

Agenda Nacional de **PROTECCIÓN SOCIAL** para la Reducción de Desigualdades

EL SALVADOR



Con la colaboración de:



Equipo coordinador

Oxfam El Salvador

Ana Iris Martínez – Responsable de País de Oxfam en El Salvador.

Karla Castillo – Responsable de Migración, Desigualdad y Justicia Fiscal en El Salvador.

Candelaria Reyes – Oficial de Programas de Justicia Económica.

Equipo investigador

Silvia Rubio – Coordinadora.

Cristina Ulloa – Recolección de información.

Cristina Hernández – Recolección de información.

Carlos Bolaños – Recolección de información.

Oxfam en El Salvador forma parte del programa Oxfam en Centroamérica.

El Salvador

Junio 2023



«Esta publicación cuenta con la colaboración de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de las organizaciones ejecutoras del proyecto y no refleja, necesariamente, la postura de la AECID».



CONTENIDO

Siglas 4

Introducción 7

I. Marco conceptual de la protección social 8

1.1. Concepto 8

1.2. Enfoques 8

1.3. Componentes 9

II. Marco referencial 12

2.1. La protección social: América Latina 13

2.2. La protección social: El Salvador 16

2.3. Conclusión del capítulo 35

III. Desigualdad multidimensional con enfoque de ciclo de vida 36

3.1. Infancia 36

3.2. Adolescencia/ juventud 37

3.3. Adulthood 38

3.4. Vejez 43

3.5. Conclusión del capítulo 46

IV. Agenda Nacional de Protección Social para la Reducción de Desigualdades 47

4.1. Objetivos 47

4.2. Metodología de formulación 48

4.3. Ejes estratégicos 49

4.4. Conclusiones 53

Bibliografía 54

SIGLAS

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
BEP	Beneficio Económico Permanente
BET	Beneficio Económico Temporal
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CALMA	Centro de Apoyo de la Lactancia Materna
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAP	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIF	Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases
CIP	Certificados de Inversión Previsional
CONAPINA	Consejo Nacional de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
COP	Certificados de Obligaciones Previsionales
COSAM	Comando de Sanidad Militar
CSSP	Consejo Superior de Salud Pública
CGS	Cuenta de Garantía Solidaria
DNM	Dirección Nacional de Medicamentos
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FEWSNET	Red de Alerta Temprana
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
FUDECEN	Fundación para el Desarrollo de Centroamérica
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
INS	Instituto Nacional de Salud
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISP	Instituto Salvadoreño de Pensiones
ISRI	Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral
ISSS	Instituto Salvadoreño de Seguridad Social
LDPS	Ley de Desarrollo y Protección Social
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MINEDUCYT	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

MINDEL	Ministerio de Desarrollo Local
MINSAL	Ministerio de Salud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONEC	Oficina Nacional de Estadística y Censos
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PROGRESAN	Programa Regional de Sistema de Información para la Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región del SICA
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIS	Secretaría de Inclusión Social
SISCA	Secretaría de Integración Social Centroamericana
SPP	Sistema Público de Pensiones
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

AGENDA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

La Agenda Nacional de Protección Social para la Reducción de las Desigualdades es una herramienta clave para que diversos actores de la sociedad salvadoreña discutan de manera abierta y democrática sobre las medidas que deben tomarse para que se alcance un nivel de bienestar suficiente e igualitario de la población, mediante la provisión de un conjunto de servicios y el acceso a un trabajo decente.



INTRODUCCIÓN

Desde enero del 2022, Oxfam en El Salvador ejecuta el proyecto: Cerrando brechas, Promoviendo una ciudadanía activa que demanda igualdad de derechos y protección social en El Salvador en la post pandemia. El proyecto se implementa de manera conjunta con el Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU) y la Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN), y es financiado por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).

El objetivo general del proyecto es contribuir a la igualdad de derechos y a la protección social en El Salvador, a través del fortalecimiento de la Sociedad Civil Salvadoreña (OSC), especialmente de las mujeres, para la incorporación de la igualdad de género en las políticas públicas.

