

Análisis de la situación del Sistema de Protección Social Universal

Se analizará con base en la información existente, los indicadores del SPSU a la fecha con el fin de dar un esbozo de análisis de la situación actual del sistema de protección social. El análisis permitirá a su vez evaluar la pertinencia de los indicadores para brindar información sobre la evolución del SPSU.

ÍNDICE

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL SALVADOR	1
LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL	1
EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL	4
i. <i>Componente contributivo</i>	4
ii. <i>Componente no contributivo: Comunidades Solidarias</i>	5
SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	6
i. <i>El Capital Humano de la personas censadas</i>	11
ii. <i>El acceso a servicios básicos de los hogares en condición de extrema pobreza</i>	17
iii. <i>Capacidad de generación de ingresos de la personas en condición de extrema pobreza</i>	19
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	21
BIBLIOGRAFÍA.....	23
ANEXOS	24

TABLAS

Tabla 1. Eje no contributivo del SPSU: Comunidades Solidarias	5
Tabla 2. Eje no contributivo del SPSU: Paquete Escolar	6
Tabla 3. Cobertura del sistema de seguridad social.	7
Tabla 4. Pobreza por área de residencia, personas y porcentajes.	8
Tabla 5. Datos generales del levantamiento del RUP, a junio de 2012	9
Tabla 6. Puntajes promedio de los hogares censados por el IRUP	10
Tabla 7. Niñas, niños y adolescentes (NNA) que no asiste a la escuela. Porcentajes por grupos etarios	13
Tabla 8. Cuando se enferma gravemente ¿a dónde acude?	14
Tabla 9. Características de las personas con discapacidad	15
Tabla 10. Documentos de identidad de la población censada	16
Tabla 11. ¿(...) se considera perteneciente a algún pueblo o cultura indígena?	17
Tabla 12. Características de las viviendas de los hogares por elegibilidad o no de acuerdo al IRUP.	18
Tabla 13. Acceso a los servicios básico por elegibilidad o no de acuerdo al IRUP. Número de hogares y porcentaje	18

FIGURAS

Figura 1. Curva de concentración de las pensiones	7
---	---

Figura 2. Municipios y Asentamientos Urbanos Precarios priorizados por Comunidades Solidarias	8
Figura 3. Pirámide poblacional de las personas censadas por el RUP.	10
Figura 4. Distribución relativa y acumulada del IRUP de los hogares censados	11
Figura 5. Analfabetismo por estratos del IRUP y por edad	12
Figura 6. Escolaridad promedio por estratos del IRUP, por grupos etarios y por sexo	12
Figura 7. NNA que no asiste a la escuela por estrato del IRUP	14
Figura 8. Personas con alguna discapacidad, por edad y tipo de discapacidad	15
Figura 9. Ingreso per cápita promedio reportado, por estratos del IRUP	20
Figura 10. Porcentaje de personas en condición de pobreza de ingreso. Por estrato del IRUP	20

La seguridad social y la protección social en El Salvador

La seguridad social y la protección social

La seguridad social y la protección social son dos ideas que han evolucionado en el tiempo y según los acuerdos políticos logrados en cada sociedad. La seguridad social, nacida y construida en torno del trabajo (modelo bismarkiano)¹ se consolida en los estados de bienestar surgidos en Europa, Estados Unidos y Canadá, entre los años treinta y sesenta del siglo XX (La seguridad social se materializa en tres modelos paradigmáticos de Estado Bienestar: el régimen liberal, el socialdemócrata y el conservador). El centro de estos modelos es la protección social frente a los riesgos de la época, vinculados al papel central del trabajo en la definición y satisfacción de los derechos de las personas. A partir de los años setenta, los cambios en la producción y en el trabajo, los perfiles epidemiológicos y demográficos en las familias y los roles de género cuestionaron la concepción original de la seguridad social basada en el trabajo. La protección social entonces, expande la idea de la seguridad social, buscando además, proteger los derechos de los ciudadanos ante los nuevos riesgos sociales, superando a los ámbitos clásicos y extendiéndose a la edad y a categorías como género y minoría étnica. El concepto de protección social por tanto se vincula cada vez más a la ciudadanía, los derechos humanos y la profundización de la democracia.

La protección social es una forma útil para describir una serie de intervenciones de política que buscan proteger a las personas vulnerables frente a los riesgos de perder sus medios de vida. A su vez, las medidas de protección social tienen el potencial de ser un elemento importante para reconstruir un contrato social que construya una gobernabilidad más efectiva para el desarrollo.

Las intervenciones de la protección social pueden ir desde asistencia social y seguro social, hasta regulaciones al mercado laboral. La protección social puede ser un elemento fundamental para afrontar la crisis económica actual y apalancar otras inversiones en desarrollo, dado que: i) es un instrumento efectivo para la reducción de la pobreza; ii) sirve de apoyo al consumo de los hogares pobres, iii) mantiene y ayuda a construir capital humano y reducir el riesgo social, y; iv) provee a las personas pobres un espacio en la economía, promoviendo así la cohesión social.

En El Salvador, y en la región latinoamericana, la protección social se construyó basada en la "sociedad del trabajo", que suponía una situación de pleno empleo a partir del cual la protección social iría consolidándose. Este modelo siempre fue parcial por el alto grado de informalidad, la segregación de las mujeres en el mercado laboral, las crisis económicas, la volatilidad económica en el empleo, la exclusión de grupos específicos (mujeres, pobres y en general las familias); y finalmente, por los problemas de disponibilidad de recursos del Estado (ineficiencias y racionalización fiscal).

Las reformas económicas de la década de 1990 condujeron a una mayor participación de los privados en la gestión pública y a la focalización de programas hacia la población más pobre. De igual manera aumentó el gasto social y la creación de fondos sociales, se atendieron grupos excluidos, de manera focalizada y en muchos casos de manera piloto, con algún impacto cualitativo, pero lejos de alcanzar la cobertura universal (CEPAL, 2006).

¹ CEPAL, 2006.

RECUADRO 1. LA PROTECCIÓN SOCIAL, UNA CUESTIÓN DE DERECHOS

La Protección Social se ampara en el derecho a la seguridad social, a la protección a la familia y los derechos sociales, económicos y culturales reconocidos en la Constitución de la República de El Salvador, así como en los convenios internacionales de los que El Salvador es signatario. A continuación se reseñan los más importantes:

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

El pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) busca garantizar la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo: el derecho a la auto – determinación (art. 1); el derecho a la no discriminación basada en raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 2); igualdad de derechos entre hombres y mujeres para gozar los DESC (art. 3); el derecho al trabajo (art.s 6 y 7); el derecho a fundar y afiliarse a sindicatos (art. 8); el derecho a la seguridad social (art. 9); a la protección y asistencia a las familias (art. 10); el derecho a un adecuado nivel de vida (art. 11); el derecho a la salud (art. 12); el derecho a la educación (art.s 13 y 14); y el derecho libre a la cultura (art. 15).

Art. 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la **seguridad social**, incluso al seguro social.

Artículo 10. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la **familia**, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia **protección y asistencia posibles**, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable **antes y después del parto**. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los **niños y adolescentes**, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el **derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia**, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el **derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre**, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el **derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental**.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos

A través del "Protocolo de San Salvador", protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales, reconoce el derecho al trabajo (art. 6 y 7); los derechos sindicales (art. 8) el derecho a la seguridad social (art. 9), el derecho a la salud (art. 10); el derecho a un medio ambiente sano (art. 11); el derecho a la alimentación (art. 12); el derecho a la educación (art. 13); el derecho a gozar de los beneficios de la cultura (art. 14); el derecho a la constitución y a la protección de la familia (art. 15); el derecho a la niñez (art. 16); el derecho a la protección especial durante la vejez (art. 17); el derecho de toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad (art. 18)

Artículo 9 Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la

incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Artículo 10 Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: (...)
- f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Artículo 12 Derecho a la Alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Artículo 15 Derecho a la Constitución y Protección de la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado, quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.
2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.
3. Los Estados partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:
 - a. conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;
 - b. garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;
 - c. adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;
 - d. ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

Artículo 17 Protección de los Ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
- b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
- c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Artículo 18 Protección de los Minusválidos

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

- a. ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;
- b. proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;
- c. incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;
- d. estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

El Sistema de Protección Social Universal

El Sistema de Protección Social Universal (SPSU) en El Salvador comenzó a implementarse el segundo semestre del año 2009 como parte del Plan Global Anti Crisis. Anunciado en el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014*, el Sistema de Protección Social Universal se concibe como una estrategia de política social sustentada en el enfoque de derechos humanos que potencia el desarrollo humano de las personas, y busca la reducción de la pobreza, la inequidad de género y la exclusión social, a través del desarrollo de la Protección Social (STP, 2012).

Los ejes transversales del SPSU son la promoción de la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres, y la especificidad del abordaje del ciclo de vida. El SPSU busca garantizar a toda la ciudadanía, con énfasis en la población en condición de pobreza y exclusión social, un piso social básico de bienestar a través de la implementación de políticas y programas sociales específicos. Se espera que la creación y concreción del Sistema será uno de los principales legados del actual gobierno.

Dos tipos de componentes, distintos y complementarios, se integran en el Sistema de Protección Social Universal: el contributivo y el no contributivo. El primero, asociado con la seguridad social, deriva del mercado de trabajo formal. El segundo se refiere a la asistencia social, a través de políticas, estrategias y acciones que fortalezcan las capacidades de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión social.

i. Componente contributivo

El componente contributivo de la protección social está constituido por los instrumentos desarrollados para la seguridad social. La seguridad social en El Salvador nace en 1949 con la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), planteada desde un enfoque bismarckiano, al cual se accede través del trabajo formal. El sistema se amplía con la creación de la Caja de Ahorro Mutual de la Fuerza Armada y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) en 1974 y 1975 respectivamente. A partir de 1980, con el conflicto armado no hubo una política clara sobre la seguridad social. Es a partir de 1989, cuando el rol del Estado en la economía y en la política social da un cambio significativo, reduciendo el papel del Estado en general y focalizando el gasto social, en contra posición a la idea de universalizarlo. A partir de 1996 se aprueba la reforma estructural de las pensiones, y en 1998 comienza a funcionar la reforma, que cambió la seguridad social de un esquema contributivo a un sistema privado “Sistema de Ahorro para Pensiones” (SAP) de cotización definida, y gestión privada por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) (PNUD, 2010).

