



Secretaría Técnica de la Presidencia

SPSU

sistema de protección social universal

resumen ejecutivo





Secretaría Técnica de la Presidencia

SPSU

sistema de protección social universal

resumen ejecutivo



Unidad del Sistema de Protección Social Universal
Secretaría Técnica de la Presidencia
San Salvador, julio de 2013.
© Gobierno de El Salvador

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo
financiero del Gobierno del Gran Ducado de
Luxemburgo.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise

Antecedentes

A partir de la primera experiencia de alternancia política en democracia ocurrida en 2009, el gobierno del presidente Mauricio Funes inició un proceso de cambios estructurales e institucionales que buscan construir una sociedad más democrática, inclusiva y justa, tan anhelada por todas y todos los salvadoreños.

Para ello, y a partir de la generación de distintos diagnósticos políticos, económicos y sociales sobre la situación nacional, se elaboró el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, en el que se ha reconocido la necesidad de establecer políticas que permitan sentar las bases de un modelo de crecimiento y desarrollo que atienda las demandas históricas de la población más desprotegida y vulnerable, y que permita avanzar hacia una sociedad más equitativa e inclusiva.

El Plan cuenta con un capítulo social que contiene la descripción de los esfuerzos que se emprenderían en materia de reducción de la pobreza, de promoción de la inclusión y de disminución de las brechas de desigualdad de género; para hacerlo se proponía concentrar alrededor del 44 % de la inversión pública estimada para el quinquenio en el área social.

Esta apuesta por la inversión social no tiene precedentes en la historia del país, y por tanto plantea desafíos de una magnitud y novedad notorias. El giro dado a la política social no solo refiere a la cantidad de la inversión proyectada y al número de iniciativas concretas movilizadas, sino que también responde a un cambio de visión que hace de la política social una cuestión de derechos y un pilar fundamental en la construcción del bienestar colectivo.

Este planteamiento se formuló en medio de una grave crisis económica, y el Estado salvadoreño carecía prácticamente de instrumentos de intervención para enfrentarla, dadas las limitaciones del modelo económico vigente en el país.

La política social y la protección social en El Salvador

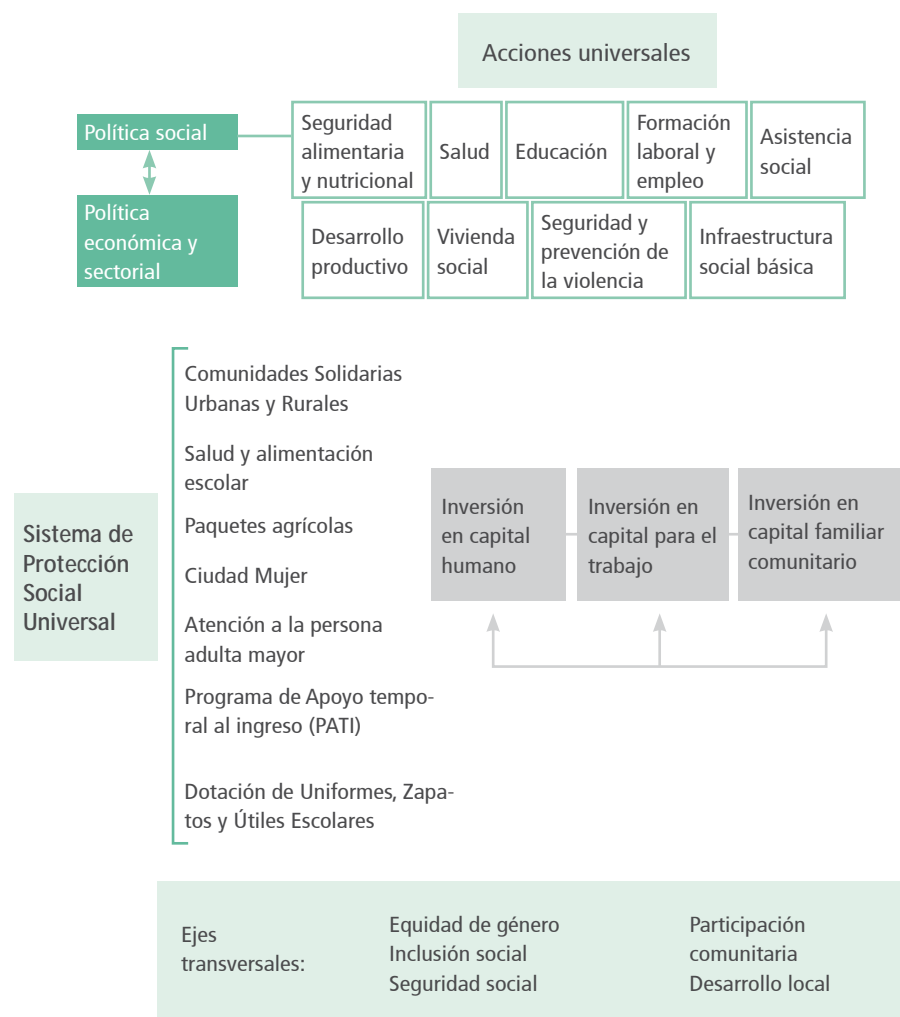
El sistema de protección social adoptado en El Salvador se nutre de un enfoque de derechos bajo el que se promueve la responsabilidad del Estado como garante de un piso social básico de derechos para toda la población. En términos de actores, se mantiene y se fomenta la articulación público-privada, en tanto las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil y de la empresa privada participan, pero se reconoce el papel preponderante que le corresponde al Estado.

