanismos de financiamiento y sostenibilidad; en coordinación con el Gabinete Social. En específico, las funciones de Seteplan con respecto al funcionamiento del SPSU, son (Meléndez, 2017):

- Coordinar el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social y el Subsistema de Protección Social.
- Coordinar la formulación de los instrumentos de la política social: plan, programas, estrategias.

- Formular el presupuesto de la política social y gestionar la movilización de recursos.
- Monitoreo a la ejecución de los programas y seguimiento a la inversión social.
- Generar informes sobre avances en el goce de derechos.
- Normar la operatividad de los programas (reglamentos).
- Asegurar gestión articulada de los programas.
- Gestionar espacios y mecanismos de participación social.
- Asegurar funcionamiento de la instancia técnica de medición multidimensional de la pobreza y desigualdad.

La coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social, y del Subsistema en particular, se lleva a cabo en distintos espacios, señalados en la Figura 2.

Figura 2. Espacios de coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social



Fuente: Tomado de presentación "Institucionalidad del Sistema de Protección Social de El Salvador" (Meléndez, 2017)

Hay tres herramientas importantes para la protección social no contributiva en El Salvador, cuyo propósito es contribuir "a una mejor coordinación de las acciones de política

social, (...) optimizar los recursos disponibles y crear mecanismos que permitan retroalimentar las diferentes intervenciones de política con información oportuna para mejorar su eficiencia

y eficacia y asegurar una adecuada transparencia y contraloría social” (STP, 2013, pág. 24). Estas herramientas son: el Registro Único de Participantes (RUP), el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales y el Sistema de Información Social de Programas.

Es importante resaltar que, de las tres herramientas mencionadas, el RUP es la más desarrollada y con más avances, por lo que, en este documento, se presenta únicamente información del RUP. Además, se hace referencia a la Medición Multidimensional de la Pobreza, pues se considera una herramienta fundamental para la política social, que además está estipulada en la Ley de Desarrollo y Protección Social.

Registro Único de Participantes

El Registro Único de Participantes (RUP) surge por primera vez en el marco del Plan Global Anticrisis del año 2009, e inicia su implementación en el año 2010. Se define el RUP como una “herramienta de gestión social que contiene información estructurada, sistematizada y normalizada, que permite identificar, conocer y segmentar las características socio-económicas de personas, familias u hogares y del entorno de los participantes de programas sociales que son parte de un sistema de protección social” (Seteplan, 2015). Así, las principales funciones del RUP son:

- **Registrar las intervenciones sociales** para identificar la respuesta del Gobierno a las carencias y necesidades de la población, y mejorar la cobertura o la calidad de los servicios.
- **Caracterizar a los hogares y obtener un perfil socioeconómico** de las condiciones de vida de la población registrada tomando en cuenta distintas dimensiones del bienestar; y captando sus carencias y necesidades.
- **Contar con información de referencia para priorizar los programas sociales**, de acuerdo con las características y

necesidades de las personas y familias mapeadas.

- **Generar información para la planificación** de las intervenciones sociales.

De acuerdo con Grande (2019), los inicios del RUP se caracterizaron por el énfasis en la priorización de programas. En una primera etapa, a principios de la Administración 2009-2014 se trabajó en la reconversión de Red Solidaria a Comunidades Solidarias, y en ese contexto era necesario que el RUP se enfocara en levantar información para recertificarla a los participantes de Comunidades Solidarias Rurales (CSR) y hacer nuevas incorporaciones; así como para incluir a los participantes de Comunidades Solidarias Urbanas (CSU).

El RUP representa una fuente de información clave para la toma de decisiones, la planificación y la orientación de la política social; y un apoyo necesario para el monitoreo y seguimiento de las intervenciones sociales. Además, la actualización periódica de esta herramienta abre la posibilidad de que se generen cambios en la priorización de territorios y/o poblaciones, para lograr progresivamente una mayor cobertura de la protección social, de conformidad con la vocación de universalidad del SPSU.

En la práctica, para lograr obtener información de los municipios necesarios para las distintas intervenciones sociales que conforman el SPSU, el RUP se crea a partir de la información registrada en la Boleta Social, la cual es levantada en los territorios a través de metodologías de registro territorial con diferentes instituciones gubernamentales que están presentes en los territorios. Este instrumento registra, identifica y caracteriza a las personas y de las familias potencialmente participantes de intervenciones de protección social y posteriormente sirve como una herramienta para actualizar las condiciones de vida en que se encuentran.

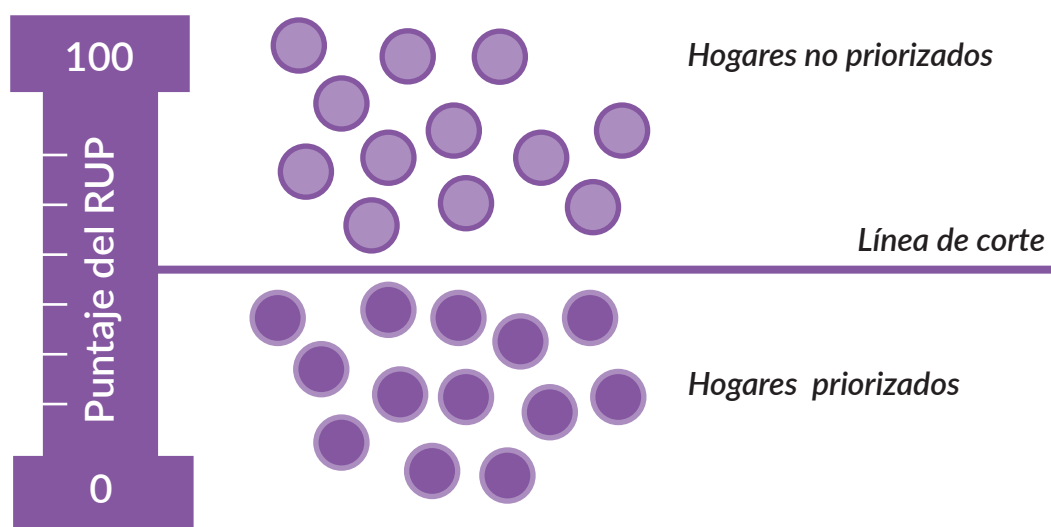
El levantamiento del RUP ha tenido distintas fases, una inicial con un barrido censal, el cual se

realizó en 81 municipios. Esta modalidad tenía financiamiento por parte de la Unión Europea y el mismo concluyó. La siguiente fase es la que implica la articulación de esfuerzos y convenios interinstitucionales con entidades de Gobierno y organismos internacionales, siendo el esfuerzo con Minsal el que más ha permitido ampliar la información del RUP; sin embargo, se ha tenido colaboración también con Minec y el PMA.

Al cierre de 2019, se espera que el RUP cubra alrededor de 190 municipios, de los 262 municipios proyectados. De acuerdo con Grande (2019), muchos de los municipios que faltan por cubrir son mayoritariamente urbanos. La información sobre las características de los hogares de estos municipios se ha obtenido de manera proxy, por medio de información obtenida por la entrega del subsidio de gas licuado registrada por el Ministerio de Economía (Minec); pero es necesario coordinar esfuerzos entre las distintas instituciones involucradas en este proceso para lograr llegar a estos municipios directamente a través del RUP.

Una vez obtenida la información registrada en el RUP, se lleva a cabo el procesamiento y se remite a Seteplan, quien analiza la información y lleva a cabo un proceso de priorización de hogares, basado en una medición y comparación del estándar de vida de los hogares registrados. Este estándar está definido por una serie de variables que dependen de “un conjunto de bienes y servicios, socialmente deseables y técnicamente posibles en la realidad actual de El Salvador”. De esta manera, mediante una metodología estadística, se construye un “Índice de calidad de vida” o “Índice de priorización de calidad de vida del Registro Único de Participantes” (IRUP), que asigna un puntaje a cada hogar registrado (Anexo 1). Este puntaje se compara con puntos de referencia denominados líneas de corte¹, que son las que identifican a la población priorizada para participar en las distintas intervenciones. En otras palabras, “los hogares con puntaje inferior o igual a la línea de corte son priorizados y el resto no” (Figura 3).

Figura 3. Priorización de hogares de acuerdo al puntaje obtenido en el IRUP



Fuente: Tomado de “Caracterización de la población registrada por el RUP” (Seteplan, 2016)

1 El valor de la línea de corte se definió a partir del acumulado de hogares en condición de pobreza a nivel nacional, que equivalen a 35 % de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 2009.

Cabe destacar que la metodología para la construcción del IRUP y para la priorización de los hogares es susceptible de ser revisada y ajustada de manera periódica.

Actualmente, el RUP es utilizado como fuente de información por las intervenciones:

- Bonos de Educación para bachillerato, y que iniciaron en el marco del programa Comunidades Solidarias Urbanas.
- Pensión Básica Universal para Personas Adultas Mayores.
- Estrategia “Familias Sostenibles”, específicamente en los componentes: i) transferencias, ii) pensión por vejez, iii) pensión solidaria para personas con

discapacidad, iv) vivienda y v) componente productivo.

- JovenES con Todo.

Además, la ficha de caracterización de RUP puede ser utilizada por programas o intervenciones desarrollados por agentes externos o instituciones no gubernamentales.

En el proceso de caracterización de los hogares también es clave la articulación interinstitucional, como mecanismo de retroalimentación y validación de la información de la identificación de las personas. En la Figura 4, se ilustra la articulación entre las distintas instituciones para el proceso de validación de la información sobre la caracterización de los hogares. Con cada una de las instituciones se firman convenios de cooperación para el proceso de validación.

Figura 4. Articulación institucional e interoperabilidad para validación de información de caracterización de los hogares



Fuente: Presentación “Registro Único de Participantes” (Seteplan, 2017).

Las cuatro instituciones de validación de información relacionada con la caracterización de los hogares son el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN), para validar el DUI, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), para validar información sobre beneficiarios y estado ocupacional de las personas, la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF),

para brindar información complementaria y el Centro Nacional de Registros (CNR), para la verificación y asesoría para la demarcación demográfica de las intervenciones sociales.

Las instituciones con las que se coordina la validación de información sobre los beneficios sociales son: el Ministerio de Economía (MINEC),

para validar el subsidio al gas licuado y petróleo; el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), para validar la información sobre los Paquetes Agrícolas; el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FisdL), para validar las transferencias monetarias, y el apoyo a la vivienda, entre otros; el Ministerio de Educación (Mined), para validar la información relacionada con la entrega de los paquetes escolares, el refrigerio escolar y el vaso de leche; el Instituto Nacional de la Juventud (Injuve), para validar la información relacionada con la entrega de estipendios de actividades de fortalecimiento juvenil; y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), para validar la información relacionada con el subsidio al agua.

Finalmente, las instituciones con las que se coordina la validación de información sobre acciones sociales son: el Ministerio de Gobernación (Migob), para la verificación de la información sobre la pensión de veteranos; la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (Siget), para la validación de la información sobre el subsidio eléctrico; el sector vivienda (Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Fondo Social para la Vivienda, Fondo Nacional de Vivienda Popular y el Instituto de Legalización de la Propiedad), para validar la información relacionada con vivienda y hábitat; el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (Centa), para validar la información sobre capital semilla y fortalecimiento de capacidades; y la Secretaría de Inclusión Social (SIS) para validar la información sobre la prestación de servicios en las distintas sedes de Ciudad Mujer.

Medición Multidimensional de la Pobreza

Otra herramienta importante para la planificación, formulación, seguimiento y evaluación de las intervenciones de protección social es la medición multidimensional de la pobreza, que de acuerdo a la sección V de la LDPS es la medida oficial vinculada al bienestar, que genera información relevante y tiene la facultad para regir la formulación e implementación de la política social.

Una visión multidimensional de la pobreza implica concebir esta no solo como un nivel bajo de ingresos, sino como la “privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas para gozar de sus derechos y tener un nivel de vida adecuado” (STP y MINEC-DIGESTYC, 2015, pág. 11). Desde esta óptica, la LDPS mandata una medición de la pobreza que incorpore varias dimensiones del desarrollo humano. Esto implica considerar, al menos, variables relacionadas con ingresos del hogar, acceso a la alimentación, educación, servicios de salud, empleo, seguridad social, vivienda y servicios básicos, tal como lo mandata el artículo 46 de la LDPS.

La medición multidimensional de la pobreza cuenta con diversas virtudes, en tanto aporta insumos importantes para la política social en sus distintos momentos. Para la planificación de la misma, por ejemplo, “contribuye a definir los contenidos prioritarios de la política social y a distribuir la inversión pública a nivel territorial y sectorial, a partir de las dimensiones con mayores privaciones” (STP y MINEC-Digestyc, 2015, pág. 26). Además, proporciona información útil para orientar la toma de decisiones y dirigir intervenciones específicas a grupos poblacionales o territorios con mayores niveles de pobreza, con el objetivo de cerrar brechas y reducir la desigualdad. Con el apoyo de otra información, también “puede contribuir a estimar los recursos necesarios para elevar o universalizar un determinado nivel de logros en áreas consideradas esenciales para el bienestar” (pág. 26). Finalmente, la medida de pobreza multidimensional y los indicadores utilizados para su construcción pueden ser adoptados en los sistemas de monitoreo y evaluación de las intervenciones sociales, y pueden ser tomados como metas articuladoras de la gestión de diversas instituciones.

La medición de la pobreza multidimensional está basada en una adaptación del método de Alkire-Foster (2008). Este método se caracteriza por combinar técnicas de conteo y agregación para identificar a personas y hogares que experimentan de forma simultánea una serie de privaciones en materia de educación, vivienda,

trabajo, seguridad social, salud, servicios básicos, seguridad alimentaria y calidad del hábitat. Esto permite construir una familia de índices que permiten una comprensión y abordaje más integrales de la pobreza. Para conocer con mayor detalle la metodología utilizada para la medición de la pobreza multidimensional, consultar el documento elaborado por la STP y la Digestyc (STP y MINEC-DIGESTYC, 2015).

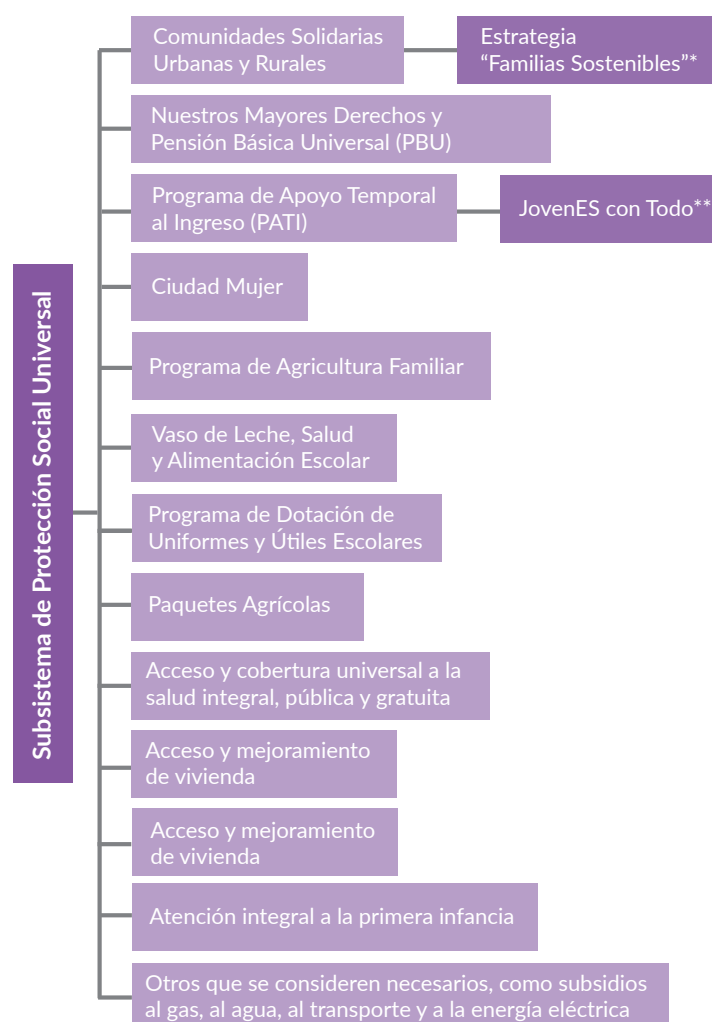
En suma, la medición multidimensional de la pobreza “puede y debe ser vista como una herramienta al servicio de su planificación, diseño, monitoreo y evaluación. De hecho, la LDPS establece en su artículo 41 que esta nueva

forma de medición debe contribuir a producir información confiable que sea insumo para la formulación y evaluación de las políticas públicas” (pág. 14).