A partir de la reforma estructural, la cobertura por pensiones contributivas disminuye de un 26.7% de la población económicamente activa en 1998, a un 22.3% en 2010. El sistema nunca se expandió hacia los sectores históricamente excluidos del mercado formal, ni creó instrumentos que atrajeran a los trabajadores de cuenta propia hacia la seguridad social.

Por otro lado, la reforma estructural de pensiones ha representado un alto costo fiscal durante la transición. El costo tiene tres componentes que financia el Estado: a) el déficit “operacional” por las pensiones en curso de pago, b) el bono de reconocimiento (Certificados de Traspaso), y c) la garantía de la pensión mínima. (Mesa – Lago, 2011).

Dada la situación actual del sistema contributivo, y su incapacidad para ampliar la cobertura de la seguridad social, es que se crea el componente no contributivo de la Protección Social en El Salvador.

ii. Componente no contributivo: Comunidades Solidarias

Dentro de las estrategias de carácter no contributivo se enmarca el programa Comunidades Solidarias, el cuál busca ampliar las capacidades básicas y promover la igualdad de oportunidades de las personas, comunidades y hogares en condición de extrema pobreza y exclusión social en las comunidades rurales y asentamientos urbanos de mayor precariedad. Esta población, es la población que por no participar activamente en el mercado laboral formal está excluida del componente contributivo de la protección social. El programa se estructura en cuatro ejes estratégicos de intervención: i) capital humano, ii) infraestructura social básica, iii) generación de ingreso; y iv) gestión territorial.

Por otro lado, las principales herramientas de gestión de las políticas públicas que contribuirán a sentar las bases del Sistema de Protección Social Universal son: i) el Registro Único de Participantes de programas sociales (RUP), ii) el sistema de información de programas sociales y iii) el sistema de monitoreo y evaluación de las políticas sociales.

El programa *Comunidades Solidarias* busca ser la puerta de entrada de la población que enfrenta mayores niveles de pobreza y exclusión a un piso social básico de bienestar, bajo un enfoque gradual de universalización del ejercicio efectivo de derechos. Adicionalmente, en respuesta a la crisis económica de 2009 y en concordancia con el Plan Global Anti Crisis se creó el programa de "*dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares para estudiantes de educación parvularia y básica de centros educativos públicos y subsidiados*", con el fin de contribuir a la finalización del nivel parvulario y básico por parte de la niñez y adolescencia, contribuir a la economía de los hogares y contribuir al desarrollo de las MYPE a nivel local.

TABLA 1. EJE NO CONTRIBUTIVO DEL SPSU: COMUNIDADES SOLIDARIAS
Componentes e instancias ejecutoras

Eje		Componente	Escala	Ejecutores
1	Capital humano	Bonos de educación	AUP – CSU, Municipal – CSR	FISDL
		Programa de atención integral a la primera infancia 0-7 años	Municipal	MINED, ISNA
		Programa Nuestros Mayores Derechos y Pensión Básica Universal	AUP – CSU, Municipal – CSR	SIS, FISDL, MINED, MINSAL, PGP y SC
		Oferta de nutrición y salud	Municipal	MINSAL
		Prevención social de la violencia con énfasis en niñez, juventud y violencia de género [CSU]	AUP – CSU	SAE, MJSP, CNSP, ISDEMU
2	Servicios básicos	Mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios [CSU]	AUP – CSU	VMVDU
		Introducción de los servicios de agua potable y saneamiento básico [CSU]	AUP – CSU	ANDA
		Mitigación de riesgos urbanos [CSU]	AUP – CSU	MARN, MOP, VMVDU, ANDA

Eje		Componente	Escala	Ejecutores
3	Generación de ingreso	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso [PATI]	AUP – CSU	FISDL, INSAFORP
		Promoción de la empleabilidad y emprendedurismo	AUP – CSU, Municipal – CSR	MINTRAB, CONAMYPE, MOP, VMVDU, INSAFORP, ISDEMU
		Fomento de capacidades productivas de las familias [CSR]	Municipios CSR	MAG, CENTA, MINTRAB,
		Fortalecimiento de capacidades locales para el desarrollo productivo [CSR]	Municipios CSR	CONAMYPE, MOP, VMVDU, INSAFORP, ISDEMU
4	Gestión Territorial	Fortalecimiento institucional para la gestión de Comunidades Solidarias Urbanas	Municipio	STP, SAE, SIS, FISDL
		Fomento a la participación ciudadana en igualdad	Municipio	STP, SAE, SIS, FISDL
		Gestión comunitaria de riesgos	Municipio	Municipalidades

TABLA 2. EJE NO CONTRIBUTIVO DEL SPSU: PAQUETE ESCOLAR
Componentes e instancias ejecutoras

Eje	Componente	Escala	Ejecutores
1	Dotación de uniformes a centros educativos públicos	Nacional	MINED
	Dotación de un par de zapatos a centros educativos públicos	Nacional	MINED
	Dotación de un paquete de útiles escolares a centros educativos públicos	Nacional	MINED
2	Dar acceso a las MYPES al mercado de confección de uniformes y zapatos	Nacional	MINED
	Fortalecimiento de las capacidades empresariales de los proveedores del paquete escolar	Nacional	CONAMYPE, INSAFORP
	Fortalecimiento de las capacidades organizativas de los proveedores del paquete escolar	Nacional	CONAMYPE, INSAFORP, MINTRAB

Situación actual de la protección social

En esta sección se hace uso de información nacional, de los distintos mapas de pobreza y de información generada a partir del Registro Único de Participantes para esbozar la situación actual de las personas que deberían participar en los programas de Protección Social.

De acuerdo a la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) de 2010, 66.6% de la población no estaba cubierta por la seguridad social, únicamente el 29.7% estaba afiliado y un 3.7% era beneficiario de algún cotizante. La cobertura de la seguridad es menor y casi nula en

los estratos más pobres. El 10% de la población más pobre tenía una cobertura del 0.8% del sistema de seguridad social, mientras que el 10% siguiente de apenas 6.5%

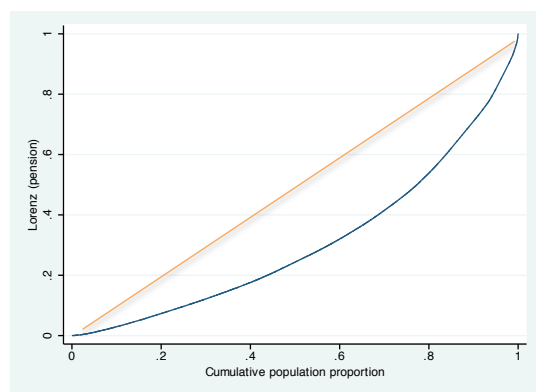
TABLA 3. COBERTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

10 cuantiles de ingreso	Cobertura de sistema de seguridad social			Total
	Sí Afiliado	Sí Beneficiario	No	
1	0.7	0.1	99.1	100
2	6.0	0.5	93.6	100
3	10.8	1.1	88.1	100
4	14.9	1.5	83.6	100
5	20.5	2.7	76.8	100
6	25.8	3.1	71.1	100
7	30.7	3.8	65.6	100
8	34.8	5.9	59.3	100
9	43.6	6.0	50.5	100
10	59.1	6.3	34.6	100
Total	29.7	3.7	66.6	100

Fuente: EHPM 2010

Las pensiones se concentran principalmente en la población con mayores ingresos, el 20% de la población con mayor ingreso recibe alrededor del 77% del monto de las pensiones. De manera similar, únicamente el 22% de las personas mayores de 65 años tienen algún seguro médico (ISSS, ISBM, IPSFA o privado), para las personas mayores de 65 años del primer decil, la cobertura es del sistema de pensiones es del 0.1% (ver Anexo [Tabla A.2](#))

FIGURA 1. CURVA DE CONCENTRACIÓN DE LAS PENSIONES



Fuente: EHPM 2010

Para 2010, 42.5% de la población vivía en condición de pobreza, y cerca de la mitad de la población en el área rural. En total para 2010, 2.6 millones de personas tenían un ingreso inferior a la línea de pobreza, es decir no eran capaces de adquirir una canasta mínima de bienes para satisfacer sus necesidades básicas. En promedio la brecha entre el ingreso de las personas en condición de pobreza y la línea de la pobreza fue del 26%, es decir que las personas tienen

un ingreso 26% inferior al costo de la canasta básica, que ascendió a \$90.24 al mes por persona en el área urbana y a \$ 55.60 al mes por persona en el área rural.