En la actualidad, la política social va logrando consenso en la idea de focalizar recursos para universalizar derechos o mínimos sociales,¹ ya no productos iguales para todos ni solo para algunos, sino políticas universales con servicios diferenciados según la variedad de necesidades y brechas de una población heterogénea. En tal sentido, el empeño puesto en la creación y la consolidación del Sistema de Protección Social Universal no tiene precedentes.

En este nuevo marco, la función redistributiva del Estado, además de su componente fiscal, se está ejecutando por medio de una nueva política social basada en derechos que se constituye en uno de los pilares centrales del nuevo modelo económico y social que se está impulsando, a la vez que representa el principal mecanismo institucional que busca redistribuir entre la totalidad de la población —en especial la que se encuentran en condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad— el excedente económico interno captado por medio de los impuestos y representado por las donaciones y los préstamos internacionales.

1. Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo. *Protección Social Inclusiva en América Latina, una mirada Integral, un enfoque de derechos*, Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2011.

Esquema 1. Política social y el Sistema de Protección Social Universal



Desde 2009 se ha avanzado en la aplicación de un enfoque de la protección social que la sitúa en el marco de un conjunto articulado de intervenciones integradas y coordinadas de política social que buscan tanto dar respuesta a riesgos y vulnerabilidades específicas como contribuir a la realización de derechos y al fomento de capacidades en cada etapa de la vida. Cuatro años más tarde es evidente que se ha generado un efecto concreto en la variación de la distribución de ingreso entre el decil más rico y el más pobre, que ha sido producto

del nuevo rol asumido por el Estado, al ejercer una mayor intervención sobre los proceso de distribución de la riqueza en el país, y que da cuenta del éxito de algunas medidas de focalización adoptadas y de cómo la inversión social puede contribuir a la reducción de las brechas de inequidad.

Tabla 1. Estructura porcentual de distribución del ingreso por deciles
Serie 2008-2012

Deciles	2008	2009	2010	2011	2012	Variación anual		
	% Ingreso					2010/2009	2011/2010	2011/2012
1	1.65	1.66	1.76	2.02	3.48	0.10	0.26	1.46
2	3.06	3.03	3.18	3.44	4.83	0.15	0.26	1.39
3	4.08	4.05	4.26	4.47	5.70	0.21	0.21	1.23
4	5.21	5.17	5.46	5.59	6.77	0.29	0.13	1.18
5	6.35	6.41	6.78	6.79	7.59	0.37	0.01	0.80
6	7.70	7.79	8.26	8.19	8.49	0.47	-0.07	0.30
7	9.49	9.51	9.97	9.93	9.88	0.46	-0.04	-0.05
8	12.09	11.97	12.50	12.33	11.37	0.53	-0.17	-0.96
9	16.66	16.23	16.65	16.40	14.64	0.42	-0.25	-1.76
10	33.71	34.18	31.18	30.84	27.26	-3.00	-0.34	-3.58

FUENTE: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadística y Censos.

LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL

El cambio operado en la manera de concebir la política social ha implicado también la instauración de ciertos principios rectores que pretenden garantizar la coherencia entre los enfoques de las diversas iniciativas sectoriales y de protección social que integran los esfuerzos que el Gobierno desarrolla en la materia. Entre estos principios destacan:

- a) Universalidad.
- b) Igualdad Social.
- c) Equidad Social.