De manera específica se busca aportar a una ciudadanía activa que demanda igualdad de derechos y políticas de protección social en un contexto post pandemia, caracterizado por una crisis sanitaria y, sin precedentes, que ha impactado en los niveles de pobreza, inseguridad alimentaria, pérdida de empleos, ingresos y medios de vida de la población, con efectos desproporcionados en mujeres, niñas y jóvenes, quienes ya enfrentan una brecha de desigualdad y violencia, y tienen menos representación en espacios de toma de decisión.

Por lo anterior, Oxfam en El Salvador facilitó el proceso de construcción de una Agenda Nacional de Protección Social para la Reducción de Brechas de Desigualdad, con la finalidad de proponer a la sociedad salvadoreña un programa de trabajo para garantizar a la población un nivel de bienestar suficiente e igualitario para el pleno desarrollo de capacidades, a través del acceso a un trabajo decente y a un conjunto de servicios sociales, desde los enfoques de universalidad, derechos humanos y curso de vida.

La Agenda se construyó con un enfoque participativo, aprovechando el conocimiento especializado y vivencial de un conjunto amplio de actores: instituciones gubernamentales (del nivel central y local), sector privado, academia, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, cooperación internacional y banca internacional.

Este documento de Agenda se estructura de la siguiente manera: el capítulo I aborda un marco conceptual de la protección social, incluye enfoques, componentes y el vínculo con la igualdad. El capítulo II expone un Marco Referencial que muestra el estado actual de la protección social en América Latina y en El Salvador, describe la situación previa a la pandemia de COVID-19, así como las medidas que se implementaron durante la pandemia y en la postpandemia. El capítulo III aborda la desigualdad multidimensional tomando en cuenta las cuatro etapas del curso de vida: infancia, adolescencia y juventud, adultez y vejez. El capítulo IV presenta la propuesta de Agenda Nacional de Protección Social para la Reducción de las Desigualdades, contiene objetivos, metodología de formulación, ejes y acciones estratégicas y conclusiones.

Con este insumo, Oxfam apuesta al fortalecimiento de un sistema de protección social en El Salvador, como elemento clave para la reducción de las desigualdades, que contribuirá de manera simultánea a mejorar la economía, expresándose en aumentos de la productividad y de la paz social, así como a la mejora del bienestar de las personas, especialmente de quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.

I. MARCO CONCEPTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

1.1. CONCEPTO

La protección social se refiere a tres elementos fundamentales: a) garantías de bienestar básicas, b) aseguramiento frente a riesgos del contexto o del ciclo de vida y c) moderación o reparación de daños sociales derivados de problemas o riesgos sociales. En este sentido, aborda diversos riesgos que afectan a toda la población como el desempleo, la discapacidad o la vejez, y problemas estructurales de pobreza y desigualdad (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2019).

Se trata de un componente de la política social, junto con políticas sectoriales (salud, educación, vivienda) y de promoción social (capacitación, intermediación laboral, promoción de nuevos emprendimientos, financiamiento y asistencia técnica a MIPYMES). Las políticas sectoriales se hacen cargo de fortalecer el desarrollo humano, las políticas de promoción social buscan mejorar capacidades de la población para la generación de ingresos de manera autónoma. La protección social se centra en asegurar un nivel básico de bienestar económico y social para garantizar el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini, Simone y Martínez, 2019).

1.2. ENFOQUES

La protección social está vinculada a los siguientes enfoques:

Enfoque de ciclo de vida

Este enfoque aborda la protección social y sus herramientas desde los derechos, problemas y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida; contribuye a identificar cómo se hace presente el Estado en cada una de estas etapas, y cómo su acción se complementa con las esferas del mercado, familias y comunidad. La sociología de la edad distingue

cuatro etapas básicas en el ciclo vital de las personas: infancia, juventud, adultez y vejez; a cada etapa se atribuyen roles, vínculos y posiciones diferenciadas, con características específicas entre diferentes grupos sociales y países (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2019a).