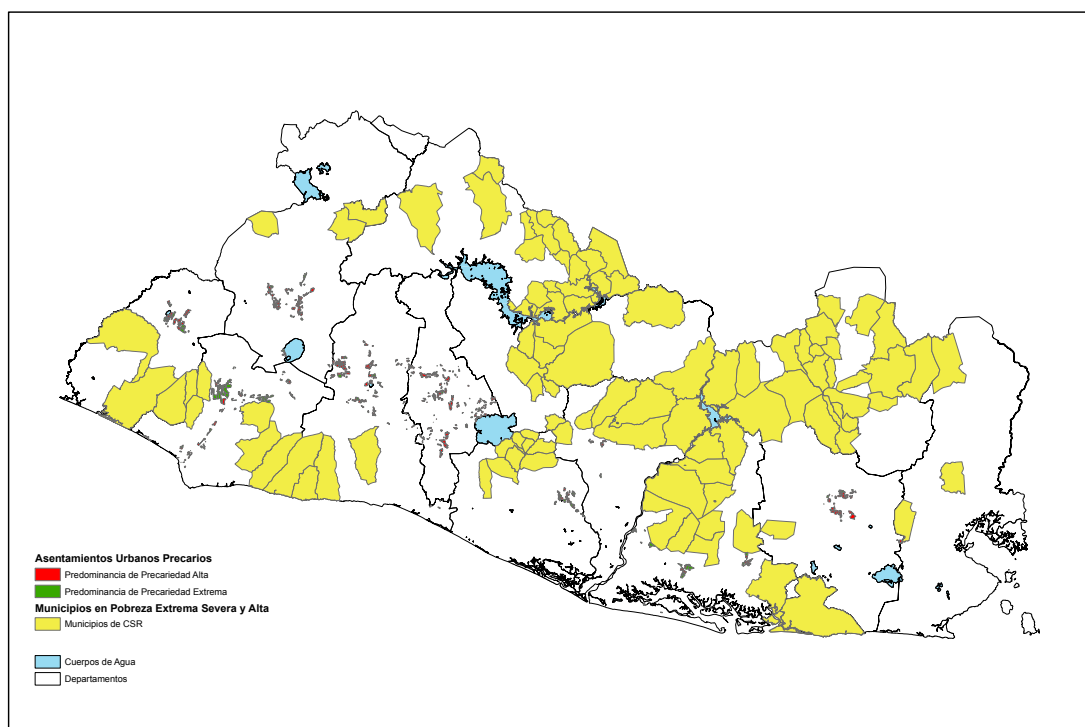
TABLA 4. POBREZA POR ÁREA DE RESIDENCIA, PERSONAS Y PORCENTAJES.

Pobreza	Rural	Urbana	Total
Pobre Extremo	435,328	435,976	871,304
(%)	49.96	50.04	100
(%)	18.79	11.28	14.1
Pobre Relativo	713,743	1,040,884	1,754,627
(%)	40.68	59.32	100
(%)	30.8	26.94	28.39
No Pobre	1,168,025	2,387,449	3,555,474
(%)	32.85	67.15	100
(%)	50.41	61.78	57.52
Total	2,317,096	3,864,309	6,181,405
(%)	37.48	62.52	100
(%)	100	100	100

Fuente: EHPM 2010

Dada la baja cobertura del componente contributivo de la seguridad social y los altos niveles de pobreza, el Sistema de Protección Social Universal desarrolla el componente no contributivo: Comunidades Solidarias. Para focalizar el desarrollo de su acción se concentra en los municipios con mayor incidencia de la pobreza y en los Asentamientos Urbanos Precarios (AUP) de los municipios urbanos.

FIGURA 2. MUNICIPIOS Y ASENTAMIENTOS URBANOS PRECARIOS PRIORIZADOS POR COMUNIDADES SOLIDARIAS



Fuente: STP 2012

Con el fin de identificar y caracterizar las condiciones de vida y las carencias de los hogares de El Salvador, e identificar a los potenciales destinatarios de los programas de protección social del Gobierno, la Secretaría Técnica de la Presidencia está desarrollando e implementando el Registro Único de Participantes, RUP (STP, 2012).

La implementación del RUP implica tres procesos fundamentales: i) la obtención de la información por parte de los hogares; ii) la aplicación de un índice de calidad de vida que permita priorizar a los participantes de los programas del SPSU y iii) la integración de la información con diferentes fuentes oficiales (Beneke, 2010)

Para cada hogar del que se obtiene información, se calcula un índice de calidad de vida, denominado índice del registro único de participantes (IRUP), el cual se utiliza para priorizar a los participantes de los programas de protección social del gobierno. El IRUP aplicado (beneke, 2010) mide el acceso que los hogares tienen a los activos materiales no humanos, a la riqueza física, a acumular bienes, al capital humano y al capital social. Estos 5 factores recogidos en el cuestionario aplicado del RUP sirven para la asignación de un puntaje a los hogares en base al acceso (o no acceso) a los activos antes mencionados, y permite ordenar los hogares de los de mayor carencia a los de menor carencia. El IRUP es un índice cuyos valores van de 0 a 100, donde 0 indica acceso nulo a los activos del índice y 100 el máximo acceso posible.

Actualmente el RUP se está implementando de manera progresiva en los territorios priorizados por el programa Comunidades Solidarias, del Sistema de Protección Social Universal (SPSU). En ese sentido, el presente apartado resume la información generada del levantamiento de la información en los Asentamientos Urbanos Precarios (AUP) de los primeros cinco municipios que han sido registrados: Ahuachapán, Colón, San Martín, San Miguel y Santa Ana. A cada hogar censado se le ha aplicado el IRUP y se ha clasificado de acuerdo a su acceso o no a los activos medidos por el índice.

Dentro de los 5 municipios, se censaron 159 AUP de precariedad extrema y alta, en los cuales residen 33,932 hogares y 133,130 personas. Los AUP censados comprenden un área de 38.79 Km² y en promedio la densidad poblacional es de 3,432 habitantes por Km², superior al promedio nacional (294 por Km²) pero similar a la del municipio de San Salvador (4,514 por Km²).

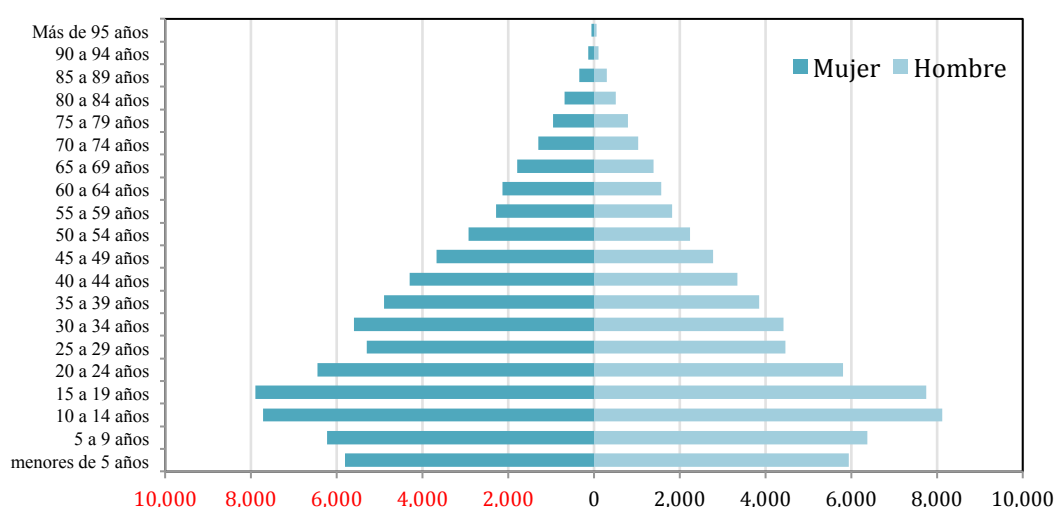
TABLA 5. DATOS GENERALES DEL LEVANTAMIENTO DEL RUP, A JUNIO DE 2012

Municipio	Año de recolección	AUP de precariedad extrema y alta	Hogares	Personas	Extensión de los AUP en Km²	Habitantes por Km²
Ahuachapán	2012	32	7,888	31,997	10.14	3,154.50
Colón	2012	18	2,808	11,147	2.72	4,098.20
San Martín	2011	12	3,435	13,944	2.84	4,904.10
San Miguel	2012	32	6,461	26,038	9.72	2,679.50
Santa Ana	2012	65	13,340	50,004	13.37	3,741.10
Total		159	33,932	133,130	38.79	3,432.04

Fuente: RUP 2012 y cálculos STP

La estructura poblacional para las personas censadas por el RUP es similar a la del total del país, es decir en transición demográfica plena (el índice de envejecimiento es de 22.3²), con una tasa de crecimiento de la población en descenso y una estructura por edades cada vez más envejecida (Chackiel, 2004 y FUNDAUNGO, 2010). La edad promedio de la población censada fue de 28.4 años. El 52.9% de la población es mujer, 37.8% de la población son niñas, niños y adolescentes (0 a 17 años), 13.6% es población joven (de 18 a 24 años) y 9.5% es población adulta mayor (60 años o más). De los censados, 67.2% están en edad de trabajar (La Población en Edad de Trabajar se define a partir de los 16 años, de acuerdo a DIGESTYC, 2011). La tasa de dependencia demográfica es de 66.23, lo que significa que por cada 100 personas en edades activas (entre 15 y 59 años), 66 son dependientes, éste índice es relativamente superior al promedio nacional de 63.51 para 2010 de acuerdo CEPAL³.

FIGURA 3. PIRÁMIDE POBLACIONAL DE LAS PERSONAS CENSADAS POR EL RUP.



Fuente: RUP 2012

Para calcular el Índice de calidad de vida del RUP (IRUP) de cada hogar, se realiza una combinación lineal de 20 variables, ponderadas cada una de acuerdo a la metodología de Análisis de Componentes Principales (Para más detalle ver Beneke, 2012). El puntaje del IRUP promedio de los hogares censados fue de 50.9, al desagregar la información por municipio, el comportamiento del IRUP es similar. El IRUP promedio osciló entre 48.5 para los AUP censados del municipio de Colón y 55.3 para los AUP censados del municipio de San Martín.