- d)* Igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.
- e)* Justicia redistributiva.
- f)* Progresividad.
- g)* Exigibilidad.
- h)* No discriminación.
- i)* Reconocimiento de la diversidad.
- j)* Participación ciudadana.

El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador

El Sistema de Protección Social Universal (SPSU) se concibe como un instrumento de política social sustentado en el enfoque de derechos humanos que potencia el desarrollo humano de las personas. Constituye uno de los principales legados del actual gobierno y su objetivo central es garantizar el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales —y de las infraestructuras y servicios básicos que los garanticen— a toda la población salvadoreña.

Entre los objetivos del Sistema de Protección Social Universal pueden destacarse:

- a) Garantizar a la población, particularmente a aquella excluida de los mecanismos contributivos del Estado y de otras acciones públicas, a una protección social amplia, segura y suficiente desde una perspectiva de derechos.
- b) Establecer una política integral con el propósito de lograr que toda la población goce del derecho a un nivel de vida adecuado, para contribuir a la mejora continua de la distribución del ingreso, la disminución de la desigualdad y la reducción sostenida de la pobreza.
- c) Cerrar progresivamente las brechas de desigualdad de género y avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como entre los habitantes de las zonas rurales y urbanas, combatiendo toda forma de discriminación y exclusión social.

COMPONENTES

El Sistema de Protección Social Universal integra dos componentes distintos y complementarios: el contributivo y el no contributivo.

El primero se asocia a las prestaciones a las que acceden las personas que se insertan en el mercado formal del trabajo y que se expresa en el acceso a determinados instrumentos de seguridad social. El segundo se refiere a las prestaciones no contributivas que se otorgan a la población en situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión social a través de políticas, estrategias y acciones de política para dotarle de capacidades para el manejo de los riesgos que enfrenta en la cotidianidad.

En la protección social contributiva (seguridad social) se incluyen todos los programas orientados al aseguramiento presente y futuro de las personas trabajadoras y sus dependientes, con objeto de asegurarles un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo para momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez.

Algunas medidas importantes implementadas por el Gobierno de la república destinadas a ampliar la cobertura, en el contexto del Plan Global Anticrisis, fueron: la ampliación temporal de la cobertura del seguro social durante seis meses para personas cesantes, así como la puesta en marcha del Régimen Especial de Salud y Maternidad para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos,² que entró en vigor en junio de 2010 y a través del que las personas trabajadoras domésticas remuneradas (92 % mujeres) pueden acceder a algunas prestaciones de la seguridad social.

INTERVENCIONES NO CONTRIBUTIVAS

En este componente, desde una perspectiva de progresividad, se 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.

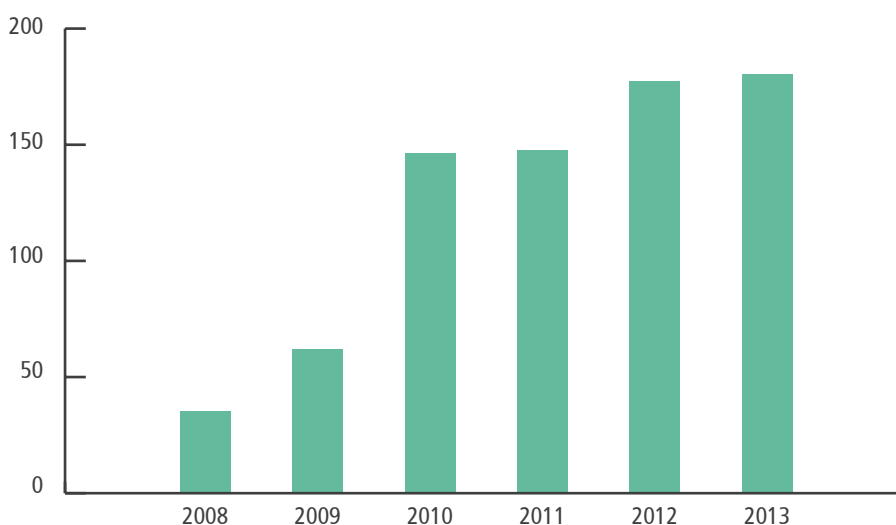
2. Decreto Ejecutivo No. 74, *Diario Oficial*, tomo 387, número 101, 1 de junio de 2010.