Programas y acciones del SPSU

El SPSU está conformado por distintos programas y acciones selectivas dirigidas a grupos vulnerables. La Figura 5 presenta los programas que integran el Subsistema, de acuerdo con el artículo 30 de la LDPS y otros decretos ejecutivos aprobados en años recientes. En rojo están marcados los programas que serán sometidos a diagnósticos y análisis en el siguiente apartado.

Figura 5. Programas y acciones del Subsistema de Protección Social Universal (SPSU)



Nota: *La Estrategia “Familias Sostenibles” retoma elementos de Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales, conformando una nueva iniciativa, incorporada al SPSU por el Decreto Ejecutivo 28-2017. ** El programa JovenES con Todo, fue diseñado a partir de elementos clave del PATI, pero con un enfoque de inclusión económica, centrado en jóvenes (Decreto Ejecutivo 40-2017).

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Desarrollo y Protección Social y Decretos Ejecutivos N° 28 y 41 del año 2017.

2.2 Políticas en marcha: los programas que conforman el SPSU

En este apartado se revisan brevemente cinco programas que forman parte del SPSU: Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales, la Estrategia “Familia Sostenibles”, Nuestros Mayores Derechos (del que se deriva la PBU), el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) y Jóvenes con todo.

El programa Jóvenes con todo, fue diseñado a partir de elementos clave del PATI, pero con un enfoque de inclusión económica, centrado en jóvenes. Y la Estrategia “Familias Sostenibles” retoma elementos de Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales, conformando una nueva iniciativa, incorporada al SPSU por el Decreto Ejecutivo 28-2017.

El criterio para seleccionar estos programas fue, por una parte, la disponibilidad de información, pero principalmente porque están enfocados en el alivio de la pobreza y el cierre de brechas en el acceso a servicios que constituyen derechos básicos.

2.2.1 Comunidades Solidarias Rurales

Comunidades Solidarias Rurales (CSR) es una de las intervenciones del programa Comunidades Solidarias que busca “contribuir a mejorar de forma integral las condiciones de vida y el ejercicio ciudadano de familias y comunidades que habitan en los 100 municipios de mayor pobreza rural” (GOES, 2012, pág. 90).

El antecedente inmediato del programa Comunidades Solidarias es Red Solidaria, creado en 2005 durante la administración Saca. En 2009, durante la administración Funes, se retomaron los elementos esenciales de Red Solidaria, y en octubre de ese mismo año, se creó el Programa Comunidades Solidarias como parte estratégica del SPSU. La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia coordina su ejecución, y según especifica el decreto de creación (Decreto N° 56, Tomo N° 385, 09 de octubre de 2009), es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo

Local de El Salvador (FisdI), el organismo ejecutor. En consecuencia, es responsable de su operación y de la administración técnica y financiera, en coordinación con las diversas instituciones involucradas.

El Mapa de Pobreza —elaborado en 2005 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa El Salvador, en coordinación con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, en el marco del programa Red Solidaria— fue el instrumento base para la priorización geográfica en la intervención del programa Comunidades Solidarias Rurales. A partir de la información brindada por dicho mapa, se identificaron 100 municipios para la intervención: 32 municipios catalogados como de pobreza extrema severa y 68 como de pobreza extrema alta (Anexo 2).

La metodología de focalización implicó el desarrollo de censos poblacionales y otras mediciones que registraron información socioeconómica de las familias potenciales participantes. A partir de esta información se establecieron parámetros o líneas de corte (proxy mean test) para identificar los hogares con mayores niveles de pobreza y carencias dentro del área rural de los municipios seleccionados, entre otros criterios de elegibilidad particulares. Adicionalmente, el RUP es la herramienta clave para dar seguimiento a los datos de la población participante según la programación de ejecución que este establezca (GOES, 2010).

El programa está compuesto por cuatro ejes: 1) Capital Humano, 2) Servicios Básicos, 3) Generación de ingresos, y 4) Gestión territorial. El Anexo 3 resume los distintos componentes que conforman cada eje, con su respectiva descripción y una lista de las instituciones ejecutoras.

Uno de los ejes más representativos del programa es el eje 1, de Capital humano, dentro del cual se incluyen las transferencias monetarias condicionadas o bonos en salud y educación. Estas transferencias monetarias están condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias. En cuanto a los bonos de educación la corresponsabilidad consiste en matricular y procurar la asistencia de las niñas y los niños

menores de 18 años de edad hasta sexto grado (el monto mensual de la transferencia por familia es de 15 dólares). Por otra parte, el bono de salud se entrega, en primer lugar, a familias con niños o niñas menores de 5 años, a condición de que los lleven a controles periódicos de salud (20 dólares mensuales por familia); y, en segundo lugar, a madres embarazadas, a condición que asistan al control prenatal (15 dólares mensuales por familia). Además, este componente cuenta con una intervención enfocada en la formación de las personas participantes en el programa.

Las familias que participan en el programa fueron seleccionadas a partir de los siguientes criterios de elegibilidad:

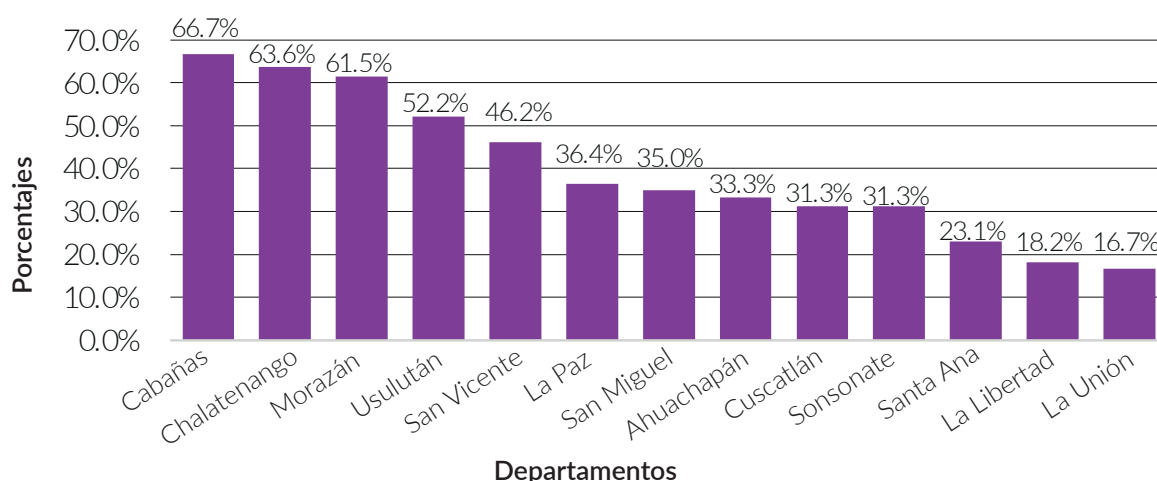
- Familias con niños o niñas menores de 5 años de edad o madre embarazada.
- Familias con niños o niñas entre 5 y 18 años que no han finalizado sexto grado.
- Familias con ambos casos.

En suma, el programa comprende acciones selectivas que responden a las necesidades y realidades de las comunidades y familias rurales. Estas acciones están orientadas al fortalecimiento

del capital humano que incentivan la matrícula, asistencia y permanencia educativa, amplían la oferta de servicios de educación, salud e infraestructura social básica, e incorporan el componente de atención integral dirigida a las personas adultas mayores. Asimismo, buscan contribuir a la protección de los ingresos de las familias, al considerar acciones de mejora de la empleabilidad y capacitación productiva. Incluye también acciones para el fortalecimiento de la institucionalidad municipal para promover la participación ciudadana (STP, 2013).

En términos de cobertura, se han ido adhiriendo progresivamente municipios a las CSR. En el Programa Red Solidaria iniciado en 2005, se intervenía en 15 municipios; para el año 2009 se priorizaron 100 municipios de 13 departamentos del país clasificados con pobreza extrema severa y alta, conforme al Mapa de Pobreza. Para 2017, el departamento con mayor porcentaje de municipios incorporados en el programa es Cabañas, con el 66.7 %, le sigue Chalatenango con 63.3 % y Morazán con 61.5 %. Mientras que los departamentos de La Libertad y La Unión cuentan con el menor porcentaje de municipios intervenidos (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de municipios incorporados en el programa CSR, por departamento a 2017



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de Presidencia (2019)

Por el contrario, con relación al número de familias beneficiadas por CSR desde su primer año (2009), las cifras muestran que ha ido decreciendo paulatinamente. Inició atendiendo desde 2009 a más de 105,000 familias y al 2016 ha llegado a atender a 61,041 familias ubicadas en los municipios priorizados.

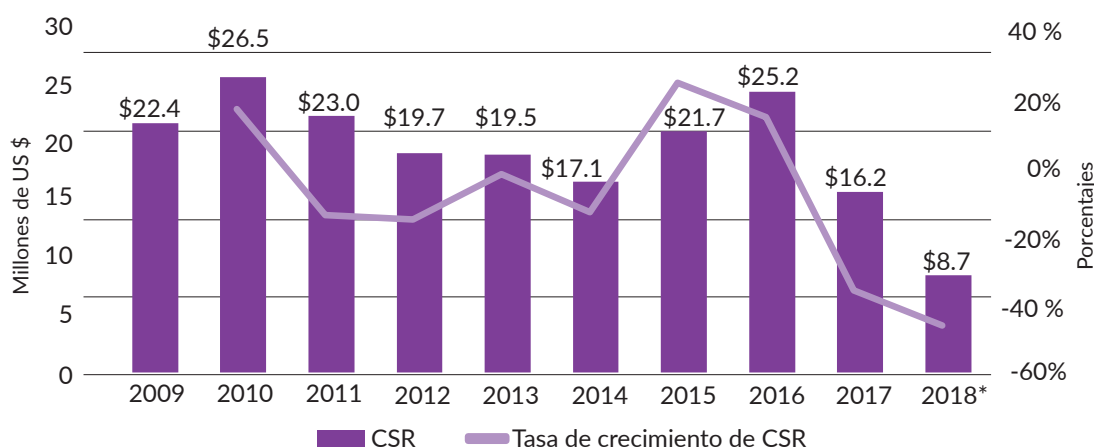
Según datos de FISDL para el período entre 2010 y 2017, las principales receptoras de los bonos en salud y educación han sido las mujeres. Esto debido a que las reglas de operación designan a la madre o principal cuidadora como la titular de la transferencia monetaria, aunque la misma contempla niños y niñas tanto en salud como en educación. No obstante, el número de personas beneficiadas por estas transferencias ha disminuido paulatinamente. En 2010, más de 97 mil personas, entre hombres y mujeres, recibían estos bonos. Y para 2017, poco más de 54 mil personas fueron beneficiadas por esta parte del programa CSR.

De acuerdo con información proporcionada por la Seteplan en 2018, “la disminución observada en la cobertura del bono parece deberse a que la transferencia es dirigida a familias con niñas, niños y adolescentes menores a 15 años y el

censo en estos territorios fue levantado una sola vez, al igual que la priorización de las familias, generando una tendencia hacia la disminución del número de potenciales participantes cada año”. Por tanto, una de las posibles causas asociadas a la reducción, tanto en los montos de transferencias como en el número de participantes, es la desactualización del registro y la falta de incorporación de nuevas familias.

Al analizar los montos y las tasas de crecimiento de la inversión en CSR, se observa que el crecimiento de la inversión no ha sido continuo en los casi 10 años de su implementación (Gráfico 2). Para los primeros dos años, se observa una tasa de crecimiento de la inversión de 18.5 %. Posteriormente para el período 2011-2014 se muestra un decrecimiento promedio de -10.2 %. Para 2015 y 2016 se presentan incrementos importantes de US\$4.5 y US\$8.04 millones con relación a 2014, lo que implicó una tasa de crecimiento promedio de 21.3 %. Los datos recientes muestran una disminución abrupta de los fondos destinados a este programa, sólo para 2017 significó la reducción de US\$8.9 millones y para octubre de 2018 se muestra un presupuesto de US\$8.7 millones.

Gráfico 2. Montos anuales de inversión y tasas de crecimiento del Programa Comunidades Solidarias Rurales. El Salvador, 2009-2018.



*Nota: proyección de los montos a octubre de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de Presidencia (2019)

Los datos anteriores muestran que, de manera general, el programa ha perdido fuerza, tanto en términos de cobertura como en cuanto a la inversión destinada a su ejecución.

2.2.2 Comunidades Solidarias Urbanas

Comunidades Solidarias Urbanas (CSU) tiene como objetivo principal contribuir a la mejora de las condiciones de vida (atención a la pobreza, prevención de la violencia, gestión de riesgos y capacitaciones) y el ejercicio ciudadano de las familias y personas en situación de pobreza y exclusión social que habitan en zonas urbanas y, particularmente, en asentamientos urbanos de alta y extrema precariedad (GOES, 2012).

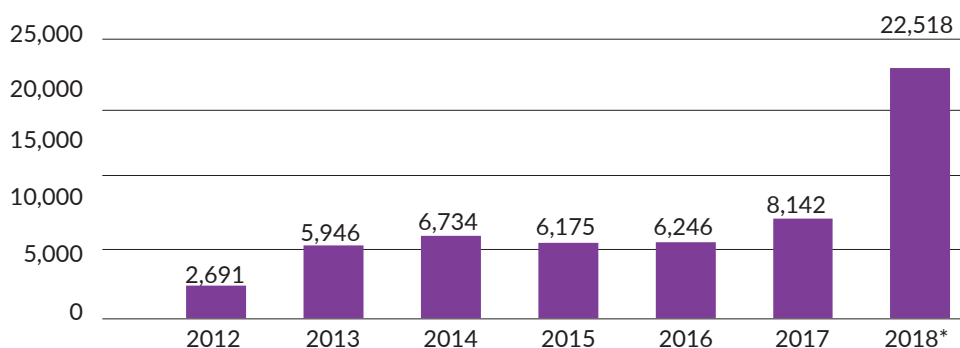
El programa de Comunidades Solidarias Urbanas utiliza el Mapa de pobreza urbana y exclusión social 2010 (Minec, FLACSO Programa El Salvador, PNUD) como herramienta indicativa de focalización. En este se clasifican los asentamientos urbanos precarios (AUP) y se identifican por municipio. Su definición se basó en dos criterios: a) marginalidad residencial y b) exclusión social, que contiene factores como desempleo, falta de acceso a la educación, entre otros. Con estos datos se hizo un cruce y se creó el índice de pobreza, y los asentamientos fueron categorizados como de pobreza extrema, alta, moderada y baja; las dos primeras se definieron como el objeto de intervención del programa CSU (STP, 2013).