TABLA 6. PUNTAJES PROMEDIO DE LOS HOGARES CENSADOS POR EL IRUP

Municipio	IRUP promedio
San Martín	55.3
Colón	48.5
Ahuachapán	49.3
San Miguel	54.6

² Índice de envejecimiento poblacional: $IEP = \frac{\sum \text{Personas de 65 y más}}{\sum \text{Menores de 15 años}} * 100$

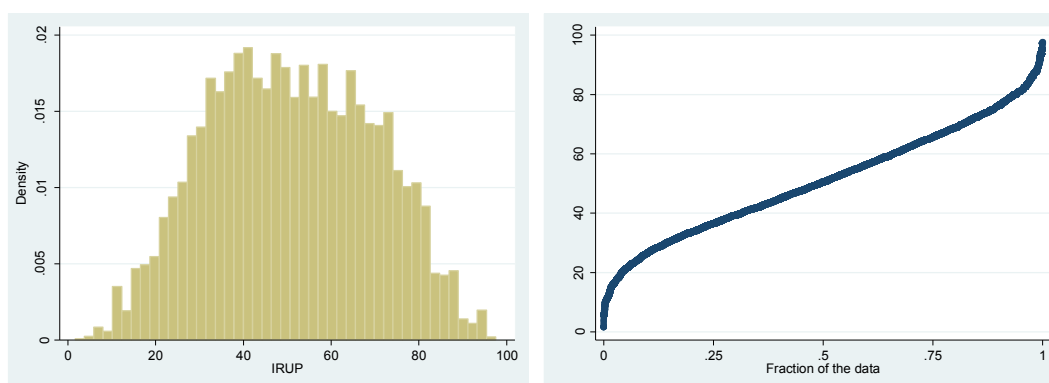
³ CEPAL STATA: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>

Municipio	IRUP promedio
Santa Ana	49.5
Total	50.9

Fuente: RUP 2012

Una vez calculado el IRUP para cada hogar, el índice obtenido se compara con la distribución acumulada del IRUP para todos los hogares urbanos del país, con el fin de determinar la ubicación del hogar dentro de la "distribución de calidad de vida" del país. Para la ordenación se construyeron 20 estratos que dividen a la población nacional en particiones iguales. La línea de corte del RUP se estableció de modo que se eligiera al 35% de la población con menor calidad de vida, es decir los primeros 7 estratos de la distribución, o equivalentes a un puntaje menor a 65.57. Para la población censada en los AUP de los 5 municipios, el 75.1% de los hogares se ubicaban en los estratos del 1 al 7, es decir que la mayoría de los hogares tienen una calidad de vida inferior al corte establecido (Ver Tabla A.3). Esto significa que la mayoría de los hogares censados serían elegibles para los programas de protección social, confirmando así la efectiva focalización del programa.

FIGURA 4. DISTRIBUCIÓN RELATIVA Y ACUMULADA DEL IRUP DE LOS HOGARES CENSADOS



Fuente: RUP 2012

Del total de los hogares, 25,482 hogares serían elegibles para los programas de protección social, o un total de 98,424 personas.

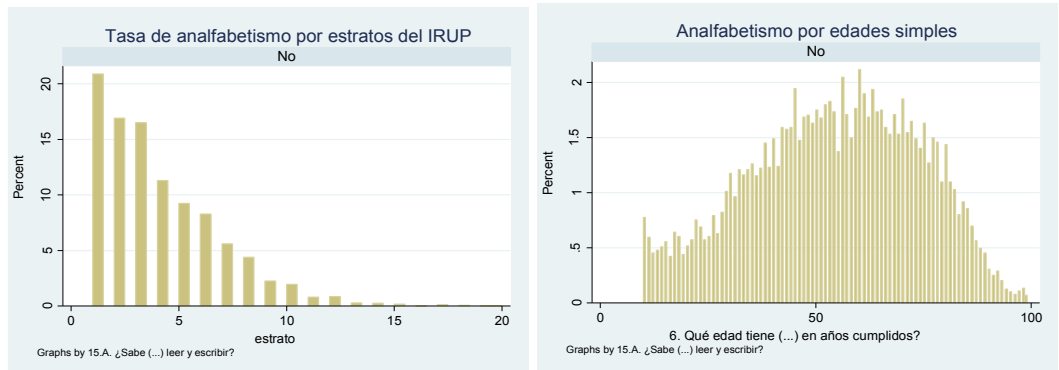
i. El Capital Humano de la personas censadas

La educación además de ser un derecho humano, es una de las inversiones más importantes para acumular capital humano. Mayor educación permite que las personas obtengan ingresos mayores, que se adapten al cambio tecnológico y en el largo plazo la educación es una de las principales herramientas para salir de la pobreza.

Las personas de los AUP censados se caracterizan por tener bajos niveles educativos, las deficiencias son mayores para mujeres y para adultos mayores. El 11.8% de la población censada, mayor de 10 años, es analfabeta, sin embargo, el analfabetismo es mayor para las mujeres (15.0%) que para los hombres (8.1%). La incidencia del analfabetismo es

considerablemente mayor para las personas adultas mayores, el 42.5% de las personas mayores de 60 años son analfabetas, que para los jóvenes (2.9% para personas entre 18 y 24 años) o que para la población en edades activas (8.6% para personas entre 15 y 59 años).

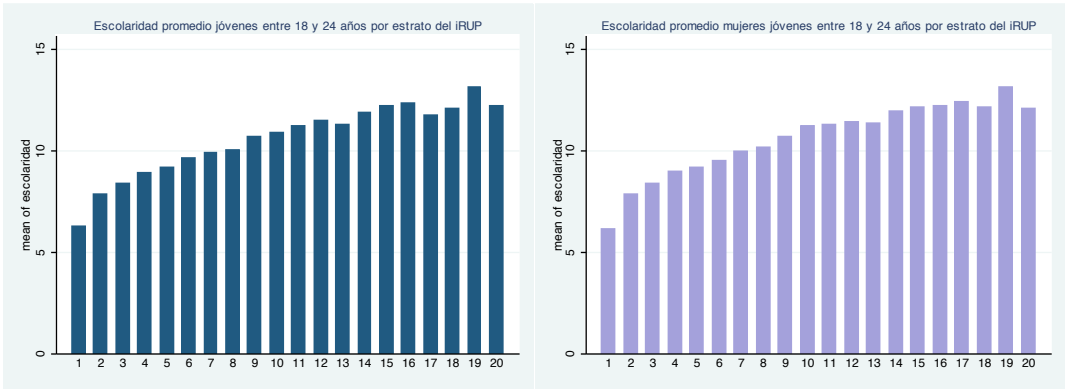
FIGURA 5. ANALFABETISMO POR ESTRATOS DEL IRUP Y POR EDAD

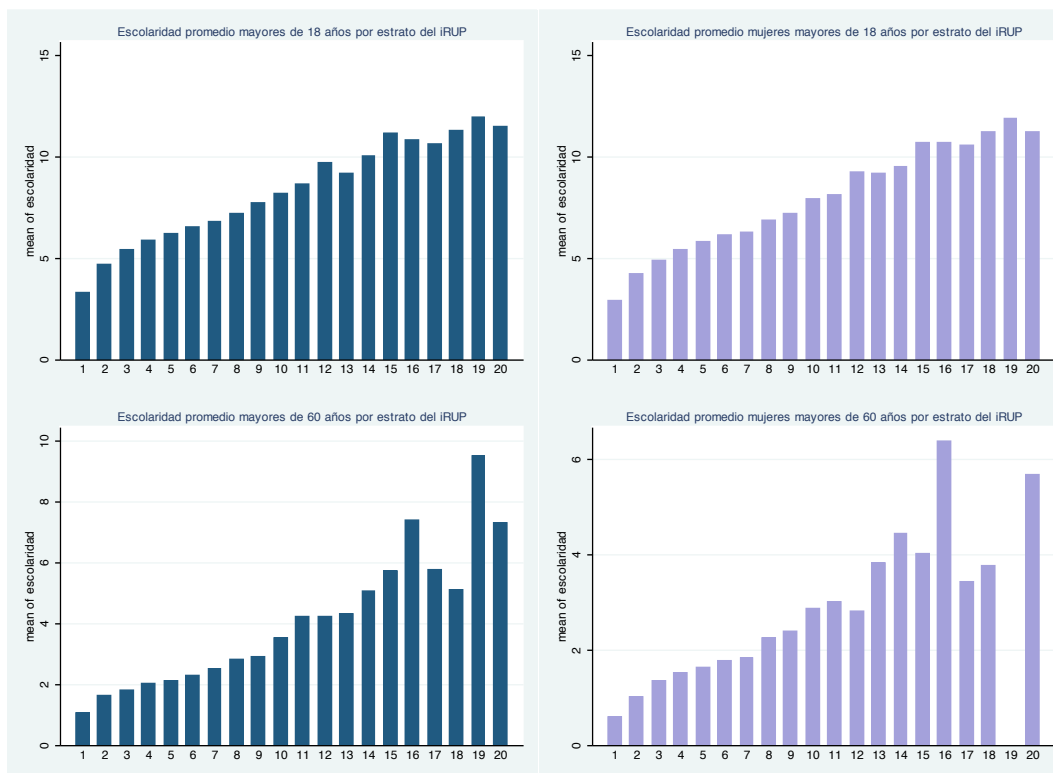


Fuente: RUP 2012

En promedio, la escolaridad de las personas censadas mayores de 12 años fue de 6.4 años. Las diferencias en la escolaridad por sexo no son significativas, sin embargo las diferencias entre distintos grupos etarios si son significativas, la escolaridad promedio de las personas mayores de 60 años es apenas de 2.3 años (equivalentes a segundo grado de primaria) mientras que para los jóvenes de 18 a 24 años la escolaridad promedio es de 9.2 años (equivalente a básica completa) y para la población en edad activa la escolaridad promedio es de 6.3 años (equivalente a primaria completa).