A continuación se expone una breve descripción de cada una de las intervenciones que están en marcha en la actualidad y con las que se busca contribuir a materializar y sentar las bases del Sistema de Protección Social Universal.

La implementación del Sistema de Protección Social Universal ha significado la inversión social más importante de la historia reciente del país: solo en programas de protección social, que incluyen transferencias monetarias o en especies, en el año 2011 se invirtieron 147.7 millones de dólares, monto que se elevó a más de 175 millones en el año 2012. Para el año 2013 se espera que la inversión ronde los 182 millones. En términos de población atendida, los programas del Sistema de Protección Universal han favorecido a más de 2 millones de salvadoreños y salvadoreñas, cantidad que representa cerca del 30 % de la población total del país.

Gráfico 1

El Salvador, inversión histórica en protección social, 2008-2013



FUENTE: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013.

a) Comunidades Solidarias

Es un programa que contempla intervenciones de carácter no contributivo que permiten ampliar las capacidades básicas de las personas y promueven la igualdad de oportunidades de las personas, comunidades y hogares en condición de extrema pobreza y exclusión social. Se han priorizado comunidades rurales en municipios de extrema pobreza y asentamientos urbanos de mayor precariedad.

Para el logro los objetivos del Programa se han definido cuatro ejes estratégicos de intervención:

Eje 1. Capital humano.

Eje 2. Infraestructura social básica.

Eje 3. Generación de ingreso.

Eje 4. Gestión territorial.

El programa distingue dos intervenciones: Comunidades Solidarias Urbanas (CSU) y Comunidades Solidarias Rurales (CSR). Los ejes estratégicos son comunes en ambas, sin embargo los componentes y acciones específicas contempladas difieren entre la intervención urbana y rural debido a que responden al perfil de la pobreza y al contexto socioeconómico de su respectivo ámbito de acción.

Al finalizar 2013 la cobertura del bono rural en Comunidades Solidarias alcanzará a 81 315 familias y la del urbano a 7000 jóvenes.

Cuadro 2

Ejes estratégicos e intervención en Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas*

Ejes	Comunidades Solidarias Rurales	Comunidades Solidarias Urbanas
Capital humano	Bonos a las familias con corresponsabilidad en educación, salud Programa Nuestros Mayores Derechos Atención Integral a la primera infancia	Bonos para educación Programa Nuestros Mayores Derechos Prevención de violencia Nutrición y salud Atención integral a la primera infancia
Servicios básicos	Infraestructura social básica y comunitaria e infraestructura estratégica, como proyectos de agua potable y saneamiento básico, electrificación rural, inversión en infraestructura en salud y en educación	Mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios Introducción de agua potable y saneamiento y reducción de la vulnerabilidad en algunos asentamientos elegibles
Generación de Ingresos	Fomento de capacidades productivas para la formación, mejoramiento del nivel y la capacidad de las familias, inserción productiva a través de emprendimientos, promoción de la empleabilidad, y fortalecimiento de las capacidades locales para la producción	Inserción laboral, Inserción productiva mediante emprendimientos, mejora de la empleabilidad y empleo intensivo en obra pública Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)
Gestión territorial	Fortalecimiento institucional para la gestión del programa, fomento a la participación social y coordinación a nivel local.	Fortalecimiento institucional de las municipalidades, fomento de la participación social y gestión comunitaria de los riesgos urbanos.

* Para mayor detalle sobre los componentes de intervención del programa Comunidades Solidarias, ver Comunidades Solidarias. Documento base, Gobierno de El Salvador, San Salvador, 2012.

FUENTE: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013

b) Programa de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares

Consiste en la entrega anual de dos uniformes, un par de zapatos y un paquete básico de útiles escolares al 100 % de los estudiantes del sistema educativo público de los niveles de educación parvularia y básica, además del apoyo a productores locales para que fortalezcan sus capacidades como proveedores del Estado en este rubro. De esta forma se promueve el desarrollo local y la generación de empleo en los territorios.