En un primer momento, se tomaron como referencia los 50 municipios con mayor concentración de población urbana definidos por el Mapa de pobreza urbana y exclusión social, considerando: cabeceras departamentales, áreas metropolitanas de San Salvador y Sonsonate y municipios con áreas urbanas con más de 15,000 habitantes. En un segundo momento, estos municipios se ordenaron con base en dos criterios: a) mayor número de asentamientos urbanos de precariedad extrema y alta y b) tasa de homicidios municipal para 2009 elaborada por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Así, se priorizaron 25 municipios de 10 departamentos del país, para la gestión de 2009-2014 (Anexo 2).

Al igual que CSR, el programa CSU está articulado por cuatro ejes: 1) Capital Humano, 2) Servicios Básicos, 3) Generación de Ingresos y 4) Gestión territorial. El Anexo 4 resume los distintos componentes que conforman cada eje, con su respectiva descripción y una lista de las instituciones ejecutoras.

En términos de cobertura, el programa CSU ha incrementado progresivamente el número de familias atendidas. En 2012, CSU atendió a 2,691 familias, mientras que de acuerdo a la Oficina de Información y Respuesta (OIR) de Presidencia se esperaba que para 2018 el programa beneficiaría a más de 22 mil familias como dato proyectado (Gráfico 3).

Gráfico 3. Número de familias beneficiarias anualmente por el programa CSU. El Salvador, 2012-2018



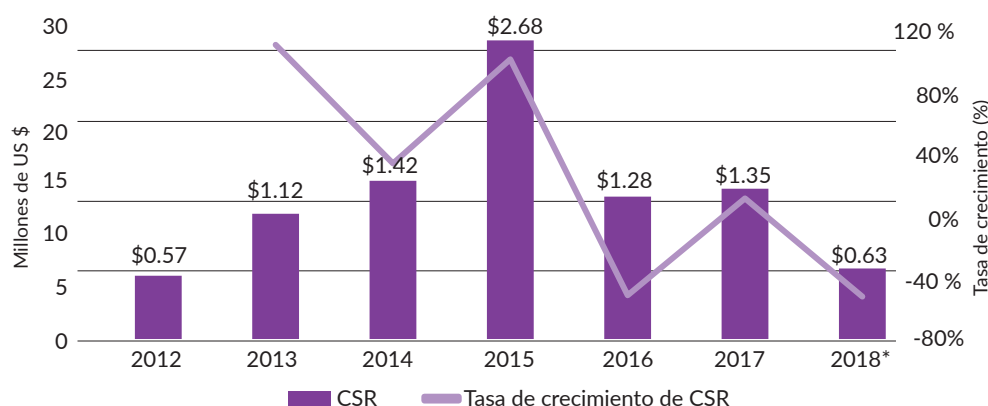
*Nota: el dato para 2018 es una proyección

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de Presidencia (2018).

En cuanto a la inversión del programa, el Gráfico 4 muestra que para todo el período los montos de inversión anual se mantienen en rangos similares, con excepción del año 2015 donde se pasa de US\$1.4 a US\$2.7 millones, lo que implicó una tasa de crecimiento de 88.83 %, similar a la registrada en el 2013, donde casi se duplicó el primer

desembolso (tasa de crecimiento de 97.6 %). Posteriormente, para el año 2016 se registra un decrecimiento del -52.4 %, de manera que la inversión destinada al programa se redujo en US\$1.4 millones, que incrementó levemente para 2017. Finalmente, en 2018, el monto de inversión proyectada al mes de octubre decae a \$0.63.

Gráfico 4. Montos anuales de inversión y tasas de crecimiento del Programa Comunidades Solidarias Urbanas. El Salvador, 2012-2018



*Nota: proyección de los montos a octubre de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de Presidencia. (2018)

Al contrastar la información sobre la cobertura y los montos de inversión, es posible notar que en el caso del programa CSU, si bien, la cobertura ha incrementado paulatinamente con los años –pese a que se mantienen pocos municipios–, la inversión destinada al programa ha ido decreciendo. De acuerdo con Meléndez (2019), los incrementos registrados en 2015 pueden atender a que se reflejen cifras de ejecución como cifras de inversión; por lo que los datos para ese año deben tomarse con esa consideración.

En la gestión del presidente Sánchez Cerén, el programa Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales evolucionó a la Estrategia de Erradicación de la Pobreza “Familias Sostenibles”. Esta nueva iniciativa se describe a continuación.

2.2.3 Estrategia de Erradicación de la Pobreza “Familias Sostenibles”

En el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, se creó en junio de 2017 la Estrategia

de Erradicación de la Pobreza “Familias Sostenibles” por Decreto Ejecutivo N°28, que fue incorporada al SPSU.

Familias Sostenibles sustituye al programa Comunidades Solidarias, Rurales y Urbanas, pero en esencia, se mantiene como una intervención compuesta por medidas dirigidas a mejorar el acceso a los servicios básicos de salud y educación, y brindar protección social a lo largo de todo el ciclo de vida.

El objetivo central de esta estrategia es “contribuir a la erradicación de la pobreza hacia el 2025, especialmente la pobreza extrema, a través de la protección social, el desarrollo de capacidades y mejora del ingreso en familias en condición de pobreza, de los 262 municipios del país” (Seteplan, 2017, pág. 21). Así, la meta de Familias Sostenibles es atender, en el transcurso de los próximos 15 años, alrededor de 400 mil familias cuyo

nivel de pobreza se ubica entre los estratos 1 y 7 identificados por el Registro Único del Participante (RUP). De acuerdo con el documento conceptual del programa, la implementación de la estrategia tiene previsto iniciar en 30 municipios en el primer año y buscará continuar progresivamente hasta completar los 262 municipios.

La población objetivo de la estrategia, como se ha mencionado anteriormente, son las familias y las personas en mayor condición de pobreza de los 262 municipios del país; y que, por tanto, están entre los estratos 1 y 7 identificados por el RUP. A partir de este criterio, la intervención esta dirigirá de manera prioritaria a (Seteplan, 2017):

- Familias que dentro de sus integrantes cuenten con niños y niñas entre las edades de 0 a 2 años, y/o mujeres embarazadas.
- Estudiantes activos, mujeres jóvenes embarazadas o personas menores de 21 años, que se reincorporen a en cualquiera de las modalidades ofrecidas por el sistema educativo oficial en tercer ciclo o bachillerato.
- Personas menores de 70 años con discapacidad severa evaluadas por el Ministerio de Salud.
- Personas adultas mayores a partir de 70 años.

Los elementos clave de “Familias Sostenibles” están enfocados en:

- a) La generación de habilidades en la persona y la familia, mejorar la autoestima, la dignidad humana, las aspiraciones, sueños, su capacidad para transformar su realidad y su entorno social.
- b) Promover un consumo responsable, inclusión financiera e introducir a la cultura de ahorro.
- c) Aumentar activos productivos, fortalecimiento del tejido productivo y del desarrollo local.
- d) Desarrollar obras de infraestructura social para la reducción de brechas de servicios esenciales.
- e) Avanzar hacia el ejercicio de derechos y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, a través del apoyo al ingreso.

Estos elementos se traducen, concretamente, en cuatro componentes que integran la estrategia (Anexo 5). La Estrategia brindará acompañamiento a las familias participantes durante dos años aproximadamente, a lo largo de cuatro fases, entre las cuales se distribuyen las acciones que integran cada uno de los componentes (Figura 6).

Figura 6. Componentes de la Estrategia “Familias Sostenibles”

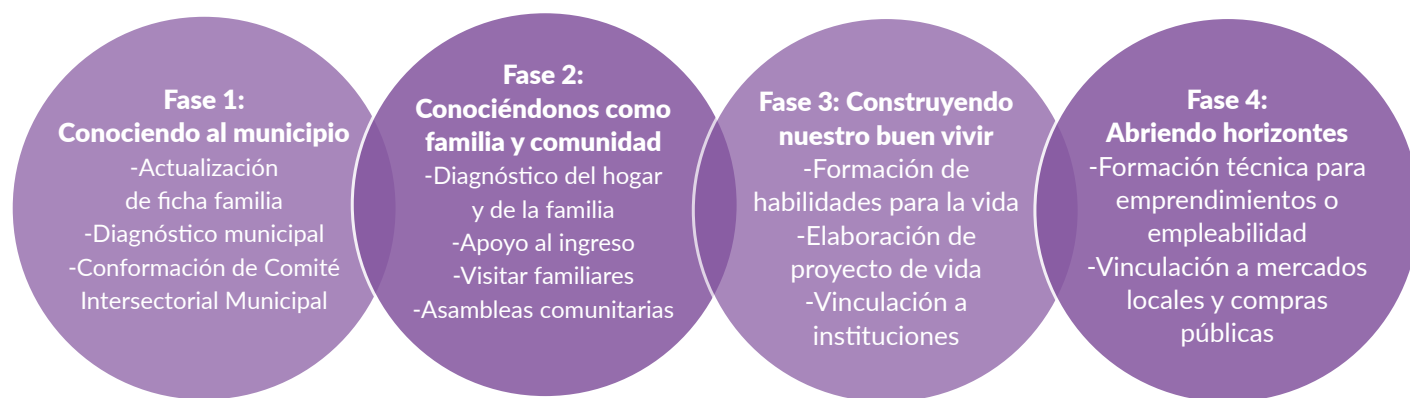


Fuente: Tomado del Documento Conceptual de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza “Familias Sostenibles” (Seteplan, 2017).

La transición de CSU y CSR a Familias Sostenibles es consecuencia de una serie de evaluaciones cualitativas y cuantitativas a Comunidades Solidarias. La estrategia Familias Sostenibles pretende tomar las conclusiones más importantes de las experiencias previas, fortaleciendo el acompañamiento familiar y los mecanismos de transición de las transferencias monetarias a

mecanismos de generación de ingresos. La Figura 7 ilustra las distintas fases de implementación de la estrategia. En su primera fase, Familias Sostenibles se implementará integralmente en 30 municipios, que al mismo tiempo dejarán de formar parte de Comunidades Solidarias. Así, la proyección es que progresivamente se implementará en los 262 municipios del país.

Figura 7. Fases de intervención de Familias Sostenibles



Fuente: Tomado de Documento Conceptual de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza "Familias Sostenibles" (Seteplan, 2017)

La coordinación de la estrategia Familias Sostenibles está definida a distintos niveles. A nivel central, la dirección y coordinación de la estrategia será realizada por la Presidencia de la República, a través de la Dirección General de Coordinación de Gobierno y Cooperación Externa de Seteplan, y será garante de la conexión entre el Gabinete Social y el Comité Técnico Intersectorial.

En cuanto a la coordinación a nivel departamental, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial por medio del Gabinete de Gestión Departamental será el responsable de facilitar la articulación interinstitucional entre el Órgano Ejecutivo y los Gobiernos municipales, por medio de las gobernaciones departamentales y sus correspondientes gabinetes de gestión departamental y facilitar el seguimiento al cumplimiento de metas y lineamientos de la Estrategia.

En cuanto a la coordinación a nivel municipal y la operación en los territorios, el FisdI es el principal ejecutor, con el apoyo de los gobiernos municipales y un Comité Intersectorial Municipal, integrado por representantes comunitarios, representantes de las instituciones involucradas en la ejecución, que tengan presencia en el municipio, así como representantes del Concejo Municipal y personal técnico de la Municipalidad delegado para el seguimiento de la Estrategia.

Otras instituciones que participarán en la implementación de la Estrategia, de acuerdo a lo requerido por cada componente o programa vinculado y según determinación de Seteplan, son:

1. Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (Migob)
2. Ministerio de Educación (Mined)

3. Ministerio de Salud (Minsal)
4. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG),
5. Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (Centa)
6. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP)
7. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (Vmvdu)
8. Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa (Conamype)
9. Fondo Nacional de Vivienda Popular (Fonavipo)
10. Banco de Fomento Agropecuario (BFA)
11. Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (Insaforp)
12. Secretaría de Inclusión Social (SIS)
13. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDAs)
14. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu)
15. Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (ISRI)
16. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)
17. Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN)
18. Procuraduría General de la República (PGR)
19. Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (Conaipd)
20. Protección Civil
21. Fondo Ambiental de El Salvador (Fonaes)

Y otras instituciones, según sea requerido por Seteplan para la ejecución de los diferentes componentes de la Estrategia.

2.2.4 Programa de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor

También conocido como “Nuestros Mayores Derechos”, el cual tiene como objetivo fundamental “proteger a la persona adulta mayor y promover su ejercicio de derechos, partiendo de la premisa básica que esta población ha sido históricamente excluida de todos los espacios de derechos” (GOES, 2009, pág. 6).

El programa se enmarca en las acciones incorporadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014 y en el Sistema de Protección Social Universal. Según el documento conceptual del programa, para su diseño, el Gobierno de El Salvador, a través de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FisdL), Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) y el Ministerio de Salud (Minsal), realizó un estudio de percepción en el cual se encuestó a una muestra de personas adultas mayores en los municipios de pobreza extrema severa que participaban en el programa de Comunidades Solidarias Rurales (pág. 11). De este estudio se obtuvo información sobre las características de las personas adultas mayores potencialmente beneficiarias. Los hallazgos indicaron que la población adulta mayor sigue siendo, por mucho, el sostén del tejido social y familiar de El Salvador, siguen asumiendo jefaturas familiares y ejerciendo labores de cuidado y crianza para niños, niñas y otras personas; muchos de ellos dependen económicamente de sus familias, no tienen acceso a una pensión contributiva, ni acceso a servicios de salud, entre otros (pág. 12).

Este programa se ha ejecutado bajo la coordinación General de la Secretaría de Inclusión Social, con el apoyo de una mesa técnica interinstitucional de coordinación en la que se encuentran representados el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Cultura (ahora Ministerio de Cultura), la Procuraduría General de la República y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; este

último es el ejecutor principal y el administrador técnico financiero (pág. 55).

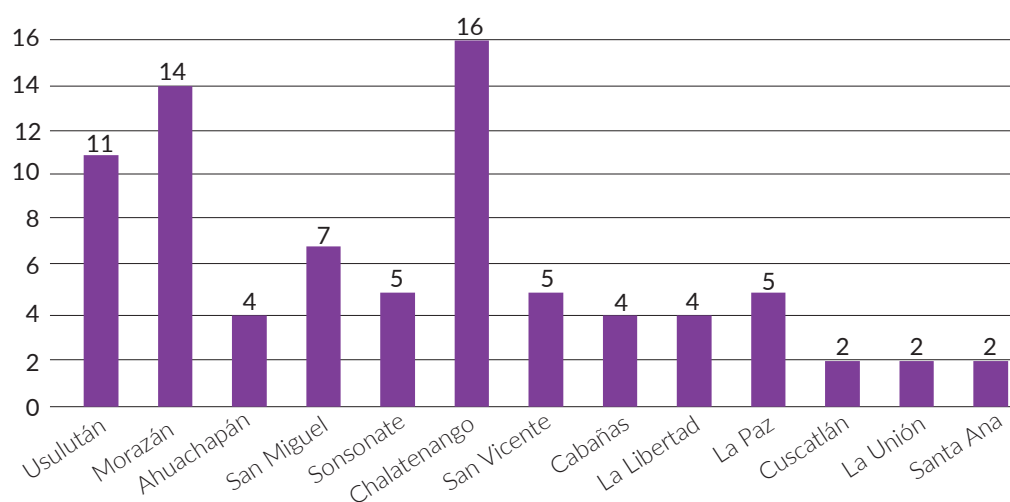
Las intervenciones desarrolladas por este Programa se realizan en el marco de Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas. De acuerdo al Estudio de Percepción y otras fuentes estadísticas mencionadas anteriormente, se contempla para el diseño del programa Presidencial Nuestros Mayores Derechos abordar una serie de acciones enmarcadas en 8 componentes: 1) Promoviendo salud y nutrición, 2) Aprendiendo juntos y juntas, 3) Ejerciendo derechos y ciudadanía, 4) Pensión Básica Universal, 5) Mejorando y habilitando espacios, 6) Recreando tradiciones y cultura popular, 7) Fortaleciendo la autonomía y 8) Monitoreo y evaluación del programa.