FIGURA 6. ESCOLARIDAD PROMEDIO POR ESTRATOS DEL IRUP, POR GRUPOS ETARIOS Y POR SEXO





Fuente: RUP 2012

Para las personas adultas mayores que pertenecen a hogares con un puntaje menor a la línea de corte, la escolaridad promedio fue de 1.9 años, mientras que para las personas adultas mayores en hogares con un puntaje superior, la escolaridad promedio fue de 3.6 años. Para los jóvenes entre 15 y 18 años la escolaridad promedio fue de 7.5 años para los que pertenecen a hogares con un puntaje menor a la línea de corte y 8.7 años para los jóvenes en hogares con un puntaje superior.

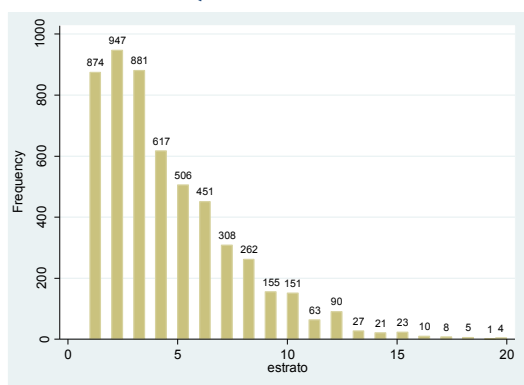
En promedio 23.3% de las y los adolescentes censados (de 12 a 18 años) no asisten a la escuela, para las y los adolescentes de hogares con el IRUP debajo de la línea de corte la inasistencia es del 26.95%, mientras que para aquellos en hogares con IRUP superior la inasistencia es del 13.9%. Las niñas y niños de 7 a 12 años que no asisten a la escuela es bastante baja (2.5%), en concordancia con la alta cobertura del nivel primario. El 25.1 % de las niñas y los niños entre 5 y 6 años que deberían asistir a la preprimaria, no van a la escuela.

TABLA 7. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (NNA) QUE NO ASISTE A LA ESCUELA. PORCENTAJES POR GRUPOS ETARIOS

	Todos los censados	NNA en hogares con puntaje menor a 65.57	NNA en hogares con puntaje superior a 65.57
De 5 a 6 años	25.1	27.4	18.0
De 7 a 12 años	4.6	5.3	2.5
De 12 a 18 años	23.3	27.0	13.9
Total (de 5 a 18 años)	14.1	16.2	15.7

Fuente: RUP 2012

FIGURA 7. NNA QUE NO ASISTE A LA ESCUELA POR ESTRATO DEL IRUP



Fuente: RUP 2012

La mayoría de las NNA que asiste a la escuela está inscrita en un centro escolar público. Únicamente el 5.9% está inscrita en un centro escolar privado, un 3.17% de las NNA en hogares con puntaje menor a la línea de corte y un 12.87% de las NNA en hogares con puntaje superior.

Otro componente principal del capital humano es la salud. El derecho a la salud, entendido como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, es uno de los requisitos fundamentales para que las personas puedan desarrollar sus capacidades y mejorar el capital humano que les permitirá salir de la pobreza.

De la población censada, únicamente 11.8% accede a los servicios de salud a través de la Seguridad Social (ISSS, IPSFA o IBM). El acceso a estos servicios por parte de la niñez y adolescencia es considerablemente menor (8.5%) al igual que para los adultos mayores de 60 años (9.7%). La gran mayoría de la población censada accede a los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS, 69.3% de la población) y en segundo lugar a través de clínicas comunales (14.4% de la población). Las personas que pertenecen a hogares con un IRUP menor a la línea de corte, tienen en promedio menor acceso a los servicios de salud de la seguridad social (ISSS, IPSFA o ISBM), utilizando principalmente los servicios del MSPAS y clínicas comunales.

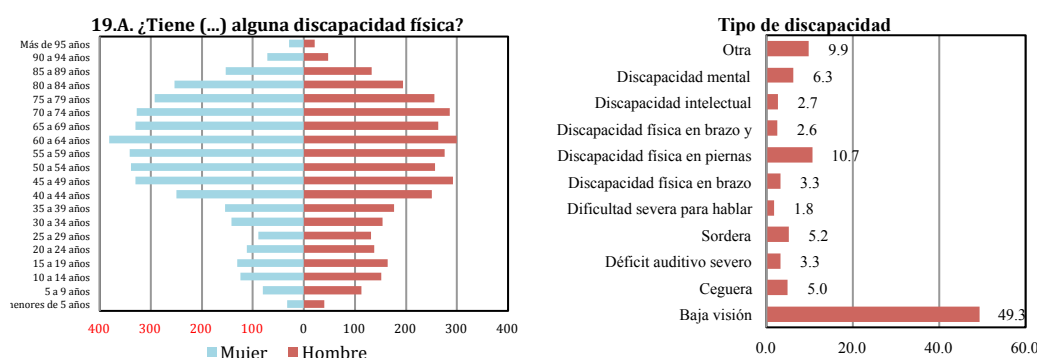
TABLA 8. CUANDO SE ENFERMA GRAVEMENTE ¿A DÓNDE ACUDE?

	PAM			NNA			Mujeres de 18 a 59 años			Hombres de 18 a 59 años			Toda la población		
	IRUP >65.57	IRUP <65.57	Total	IRUP >65.57	IRUP <65.57	Total	IRUP >65.57	IRUP <65.57	Total	IRUP >65.57	IRUP <65.57	Total	IRUP >65.57	IRUP <65.57	Total (% y Personas)
ISSS, IPSFA o Bienestar Magisterial	17.5	7.5	9.7	13.4	6.8	8.5	20.3	11.2	13.7	22.8	13.1	15.7	18.1	9.6	11.8 15,752
MSPAS	61.6	71.4	69.3	66.8	74.8	72.7	59.9	70.5	67.5	58.2	68.7	65.9	62.2	71.8	69.3 92,224
Hospital o clínica privada	8.7	4.5	5.4	5.5	2.1	3.0	6.7	2.7	3.8	6.2	2.7	3.6	6.3	2.7	3.6 4,794
Clínica comunal	11.0	14.8	13.9	13.6	15.8	15.2	12.4	14.8	14.1	11.9	14.5	13.8	12.6	15.1	14.4 19,219
Farmacia	0.6	0.8	0.8	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7	0.7	0.4	0.5	0.5 623
Curandero	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1 109
Seguro privado	0.2	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1 166
Otros	0.2	0.6	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2 243
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0 133,130

Fuente: RUP 2012

Entre las personas censadas, 7,647 (5.7%) respondieron tener alguna discapacidad física. De estos, 52.1% eran mujeres y 47.9% hombres. El 9.6% de los censados eran niñas, niños y adolescentes, 46.3% personas en edad activa (18 a 59 años) y 44.2% personas adultas mayores de 60 años. Al preguntar sobre qué tipo de discapacidad tenían, 49% reportó tener baja visión, seguido por discapacidad física en las piernas (10.7%) y por discapacidad mental (6.3%). Para la población adulta mayor la tercera discapacidad más frecuente fue la de sordera (para más detalle ver [Tabla A.8](#)).

FIGURA 8. PERSONAS CON ALGUNA DISCAPACIDAD, POR EDAD Y TIPO DE DISCAPACIDAD



Fuente: RUP 2012

En muchos casos tener una discapacidad limita el acceso a los activos necesarios para salir de la pobreza. La escolaridad promedio para las personas mayores de 12 años que reportaron tener una discapacidad fue de 3.5 años, la mitad de la escolaridad promedio de las personas censadas e incluso menor al promedio de las personas en hogares con puntajes del IRUP menores a la línea de corte. Entre las personas con discapacidades, únicamente el 11.2% tienen acceso a un tipo de seguro social (ISSS, IPSFA o ISBM), el 80.9% de la población acude al MSPAS o a un clínica comunal en caso de enfermedad.

TABLA 9. CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

		Población en edad activa			Total
		NNA	PAM		
Personas		731	3,539	3,377	7,647
Porcentaje		9.6	46.3	44.2	100.0
IRUP promedio		50.2	50.7	47.1	49.1
Escolaridad promedio mayores de 12 años		4.5	4.9	1.9	3.5
¿Cuándo (...) enferma gravemente a donde acude?	ISSS, IPSFA o Bienestar Magisterial	6.2	13.5	9.8	11.2
	MSPAS	74.2	59.5	64.6	63.2
	Hospital o clínica privada	4.9	6.1	6.6	6.2
	Clínica comunal	14.2	19.1	17.2	17.8
	Farmacia	0.1	1.2	0.6	0.8
	Curandero	0.1	0.2	0.2	0.2

		NNA	Población en edad activa	PAM	Total
	Seguro privado	0.1	0.1	0.2	0.1
	Otros	0.1	0.4	0.7	0.5
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: RUP 2012

El 77.8% de las personas con discapacidad pertenecen a hogares con un IRUP menor a la línea de corte. De estos el 76.7% de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad tienen un IRUP menor a la línea de corte y de igual manera, un 80% de las personas adultas mayores.

El derecho a la identidad

"Carecer de identidad legal implica no poder ejercer derechos ciudadanos básicos y enfrentar trabas en el acceso a prestaciones sociales, al sistema de justicia, al reconocimiento como personas en plenitud, al derecho al bienestar, al desarrollo de capacidades, al acceso a empleos productivos y a la participación política" (CEPAL–UNICEF, 2011).

La mayoría de las personas censadas cuentan con un documento de identidad, el 98.8% de los menores de edad cuentan con partida de nacimiento, el 97% de las personas entre 18 y 60 años cuentan con Documento Único de Identidad (DUI) y el 94.3% de los adultos mayores (mayores de 60 años) cuentan con su respectivo DUI. No obstante la alta cobertura, existen 131 menores de edad sin documento de identidad, 695 adultos de entre 18 y 60 años sin un documento adecuado (Ni DUI, ni tarjeta de residente) y 405 adultos mayores de 60 años sin documento adecuado y 183 cuentan únicamente con partida de nacimiento.