Enfoque basado en derechos humanos

Este enfoque identifica quiénes son titulares de derechos, la persona que pasa de ser sujeta de necesidades que deben ser cubiertas, a ser sujeta de derechos, con capacidades para ejercerlos y participe activa del desarrollo. Simultáneamente, se establece al Estado como titular de obligación jurídica y moral con relación al cumplimiento y desarrollo efectivo de los derechos humanos; y se define como titulares de responsabilidades a las personas y organizaciones que tienen compromisos relacionados con el cumplimiento y desarrollo de los derechos humanos (Fernández, Borja, García e Hidalgo, 2010).

Los derechos humanos tienen los siguientes principios:

- **Universalidad:** los derechos humanos aplican a todas las personas sin discriminación de ningún tipo (origen étnico o nacional, género, edad, condición de discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opiniones, orientación sexual, condición familiar u otra).
- **Interdependencia e indivisibilidad:** los derechos humanos están vinculados entre ellos y son indivisibles, no pueden separarse o fragmentarse unos de otros.
- **Progresividad:** implica progreso gradual para lograr su pleno cumplimiento, este principio se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos a los niveles de cumplimiento alcanzados, la “no regresividad” en la protección y garantía de derechos humanos.

Enfoque de género

Este enfoque valora las implicaciones que tiene para mujeres y hombres cualquier acción que se planifique (legislación, políticas o programas), en todas las áreas y en todos los niveles. Se trata de que las preocupaciones y experiencias de las mujeres se integren en el ciclo de políticas y programas en las esferas políticas, económicas y sociales, para que mujeres y hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad (ECOSOC, 1997).

La estrategia de transversalización incluye acciones positivas, cuando mujeres u hombres se encuentren en posición de desventaja, se trata de medidas provisionales para erradicar los efectos de consecuencias directas e indirectas de la discriminación en el pasado (ECOSOC, 1997).

1.3. COMPONENTES

Protección social no contributiva

La protección social no contributiva hace referencia al conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, que generalmente se financia con impuestos a los ingresos generales (Bertranou, F., Solorio, C y Ginneken, W., 2002). Sus beneficios no están relacionados con contribuciones previas.

Estos programas están dirigidos, en su mayoría, a quienes están en condición pobreza y vulnerabilidad, para cubrir necesidades esenciales de las personas y los hogares, suministrando ingresos mínimos y sosteniendo así la capacidad de consumo (Grosh, Del Ninno, Tesliuc y Ouerchi, 2008).

TABLA 1.

Instrumentos de protección social no contributiva.

INSTRUMENTO	CRITERIO	ÁMBITOS CUBIERTOS	EJEMPLOS
Transferencias en efectivo	Focalizadas por aproximación de medios/nivel de ingreso o beneficio universal.	Ingresos; acceso al conjunto de servicios, prestaciones y políticas sectoriales sociales, y formación de capital humano.	<ul style="list-style-type: none"> Transferencias monetarias condicionadas. Pensiones sociales.
Transferencias en especie	Focalizadas por nivel de ingresos o de forma categórica: unidad territorial, etapas del ciclo de vida (infancia, vejez u otros) y causas específicas de vulnerabilidad (mujeres, pueblos indígenas, entre otros).	Alimentación.	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia alimentaria de emergencia.
Subsidios al consumo	Otorgados principalmente a hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, aunque en algunos casos son de corte universal.	<ul style="list-style-type: none"> Alimentación. Electricidad. Combustibles. Transporte. 	Subsidio de energía eléctrica y gas para personas de bajos ingresos.
Empleos de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> Jefes y jefas de hogar desocupados. Fuerza de trabajo no calificada. 	<ul style="list-style-type: none"> Ingresos. 	Contratación temporal para la construcción de infraestructura comunitaria.
Promoción de servicios sociales existentes	Orientada principalmente a hogares pobres, aunque en algunos casos se extiende a hogares de clase media.	<ul style="list-style-type: none"> Educación. Salud. Vivienda. Cuidado. 	<ul style="list-style-type: none"> Becas escolares. Subsidio para compra de vivienda.