Al finalizar 2013 el programa beneficiará a 1 386 767 estudiantes del sistema educativo público. La inversión en el año será de 73.5 millones de dólares y se generará un estimado de 93 000 empleos directos e indirectos en el sector de la mediana y la microempresa. El 65 % de estas empresas son propiedad de mujeres.

c) Programa de Salud y Alimentación Escolar

Busca mejorar la nutrición de los alumnos y las alumnas de educación parvularia y educación básica. Con ello se pretende generar su desarrollo integral y elevar su rendimiento, así como servir de estímulo para las familias, aumentar la matrícula y evitar la deserción escolar. Este programa está conformado por tres componentes: refrigerio escolar, huertos escolares y fortalecimiento y desarrollo de la comunidad educativa. Los centros escolares reciben leche, frijoles, arroz, azúcar, aceite y bebidas fortificadas así como utensilios de cocina. Se incluyen capacitaciones a estudiantes, docentes, padres y madres de familia; así como elaboración de material educativo de apoyo al currículo y asistencia técnica. Además se complementa con la entrega del Vaso de Leche, que consiste en la entrega de raciones semanales a los estudiantes del sistema público.

Al finalizar 2013 el Programa de Alimentación Escolar llegará a 1 480 000 alumnos de centros escolares públicos y el Vaso de Leche a 800 000 estudiantes. La inversión en ambos será 24.8 millones de dólares y se generará empleo para 2200 ganaderos nacionales.

d) Programa de Apoyo Temporal al Ingreso

El programa contempla la participación de personas en la ejecución de proyectos comunitarios y de capacitación. Se entrega una transferencia monetaria en concepto de apoyo económico individual de 100 dólares mensuales durante seis meses. La intervención contempla además fortalecer la empleabilidad mediante la formación vocacional de cada participante, quienes reciben cursos de capacitación en oficios con una duración aproximada de 80 horas. Este programa está dirigido prioritariamente a mujeres jefas de hogar y a jóvenes de 16 a 24 años que no están trabajando ni se encuentran desarrollando actividades académicas.

Al finalizar 2013 participarán del Programa 67 391 personas, 73% de ellas son mujeres jóvenes. La inversión acumulada será de 34.4 millones de dólares.

e) Ciudad Mujer

Busca garantizar los derechos de las mujeres salvadoreñas que se encuentran en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad a través de una oferta integral y articulada de servicios especializados en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, la prevención y atención integral a la violencia de género, la promoción de la autonomía, el empoderamiento económico y la formación y promoción de derechos a las usuarias y las comunidades aledañas a los centros. Brinda además cuidado infantil para los hijos y las hijas de las usuarias mientras ellas hacen uso de los diferentes servicios.

A julio de 2013 se encuentran operando 4 centros que cubren un área de influencia de 10 municipios y se prevé la apertura de 2 nuevos centros. En los dos primeros años de funcionamiento, Ciudad Mujer brindó 444 000 servicios y atendió a 191 000 mujeres con una inversión de 22 millones de dólares.

f) Programa Nuestros Mayores Derechos

El programa presidencial Nuestros Mayores Derechos inició en el año 2009 con el componente de Pensión Básica Universal, que consiste en una transferencia de 50 dólares mensuales a personas de 70 años y más de edad, y se ha ido ampliando de manera progresiva con otras intervenciones. El programa busca atender de manera especializada la oferta de protección social no contributiva para las personas adultas mayores al incentivar su integración social. Esto es posible a través de su acceso a un ingreso mínimo de por vida y su participación familiar y comunitaria. Además ofrece una serie de intervenciones con un enfoque integral que les permiten acceder a servicios diversos que promuevan el goce de una vida activa, saludable y plena. Los componentes que integran este programa son: Promoviendo salud y nutrición, Aprendiendo juntos y juntas, Ejerciendo derechos y ciudadanía, Pensión Básica Universal, Mejorando y habilitando espacios, Recreando tradiciones y cultura popular y Fortaleciendo la autonomía.

Al finalizar 2013 recibirán Pensión Básica Universal al menos 29 085 personas adultas mayores. La inversión estimada es de 18.81 millones de dólares. El 52 % de estas personas beneficiarias son mujeres. Se espera además incorporar los primeros municipios urbanos al programa.



g) Programa de Agricultura Familiar

Este programa busca mejorar las condiciones de subsistencia con el incremento del acceso a alimentos y la generación de ingresos en el hogar por medio de la dotación de insumos agrícolas, asistencia técnica integral y apoyo crediticio a las familias productoras rurales de subsistencia.