TABLA 10. DOCUMENTOS DE IDENTIDAD DE LA POBLACIÓN CENSADA

¿Qué tipo de documento de identidad tiene (...)?	Menor de 18 años		Entre 18 y 60 años		Mayor de 60 años	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
DUI	2	0	67,841	97.05	12,385	94.3
Cédula			119	0.17	121	0.92
Partida de Nacimiento	49,493	98.81	1,028	1.47	183	1.39
Carnet de minoridad	333	0.66	21	0.03		
Pasaporte	16	0.03	56	0.08	9	0.07
Centroamericano(a) con tarjeta de residente	116	0.23	69	0.1	2	0.02
No centroamericano(a) con tarjeta de residente			8	0.01	5	0.04
Nacional sin documento	102	0.2	574	0.82	380	2.89
Centroamericano(a) sin documento	13	0.03	108	0.15	14	0.11
No centroamericano(a) sin documento	16	0.03	13	0.02	11	0.08
Carnet T.S.E			38	0.05	15	0.11
Total	50,091	100	69,905	100	13,134	100

Fuente: RUP 2012

De las personas que pertenecen a hogares con un IRUP menor a la línea de corte, 96 menores de edad no tienen documento, 571 adultos entre 18 y 60 años, 344 mayores de 60 años no cuentan con un documento adecuado y 148 cuentan únicamente con partida de nacimiento.

Al preguntar a las personas si se consideran parte de un pueblo o cultura indígena, únicamente 594 personas (0.45%) de las censadas respondió afirmativamente. Del total de las personas que se identificaron como pertenecientes a un pueblo o cultura indígena, 56.9% dijo ser Nahuat – Pipil, seguido por un 29% que se identificó como Kakawira y un 6.4% como perteneciente a otra cultura indígena. En cuarto lugar, un 4.4% (26 personas) se identificaron como lencas y 3.4% como afrodescendientes.

TABLA 11 ¿(...) SE CONSIDERA PERTENECIENTE A ALGÚN PUEBLO O CULTURA INDÍGENA?

Municipio	¿Pertenece a algún pueblo o cultura indígena?							¿A cuál?			
	Total	(%)	No	(%)	Sí	(%)	Lenca	Kakawira (cacaopera)	Nahuat - Pipil	Afrodescendiente	Otro
Ahuachapán	31,997	100	31,870	99.6	127	0.4	6	49	60	4	8
Colón	11,147	100	11,120	99.8	27	0.2	1	20	6	0	0
San Martín	13,944	100	13,872	99.5	72	0.5	3	19	43	1	6
San Miguel	26,038	100	25,987	99.8	51	0.2	4	32	14	0	1
Santa Ana	50,004	100	49,687	99.4	317	0.6	12	52	215	15	23
Total	133,130	100	132,536	99.6	594	0.5	26	172	338	20	38

Fuente: RUP 2012

La estructura poblacional de las personas autoidentificadas como pertenecientes a pueblos o culturas indígenas es similar al resto de la población censada. La edad promedio es de 28.7 años, el 48.5% son mujeres y el 51.5% son hombres (ver tabla A.7). La escolaridad promedio es de 7.3 años, el puntaje del IRUP promedio fue de 54.2. Entre los pueblos indígenas, los Kakawira (cacaopera) son los que están relativamente en mayor desventaja (ver tabla A.7).

ii. El acceso a servicios básicos de los hogares en condición de extrema pobreza

El IRUP utiliza el acceso a activos materiales no humanos, a la riqueza física y a acumular bienes como una de las formas de caracterizar y priorizar a los hogares. De acuerdo al RUP, 54.6% de los hogares de los AUP habitan una vivienda de mala calidad (ver Beneke, 2010), 98.9% de los hogares que habitan en viviendas de mala calidad son elegibles de acuerdo a los criterios del RUP. El 64% de los hogares tienen techos de lámina u otro material de menor calidad, para los hogares elegibles por el RUP dicho porcentaje asciende al 70.7%. De igual manera 70% de los hogares cuentan con viviendas con paredes de concreto o mixto, 18.2% con paredes de adobe, y 11.7% de los hogares cuentan con paredes de muy baja calidad (paja o palma, lámina metálica, materiales de desecho, etc., equivalentes a 3,963 hogares).

TABLA 12. CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS DE LOS HOGARES POR ELEGIBILIDAD O NO DE ACUERDO AL IRUP.

	No elegible		Elegible		Total	
Mala calidad	209	2.5	18,319	71.9	18,528	54.6
Buena calidad	8,241	97.5	7,163	28.1	15,404	45.4
Total	8,450	100	25,482	100	33,932	100
El material predominante en el techo es:						
¿Loza de concreto?	328	3.9	309	1.2	637	1.9
¿Teja de barro o cemento?	1,375	16.3	4,088	16.0	5,463	16.1
¿Lámina de asbesto o fibra de cemento?	2,911	34.4	3,078	12.1	5,989	17.7
¿Lámina metálica buena?	2,883	34.1	8,451	33.2	11,334	33.4
¿Lámina metálica mala?	940	11.1	9,350	36.7	10,290	30.3
¿Paja o palma?	3	0.0	14	0.1	17	0.1
¿Materiales de desech	1	0.0	115	0.5	116	0.3
¿Otros materiales? Es	9	0.1	70	0.3	79	0.2
No tiene techo	0	0.0	7	0.0	7	0.0
El material predominante en las paredes es:						
¿Concreto o mixto?	7,942	94.0	15,845	62.2	23,787	70.1
¿Bahareque?	28	0.3	328	1.3	356	1.0
¿Adobe?	414	4.9	5,768	22.6	6,182	18.2
¿Madera?	13	0.2	369	1.4	382	1.1
¿Lámina metálica buena?	41	0.5	718	2.8	759	2.2
¿Lámina metálica mala?	6	0.1	1,875	7.4	1,881	5.5
¿Paja o palma?	0	0.0	19	0.1	19	0.1
¿Material de desecho?	0	0.0	349	1.4	349	1.0
¿Otros materiales? Es	6	0.1	208	0.8	214	0.6
No tiene paredes	0	0.0	3	0.0	3	0.0

En general, los hogares censados tienen poco acceso a los servicios básicos, a excepción de la electricidad. Alrededor del 75% de los hogares cuentan con electricidad, sin embargo más de 8,000 hogares no cuentan con el servicio. La cobertura del servicio de alcantarillado es apenas del 28.5%, de la recolección de basura del 32.2%, de agua del 44.8%, y de servicios sanitario a alcantarillado del 4.3%

TABLA 13. ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICO POR ELEGIBILIDAD O NO DE ACUERDO AL IRUP. NÚMERO DE HOGAES Y PORCENTAJE

	No elegible		Elegible		Total	
Cuenta con electricidad	7,953	94.1	17,436	68.4	25,389	74.8
No cuenta con electricidad	497	5.9	8,046	31.6	8,543	25.2
Cuenta con acueducto o alcantarillado	3,162	37.4	6,507	25.5	9,669	28.5
No cuenta con acueducto o alcantarillado	5,288	62.6	18,975	74.5	24,263	71.5
Cuenta con el servicio de recolección de basura	4,679	55.37	6,256	24.6	10,935	32.2
No cuenta con el servicio de recolección de basura	3,771	44.63	19,226	75.5	22,997	67.8
Tipo de alumbrado						
Electricidad	7,838	92.8	16,842	66.1	24,680	72.7

	No elegible		Elegible		Total	
Conexión eléctrica del vecino	592	7.0	6,715	26.4	7,307	21.5
Kerosene	3	0.04	99	0.39	102	0.3
Candela	10	0.12	1,743	6.84	1,753	5.2
Panel solar	6	0.07	18	0.07	24	0.07
Generador eléctrico	1	0.01	8	0.03	9	0.03
Otra clase. Especifique	0	0	57	0.22	57	0.17
¿Tiene servicio de agua por cañería?						
Dentro de la vivienda con abastecimiento público (ANDA)	3,029	35.85	4,683	18.38	7,712	22.7
Dentro de la vivienda con otro tipo de abastecimiento	2,690	31.83	4,808	18.87	7,498	22.1
Fuera de la propiedad	111	1.31	1,357	5.33	1,468	4.3
Fuera de la vivienda	642	7.6	3,208	12.59	3,850	11.4
Otros. Especifique	1,978	23.41	11,426	44.84	13,404	39.5
Tipo de servicio sanitario al que tiene acceso esta vivienda:						
Inodoro a alcantarillado	869	10.3	589	2.3	1,458	4.3
Inodoro a fosa séptica	6,423	76.0	9,260	36.3	15,683	46.2
Letrina abonera	60	0.71	638	2.5	698	2.06
Letrina de hoyo seco	1,092	12.9	14,399	56.5	15,491	45.7
No tiene servicio sanitario	6	0.07	596	2.3	602	1.8

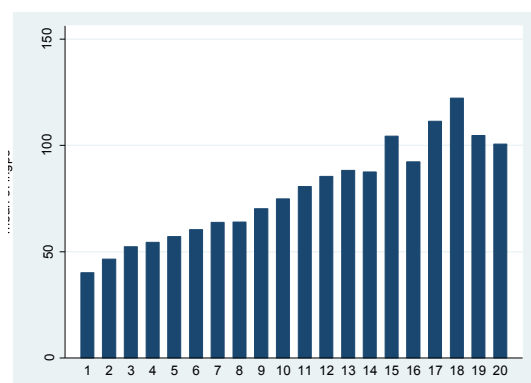
Fuente: RUP 2012

iii. Capacidad de generación de ingresos de las personas en condición de extrema pobreza

En la boleta del RUP se pregunta cuál es el total de ingreso mensual de las personas de más de 10 años. Debido a que el ingreso es una variable difícil de constatar, y que las personas pueden sub registrar o sobre estimar, la información del ingreso aquí presentada debe tomarse únicamente como indicativa y no constituye una fuente minuciosa sobre el ingreso de los hogares. El ingreso promedio reportado por los hogares fue de \$ 265.5 mensuales, dividido dicho ingreso entre los miembros del hogar, el ingreso per cápita promedio fue de \$ 59.4 mensuales, por debajo de la línea de pobreza urbana de 2010 (\$ 90.24 mensuales) y levemente por encima de la línea de pobreza extrema de 2010 (\$ 55.60 mensuales).⁴

⁴ Existe una relación positiva entre el ingreso declarado y el valor del IRUP, no obstante el coeficiente de correlación es de 0.2516 y no se rechaza la hipótesis nula de que el ingreso per cápita y el IRUP son independientes.