El componente más destacado del programa es el de Pensión Básica Universal (PBU), que consiste en una pensión no contributiva que se brindan en todos los municipios participantes

de las CSU y CSR. En estos municipios se realizan transferencias bimensuales de \$50 para personas adultas mayores con edades de setenta años y más. Periódicamente se actualizan los registros y se realizan verificaciones in situ para determinar el uso de la pensión. De acuerdo con información oficial, cada cuatro meses debían realizarse actualizaciones del registro para incorporar a las personas que cumplieran 70 años (pág. 42). Sin embargo, no se cuenta con evidencia suficiente para asegurar que es una práctica que haya continuado después de 2015, último año del que se tienen registros.

En términos de cobertura, el programa Nuestros Mayores Derechos, a través de la PBU, ha llegado a 81 municipios de 13 departamentos, desde 2009 a 2015 (Gráfico 5). Los departamentos con mayores municipios beneficiados son Chalatenango con 16 municipios, Morazán con 14 y Usulután con 11. Mientras que Cuscatlán, La Unión y Santa Ana tan solo poseen 2 municipios beneficiados.

Gráfico 5. Número de municipios intervenidos por PBU, por departamento, entre 2009 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de FisdI (2019).

Según datos de FISDL actualizados a 2017, el número de personas beneficiadas por la PBU ha incrementado de manera progresiva, y hasta este

último año, los participantes de este programa, tanto en CSR como en CSU², ascienden a más de 32 mil (Gráfico 6).

² Los participantes que forman parte de CSU se incorporan a la entrega de la PBU desde 2013.

Gráfico 6. Número de beneficiados por la Pensión Básica Universal entre 2009 y 2017

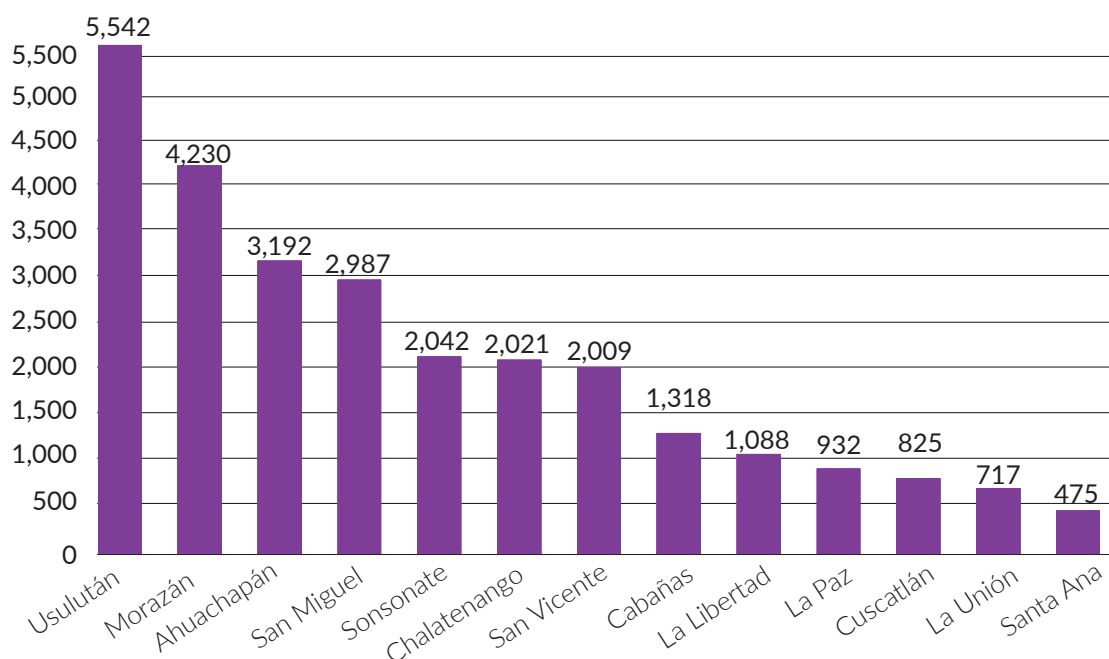


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de FISDL. (2018)

Según datos proporcionados por la Oficina de Información y Respuesta del Fisdl, para 2015, más de 27 mil personas fueron beneficiadas por la PBU. El Gráfico 7a muestra que el departamento con mayor número de personas receptoras de la transferencia es Usulután (5,542), segundo de Morazán (4,230) y Ahuachapán (3,192). Mientras que en departamentos como La Unión y Santa

Ana las personas beneficiadas han estado por debajo de las mil (717 y 475, respectivamente). Además, al observar la información de las personas beneficiadas por la PBU desagregada por sexo (Gráfico 7b), los datos muestran que, en la mayoría de los departamentos, entre 2009 y 2015, las mujeres han representado más del 50 % del total de beneficiarios (Gráfico 7b).

Gráfico 7a. Número de personas beneficiadas por el componente de PBU, por departamento, entre 2009 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de Fisdl (2019).

Gráfico 7b. Número de personas beneficiadas por PBU, por sexo y por departamento, entre 2009 y 2015

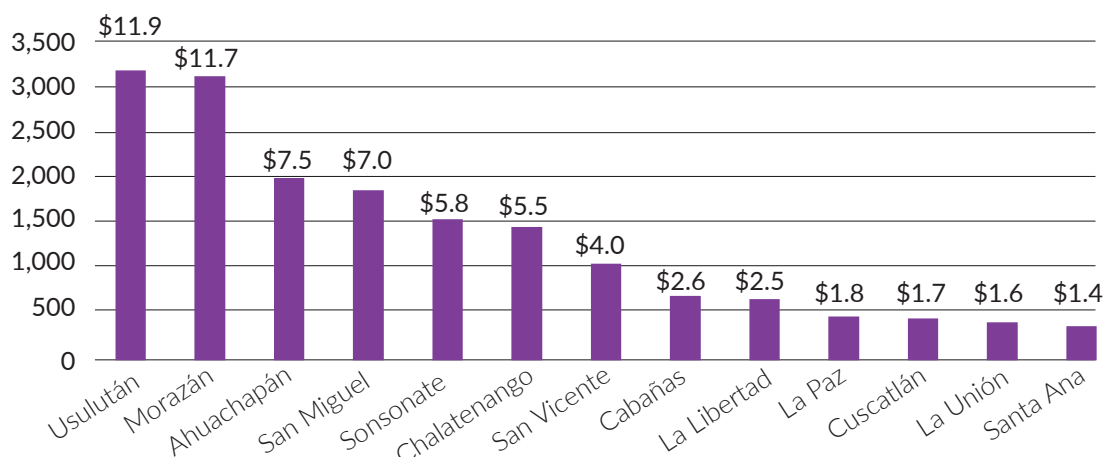


Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de FisdI (2019).

Por otra parte, la información proporcionada por FisdI muestra que entre 2009 y 2015 se han destinado más de 65 millones de dólares a las transferencias por PBU. El Gráfico 8 muestra la información desagregada por departamento, y es posible notar que los departamentos de Usulután y Morazán son

los que han recibido los mayores montos en conceptos de PBU a lo largo del período en cuestión (más de 11 millones de dólares). Mientras que los departamentos de La Paz, Cuscatlán, La Unión y Santa Ana han recibido menos de 2 millones de dólares entre 2009 y 2015.

Gráfico 8. Montos totales de la PBU por departamento, de 2009 a 2015



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de FisdI (2019).

Además de la PBU, como parte del Programa Nuestros Mayores Derechos, se han entregado kits de higiene y entrega de paquetes de alimentos a las personas adultas mayores de los municipios seleccionados. Desde 2010 a 2018 se han desembolsado US\$3,469,573.24 y se han beneficiado a 15,422 personas, de estas el 53 % son hombres y el 47 % son mujeres.

De acuerdo con una evaluación de impacto realizada en 2014 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la PBU ha resultado ser una herramienta efectiva para combatir la pobreza y reducir la vulnerabilidad de las personas adultas mayores (Martínez, Pérez, & Tejerina, 2014).

2.2.5 Programa de Apoyo Temporal al Ingreso y JovenES con Todo

En el marco del Sistema de Protección Social Universal, y como parte del eje 3 del programa Comunidades Solidarias Urbanas, que correspondía a la generación de ingreso y desarrollo productivo, se ubica el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).

El PATI tuvo como 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 urbanas del país” (GOES, 2012, pág. 65). Dirigido principalmente a mujeres jefas de hogar y jóvenes comprendidos entre las edades de 16 y 24 años, que no tuvieran un empleo formal y que pertenecieran a hogares pobres y vulnerables de las áreas urbanas y de comunidades que fueron afectadas por la tormenta Ida, ocurrida en 2009, que vivían en municipios con afectación catalogada como “muy grave” por dicha tormenta (según reporte de Cepal, 2010). Además de la protección del ingreso, contempló “la mejora de las capacidades y oportunidades para la inserción laboral de la población participante” (GOES 2012, pág. 66).

Una segunda etapa en cada municipio priorizó a la población más vulnerable tomando como base los asentamientos de precariedad extrema y alta; para el PATI Ida, se suman las comunidades más afectadas por la emergencia. La priorización

se realiza mediante un instrumento de selección que otorga puntajes a los criterios establecidos en el proceso de selección por edad, jefatura de hogar, condiciones de la vivienda, entre otros. Como resultado, el programa contó con la participación preferente de mujeres, jefas de hogar y jóvenes de 16 a 24 años.

Este programa se ejecutó por el FisdI, con la participación del Insaforp en la organización y supervisión de las capacitaciones y la dirección estratégica de la Secretaría Técnica de la Presidencia. Las municipalidades tuvieron un rol protagónico en todos los procesos de ejecución, planificación, organización y monitoreo del programa; y en conjunto con los liderazgos comunitarios se pretendió que fueran garantes de la ejecución apropiada, la participación, actividades comunitarias y procesos de capacitación. Su compromiso incluyó el aporte financiero para que las actividades comunitarias se llevaran a cabo y para compra de materiales, equipos e insumos para el desarrollo de las actividades.

El programa financió la participación de personas en la ejecución de proyectos comunitarios mediante la entrega de un apoyo económico individual de 100 dólares mensuales durante 6 meses e impartió un curso de capacitación laboral de 80 horas. Adicionalmente todos los participantes inscritos que mostraran interés podían ser incluidos en la Red Nacional de Oportunidades de Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (STP, 2013).

Al analizar los montos ejecutados del PATI desde la primera convocatoria a finales del 2010 hasta su última convocatoria en 2016 (Gráfico 9a), se muestran dos momentos. El primer momento se ubica entre 2010 y 2011. En esta etapa, se destinó una fuerte cantidad de recursos para este programa, debido al éxito que tuvo la primera convocatoria financiada con fondos de USAID por los daños que causó la tormenta Ida en 11 municipios. En 2011, se añadieron 25 municipios al PATI, con recursos proporcionados por un préstamo del Banco Mundial. Para octubre del año 2012, se promovió la propuesta de financiar

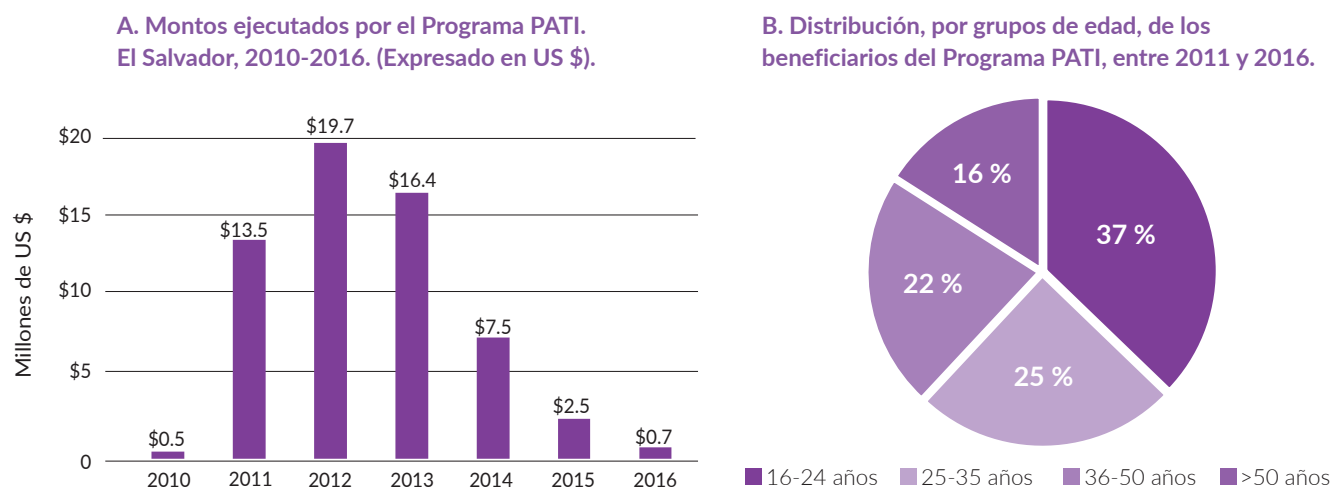
un PATI II, el cual tenía componentes diferentes al anterior, donde además de entregar las transferencias condicionadas y la capacitación por parte de INSAFORP, se les brindaban asistencia técnica, insumos, materiales y equipo para poder empezar su negocio. También se generaron socios con las municipalidades y se fomentaron proyectos productivos, de infraestructura y saneamiento básico. Este proyecto estaba enfocado en jóvenes de 16 a 24 años de 10 municipios, y fueron beneficiados 3,070 jóvenes, de los cuales un 63 % fueron mujeres y un 37 %, hombres.

El segundo momento (2013-2016), se observa una tendencia a la reducción de los recursos destinados al PATI y por lo tanto una reducción de las personas beneficiadas, de la tercera convocatoria se tenían 17,435 personas participantes del proyecto y ya para la séptima convocatoria en 2014 se redujo a 11,883 participantes.

En 2013 se llevó a cabo también el PATI-Pacses (Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador), fueron fondos destinados a ayudar a 7 municipios principalmente de los departamentos de San Salvador y La Libertad, algunos que fueron beneficiados por el PATI II, como Quezaltepeque, Ilopango, Ciudad Delgado, Sonsonate y Mejicanos. Este programa permitió la ampliación de las convocatorias del programa y todos sus componentes.

De manera general el programa PATI en su conjunto benefició a 80,761, de estas el 68.1 % son del sexo femenino y 31.4 % son del sexo masculino. La población joven ha sido la más beneficiada de este proyecto (Gráfico 9b), el 39 % de los participantes tenían edades entre 16 y 24 años, y el 25 % era población entre 25 y 35 años.

Gráfico 9. Montos ejecutados y beneficiarios del programa PATI (2011-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Oficina de Información y Respuesta de FISDL. (2018)

En 2012, con el objetivo de determinar el impacto directo del programa PATI sobre el bienestar y la empleabilidad de los participantes, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) inició una evaluación de impacto que culminó en 2014. La hipótesis central es que “la participación en el programa aumenta el ingreso de los participantes en el corto plazo y presumiblemente también en el mediano plazo” (Beneke, 2014, pág. 3). La evaluación se concentró en la segunda ronda del programa, que abarcó a 412 AUP de 25 municipios entre noviembre de 2011 y abril de 2012.