Al finalizar 2013 se entregarán 580 590 paquetes agrícolas, con una inversión anual de 25.2 millones de dólares.

h) Reforma de Salud (gratuidad de servicios de salud familiar)

En 2010 dio inicio la reforma de salud más importante en la historia reciente del país. Su objetivo es proveer un servicio de salud gratuito y de calidad en todo el territorio mediante la instalación de equipos médicos integrados en el interior de las comunidades y con la creación de instancias para mejorar el abastecimiento de medicamentos y la coordinación del sistema. La reforma se articula en torno a ocho líneas estratégicas: Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud, Sistema Nacional de Emergencias Médicas, Medicamentos y Vacunas, Instituto Nacional de Salud, Foro Nacional de Salud, Trabajo Intersectorial e Intrasectorial, Sistema Único de Información de Salud y Desarrollo de Recursos Humanos.

Entre algunos avances obtenidos destaca la instalación de 517 Equipos Comunitarios de Salud, 355 de ellos instalados en los 125 municipios del programa Comunidades Solidarias; la reducción de la mortalidad materna; el aumento de la cobertura de vacunación y atención prenatal; la creación del Instituto Nacional de Salud y la eliminación de las cuotas voluntarias en los hospitales y salas del sistema público, con lo que se ha garantizado la gratuidad de los servicios.

i) Programas de acceso y mejoramiento de vivienda

Estos programas tienen por objeto facilitar la vivienda digna a los sectores de más bajos recursos y aportar una estrategia de reactivación de la economía nacional. Su ejecución se coordina entre el Viceministerio de Vivienda, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Fondo Social para la Vivienda. Con el programa Casa para Todos se busca que las familias accedan a vivienda digna y el mejoramiento de las viviendas ya existentes.

A diciembre de 2012 se beneficiaron 19 862 familias, entre otros, con financiamiento para la construcción de vivienda nueva a través del Fondo Nacional de Vivienda Popular, vivienda del sector privado, reconstrucción pos-Ida, vivienda para familias en zonas de riesgo, créditos para compra de vivienda usada o recuperada y la construcción de 3877 viviendas, que constituyeron una inversión de 61 millones de dólares.

Además, entre junio de 2009 y mayo 2013 el Fondo Social para la Vivienda otorgó 23 981 créditos para vivienda por valor de 356.06 millones y favoreció a más de 102 000 personas. De este total, el 44 % (10 588 créditos) fueron otorgados a mujeres. Para disminuir el déficit cualitativo, dentro del Programa Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, se han beneficiado a 27 000 familias con mejoramiento de piso y de vivienda y con créditos para mejora de vivienda.

j) Infraestructura social básica

Tiene el propósito de reducir la brecha de acceso a servicios básicos e infraestructura estratégica en los municipios de Comunidades Solidarias. Se incluye en servicios básicos la intervención en agua potable, saneamiento básico, electricidad; y en infraestructura estratégica el mejoramiento de centros escolares y establecimientos de salud. De igual manera contempla la construcción de infraestructura para disposición final de desechos sólidos a fin de reducir los costos a los municipios y apoyar las iniciativas intermunicipales de generación de ingresos, así como obras adicionales relacionadas con el riesgo de desastres.

A 2013 se ha logrado el 71.4 % de cobertura de agua potable y saneamiento básico y el 86.6 % de cobertura de energía eléctrica en municipios de Comunidades Solidarias Rurales. Por otro lado se han cubierto 3825 hogares en asentamientos urbanos precarios con agua potable y saneamiento básico y se han mejorado 1315.

k) Subsidios al gas licuado, al transporte colectivo y a la energía eléctrica

Con ellos se busca proteger el poder adquisitivo de la población. Se ha iniciado un proceso de racionalización de los subsidios con el objeto de que beneficien a los sectores que realmente los necesitan y se le entreguen directamente a los consumidores y las consumidoras, y así recuperar recursos que se destinen a inversiones sociales claves.

A 2013 se racionalizó el subsidio al gas licuado y al transporte colectivo, con lo que se logró un ahorro importante para el Estado, el combate al contrabando y se protegió el ingreso de los hogares más pobres y sectores medios.

En conclusión, y en el marco de la inversión social más grande en la historia reciente del país, los programas del Sistema de Protección Social Universal han favorecido a más de dos millones de salvadoreños y salvadoreñas, lo que representa cerca del 30 % de la población total de El Salvador.