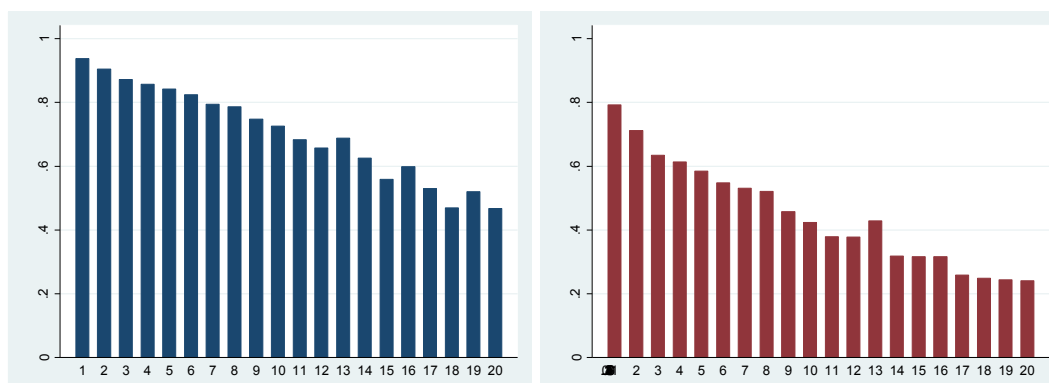
FIGURA 9. INGRESO PER CÁPITA PROMEDIO REPORTADO, POR ESTRATOS DEL IRUP



Fuente: RUP 2012

Al tomar las líneas de pobreza de 2010 (DIGESTYC, 2011) y calcular la condición de pobreza de los hogares sobre la base del ingreso reportado, el 82.4% de las personas censadas estarían en condición de pobreza de ingresos y un 58.1% estaría en condición de pobreza extrema. Para las personas miembros de hogares cuyo puntaje del IRUP es menor a la línea de corte, el 86.5% estarían en condición de pobreza, y un 63.5% en condición de pobreza extrema.

FIGURA 10. PORCENTAJE DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA DE INGRESO. POR ESTRATO DEL IRUP



Fuente: RUP 2012

Es posible tener un aproximado de los errores de inclusión y exclusión del RUP, sin embargo no hay que olvidar que el ingreso reportado por los hogares no es necesariamente preciso, ni se tienen medios para comprobar la veracidad de los mismos, por lo que el cálculo de los errores puede ser también no tan preciso. Teniendo esta limitante en mente, el error de exclusión del IRUP aplicado es del 22.4% al comparar con los pobres totales por ingreso, es decir que al seleccionar a la población cuyo puntaje del IRUP es menor a 65.57 se incluye al 77.6% de los pobres por ingreso y se deja de fuera al 22.4% de los mismos. Al hacer el cálculo respecto a la pobreza extrema, el error de exclusión asciende al 19.2%, es decir el IRUP selecciona al 80.8% de los pobres extremos y deja de lado al 19.2% de los mismos.

Por otro lado, el error de inclusión implica que se priorizan personas que no están en condición de pobreza de ingreso pero cuyo puntaje del IRUP es inferior a la línea de corte. En ese sentido al evaluar respecto a la pobreza total, el error de inclusión es del 13.5% y al evaluar respecto a la pobreza extrema, el error de inclusión es del 36.5%. Los errores de exclusión e inclusión son

significativamente inferiores a los estimados por Beneke (2010)⁵ al aplicar el IRUP al censo de población, una posible explicación es que la boleta del RUP ha sido levantada en zonas (AUP) donde previamente se sabía que la incidencia de la pobreza era alta. Además es importante recalcar que el IRUP no mide la pobreza por ingreso sino el acceso, o la falta de acceso, a determinados activos materiales y no materiales, el acceso a dichos activos no se determina por los ingresos de un mes, sino que a través de los ingresos que los hogares han tenido a lo largo de la vida de sus miembros, y por tanto es normal encontrar divergencias entre uno y otro indicador.

Conclusiones y recomendaciones

El nuevo enfoque del Sistema de Protección Social Universal, si logra consolidarse y expandirse será una de las principales herramientas del Estado Salvadoreño para garantizar el goce de los derechos económicos y sociales de la población. El reto de universalizar el sistema es grande, únicamente el 33.4% de la población tiene algún acceso a la seguridad social, a través del componente contributivo y el 42.5% de la población vive en situación de pobreza y con poco acceso al mercado laboral formal.

Los ejes establecidos por el sistema y sus respectivos programas, buscan fortalecer las capacidades de las personas en mayor vulnerabilidad. El capital humano de la población adulta mayor censada es sumamente bajo al igual que la asistencia a la escuela de los jóvenes entre 13 y 18 años (jóvenes en edad de estar en secundaria). La capacidad de generar ingresos de la población es muy baja, de acuerdo al ingreso autoreportado por los hogares, su ingreso sería inferior a la línea de pobreza de 2010, por lo que 82.4% de las personas estarían en condición de pobreza.

La aplicación del Índice del Registro Único de Participantes y la utilización de los Mapas de Pobreza para elegir a los participantes de los programas del SPSU, permite focalizar de manera objetiva en las personas con mayores carencias. La aplicación del IRUP en 159 asentamientos urbanos precarios de los 5 municipios censados, permiten verificar que la población a ser atendida es la que carece de menor capital humano, acceso a activos fijos y menor capacidad de generación de ingresos.

La información recolectada por boleta del RUP permitirá establecer una línea de base para el sistema de seguimiento y monitoreo del SPSU. La boleta recoge información importante sobre los tres ejes de comunidades solidarias: capital humano, servicios básicos y generación de ingresos. Para estos componentes habrá información detallada a nivel de AUP que permitirá monitorear la implementación del programa de Comunidades Solidarias del SPSU. No obstante, la boleta no permitirá evaluar las condiciones de nutrición, salud, violencia, inserción laboral y emprendedurismo, por lo que para monitorear éstas áreas será necesario hacer uso de registros administrativos u otras fuentes de información.

⁵ Los errores de exclusión fueron: del 64.8% para la pobreza extrema y del 39.2% para la pobreza total; Los errores de inclusión fueron: del 64.9% para la pobreza extrema y del 39.1% para la pobreza total.

Este ejercicio de análisis con la información de los primeros 5 municipios debería ser actualizado a medida se va levantando la observación de los restantes AUP para tener una idea clara de la población que participará en los programas de comunidades solidarias

Bibliografía

Beneke de S., Margarita (2010). *"Informe de resultados de la prueba de las líneas de corte del IRUP a partir de la aplicación de los algoritmos a los datos provenientes de los levantamientos pilotos realizados en San Martín y Cuisnahuat"*. Secretaría Técnica de la Presidencia, Gobierno de El Salvador. San Salvador.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2006). *"La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad"*. Trigésimo primer período de sesiones. CEPAL, Montevideo.

CEPAL-UNICEF (2011). *"El derecho a la identidad los registros de nacimiento en América Latina y el Caribe"*. Desafíos, Número 13. Santiago de Chile.

DIGESTYC (2011). *"Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples 2010"* Ministerio de Economía, San Salvador.

Chackiel, Juan (2004). *"La dinámica demográfica de América Latina"* CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 52. Santiago de Chile.

FLACSO, MINEC, PNUD (2010). *"Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 2. Atlas. Localización de asentamientos urbanos precarios. El Salvador"*. San Salvador.

FUNDAUNGO (2010). *"Las tendencias demográficas de la población adulta mayor y sus implicaciones para las políticas públicas en materia de seguridad social"*. San Salvador.

Mesa – Lago, C. y M. De Franco (2010). *"Estudio sobre la protección social en Centroamérica. Informe general"*. Unión Europea.

Mesa – Lago, Carmelo (2011). *"Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador 1998 – 2010"*. Estudios sobre políticas públicas No. 1 FUNDAUNGO, San Salvador.

Oficina Internacional del Trabajo, OIT (2001). *"Informe VI Seguridad Social: temas, retos y perspectivas"*. Conferencia Internacional del Trabajo 89ª reunión, 2001. OIT, Ginebra.

PNUD (2010). *"Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo"* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.

Secretaría Técnica de la Presidencia (2012). *"Documento base. Comunidades Solidarias"*. Unidad del Sistema de Protección Social Universal, Gobierno de El Salvador. San Salvador.