Fuente: Cecchini, S. y Martínez, R. (2019). "Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos" en Cecchini, Simone: Protección Social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Unodesusrolesesfacilitarelaccesoapolíticas y servicios sociales y de promoción social para la formación de capital humano. Sus intervenciones se orientan a la transferencia de recursos o la creación de activos, así como a evitar su pérdida y promover su fortalecimiento (Cecchini y Martínez, 2019).

También puede haber medidas de carácter universal como subsidios generalizados para el consumo de alimentos, energía y algunas pensiones sociales (Cecchini y Martínez, 2019).

Protección social contributiva

La protección social contributiva, llamada también seguridad social, comprende los programas orientados al aseguramiento presente y futuro de las personas trabajadoras y sus dependientes, procurando mantener un nivel mínimo de calidad de vida en su etapa activa e inactiva, como los momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez.

Incluyesegurosdesalud,beneficiosasociados a la maternidad, en algunos casos otros beneficios como asignaciones familiares. Son beneficios de naturaleza contributiva, con variaciones respecto al monto de aportes, compensación o no con aportes públicos no contributivos (de acuerdo con el estrato socioeconómico y permanencia o no en el mercado de trabajo) (Cecchini y Martínez, 2019).

Este componente engloba una gran variedad de instrumentos (seguros, planes de seguridad, modalidades de aporte, entre otros), de actores participantes (privados, públicos y mixtos) y ámbitos cubiertos (acceso a sistemas de salud, regímenes de pensiones, seguros de desempleo, discapacidad y sobrevivencia y beneficios de maternidad, paternidad, enfermedad o cuidado de la salud) (Cecchini y Martínez, 2019).

Regulación de mercados laborales

La regulación de mercados laborales está referida a la protección de derechos

individuales y colectivos de las personas trabajadoras, concretamente en torno a la reducción y mitigación de riesgos vinculados con el desempleo y el trabajo decente (Barrientos y Hulme, 2008).

El trabajo decente se refiere a un empleo productivo que genera un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social, con perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para expresar las opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas con igualdad de oportunidades y trato para todas las personas (OIT, 2023).

La aplicación de estas regulaciones contribuye a garantizar la superación de riesgos que las políticas de protección social contributivas y no contributivas buscan resolver. De hecho, una mayor atención sobre la incorporación antidiscriminatoria de empleo para mejorar la inserción laboral de mujeres, población indígena y otros grupos vulnerables es clave en una región marcada por la persistencia de la desigualdad (CEPAL, 2010).

En este componente, un nudo crítico es el abordaje de las personas trabajadoras independientes, un porcentaje de estas lo hacen por motivación individual y están en la informalidad por voluntad propia. Otras personas, en cambio, están en esta situación como respuesta a situaciones de crisis, en condiciones laborales y de protección inadecuadas. Hay discusiones en torno a los beneficios que cubren a esta población, que son vistos, por un lado, como un elemento clave en la garantía de derechos, pero, por otro lado, como un factor que inhibe la formalización de las relaciones laborales, particularmente, en las empresas más pequeñas (Cecchini y Martínez, 2019).

A estos componentes se añade una política integrada de cuidado, que debe considerarse como pilar transversal de la protección social, ya que las necesidades y prácticas de cuidado derivan en riesgos sociales que pueden volver muy vulnerable la situación de personas que lo requieren o lo proveen, al obstaculizar su

ejercicio de derechos sociales y económicos y exponerlas a la inseguridad de ingresos y la pobreza (Martínez, 2019).

Las políticas públicas de cuidado son las que garantizan el bienestar físico y emocional cotidiano de las personas con algún nivel de dependencia e intervienen en la organización social del cuidado, de modo que contribuyen al logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Estas políticas inciden directamente sobre la distribución de responsabilidades en el cuidado entre Estado, mercado, familias y comunidades y, por tanto, sobre los regímenes de bienestar y el rol de la protección social en su configuración (Martínez, 2019).