Funcionamiento

MARCO LEGAL

En el nivel internacional, regional y nacional existen numerosos compromisos que el Estado salvadoreño ha ratificado. Entre ellos resalta la obligatoriedad de desarrollar acciones en materia de protección social y promoción de una vida digna para toda la población y en especial a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Algunos de los instrumentos internacionales que enmarcan al Sistema de Protección Social Universal son: la Declaración Uni-

versal 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 1955. Estos y otros instrumentos similares están vigentes y han sido ratificados por el país.

Por otra parte, los derechos humanos y la garantía de una vida digna son obligaciones jurídicamente vinculantes para los 160 Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que fue adoptado por las Naciones Unidas en 1966 y entró en vigor en 1976.

A nivel nacional, la Constitución de 1983, en el artículo 1, establece que «El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado» y que, en consecuencia, es obligación del Estado asegurar a las personas que habitan en la república el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Sin embargo, un paso necesario para la institucionalización y garantía de continuidad de un sistema de protección social es contar con respaldo jurídico a través de la aprobación de la Ley de Desarrollo Social y una política marco que oriente la intervención de las instituciones del Gobierno en materia de protección social.

MARCO INSTITUCIONAL

El Sistema de Protección Social Universal es dirigido por la Presidencia de la República y su coordinación está a cargo de la Secretaría Técnica, a la que le compete la articulación de las instituciones involucradas y asegurar mecanismos de financiamiento y sostenibilidad.

Asimismo le corresponde el diseño, la planificación y el seguimiento del Sistema de Protección Social Universal.

En ese sentido, se han conformado:

- a) El *Comité Intersectorial*, que es la instancia de coordinación de los sectores involucrados que establece la visión estratégica del Sistema. Es presidido por el secretario técnico de la Presidencia y participan los titulares de los Ministerios de Relaciones Exteriores; Ministerio de Hacienda; de Salud; de Educación; de Obras Públicas, Transporte y Desarrollo Urbano; de Agricultura y Ganadería; de Trabajo y Previsión Social; de Economía; de Justicia y Seguridad Pública; la Secretaría de Inclusión Social; el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Profesional.
- b) El *Comité Técnico Intersectorial*, que es la instancia de apoyo técnico al anterior y que garantiza operativamente el cumplimiento de los objetivos generales y de las metas sectoriales establecidas en el Sistema. Está integrada por representantes técnicos de las instituciones que participan en el Comité Intersectorial.

HERRAMIENTAS

Las principales herramientas de gestión de los programas que forman el componente no contributivo del Sistema de Protección Social Universal son:

- a) Registro Único de Participantes de programas sociales (RUP).
- b) Sistema de Información de Programas Sociales.
- c) Sistema de monitoreo y evaluación de las políticas sociales.

Estas herramientas, además de contribuir a una mejor coordinación de las acciones de política social, buscan 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.

El Registro Único de Participantes busca optimizar los recursos. Permite identificar y caracterizar a las personas potenciales participantes de los programas, facilitar su vinculación y ajustar el uso de los limitados recursos existentes del Estado frente a la amplitud de las demandas.

El Registro integra dos componentes básicos: un modelo único de focalización y la integración de bases de datos. La información para el modelo único de focalización es recabada por medio de la ficha única, que permite tener información socioeconómica del hogar y de las personas que lo componen, para determinar un índice del Registro Único de Participantes (I-RUP), que asignará puntajes y líneas de corte que identificarán a las personas y familias potenciales participantes de los programas sociales.

El Sistema de Información de Programas Sociales es una herramienta que tiene por objetivo informar de forma clara, transparente y efectiva a la ciudadanía sobre la oferta programática existente en el marco del Sistema de Protección Social Universal. Este sistema permite que la población cuente con toda la información necesaria para conocer la oferta disponible, los criterios de elegibilidad y el avance de cada uno de los programas sociales del Gobierno.

El Sistema de Seguimiento y Evaluación tiene por objetivo monitorear la implementación de las políticas públicas, sobre todo el Sistema de Protección Social Universal y sus programas, para ge-

nerar información relevante para retroalimentación de los procesos que permitan identificar acciones para mejorar la eficacia de las intervenciones.



INSTRUMENTOS DE FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

En El Salvador se han desarrollado varios instrumentos de priorización geográfica que sirven para identificar territorios donde se ubican los sectores de población con mayores niveles de pobreza y exclusión social, y que se han aplicado como criterios de intervención del Programa Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas. Entre ellos se encuentra el Mapa de pobreza (2005) y el Mapa de pobreza urbana y exclusión social (2010).