Anexos

TABLA A. 1 COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. PORCENTAJES, MAYORES DE 18 AÑOS

10 cuantiles de ingreso	ISSS cotizante	ISSS beneficiario	ISSS retirado	Bienestar Magisterial	IPSFA	Colectivo	Individual (privado)	No tiene	Otros	Total
1	0.4	0.3	0.0	-	0.2	-	-	99.1	-	100
2	2.9	1.7	0.2	-	0.3	-	-	94.9	0.1	100
3	5.8	3.5	0.4	-	0.4	-	-	90.1	-	100
4	8.6	5.1	0.9	-	0.4	-	-	85.0	-	100
5	12.0	5.8	0.9	0.1	0.6	-	-	80.6	-	100
6	15.3	7.2	1.5	0.5	0.3	0.1	-	75.1	0.0	100
7	19.2	8.1	1.9	1.1	0.5	0.0	0.0	69.1	-	100
8	22.7	9.0	2.5	1.1	0.5	0.2	0.1	63.8	0.0	100
9	28.2	8.7	3.8	2.8	0.9	-	0.0	55.5	0.0	100
10	37.8	7.8	8.2	4.8	1.3	0.2	0.7	39.1	0.1	100
Total	17.1	6.1	2.4	1.3	0.6	0.1	0.1	72.5	0.0	100

Fuente: EHPM 2010

TABLA A. 2 COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. PORCENTAJES, MAYORES DE 65 AÑOS

10 cuantiles de ingreso	ISSS cotizante	ISSS beneficiario	ISSS retirado	Bienestar Magisterial	IPSFA	Colectivo	Individual (privado)	No tiene	Otros
1	-	0.1	-	-	-	-	99.9	-	100
2	-	0.6	0.5	-	-	-	98.3	0.6	100
3	-	2.9	1.9	-	0.37	-	94.9	-	100
4	0.38	5.1	5.7	-	0.32	-	88.6	-	100
5	0.97	2.5	4.4	-	0.65	-	91.5	-	100
6	0.46	6.5	10.0	-	0.18	-	82.9	-	100
7	1.54	7.8	13.1	0.2	0.47	-	76.9	-	100
8	1.45	7.2	16.0	0.6	0.79	-	73.9	-	100
9	5.72	7.4	22.0	0.4	2.42	-	62.0	0.04	100
10	6.44	7.2	43.9	1.9	2.93	0.11	37.2	0.28	100
Total	2.01	5.0	13.7	0.4	0.95	0.01	77.9	0.1	100

Fuente: EHPM 2010

TABLA A. 3 HOGARES POR ESTRATO DEL IRUP Y MUNICIPIO

Estrato	Ahuachapán	Colón	San Martín	San Miguel	Santa Ana	Total
1	1,071	183	167	426	1,423	3,270
2	1,111	369	353	578	1,830	4,241
3	1,034	563	448	770	2,037	4,852
4	828	424	421	663	1,524	3,860
5	714	322	365	675	1,292	3,368
6	661	278	343	722	1,241	3,245

Estrato	Ahuachapán	Colón	San Martín	San Miguel	Santa Ana	Total
7	568	206	234	643	995	2,646
8	477	173	215	578	872	2,315
9	323	89	166	385	530	1,493
10	331	93	186	367	511	1,488
11	152	32	102	143	241	670
12	253	32	158	212	340	995
13	64	13	42	81	98	298
14	64	14	55	36	105	274
15	116	9	67	81	137	410
16	28	1	18	27	42	116
17	37	4	36	31	40	148
18	13	2	19	19	31	84
19	24	1	22	12	29	88
20	19	0	18	12	22	71
Total	7,888	2,808	3,435	6,461	13,340	33,932

Fuente: RUP 2012

TABLA A. 4 PORCENTAJE DE PERSONAS QUE NO SABEN LEER Y ESCRIBIR, POR GRUPOS ETARIOS

	Todas las personas censadas	Personas en hogares con puntaje menor a 65.57	Personas en hogares con puntaje mayor a 65.57
10 a 14 años	2.27	2.82	0.75
15 a 19 años	2.17	2.67	0.89
20 a 24 años	3.23	4.06	0.97
25 a 29 años	5.04	6.26	1.54
30 a 34 años	7.27	9.32	1.74
35 a 39 años	9.21	11.97	2.51
40 a 44 años	12.50	15.96	4.12
45 a 49 años	16.67	20.98	5.26
50 a 54 años	21.71	26.20	8.89
55 a 59 años	25.98	30.06	13.66
60 a 64 años	32.25	37.00	17.10
65 a 69 años	37.44	42.00	21.25
70 a 74 años	43.60	47.31	27.83
75 a 79 años	51.07	54.89	36.78
80 a 84 años	56.46	60.13	41.84
85 a 89 años	61.48	66.20	44.12
90 a 94 años	64.10	70.35	46.77
Más de 95 años	52.71	58.06	38.89
Total	11.77	14.23	4.99

Fuente: RUP 2012

TABLA A. 5 ESCOLARIDAD PROMEDIO POR GRUPOS ETARIOS Y ESTRATOS DEL IRUP

Estrato IRUP	Entre 15 y 18 años	Entre 18 y 24 años	Mayores de 18 años	Mayores de 60 años
1	6.0	6.2	3.3	1.1
2	7.0	7.8	4.7	1.7
3	7.4	8.4	5.4	1.8
4	7.7	8.9	5.8	2.1
5	8.1	9.2	6.2	2.2
6	8.1	9.6	6.5	2.4
7	8.4	9.9	6.8	2.5
8	8.5	10.0	7.2	2.9
9	8.5	10.7	7.7	3.0
10	8.9	10.8	8.2	3.6
11	8.8	11.2	8.7	4.3
12	8.7	11.5	9.7	4.3
13	9.1	11.3	9.2	4.2
14	8.9	11.9	10.0	5.0
15	9.5	12.2	11.2	6.2
16	9.7	12.3	10.8	7.5
17	9.1	11.8	10.6	6.0
18	8.6	12.0	11.2	5.5
19	9.2	13.1	11.9	9.5
20	9.4	12.2	11.5	7.5
Total	7.9	9.2	6.3	2.3

Fuente: RUP 2012

TABLA A.6 INGRESO FAMILIAR, INGRESO PER CÁPITA Y CONDICIÓN DE POBREZA POR ESTRATO DEL IRUP.

Estrato del IRUP	Ingreso familiar promedio	Ingreso per cápita del hogar	Pobreza (Ingreso per cápita < \$90.24 mensuales)	Pobreza extrema (Ingreso per cápita < \$55.60 mensuales)
1	\$ 183.0	\$ 40.2	93.8%	79.3%
2	209.6	46.5	90.4%	71.2%
3	233.4	52.4	87.2%	63.4%
4	243.6	54.5	85.7%	61.4%
5	261.4	57.1	84.2%	58.5%
6	264.7	60.4	82.4%	54.8%
7	274.3	63.8	79.4%	53.1%
8	283.3	64.0	78.6%	52.1%
9	324.3	70.3	74.7%	45.8%
10	326.8	74.8	72.6%	42.4%
11	353.0	80.7	68.3%	37.9%
12	393.5	85.5	65.8%	37.8%
13	376.4	88.3	68.8%	42.9%
14	412.5	87.5	62.5%	31.8%

Estrato del IRUP	Ingreso familiar promedio	Ingreso per cápita del hogar	Pobreza (Ingreso per cápita < \$90.24 mensuales)	Pobreza extrema (Ingreso per cápita < \$55.60 mensuales)
15	442.2	104.5	55.9%	31.6%
16	455.3	92.3	59.9%	31.7%
17	470.9	111.5	53.0%	25.8%
18	577.1	122.2	46.9%	24.9%
19	506.1	104.6	52.0%	24.3%
20	487.3	100.6	46.7%	24.1%
Total	265.5	59.4	82.4%	58.1%

Fuente: RUP 2012

TABLA A. 7 CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS QUE SE AUTOIDENTIFICARON COMO PERTENECIENTES A UN PUEBLO O CULTURA INDÍGENA.

	Mujer (%)	Hombre (%)	Escolaridad promedio	Edad promedio	IRUP	Estrato del IRUP	Pobreza	Pobreza extrema
Lenca	61.5	38.5	7.8	36.1	63.6	8	53.8%	19.2%
Kakawira (cacaopera)	39.0	61.1	6.1	21.3	49.9	5	77.3%	57.0%
Nahuat - Pipil	52.4	47.6	7.5	31.1	56.1	7	57.7%	39.1%
Afrodescendiente	60.0	40.0	8.1	32.1	46.7	5	70.0%	70.0%
Otro	42.1	57.9	8.0	33.3	54.9	6	23.7%	21.1%
Total	48.5	51.5	7.3	28.7	54.2	6	61.4%	43.3%

Fuente: RUP 2012

	Sí		No		Baja visión	Ceguera	Déficit auditivo severo	Sordera	Dificultad severa para hablar	Discapacidad física en brazo	Discapacidad física en piernas	Discapacidad física en brazo y piernas	Discapacidad intelectual	Discapacidad mental	Otra	Total
	Personas	%	Personas	%												
menores de 5 años	73	0.6	11682	99.4	11755											
5 a 9 años	194	1.5	12412	98.5	12606											
10 a 14 años	275	1.7	15558	98.3	15833											
15 a 19 años	295	1.9	15346	98.1	15641											
20 a 24 años	250	2.0	11997	98.0	12247											
25 a 29 años	220	2.3	9550	97.8	9770											
30 a 34 años	296	3.0	9725	97.1	10021											
35 a 39 años	330	3.8	8420	96.2	8750											
40 a 44 años	501	6.6	7139	93.4	7640											
45 a 49 años	622	9.6	5833	90.4	6455											
50 a 54 años	596	11.6	4563	88.5	5159											
55 a 59 años	618	15.0	3501	85.0	4119											
60 a 64 años	681	18.4	3024	81.6	3705											
65 a 69 años	593	21.5	2169	78.5	2762											
70 a 74 años	614	26.5	1707	73.6	2321											
75 a 79 años	549	31.6	1188	68.4	1737											
80 a 84 años	448	37.6	744	62.4	1192											
85 a 89 años	286	45.0	350	55.0	636											
90 a 94 años	120	51.3	114	48.7	234											
Más de 95 años	50	38.8	79	61.2	129											
Total	7,611	5.7	125,101	94.3	132,712											