Es importante tomar en cuenta que los cuidados pueden proporcionarse en los hogares o fuera, de manera remunerada y no remunerada, y por variedad de actores; por las personas integrantes de la familia, por privados o por la comunidad y desde la oferta pública. Hay que considerar, además, la situación tanto de quienes requieren cuidados como de quienes los proveen (Martínez, 2019).

En el diseño de políticas públicas de cuidado debe tomarse en cuenta las dimensiones de tiempos, recursos, servicios, regulación y fiscalización.

TABLA 2.

Componentes de una política integral de cuidado.

POBLACIÓN QUE REQUIERE CUIDADOS	COMPONENTES	PERSONAS CUIDADORAS
	Tiempos	<ul style="list-style-type: none"> • Licencias maternales, parentales y de cuidado. • Políticas para el balance vida familiar – empleo.
Transferencias monetarias para la contratación de servicios de cuidado.	Recursos	Transferencias monetarias para personas cuidadoras.
<ul style="list-style-type: none"> • Centros diurnos y de larga estadía. • Cuidados domiciliarios. • Teleasistencia. • Viviendas tuteladas. 	Servicios	Capacitación. Programas de respiro y acompañamiento.
Estándares de calidad para los servicios de cuidado.	Regulación y fiscalización.	Normativa laboral y de seguridad social para personas cuidadoras remunerados y servicios de calidad.

Fuente: Rico, M. y Robles, C. “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, serie Asuntos de Género, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre, 2016.

La redistribución de las responsabilidades de cuidado no es neutral, desde la perspectiva de igualdad de género y la autonomía de las mujeres. Las medidas pueden incentivar la corresponsabilidad de cuidado entre mujeres

y hombres; o bien conducir a la profundización de las desigualdades de género si en su diseño se refuerza que la responsabilidad primaria del cuidado recaiga sobre las mujeres.

1.4. IGUALDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Las desigualdades afectan negativamente los derechos y la eficiencia económica; el avance en un camino de mayor igualdad es condición necesaria para acelerar el crecimiento económico, el desarrollo y la sostenibilidad, por ejemplo, se estima que la reducción de las brechas de género en el mercado laboral, de participación y de remuneraciones salariales, produciría un aumento del ingreso medio de los hogares, entre 10 y más de 30 por ciento (CEPAL, 2018).

La protección social universal desde un enfoque de derechos se relaciona con la promoción de la igualdad porque aumenta la probabilidad de contrarrestar riesgos y favorece la implementación de estrategias para empoderar a grupos vulnerables, limitando la reproducción del círculo de pobreza y desigualdad, y evitando el deterioro de activos como la salud y la educación (Cecchini y Martínez, 2011).

El cierre de brechas de desigualdad implica tener un nuevo estilo de desarrollo y un sistema de protección social universal, integral y sostenible, como parte de un conjunto de instituciones y políticas para este fin. Este sistema de protección social se concibe como un elemento clave que contribuye a lograr más igualdad, bienestar y erradicación de la pobreza (CEPAL, 2021).

Desde esta perspectiva, se propone un sistema de protección social que sea universal, que cubra a quienes están en pobreza y necesitan una garantía de ingreso; a quienes, sin estar en condición de pobreza, están en situación de vulnerabilidad y requieren políticas de aseguramiento, y a quienes tienen mayor autonomía, pero reconocen en la garantía de protección una base común de ciudadanía. Así se establece un marco, en el que las personas no son solamente consumidoras, sino titulares de derechos (Cecchini y Martínez, 2011).

Este universalismo es sensible a las diferencias y, por tanto, es factible utilizar políticas de

acción positiva para eliminar barreras de acceso que enfrentan mujeres, personas en condición de pobreza o vulnerabilidad, afrodescendientes, pueblos indígenas, personas que residen en territorios rezagados, personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, juventudes y personas adultas mayores (CEPAL, 2016). La universalidad es el objetivo y la focalización es un instrumento, la protección social no puede ser solamente “para pobres” (CEPAL, 2015).