Los resultados de la evaluación indican que el PATI ha logrado cumplir con sus objetivos principales: “en promedio, ha incidido en reducir el nivel de pobreza extrema de los participantes, a través de un aumento en la participación laboral y, por consiguiente, del aumento en el ingreso laboral” (pág. 57.). Más específicamente, los hallazgos más relevantes señalan que:

- El mecanismo de focalización funciona adecuadamente, pues el programa logra atraer a personas de los grupos más vulnerables: con menos capital humano (escolaridad, habilidades adicionales como utilizar computadoras y hablar otros idiomas), con una inserción laboral en ocupaciones más precarias y que provienen de hogares más pobres.
- El programa logró incrementar la participación en el mercado laboral, y, en el mediano plazo aumentó los niveles de ocupación y, por ende, su ingreso laboral.
- El programa contribuyó a disminuir los niveles de pobreza extrema entre los participantes incluso hasta un año después de haber terminado el programa, sobre todo entre los hogares con participantes hombres y de menor educación. No obstante, aunque en la mayoría de estratos se observaron reducciones en las tasas totales de pobreza, éstas no se pueden

atribuir al PATI. A su vez, entre las mujeres participantes no se redujo la tasa de pobreza, mientras que sí se redujo entre las que no participaron.

- El cambio en las relaciones de poder en el hogar en materia de decisión sobre los gastos fue pequeño; principalmente se observó entre los hombres y los que tienen mayor educación; no se observaron cambios significativos entre las mujeres.

A partir de los hallazgos, el equipo evaluador dictó una serie de recomendaciones para fortalecer el programa, entre las cuales destaca la siguiente (pág. 59):

- Dado que las necesidades de los grupos atendidos por el programa son diversas, y algunas son de naturaleza más estructural que coyuntural, se considera que los impactos del PATI serían mejores si el programa tuviera cierta flexibilidad para ofrecer varias modalidades, de acuerdo con las motivaciones y necesidades de los potenciales participantes.

En el año 2016, el PATI se transformó en el programa Jóvenes con todo, que se concibió como uno de los pocos programas con enfoque de promoción social, para promover el desarrollo de habilidades y mejorar el acceso e inserción productiva a las juventudes. En octubre de 2017, por Decreto Ejecutivo N° 41 fue incorporado oficialmente al Subsistema de Protección Social Universal.

El programa ofrece al sector de la población entre los 15 y 29 años de edad, asistencia técnica, acompañamiento a través de un equipo de tutores para formarlos en cursos profesionales. Preparación para los exámenes de reinserción educativa en modalidades flexibles; desarrollo de emprendimientos productivos, pasantías; intermediación y orientación laboral. Además, oportunidad de empleo público temporal. Con esta estrategia, el Gobierno de El Salvador busca beneficiar a personas jóvenes desempleadas,

subempleadas; a jóvenes que se encuentren en transición del bachillerato al mundo productivo o que abandonaron el sistema educativo (INJUVE, 2017). Se pretende alcanzar 100,000 participantes directos del programa 2016-2019, que recibirán los servicios contemplados en los diferentes componentes del programa en función de la trayectoria que el joven se haya trazado en el marco del programa.

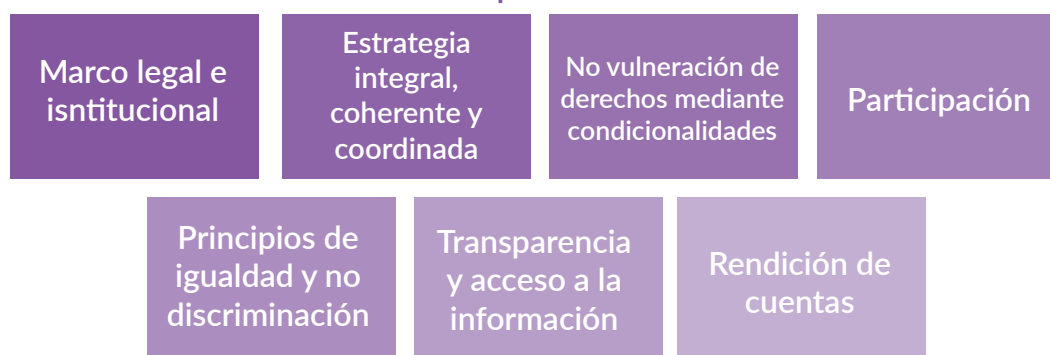
El programa se impulsa a través de la coordinación del Instituto Nacional de la Juventud (Injuve); en articulación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Ministerio de Educación (Mined), Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (Insaforp), Comisión Nacional de

la Micro y Pequeña Empresa (Conamype), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (Fisdil) y con los gobiernos locales.

2.3 Valoraciones generales de la Protección Social no contributiva en El Salvador

De acuerdo con Sepúlveda (2014), hay una serie de elementos básicos que debe incorporar un sistema de protección social con enfoque de derechos, de conformidad a las normas y estándares de derechos humanos a nivel internacional (ver Figura 9).

Figura 8. Elementos básicos de la protección social con enfoque de derechos



Fuente: Elaboración propia con base en Sepúlveda (2014).

Tomando en consideración este planteamiento con el funcionamiento de la protección social no contributiva en El Salvador, es posible hacer una serie de valoraciones.

2.3.1 Marco legal e institucional adecuado

Uno de los elementos fundamentales de un sistema de protección social con enfoque de derechos es que exista una expresión formal que ratifique el compromiso del Estado, de forma jurídicamente vinculante y con permanencia. Según lo planteado por Sepúlveda (2014) “un marco adecuado para la seguridad social comprendería todo el ámbito normativo, desde

la consagración constitucional del derecho a la seguridad social, hasta un manual operacional que contenga detalles específicos de un programa determinado”. Sin este elemento, los programas y políticas del sistema de protección social son vulnerables a los cambios de administración en el gobierno y corren el riesgo de no ser sostenibles; llegando a término de manera abrupta, y dejando a los beneficiarios en condiciones difíciles.

En El Salvador, el reconocimiento de la necesidad de un sistema con vocación de universalidad y la institucionalización del mismo a través de un marco normativo expresado en la Ley de Desarrollo y Protección Social, es uno de los

avances más importantes de la última década, sobre todo porque su aprobación en la Asamblea Legislativa fue por consenso. Además, desde la aprobación de la ley, se han hecho esfuerzos por establecer paulatinamente las instancias y procedimientos enmarcados en la misma, y que abonan a la coordinación y funcionamiento del SPSU, como la Instancia de Asesoría Técnica para la Medición Multidimensional de la Pobreza, y la Comisión de Seguimiento del Plan Social. Sin embargo; la implementación de la LDPS no ha tenido la celeridad necesaria para fortalecer y consolidar la institucionalidad y las instancias que permitan una mejor articulación, seguimiento y operación de los programas como sistema. Ejemplo de ello es la conformación tardía de la Comisión de Seguimiento del Plan Social.

2.3.2 Estrategia integral, coherente y coordinada de protección social

Cuando no existe o hay un débil ente rector, las iniciativas existentes funcionan de manera aislada, y son ejecutadas por diferentes instituciones, ministerios u organizaciones, por lo que existe el riesgo que no se tenga una visión común, con líneas estratégicas establecidas, se dupliquen o superpongan acciones, y esto no solo disminuye el impacto de las intervenciones en el mediano y largo plazo “sino que [impide] una clara asignación de responsabilidades en su ejecución o la identificación de quién es responsable por su fracaso” (Sepúlveda, 2014, pág. 23); y por tanto pone en riesgo la eficacia y eficiencia del sistema en su conjunto.

Por tanto, para lograr que la coordinación entre la instancia rectora y las instituciones ejecutoras, así como la articulación entre los programas que conforman un sistema de protección social sean efectivos, debe haber claridad de las líneas estratégicas de desarrollo social, que se persiguen como país. En términos prácticos, esto implica que deben hacerse esfuerzos importantes por generar una coordinación y articulación estratégica entre los distintos programas, actores e instituciones del gobierno.

En el marco del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, que tiene como

ente rector a la Seteplan, el Subsistema de Protección Social Universal (SPSU) en El Salvador cuenta con mecanismos de coordinación interinstitucional y un mandato claro sobre el ente rector y sus funciones. Sin embargo, persiste la necesidad de fortalecer la articulación entre las distintas instituciones, desde el diseño hasta la implementación de las intervenciones sociales. Esto último podría contribuir, entre otras cosas, a la articulación entre los esquemas no contributivo (SPSU) y contributivo (seguridad social) de la protección social.

Si bien, el SPSU se concibe y se presenta como un subsistema, su estructura dividida por programas hace que su articulación sea difusa. En ese sentido, se considera necesario fortalecer la articulación entre los actores y las instituciones involucradas, para garantizar el funcionamiento integral del SPSU. Además, se considera importante fortalecer los mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional, ya que las operaciones de los principales programas del Subsistema implican la intervención de varias instituciones a distintos niveles. Asimismo, es necesario trabajar para que los y las funcionarias de todos los niveles se apropien de los conceptos y enfoques que están a la base del SPSU, especialmente en materia de derechos e igualdad de género.

2.3.3 Principios de igualdad y no discriminación

Un sistema de protección social con enfoque de derechos no puede pasar por alto las obligaciones que impone el derecho internacional de los derechos humanos, con respecto a los principios de igualdad y no discriminación. Los instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por raza, color, sexo, orientación y/o identidad sexual, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, nacionalidad, posición económica, nacimiento, condición de discapacidad física o mental, estado de salud, “o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio de los derechos” (Sepúlveda, 2014, pág. 23).

Cumplir con estos principios no se reduce a prohibir actos discriminatorios, sino que obliga a tomar medidas que permitan lograr la igualdad sustantiva. Esto implica prestar especial atención a los grupos o individuos que histórica y sistemáticamente han sido víctimas de exclusión y discriminación. Así, los Estados están en la obligación “de adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto. Con este fin, se reconoce que en ocasiones los Estados están obligados a adoptar medidas especiales –como, por ejemplo, medidas de acción positiva –” (pág. 23).

Específicamente, la aplicación de estos principios en relación a los sistemas de protección social, tanto en términos de legislación como en términos prácticos, implica (Sepúlveda, 2014, págs. 28-29):

- 1) Extender progresivamente la cobertura de la protección social a todos los habitantes del país, dando prioridad a los grupos y/o personas en condición de desventaja o vulnerabilidad.
- 2) Asegurar igualdad de trato, especialmente entre hombres y mujeres.
- 3) Asegurar el acceso a los grupos más vulnerables atendiendo a sus necesidades particulares.
- 4) Asegurar y cumplir estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación. Es decir, que los programas sean físicamente accesibles, que se adapten a las distintas necesidades de la población y a los contextos y privaciones locales; que sean culturalmente aceptables; y que otorguen beneficios adecuados en cuantía y duración.

A través del RUP, se han realizado esfuerzos importantes para mapear los territorios y los hogares con mayor vulnerabilidad y pobreza. Gracias a esta herramienta, las intervenciones del SPSU se han enfocado en atender las necesidades de grupos vulnerables, como niños y niñas, adolescentes embarazadas, personas

adultas mayores y personas con discapacidades, que viven en situación de pobreza. Sin embargo, de momento, el mayor reto que enfrenta el SPSU para hacer cumplir el principio de igualdad y no discriminación, es la extensión de cobertura; empezando por la extensión de cobertura del RUP y posteriormente de la atención de los programas. Debe tenerse en mente que la meta que el RUP plantea en el mediano y largo plazo no solo es la ampliación de cobertura a los 262 municipios, sino también garantizar, en el corto plazo, su actualización periódica que permita obtener información para la mejora de las intervenciones sociales.

Los datos de los programas incluidos en el diagnóstico muestran descensos en la cobertura y en los recursos financieros disponibles para las intervenciones sociales, lo cual, en parte tiene que ver con la situación fiscal que enfrenta el país, pero también a la salida de participantes. Esta salida de participantes de los programas no implica necesariamente que se hayan superado los problemas de pobreza por los que entraron a los mismos, sino que tiene que ver con las reglas de operación originalmente establecidas en el diseño de los programas. Por tanto, además de poner atención a la captación de recursos necesarios para financiar de manera sostenible el Subsistema y los programas que lo integran, es necesario evaluar las reglas de operación, las estrategias y el gerenciamiento ejecutivo de cada una de las intervenciones. Ambos elementos, en conjunto, representa un reto muy importante para el inicio del nuevo gobierno, para lograr incrementos en la cobertura con miras a la universalidad.

2.3.4 Asegurar la no vulneración de derechos mediante las condicionalidades

El Estado está en la obligación de garantizar los servicios sociales básicos que aseguren el acceso y disfrute de los derechos humanos, dentro de los cuales se incluyen los derechos económicos y sociales. En ese sentido, las condiciones establecidas en los programas de transferencias monetarias condicionadas deben procurar la garantía de un piso mínimo de ingresos que facilite el acceso a los derechos.

La Pensión Básica Universal (PBU) y las transferencias monetarias incorporadas en intervenciones sociales como la Estrategia “Familias sostenibles”, Comunidades Solidarias y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) son instrumentos que han pretendido cerrar brechas en el acceso a servicios de educación y salud, para poblaciones que viven en condición de pobreza. El mayor reto actualmente es evaluar las características y los resultados de estas intervenciones, para rediseñarlas y convertirlas en herramientas que contribuyan a aliviar la pobreza y no a limitar a criterios etarios la salida de la misma.

2.3.5 Participación

La participación en los asuntos públicos también es un derecho. En ese sentido, las políticas y programas de protección social deben garantizar mecanismos de participación efectiva de toda la población, desde su diseño hasta su evaluación. Para ello, además, es necesario fortalecer la capacidad de la población para conocer y demandar sus derechos y establecer mecanismos institucionales específicos, en distintos niveles de la adopción de decisiones, para superar los obstáculos que se oponen a la participación efectiva de la población, y especialmente de los grupos tradicionalmente excluidos y vulnerados.

La Comisión de Seguimiento del Plan Social ha sido un espacio de participación ciudadana para dar seguimiento a los avances en materia de política social, sin embargo, fue conformada tarde y esto representó limitantes para su incidencia. En esta Comisión, participan representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia. Sin embargo, es necesario incorporar y fortalecer mecanismos de participación vinculados más directamente con las intervenciones del SPSU; especialmente en su diseño, implementación y evaluación.

2.3.6 Transparencia y acceso a la información

La transparencia implica que la población en general y los beneficiarios en particular, deben ser capaces de entender el funcionamiento de los programas y conocer a los actores responsables de llevarlos a la práctica, tanto en el plano

nacional como local. Esto implica que debe haber información disponible y clara sobre los componentes de los programas sociales, como la selección de los beneficiarios, los mecanismos de focalización, los criterios de elegibilidad, las prestaciones, los mecanismos de quejas, y las vías de recurso. Asimismo, es necesario que regularmente se divulguen el estado, avance y/o resultados de los programas incluyendo los hallazgos de evaluaciones y estudios de impacto que se hayan efectuado; y que las instituciones diseñen planes de comunicación que hagan accesible y comprensible la información para los distintos grupos poblacionales.

En materia de sistemas de información, es importante resaltar que se han hecho esfuerzos significativos por estructurar e implementar mecanismos de registro más rigurosos a través del RUP, que constituye el principal registro administrativo del país actualmente y del que surge una fuente de información para la administración y seguimiento de las intervenciones sociales. Por ello, es importante atender su constante actualización, depuración y divulgación. Pero es necesario tomar en cuenta que la calidad de la información que pueda obtenerse de este instrumento, depende en gran medida de un nuevo Censo de Población y Vivienda, que permita actualizar información territorial sobre los hogares a nivel nacional.