El Mapa de pobreza urbana y exclusión social de El Salvador se construyó en 2010 tomando como línea de base datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2007 y 2008, que reflejaba que cerca del 62.7 % de la población total y el 58 % de la población en condición de pobreza se concentra en estas zonas. Este instrumento permitió caracterizar la pobreza urbana y fue asumido para iniciar el componente urbano de Comunidades Solidarias, dado que el Estado salvadoreño había carecido históricamente de intervenciones específicas para atender este tipo de pobreza.

Por otra parte, el Mapa de Pobreza fue desarrollado en 2005 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Programa El Salvador en coordinación con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. A partir de la combinación de los índices que lo componen, se definieron 32 municipios en condiciones de pobreza extrema severa, 68 municipios en pobreza extrema alta, 82 en pobreza extrema moderada y 80 en pobreza extrema baja. Este insumo ha servido para la definición del criterio de focalización geográfica con el que trabaja, por ejemplo, Comunidades Solidarias Rurales.

Siguiendo el camino

DE LA DÁDIVA HACIA LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS

El Sistema de Protección Social Universal constituye un cambio trascendental en la manera de entender la política social en el país. Se ha abandonado el paradigma que concebía a las personas como beneficiarias pasivas de la acción de un gobierno benefactor y sienta las bases de un modelo que, a partir del reconocimiento de los derechos y necesidades específicas de los distintos grupos de población y sus vulnerabilidades específicas, se propone asegurar su inclusión y reducir brechas de desigualdad social, al mismo tiempo que fomenta la participación de las personas como sujetos activos de derechos que el Estado y el Gobierno deben promover, materializar y proteger.

DE LA COORDINACIÓN A LA INTEGRALIDAD

La novedad que ha implicado el pasaje a un enfoque programático para la reducción de la pobreza y la desigualdad, que implica enfoques multisectoriales integrados, ha aumentado considerablemente la cantidad de instituciones públicas vinculadas a la política social, y ha generado nuevos retos de coordinación, de integralidad de las intervenciones, y en general, ha puesto sobre la mesa la discusión la necesidad de reformular la propia institucionalidad pública por medio del refuerzo de las capacidades del Estado para dar respuestas más eficientes y oportunas y generar una nueva gobernanza y nuevas formas de articulación entre los diversos sectores.

Evidentemente, más allá de lo avanzado aún persisten importantes retos en materia de regulación del mercado laboral, de profundización de los esfuerzos fiscales que garanticen la sostenibilidad del nuevo modelo implementado, de reforma y modernización de las instituciones públicas en relación con los retos propuestos y de em-

poderamiento de la población. Todos estos procesos deben avanzar de manera conjunta si se quiere dar una respuesta seria al problema de la pobreza. Sin duda alguna, la apuesta por la política de protección social es un primer paso hacia ello, ya que puede contribuir con efectos de corto, mediano y largo plazo.

LA TRANSPARENCIA QUE SUMA ESFUERZOS

Se han hecho grandes esfuerzos por mejorar los criterios de focalización y transparentar los procesos de selección de las personas participantes en los programas; y se ha ampliado de forma sustancial la cobertura en relación a los niveles alcanzados con anterioridad, tanto en términos geográficos como de personas directamente beneficiadas.

Estos logros han sido reconocidos por la comunidad internacional y, aunados al cambio del modelo de gestión de la cooperación internacional que impulsó el Gobierno, han dado frutos en el aumento considerable de la cooperación externa recibida por el país en el marco del actual período de gestión.

TRASCENDER DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE GOBIERNO A POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE ESTADO

Uno de los objetivos del actual gobierno ha sido sentar las bases de un Sistema de Protección Social Universal, que pueda ser mejorado y ampliado en próximas administraciones, y que así se trasciendan los plazos electorales y se convierta en una política de Estado que responda a los compromisos nacionales e internacionales que este ha asumido.

Para ello es necesario generar grandes consensos sociales, entre los actores políticos y sociales, el sector privado y otros actores del desa-

rrollo nacional, que permitan identificar los puntos de acuerdo que garanticen la progresividad de la inversión social; que afiancen el rol del Estado como garante de derechos y que fomenten el empoderamiento de la ciudadanía y la búsqueda de una mayor cohesión social.



El sistema de protección social adoptado en El Salvador se nutre de un enfoque de derechos bajo el que se promueve la responsabilidad del Estado como garante de un piso social básico de derechos para toda la población.