La integralidad se refiere a la capacidad de ofrecer un conjunto de servicios de protección social que correspondan a diferentes necesidades de personas, familias y comunidades; implica coordinación de diferentes sectores de política social (desarrollo social, trabajo, salud y educación) y de diferentes niveles administrativos del gobierno. Incluye la articulación de prestaciones y servicios a lo largo del ciclo de vida, según área de residencia, nivel de ingreso, tipo de inserción laboral, entre otras condiciones (Cecchini y Martínez, 2011).

La sostenibilidad incorpora: cobertura poblacional adecuada, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019).

II. MARCO REFERENCIAL

En los últimos años, los países de América Latina han desarrollado cambios profundos en los sistemas de protección social, pero sin lograr eliminar la característica de la dualidad, con aseguramiento social para las personas que trabajan en el sector formal, con financiamiento de contribuciones de personas empleadoras y trabajadoras, y la asistencia social para grupos de personas trabajadoras con menores ingresos.

En esta configuración, las personas trabajadoras informales con ingresos algo superiores quedan fuera de los programas de transferencias monetaria de naturaleza

focalizada como de la protección social contributiva. El desarrollo incompleto y la fragmentación de la protección social en la región está vinculada directamente con la estructura productiva heterogénea, con alta participación de sectores de baja productividad.

En este capítulo, se describe el estado actual de la protección social en América Latina y en El Salvador, para establecer el punto de partida de la “Agenda Nacional de Protección Social para la reducción de Desigualdades”.

2.1. LA PROTECCIÓN SOCIAL: AMÉRICA LATINA

La inhabilidad de los países de América Latina para organizar sistemas de protección que provean cobertura adecuada y reduzcan la desigualdad resulta de una discordancia entre la estructura del mercado de trabajo en la región y el diseño de la política social. En la región, hay un importante porcentaje de la población trabajadora fuera del mercado formal, con lo que el sistema genera brechas de cobertura e incluso exacerba la desigualdad. En el sector informal, las personas trabajadoras no pagan a la seguridad social y, por tanto, pierden los beneficios vinculados a la contribución como pensión o seguro de salud. Además, dado que los salarios en el sector informal son más bajos en promedio y el empleo es más precario, son precisamente los sectores más pobres de la sociedad los que están excluidos de los programas, aumentando la división entre pobres y ricos (Amarante, V., 2022).

La desconexión entre la realidad del mercado de trabajo y el diseño de los sistemas de protección social condujo a que en el siglo XX se llegara a la situación paradójica de que los países invertían en programas sociales y de manera simultánea se excluía a los sectores más necesitados (Pribble, 2013).

En muchos países de América Latina, la política social se hizo más ambiciosa en los últimos 20 años, como producto de la combinación de tendencias internacionales, presiones democráticas y mayor crecimiento económico en algunos países, lo que derivó en

programas que incorporaron un gran número de personas beneficiarias a la seguridad social (Martínez, Franzoni y Sánchez, Ancochea, 2016). En el cumplimiento de esta tarea, se encontraba como desafío, ¿cómo expandir la cobertura y mejorar la calidad de forma fiscalmente sustentable?

El cambio más difundido y estudiado de esta etapa es la expansión de las transferencias monetarias condicionadas de carácter no contributivo, enfocadas en hogares con niñas, niños y adolescentes. Hubo también cambios en la seguridad social, en sistemas de salud y educación, y el fortalecimiento de pensiones no contributivas (Martínez, Franzoni y Sánchez, Ancochea, 2016).

Asimismo, comenzó a aparecer en la agenda de las políticas sociales, tímidamente, la idea de un cuarto pilar de bienestar asociado a los cuidados. Los resultados han sido variados, algunos países han sido más exitosos que otros en la reforma de los sistemas de protección social, avanzando en expansión de cobertura y calidad para toda la ciudadanía (Pribble, 2013).

Este aumento de cobertura mediante la focalización amplia, los subsidios a los modelos contributivos y el incremento de prestaciones en rango y variedad se combinan en esta etapa con tendencias a mejorar la adecuación de las prestaciones a las características locales. Esto dio lugar a un movimiento ambiguo, favorable al universalismo en ciertos instrumentos, pero incompleto y con tendencias encontradas que sustentan la segmentación del acceso y de la calidad (Amarante, 2022).