En cuanto al monitoreo y seguimiento, uno de los principales avances es la estructuración y puesta en funcionamiento del sistema de seguimiento del Plan Social, que ha contado con asistencia técnica y financiera por parte de organismos de cooperación internacional como la Unión Europea (UE). Asimismo, se han realizado esfuerzos por incorporar mecanismos de apoyo a las instituciones para mejorar la calidad de los datos administrativos, sobre todo de los programas sociales. En suma, ha habido avances en la estructuración y ordenamiento de un sistema de monitoreo y seguimiento de las intervenciones sociales. Sin embargo, hace falta consolidar esfuerzos para mejorar y/o desarrollar sistemas de información, y fortalecer mecanismos de evaluación de las intervenciones sociales de manera periódica.

2.3.7 Rendición de cuentas y acceso a mecanismos de reclamo y reparación

Un elemento importante para un sistema de protección social con enfoque de derechos es contar con mecanismos de rendición de cuentas y de reparación. Esto implica que deben incorporarse en el diseño de los programas, normas, procedimientos y controles para que las personas “puedan reclamar la garantía efectiva de su derecho a la seguridad social y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos en casos de errores, o mala administración” (Sepúlveda, 2014, pág. 34).

Lo relevante de los mecanismos de rendición de cuentas reside en que permiten: a) la cualificación y el mantenimiento dentro del programa; b) la denuncia de exigencias impropias en el marco del programa tales como, de apoyo político, de

solicitudes de dinero, de amenazas o de acoso sexual; y c) la supervisión de los procedimientos de pago. Estos mecanismos deben ser independientes y cumplir con criterios técnicos que aseguren que los individuos o grupos en condiciones de desventaja tengan acceso a ellos.

En el caso del SPSU, los alcances de este documento no han permitido verificar la existencia y el cumplimiento de mecanismos de reparación, como los planteados por Sepúlveda (2014). Sin embargo, para avanzar a mecanismos de rendición de cuentas y reparación más efectivos, es necesario fortalecer, en primer lugar, la articulación interinstitucional y los sistemas de información, tal como se ha mencionado anteriormente. Ambos son elementos en los que el SPSU ha tenido importantes avances, pero que deben también asumirse como retos para su fortalecimiento.

3. Visión estratégica del tema

La protección social desde un enfoque de derechos es fundamental para garantizar el disfrute de los derechos económicos y sociales de las personas, y el logro de metas de desarrollo especificadas a través de marcos internacionales y políticas nacionales. Por tanto, es necesario plantear una reflexión, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, para consolidar una visión de desarrollo social, un sistema articulado, sostenible, eficiente y con vocación universal que permita beneficiar a la población en general, y a los grupos poblacionales en situación de exclusión y vulnerabilidad en particular.

De esta manera es importante plantearse una agenda de medidas que incorpore una perspectiva temporal más amplia, es decir que trascienda las acciones de un período de gobierno y pueda avanzarse en la consolidación de un plan basado en un enfoque de derechos. En esta nueva agenda, es clave priorizar la ampliación de cobertura para cerrar brechas en el acceso a servicios, la garantía de un mínimo

de bienestar a través de pisos de protección social, y la mejora en la calidad de los servicios e intervenciones sociales.

En ese sentido, es necesario abordar la atención de brechas de manera urgente, en línea con la Agenda 2030, prestando especial atención a los objetivos 1, 4 y 10:



Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.



Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.



Reducir las desigualdades.

Y, en línea con el compromiso central de la Agenda: *“Que nadie se quede atrás”*.

Es decir, que es necesario analizar las diferencias entre la población cubierta y la no cubierta. Esto, probablemente, requiera el mantenimiento de ciertos mecanismos de focalización, pero es importante orientarla como una herramienta en función de la universalización. En esta línea, es prioritario destinar más recursos a la inversión

social, de cara a la ampliación de la cobertura y la calidad de las intervenciones.

No obstante, debido a las dificultades que enfrenta el país en materia fiscal, también es necesario garantizar la sostenibilidad del sistema, y eso será posible, a través de un diálogo social del que se derive un acuerdo en materia fiscal, que propicie las condiciones para la obtención y canalización de los recursos del Estado.

4. Propuestas y medidas

Tomando como base el diagnóstico realizado, a continuación, se expone una serie de propuestas y medidas orientadas a impulsar políticas e introducir reformas en el SPSU, con el fin de garantizar una mejora sustancial de la protección social en El Salvador y, como consecuencia, abonar a la satisfacción de las necesidades y el logro del bienestar para los ciudadanos y ciudadanas.

Una medida que no está únicamente vinculada con la protección social pero que es un elemento fundamental para el diseño e implementación de políticas sociales en general es la actualización del Censo de Población y Vivienda. La información derivada de este instrumento sobre el tamaño y estructura de la población es fundamental para fortalecer los sistemas de información y estadísticas y, en consecuencia, garantizar el diseño de intervenciones que aborden más efectivamente las problemáticas relacionadas al ámbito de la protección social.

i. Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales para determinar mejoras

No todos los programas que conforman el SPSU cuentan con evaluación de impacto, y esto impide saber con certeza si las intervenciones están cumpliendo con sus objetivos y dando resultados. Por ello, una de las prioridades en materia de protección social debe ser desarrollar un sistema de monitoreo de la política y de las

intervenciones sociales, no sin antes realizar un análisis de evaluabilidad para los programas existentes. Este sistema debe desarrollarse con articulación interinstitucional y participación de actores externos e independientes, como universidades y centros de pensamiento.

Este proceso debe: a) estar basado en metodologías y elementos científicos e independientes, b) estar en función de monitorear y evaluar los avances en materia de protección social, c) revisar los mecanismos de implementación de los programas y políticas en marcha; y d) diseñar nuevas iniciativas que respondan a las necesidades cambiantes de la población, articulando los hallazgos de los procesos de monitoreo y evaluación con los esfuerzos de medición del estado del desarrollo económico y social de la población salvadoreña.

ii. Evaluar las reglas de operación y las estrategias de implementación de las intervenciones sociales que integran el SPSU

Frente al inicio de una nueva administración, se considera necesario evaluar la pertinencia y eficacia de las reglas de operación y las estrategias de implementación de las intervenciones que conforman el SPSU, fundamentado en la vocación de universalidad y el enfoque de derechos y de igualdad de género que lo rigen. Además, es importante incluir una medida de rentabilidad social relacionada

con la implementación de los programas y analizar el costo-efectividad de la focalización. Para ello, se sugiere realizar diagnósticos y estudios para cada una de las intervenciones de protección social que integran el SPSU, y para el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social en general. Eso va de la mano con las recomendaciones previas, respecto al fortalecimiento de los sistemas de información.

iii. Fortalecer el Registro Único de Participantes, como herramienta fundamental para la gestión de la política social

Tal como se ha mencionado antes, el RUP constituye el principal registro administrativo del país actualmente, y es una fuente de información fundamental para la administración y el seguimiento de las intervenciones sociales. En ese sentido, es necesario direccionar recursos técnicos y financieros para su fortalecimiento; y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, para: (i) Aumentar la articulación del sistema con una visión estratégica compartida; (ii) Contar con una base centralizada de todos los beneficiarios de los programas sociales; (iii) Incrementar la cobertura de los programas efectivos focalizados en los pobres extremos; (iv) Actualizar los incentivos del programa de transferencias condicionadas con base en los principales retos de capital humano de la población; (v) Mejorar la gobernanza de los programas de protección social creando una instancia coordinadora y/o ejecutora de los principales programas; y (vii) Tener una plataforma que permita reaccionar rápidamente ante emergencias macroeconómicas o naturales.

iv. Dar continuidad a la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)

La Encuesta Longitudinal de Protección Social fue levantada por primera vez en el año 2013, a partir de una iniciativa regional promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con “el objetivo de fortalecer la capacidad institucional de los países para formular reformas en la protección social” (GOES, 2014, pág. 33). Así, la ELPS es una herramienta que permite conocer de manera más profunda las

dinámicas de la seguridad y protección social, con énfasis en los aspectos estructurales y las características socioeconómicas y demográficas de la población. En ese sentido, los insumos proporcionados por la ELPS son relevantes y útiles para mejorar el diseño e implementación de políticas públicas, y específicamente políticas sociales.

Desde su primera edición, no ha habido nuevos levantamientos de la ELPS, por lo que se sugiere dar continuidad a la aplicación de este instrumento de manera bianual.

v. Vincular la medición multidimensional de la pobreza con el sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales, así como el rediseño de futuras intervenciones.

Dado que los objetivos de los programas que forman parte del SPSU, están vinculados con la reducción de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida de las personas, se considera necesario utilizar la medición multidimensional de la pobreza como un indicador para dar seguimiento y evaluar los avances de los programas orientados al alivio de la pobreza. Esto es clave, pues esta medición está establecida como la medida oficial de bienestar en la LDPS, y entre sus funciones está brindar insumos para evaluar y definir el alcance y la operatividad de los programas sociales.

vi. Fortalecer la institucionalidad y acciones de atención integral durante el ciclo de vida con énfasis en la primera infancia y adultez mayor.

Con el fin de avanzar en la implementación de la Ley de Desarrollo y Protección Social, el Subsistema de Protección Social Universal debe mantener un enfoque de derechos y de ciclo de vida; brindando especial atención a las etapas del ciclo de vida inicial y final que requieren una mayor atención. En cuanto a la primera infancia deben fortalecerse las acciones e intervenciones que favorezcan a la educación inicial (de 0 a 9 años de edad) y atención en salud y nutrición de calidad para todos los niños y niñas. Relativo a la adultez mayor, adicional a la recomendación vii

referente a la PBU, es necesario la coordinación interinstitucional que permita responder a las necesidades de la población adulta mayor que van desde la salud, movilidad, recreación y seguridad.

vii. Ampliar cobertura de la PBU

Se considera necesario que la PBU logre llegar a más personas. Para ello, se sugiere priorizar el componente de la Estrategia “Familias Sostenibles” que incluye esta acción; evaluar periódicamente los avances en su ejecución para reajustar la intervención de ser necesario; así como actualizar periódicamente el registro de personas adultas mayores, que ya está desfasado.

viii. Diseñar y presentar el Plan Social del próximo quinquenio (2019-2024) en los primeros seis meses de la nueva Administración

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Desarrollo y Protección Social “en el primer semestre de cada período presidencial, se deberá formular y presentar el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, sus objetivos y propósitos que deberán ser consistentes con el Plan General del Gobierno y que servirá de marco para los programas sociales que se definan y ejecuten”. En ese sentido, esta debe ser una de las prioridades del nuevo gobierno, pues de ello depende que el apoyo de la cooperación internacional esté en línea de manera eficaz y armonizada en función de dicha prioridad.

ix. Fortalecer la institucionalidad

Es fundamental fortalecer y consolidar la institucionalidad de la protección social en El Salvador, y los mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial, desde el diseño hasta la implementación de las intervenciones sociales, para garantizar el funcionamiento del SPSU como sistema integral.

x. Difusión oportuna y periódica de información

Envirtud de la transparencia que debe caracterizar a los sistemas de protección social con enfoque

de derechos, se considera importante fortalecer los mecanismos de captación y sistematización de información de los programas sociales, para facilitar el monitoreo, la evaluación y la contraloría ciudadana de los mismos. Asimismo, se sugiere publicar información de manera periódica y oportuna, en distintos formatos: informes, boletines, infográficos, redes sociales, entre otros.

xi. Desarrollar el Sistema de información de programas sociales

En la concepción inicial del SPSU, se incorporó entre las herramientas un Sistema de Información de Programas Sociales. El desarrollo de dicha herramienta sigue pendiente. Su diseño e implementación es de suma importancia para fortalecer los sistemas de información disponibles para el monitoreo y la evaluación de las intervenciones sociales.

xii. Mejorar los mecanismos de participación ciudadana

Si bien, el SPSU incorpora elementos de participación ciudadana, es importante evaluar los mecanismos incorporados en los programas, y mejorarlos, de tal manera que los participantes de los programas puedan expresarse y retroalimentar a las instituciones y a actores; y así implementar cambios que vuelvan los mismos más pertinentes, oportunos y adecuados a las necesidades.

xiii. Articular la parte contributiva con la no contributiva de la protección social, para operación más eficiente, detección de brechas y atención a grupos excluidos

Como primer paso, es necesario avanzar en la coordinación entre la Superintendencia del Sistema Financiero, el ISSS y Seteplan, para articular la información del RUP con información vinculada al sistema de seguridad social contributiva (régimen de salud y pensiones). A partir de ello, podrán detectarse brechas, brindar atención directa a poblaciones en situación de vulnerabilidad y mejorarse intervenciones existentes.

5. Hoja de ruta

La consolidación de las propuestas anteriores requiere definir una ruta específica de trabajo que sistematice las acciones y decisiones de los hacedores de política pública, especialmente en el contexto de transición a una nueva administración del Órgano Ejecutivo.

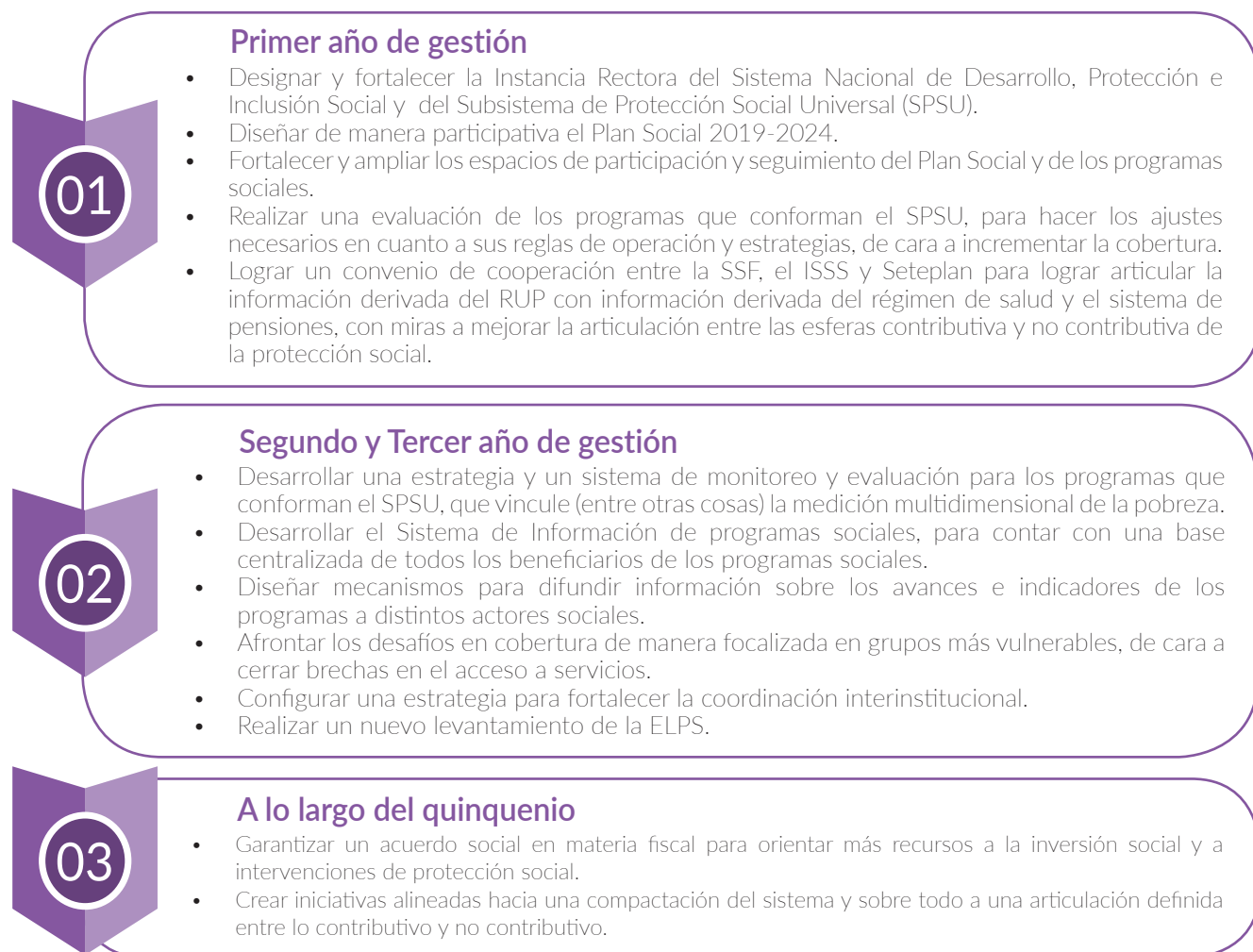
Cualquier iniciativa que se proponga en el tema de protección social debe plantearse metas realistas y tener como prioridad los siguientes objetivos:

a) fortalecer y consolidar la institucionalidad; b) revisar las reglas de operación, diseño e implementación de los programas, c) mejorar la cobertura y calidad de los programas del SPSU, d) crear iniciativas alineadas hacia una compactación del sistema y sobre todo a una articulación definida entre lo contributivo y no contributivo,

e) velar por la validación de cualquier propuesta con base a estudios técnicos y rigurosos que garanticen su sostenibilidad y viabilidad de los programas, f) establecer procesos de diálogo y consulta con todos los actores involucrados en el SPSU, g) mejorar los sistemas de información sobre el SPSU, y h) incorporar mecanismos de monitoreo y evaluación más rigurosos en los programas y en el sistema.

Los objetivos anteriores permitirán ofrecer viabilidad a las propuestas que se impulsen y pueden tomarse como referencia para la elaboración de un plan estratégico de operación, con metas específicas y medibles que permitan tener claridad de la ruta sobre la que se construirán las políticas e iniciativas de ley.

Figura 9. Hoja de ruta para la protección social no contributiva en El Salvador, 2019-2024



Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (09 de abril de 2014). **Ley de Desarrollo y Protección Social**. [Decreto N° 647 de 2014]. D.O. N° 68.
- Beneke de Sanfeliú, M. (2014). **Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)**. FUSADES.
- Bustelo, M., Martínez, S., Pérez Millard, M., & Rodríguez Silva, J. (2016). **Evaluación de Impacto del Proyecto Ciudad Mujer en El Salvador**. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Género y Diversidad. BID.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). **Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos**. CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, S., Filgueira, F., & Robles, C. (2014). **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada**. CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). **Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social**. En Varios, S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel (Eds.), Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Ciudad Mujer. (2011). **Secretaría de Inclusión Social**. Obtenido de <http://www.ciudadmujer.gob.sv/que-es-ciudad-mujer/>
- Filgueira, F. (marzo de 2014). **Hacia un modelo de protección social universal en América Latina**. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Gobierno de El Salvador. (2010). **Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014**. San Salvador, El Salvador.
- Gobierno de El Salvador. (2012). **Documento base del Programa Comunidades Solidarias**. San Salvador, El Salvador.
- GOES. (2009). **Documento Conceptual del Programa Presidencial Nuestros Mayores Derechos**. Obtenido de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/125759/download>
- GOES. (Mayo de 2014). **Presentación de los resultados de la primera ronda de la Encuesta Longitudinal de Protección Social, 2013**. El Salvador. (B. I. Desarrollo, Ed.) San Salvador, El Salvador.
- Grande, J. F. (2019). **Entrevista**. San Salvador, El Salvador.
- INJUVE, I. N. (2017). **Jovenes con Todo**. Obtenido de <http://www.jovenescontodo.gob.sv/perfil-del-programa/>

- Martínez, S., Pérez, M., & Tejerina, L. (21 de mayo de 2014). *Presentación “Evaluación de Impacto Nuestros Mayores Derechos. Componente de Pensión Básica Universal”*. San Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meléndez, J. F. (28 de agosto de 2017). *Presentación: “Institucionalidad del Sistema de Protección Social de El Salvador”*. Santiago, Chile.
- Meléndez, J. F. (2019). *Entrevista*. San Salvador, El Salvador.
- Miranda, D. (2014). *Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador*. CEPAL, Naciones Unidas.
- Ocampo, J. A. (mayo-junio de 2008). *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. Nueva Sociedad(215).
- OIT. (2015). *Compilación de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo*. Ginebra.
- Pérez, C. (2014). *Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador: su impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas*. San Salvador, El Salvador: FUNDE.
- Pignato, V. (2015). Ciudad Mujer. *Nuevo modelo de gestión pública para la igualdad y la paz*. San Salvador, El Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Repetto, F. (Junio de 2010). *Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. Revista del CLAD Reforma y Democracia(47), 89-130.
- Rivera, R. (2016). *El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador. Posibilidades para la articulación de sus componentes*. CEPAL, Naciones Unidas.
- Schwarzer, H., Casali, P., & Bertranou, F. (2014). *La estrategia de desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- SETEPLAN. (2015). *Presentación “Registro Único de Participantes de Programas Sociales”*. Seteplan, Gobierno de El Salvador.
- SETEPLAN. (2017). *Documento conceptual: Estrategia de Erradicación de la Pobreza “Familias Sostenibles”*. San Salvador, El Salvador.
- STP. (7 de Mayo de 2013). *Presidencia de la República de El Salvador*. Obtenido de <http://2009-2014.secretariatecnica.gob.sv/temas/sistema-de-proteccion-social-universal/comunidades-solidarias-rurales.html>

STP. (7 de Mayo de 2013). *Presidencia de la República de El Salvador*. Obtenido de <http://2009-2014.secretariatecnica.gob.sv/temas/sistema-de-proteccion-social-universal/programa-de-apoyo-temporal-al-ingreso.html>

STP. (2013). *Sistema de Protección Social Universal (Resumen ejecutivo del documento técnico)*. San Salvador, El Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia. Gobierno de El Salvador.

STP y MINEC-DIGESTYC. (2015). *Medición Multidimensional de la Pobreza - El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Gobierno de El Salvador.

UNSSC. (s.f.). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Bonn, Alemania.

Anexos

Anexo 1. Variables utilizadas para la construcción del IRUP

Capital físico individual: características de la vivienda:	Capital humano individual: educación
• Calidad de la vivienda • Tenencia calificada de vivienda • Tenencia de bienes durables • Tenencia de teléfono • Empleada(o) doméstica(o)*	• Proporción de personas alfabetas • Escolaridad de la persona jefa del hogar • Escolaridad de cónyuge de la persona jefa del hogar • Escolaridad de personas mayores de 12 años • Asistencia a secundaria o universidad*
Capital físico colectivo: servicios básicos	Capital social básico: composición del hogar
• Tipo de alumbrado • Servicio de agua por cañería • Servicios sanitarios de la vivienda (y exclusividad) • Tipo de combustible para cocinar • Cómo se deshace de las basuras	• No hacinamiento • Algún miembro vive en el extranjero • Recibe ayuda económica de familiares • Proporción de dependientes

Notas: Las variables con (*) no son utilizadas para el cálculo del IRUP en el área rural

Fuente: Elaboración propia con base en documento "Caracterización de la población registrada por el RUP" (Seteplan, 2016)

Anexo 2. Municipios identificados como prioritarios para el Programa Comunidades Solidarias Rurales, por nivel de pobreza

#	Código	Departamento	Municipio
1	S1	Morazán	Torola
2	S2	San Miguel	San Antonio
3	S3	Sonsonate	Cuisnahuat
4	S4	Morazán	Guatajiagua
5	S5	Sonsonate	Caluco
6	S6	Usulután	Nueva Granada
7	S7	Chalatenango	San Fernando
8	S8	Cabañas	Jutiapa
9	S9	Morazán	Gualococti
10	S10	San Miguel	Carolina
11	S11	Morazán	San Isidro
12	S12	Cabañas	Cinquera
13	S13	Chalatenango	Cancasque
14	S14	Morazán	Joateca
15	S15	Ahuachapán	Guaymango
16	S16	Chalatenango	San Isidro Labrador
17	S17	Chalatenango	San Francisco Morazán
18	S18	Morazán	San Simón
19	S19	Santa Ana	Masahuat
20	S20	Chalatenango	Arcatao
21	S21	San Vicente	Santa Clara
22	S22	Chalatenango	San Antonio Los Ranchos
23	S23	San Vicente	San Esteban Catarina
24	S24	Usulután	San Agustín
25	S25	Santa Ana	Santiago de la Frontera
26	S26	Sonsonate	Santo Domingo
27	S27	Chalatenango	La Laguna
28	S28	La Paz	Paraíso de Osorio
29	S29	Chalatenango	Ojos de Agua
30	S30	Chalatenango	Las Vueltas
31	S31	Usulután	Estanzuelas
32	S32	Chalatenango	Potonico
33	A1	San Miguel	Nuevo Edén de San Juan



#	Código	Departamento	Municipio
34	A2	La Libertad	Jicalapa
35	A3	La Unión	Lislique
36	A4	Cabañas	Dolores
37	A5	Sonsonate	Santa Isabel Ishuatán
38	A6	Morazán	Cacaoopera
39	A7	Usulután	San Francisco Javier
40	A8	Morazán	Corinto
41	A9	Morazán	Yamabal
42	A10	Ahuachapán	Jujutla
43	A11	San Miguel	Sesori
44	A12	Ahuachapán	Tacuba
45	A13	Cuscatlán	Monte San Juan
46	A14	Morazán	Arambala
47	A15	Morazán	Chilanga
48	A16	Morazán	San Fernando
49	A17	Morazán	Sensembra
50	A18	Sonsonate	Santa Catarina Masahuat
51	A19	La Libertad	Teotepeque
52	A20	San Miguel	San Gerardo
53	A21	Chalatenango	Nueva Trinidad
54	A22	Morazán	Lolotiquillo
55	A23	Cuscatlán	San Cristóbal
56	A24	San Vicente	San Ildefonso
57	A25	Ahuachapán	San Pedro Puxtla
58	A26	La Libertad	Comasagua
59	A27	Chalatenango	Agua Caliente
60	A28	La Libertad	Chiltiupán
61	A29	Cabañas	Victoria
62	A30	Usulután	Alegría
63	A31	Usulután	Tecapán
64	A32	Chalatenango	San Antonio La Cruz
65	A33	San Miguel	Ciudad Barrios
66	A34	Usulután	Concepción Batres
67	A35	Usulután	Berlín
68	A36	Usulután	Ozatlán
69	A37	Chalatenango	Las Flores
70	A38	La Paz	San Emigdio



#	Código	Departamento	Municipio
71	A39	La Paz	San Miguel Tepezontes
72	A40	La Paz	Santa María Ostuma
73	A41	La Unión	Yayantique
74	A42	San Miguel	San Jorge
75	A43	Usulután	Mercedes Umaña
76	A44	Chalatenango	El Carrizal
77	A45	San Vicente	San Lorenzo
78	A46	La Paz	San Juan Tepezontes
79	A47	San Vicente	Apastepeque
80	A48	Chalatenango	Nombre de Jesús
81	A49	Usulután	Jucuarán
82	A50	Cabañas	Ilobasco
83	A51	Morazán	El Rosario
84	A52	Chalatenango	Comalapa
85	A53	Cuscatlán	Santa Cruz Analquito
86	A54	La Paz	San Pedro Nonualco
87	A55	Cuscatlán	El Rosario
88	A56	Cabañas	Tejutepeque
89	A57	La Unión	San José
90	A58	Morazán	Delicias de Concepción
91	A59	La Paz	San Antonio Masahuat
92	A60	Chalatenango	San Luis del Carmen
93	A61	La Paz	Tapalhuaca
94	A62	San Vicente	Verapaz
95	A63	Santa Ana	Santa Rosa Guachipilín
96	A64	Usulután	Santa Elena
97	A65	Cuscatlán	Tenancingo
98	A66	Chalatenango	Concepción Quezaltepeque
99	A67	Chalatenango	San Miguel de Mercedes
100	A68	Chalatenango	San Francisco Lempa

Fuente: Elaboración propia con base en Documento Base:
Comunidades Solidarias (GOES, 2012)

Anexo 3. Ejes y componentes del programa Comunidades Solidarias Rurales

Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 1. Capital humano	Componente 1. Bonos de 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.	Transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de responsabilidades por parte de las familias. En cuando a los bonos de educación la responsabilidad consiste en matricular y procurar la asistencia de las niñas y los niños menores de 18 años de edad hasta sexto grado (el monto mensual de la transferencia por familia es de 15 dólares). Por otra parte, el bono de salud se entrega, en primer lugar, a familias con niños o niñas menores de 5 años, a condición de que los lleven a controles periódicos de salud (20 dólares mensuales por familia); y, en segundo lugar, a madres embarazadas, a condición de que asistan al control prenatal (15 dólares mensuales por familia). Además, este componente cuenta con una intervención enfocada en la formación de las personas participantes en el programa. Las familias que participan en el programa fueron seleccionadas a partir de los siguientes criterios de elegibilidad: ✓ Familias con niños o niñas menores de 5 años de edad o madre embarazada. ✓ Familias con niños o niñas entre 5 y 18 años que no han finalizado sexto grado. ✓ Familias con ambos casos.	Fisd - Mined - Minsal



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 1. Capital humano	Componente 2. 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.	Las intervenciones en salud consisten en la conformación de una red del primer nivel de atención por medio de los Equipos Comunitarios de Salud Familiar y los Equipos Comunitarios de Salud Especializados, que se articulan y coordinan con los hospitales y el resto de instituciones de salud en el territorio a fin de garantizar la atención a las personas, en función de sus condicionantes vitales específicos (género, edad, discapacidad, entre otros). En materia de educación, la intervención se desarrolla en el marco de la implementación del Programa social educativo 2009-2014 "Vamos a la escuela", que se propone garantizar a toda la población un piso básico de acceso a la educación. Su objetivo es la mejora continua de la calidad de la educación en todos los niveles y la universalización de la educación inicial, básica y secundaria.	- Minsal - Mined - Fisdl
	Componente 3. Programa Nuestros Mayores Derecho		Los potenciales participantes del programa son todas las personas adultas mayores de 60 años o más que residen en los 100 municipios. La Pensión Básica Universal se otorgará a mujeres y a hombres de 70 años y más. Sus intervenciones son: 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) Promoción de la autonomía económica. g) Mejorando y habilitando espacios.	- Secretaría de Inclusión Social - Minsal - Mined - Secultura. - PGR. - Fisdl - Isdemu - Ministerio de Trabajo y Previsión Social. - MAG. - Mitur. - Indes - Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos y otras entidades. - Gobiernos municipales.



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 2. Servicios básicos	Componente 1. Infraestructura social básica	Reducir la brecha de acceso a servicios básicos y estratégicos en los municipios de pobreza extrema severa y alta.	Este componente se propone reducir los factores de exclusión social y pobreza asociados con la falta de acceso a servicios básicos –agua potable, saneamiento y electrificación– y a infraestructura de salud y educación. Puede incluir mejoras en las condiciones de la vivienda, gestión de riesgos, entre otros. El conjunto de intervenciones de este componente no solo reduce las condiciones de precariedad y aumenta los niveles de bienestar de la población, sino también se enfoca en la reducción de la brecha de desigualdad existente entre los municipios.	- Fisdil - Gobierno municipales. - Minsal. - Mined. - MOP - Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
Eje 3. Generación de ingresos	Componente 1. 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 las mujeres.	- Dotación de incentivos en insumos y activos familiares (bajo titularidad femenina), a fin de constituir una base productiva mínima para el desarrollo de emprendimientos. - Capacitación productiva y asistencia técnica. Contempla el desarrollo de actividades de formación en temas agrícolas, agroprocesamiento y temas no agrícolas que faciliten el surgimiento de pequeños proyectos o iniciativas productivas o de servicios. - Vinculación a financiamiento. Incluye recursos para iniciativas individuales y colectivas acorde con las condiciones de las participantes. - Enlace con redes productivas o de comercialización. A fin de potenciar la sostenibilidad de las iniciativas como fuentes de ingreso para las mujeres y sus familias.	- Fisdil - MAG/ Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal. - Conamype - Isdemu - Minec - Ministerio de Trabajo y Previsión Social.



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 3. Generación de ingresos	Componente 2. Promoción de la 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.	- Promoción del desarrollo de habilidades y capacidades para el empleo y el trabajo de mujeres y jóvenes como sujetos principales de las intervenciones. - 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. - Promoción del desarrollo de experiencias de empleo intensivo en inversión pública local como espacios que ofrecen trabajos permanentes y temporales en las zonas rurales. Incluye servicios de apoyo a entidades públicas para el diseño y ejecución de los programas, servicios de intermediación de empleo para la contratación de personal temporal y servicios de capacitación y asistencia técnica para la organización de empresas proveedoras de servicios de mantenimiento.	- Fisdil - Ministerio de Trabajo y Previsión Social. - MOP - Conamype - Insaforp
	Componente 3. 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.	- Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales como promotores del desarrollo económico local, como articuladores de oportunidades de formación, fomento de la producción y desarrollo de pequeños negocios. - Asistencia a las acciones de articulación de las municipalidades con actores públicos y privados relevantes para la promoción del desarrollo productivo y el empleo, de manera que se configure una estrategia sinérgica de apoyo a iniciativas productivas y opciones de inserción ocupacional. - Fomento del desarrollo de servicios de apoyo municipal a la incorporación productiva de las mujeres, que incluye acceso a titularidad de activos, soporte a la organización de estrategias de cuidado infantil y alfabetización de mujeres adultas.	- Fisdil



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 4. Gestión territorial	Componente 1. 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.	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.	-Fisd
	Componente 2. Fomento de 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.	La participación social se concreta en la conformación de dos instancias a nivel local: a) Comité municipal de coordinación, en el que participan el gobierno municipal, líderes y líderes, representantes de instituciones ejecutoras como Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, entre otras. Este comité se reúne una vez por mes y contribuye al cumplimiento de las metas y objetivos del programa; valida y prioriza acciones, intervenciones e inversiones; se convierte en interlocutor y facilitador de la comunicación en el ámbito local con los asesores del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.	-Fisd

Fuente: Elaboración propia con base en Documento base:
Comunidades Solidarias (GOES, 2012)

Anexo 4. Ejes y componentes del programa Comunidades Solidarias Urbanas

Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 1. Capital humano	Componente 1. Bonos a la educación	Incentivar la matrícula, la asistencia regular, la permanencia en el sistema educativo y la culminación de la educación media de niñas, niños y jóvenes con menores oportunidades que habitan en los asentamientos urbanos de mayor precariedad de los municipios seleccionados.	El esquema definido responde a los costos de oportunidad de estudiar considerando los condicionantes de género y de exclusión social. a. Bono por asistencia a clases: está compuesto por un monto de 10 dólares mensuales que se pagan por estudiante y que va aumentando gradualmente hasta el bachillerato. b. 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. c. Bonos especiales para el fomento de finalización del bachillerato: se entregará un monto que fomenta e incentive la finalización del bachillerato. Los bonos se entregan a nombre del o la estudiante, con el objetivo de incentivar su responsabilidad personal, aunque el titular de firma sea la madre o el principal responsable, por razones legales.	-Fisdll -Mined



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 1. Capital humano			Para optar al componente de bonos, a la fecha de realización del censo del Registro Único de Participantes, los estudiantes deben cumplir las siguientes condiciones: - Haber sido censado por el Registro Único de Participantes y haber sido seleccionado a partir de las líneas de corte establecidas. - Habitar en los asentamientos urbanos de precariedad extrema y alta de los municipios de Comunidades Solidarias Urbanas.	
	Componente 2. 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.	Este componente incluye intervenciones dirigidas a fortalecer la oferta educativa pública, en particular a mejorar e incrementar la cobertura de educación inicial de 0 a 3 años de edad, y la cobertura y calidad de la educación parvularia desde los 4 hasta los 6 años.	- Mined - ISNA
	Componente 3. 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.	El programa presidencial Nuestros Mayores Derechos, lanzado en enero de 2011, se integra a Comunidades Solidarias Urbanas a fin de atender de manera especializada la oferta de protección social no contributiva para las personas adultas mayores. Promoverá la revalorización del papel de las personas mayores en la sociedad, desde su experiencia, conocimientos y habilidades. Las intervenciones de este componente dentro del ámbito de Comunidades Solidarias Urbanas son: 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.	- Secretaría de Inclusión Social - Minsal - Mined - Secultura - PGR. - Fisdl - Idemu - Ministerio de Trabajo y Previsión Social.



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 1. Capital humano			f) Promoción de la autonomía económica. g) Mejorando y habilitando espacios. Todas las personas adultas mayores de 60 años de edad o más que residen en los 412 asentamientos urbanos precarios serán potenciales participantes del programa Nuestros Mayores Derechos. Sin embargo, en el caso de la Pensión Básica Universal, solo la recibirán las personas de 70 años y más, quienes serán seleccionadas por el Registro Único de Participantes, a quienes se brinda una transferencia monetaria mensual de 50 dólares.	-MAG. - Mitur - Indes - Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos y otras entidades. - Gobiernos municipales.
	Componente 4. Oferta de salud y nutrición	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.	En este componente las intervenciones están dirigidas a brindar una atención directa a las personas que habitan en los asentamientos urbanos precarios por medio de las Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud.	-Minsal
	Componente 5. Prevención social de la violencia con énfasis en niñez, juventud y en 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.	Este componente tiene como finalidad promover, como estrategia de prevención de la violencia, la convivencia ciudadana, el fortalecimiento del tejido social y una cultura de paz a partir de la participación activa de la población, en particular de la juventud, en actividades culturales, deportivas y recreativas. Asimismo, incorpora acciones específicas encaminadas a la prevención y atención a la violencia contra las mujeres o violencia de género.	-MJSP -Consejo Nacional de la Juventud, ahora Injuve -Isdemu



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 1. Capital humano			La población objetivo principal de este componente son las niñas, niños y jóvenes entre 8 y 18 años para las escuelas de convivencia; también lo serán todas las niñas y mujeres del municipio. Las diversas intervenciones involucran la participación de las comunidades en general, organizaciones de mujeres, juntas directivas comunitarias y organizaciones e instituciones públicas y privadas que integran los consejos municipales de prevención de la violencia.	
Eje 2. Servicios básicos	Componente 1. 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.	En estos asentamientos las intervenciones previstas incluyen: - 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 (reforestación). - Obras de mitigación de riesgos. - Legalización de propiedades. - Asistencia técnica para la organización comunitaria y el fortalecimiento municipal. Son elegibles para este componente los asentamientos urbanos precarios que cumplan con las siguientes condiciones: - Los lotes existentes deben ser legalizables según opinión certificada de la institución estatal responsable de autorizar y legalizar tierras, el Instituto Libertad y Progreso. - Los asentamientos urbanos precarios con un estimado de 400 lotes.	- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. - Gobiernos municipales.



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 2. Servicios básicos	Componente 2. 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.	Comprende la introducción de sistemas de agua potable y saneamiento en los asentamientos urbanos precarios seleccionados.	- ANDA - Gobiernos municipales
	Componente 3. Reducción de vulnerabilidad en asentamientos urbanos precarios	Reducir la vulnerabilidad ante desastres ambientales de las familias que habitan en los asentamientos con mayor precariedad.	Con este componente se busca responder a la condición de riesgo en que se encuentran numerosos asentamientos urbanos precarios que pertenecen al programa, y por esta razón no son sujetos de las intervenciones de los dos componentes anteriores.	- MOP - MARN - Gobiernos municipales
Eje 3. Generación de ingresos	Componente 1. 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.	Este programa será descrito de manera más detallada en un siguiente apartado de este capítulo.	- Fisdil - Insaforp - Ministerio de Trabajo y Previsión Social. - Gobiernos municipales.



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 3. Generación de ingresos	Componente 2: 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.	En 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 ¹¹ de las personas.	Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
	Componente 3. Emprendimiento	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 del programa Comunidades Solidarias Urbanas.	Conamype
	Componente 4. Promoción del 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.	Este componente contempla llevar a cabo acciones que promuevan el aprovechamiento de oportunidades de empleo a partir de la inversión pública. Implica el desarrollo de mecanismos para que microempresas accedan a las licitaciones de las instituciones públicas.	-MOP -Conamype - Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
Eje 4. Gestión territorial	Componente 1. 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.	Este componente pretende promover y asegurar una adecuada coordinación interinstitucional en el terreno entre las instituciones del Estado involucradas, tanto las del nivel nacional como las del local. 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.	-Isdem -Fisd - Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización.



Eje	Componente	Objetivo	Descripción	Instituciones ejecutora
Eje 4. Gestión territorial	Componente 2. Fomento a la participación ciudadana	Promover e incentivar la participación protagonista 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.	Se plantea la constitución de una mesa local de Comunidades Solidarias Urbanas, con 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.	-Fisdil -Gobiernos municipales
	Componente 3. 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.	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. - 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.	-Gobierno municipales. - Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización. - Dirección de Protección Civil. - MARN - Organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación.

Fuente: Elaboración propia con base en Documento Base: Comunidades Solidarias (GOES, 2012).

Anexo 5. Elementos generales de la Estrategia Familias Sostenibles

Componentes	Objetivos específicos	Descripción	Acciones
Componente 1. Acompañamiento sociofamiliar	Propiciar la generación de habilidades en la persona y la familia para la identificación y desarrollo de un proyecto de vida, que contribuya a mejorar la autoestima, el reconocimiento de su dignidad humana, las aspiraciones y sueños y su capacidad para transformar su realidad y su entorno social, aprovechando sus recursos y el acceso a la oferta de servicios del Gobierno, así como la generación de espacios de construcción del buen vivir, protección del medio ambiente, generación de cohesión social y cultura de paz a nivel comunitario.	Las familias participantes contarán con el apoyo de un guía familiar, que realizará visitas domiciliarias una vez al mes. Los guías familiares trabajarán en conjunto con las familias un total de 40 logros, en 5 grandes dimensiones del desarrollo de la familia: 1) Educación y formación técnica; 2) Vivienda y Hábitat; 3) Salud y Nutrición; y 4) Trabajo, ingresos y seguridad social, estas 4, basadas en la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador y 5) Convivencia familiar y comunitaria con el objetivo de construir cohesión social y familiar. El acompañamiento de las familias permitirá definir e implementar un plan de desarrollo familiar, a través de la identificación de las capacidades y recursos de la familia, así como las brechas en los servicios del Gobierno que pueden ayudar a mejorar su situación.	• Desarrollo de visitas domiciliarias. • Talleres de formación grupal en temas relacionados a la mejora de las condiciones de vida: derechos humanos, seguridad alimentaria nutricional, estimulación del desarrollo, género, masculinidad, aprovechamiento y protección del medio ambiente, entre otros. • Acciones orientadas a apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la organización comunitaria. • Vinculación y articulación interinstitucional.



Componentes	Objetivos específicos	Descripción	Acciones
Componente 2. Inclusión financiera y productiva	Contribuir a mejorar la autonomía económica de las familias a través del fortalecimiento de capacidades humanas y sociales de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Además, promover un consumo responsable e introducir la cultura de ahorro para reducir su vulnerabilidad ante eventos imprevistos.	La inclusión financiera implica el desarrollo de mecanismos de pago de las transferencias monetarias que faciliten los pagos a través de cuentas de ahorro que permitan la inclusión financiera de las familias, y que además promueve una cultura de ahorro, principalmente a través de la banca nacional, utilizando cuentas de ahorro y/o mecanismos electrónicos, así como la educación financiera con énfasis en la promoción del ahorro, manejo adecuado de finanzas y el consumo sustentable, que les permita enfrentar imprevistos en su vida cotidiana. Por otra parte, la inclusión productiva busca apoyar la autonomía económica de las familias a partir de la generación de activos productivos.	• Educación Financiera, promoción del ahorro y consumo sustentable. • Constitución de grupos de ahorro comunitario. • Bancarización y acceso a servicios financieros, priorizando la Banca Nacional. • Formación técnica laboral y empleabilidad. • Intermediación laboral. • Fortalecimiento y desarrollo de emprendimientos. • Vinculación a mercados y a las compras públicas.
Componente 3. Apoyo al ingreso para la reducción de las brechas de desigualdad	Reducir la pobreza por ingreso, a través del apoyo al ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; y posibilitar el acceso a servicios sociales (principalmente en los ámbitos de la salud, alimentación y educación) que contribuyan a romper el círculo intergeneracional de la pobreza.	Consiste en la entrega de transferencias monetarias a grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad y desigualdad, como contribución al derecho a un ingreso básico. Si bien, se reconoce que el apoyo al ingreso no es suficiente para salir de la pobreza, se concibe como condición necesaria, en tanto es la base y puerta de entrada a otros componentes como la inclusión financiera y productiva, y el acceso a servicios públicos básicos.	• Pensión básica solidaria a personas con discapacidad - o Personas con discapacidad severa evaluadas por Minsal, menores de 70 años. - o \$50 mensuales por persona, más un bono único de \$100 por fallecimiento (entrega única).



Componentes	Objetivos específicos	Descripción	Acciones
Componente 3. Apoyo al ingreso para la reducción de las brechas de desigualdad			• Pensión básica solidaria por vejez ◦ Personas adultas mayores, de 70 años en adelante. ◦ \$50 mensuales por persona, más un bono único de \$100 por fallecimiento (entrega única). • Asignación para la ventana de oportunidad ◦ Familias que tienen niños y/o niñas de 0 a 2 años, o mujeres embarazadas. ◦ \$20 mensuales por familia. • Asignación para la educación ◦ Jóvenes que estén cursando el tercer ciclo o bachillerato, incluyendo modalidades flexibles, hasta que finalicen el bachillerato (menores de 21 años). Reciben \$15 mensuales. ◦ Madres adolescentes en el sistema educativo hasta finalizar el bachillerato (menores de 21 años). Reciben los \$20 mensuales. • Asignación por emergencias o desastres por fenómenos naturales



Componentes	Objetivos específicos	Descripción	Acciones
Componente 4. Infraestructura social	Mejorar las condiciones de infraestructura social de las familias y comunidades priorizadas en la Estrategia de Erradicación de la Pobreza: “Familias Sostenibles”, intentando dar respuesta así, a las necesidades especiales de las familias en pobreza y su entorno.	Apartir de los diagnósticos municipales y de los informes municipales del Registro Único de Participantes, se priorizarán por cada municipios las obras de infraestructura para instalación y mejora de sistemas de agua, protección de fuentes de agua, saneamiento básico, acceso a energía, mejoramiento de infraestructura educativa y de salud, y mejoramiento de vivienda y hábitat, en donde se aplicarán diferentes modelos de solución, de acuerdo a los recursos disponibles en los territorios y a las alternativas que mejor se adapten a las prácticas de uso de las familias.	• Mejora de acceso a energía, agua potable, saneamiento y protección de fuentes de agua. • Mejora y equipamiento de centros de salud y educación. • Construcción y mejoramiento de vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Documento Conceptual de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza “Familias Sostenibles” (Seteplan, 2017)

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

81 Avenida Norte y 7a. Calle Poniente, Casa No. 509.
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

 (503) 2213-1280 y 2264-5130