El universalismo toma un amplio rango de significados, desde un punto de vista minimalista, lo importante es la cobertura, sin importar que tan generosa o equitativa es la cobertura; bajo esta perspectiva, el universalismo se desvincula de alcance, la calidad y la equidad de los servicios. Este enfoque falla en abordar preguntas difíciles en equidad y justicia, ¿estamos en presencia de universalismo si la población de menos

ingresos recibe un conjunto diferente de servicios que los no pobres?, ¿cuánto tiempo se puede mantener esta situación política y socialmente en el tiempo?, ¿puede la alta cobertura, pero también la alta fragmentación, contribuir a la reducción de las desigualdades o, por el contrario, erosionará los vínculos entre los grupos socioeconómicos? (Martínez, Franzoni y Sánchez, Ancochea, 2014).

El enfoque maximalista se define como un acuerdo político que conduce a un conjunto robusto de servicios disponibles para toda la población sobre la base de (i) derechos ciudadanos, (ii) la amplitud de los servicios y (iii) los mecanismos de financiamiento basados en ingresos generales. Sin embargo, estas características no pueden considerarse como una norma universal en el campo de las políticas públicas, especialmente si tienen que ser desarrolladas por sociedades desiguales como las de América Latina, que difícilmente alcanzarán en el corto o mediano plazo la situación de los países nórdicos de financiamiento a través de tasas generales que pueden ser superiores al 50% del PIB (Martínez, Franzoni y Sánchez, Ancochea, 2014).

Debe considerarse el escenario en el que los países de América Latina pueden alcanzar la meta de igual acceso a programas sociales para todas las personas a través de diferentes caminos y considerar diferentes grados de universalismo. Es posible evitar dicotomías (universalismo vs. no universalismo) y centrarse en el proceso gradual de la expansión de las políticas de bienestar (Pribble, 2013).

En este marco, se identifican dos enfoques que han sido particularmente influyentes en América Latina: el universalismo básico, propiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el piso básico de protección social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ambos enfoques coinciden en que abordan el universalismo como una propuesta de principio de política que impulsa el lanzamiento gradual de transferencias y servicios para todas las personas, y comparten una lógica similar de expansión vertical y horizontal de transferencias y servicios más

esenciales a los menos esenciales (Martínez, Franzoni y Sánchez, Ancochea, 2014).

Enfoque de universalismo básico

La propuesta de universalismo básico define un conjunto de prestaciones esenciales que cumplen estándares de calidad, cuyo usufructo está garantizado para todas las personas, esta garantía debe ser proporcionada por el Estado. Las prestaciones esenciales que configuran el universalismo básico responden a las particularidades y niveles de desarrollo de cada país. Una particularidad de esta propuesta es que se ciñe a la situación fiscal existente, no propone un conjunto de intervenciones insostenibles, parte de su viabilidad, y los alcances irán creciendo con el tiempo, en la medida que las posibilidades fiscales se vayan extendiendo. La selección de bienes y servicios que componen el universalismo básico parte del criterio de asegurar una conexión sólida entre las intervenciones sociales y el desarrollo económico (BID, 2006).

Bajo esta perspectiva, se entiende la focalización como una herramienta que permite intervenciones que complementan la oferta universal, de manera que esta se acomode a necesidades particulares de la población, y también para generar cambios en el comportamiento de grupos particulares de la demanda. La focalización se convierte, entonces, en un instrumento importante para asegurar que las prestaciones sean usufructuadas por todas las personas y no solamente ofrecidas a todas las personas, y que produzcan los resultados esperados (BID, 2006).

El rol del Estado en esta propuesta es el de garantizar las prestaciones esenciales, al proporcionar financiamiento y al establecer mecanismos de provisión que aseguren la universalidad. Otras funciones son regular las modalidades de oferta de las prestaciones sociales, así como generar una institucionalidad que lleve a cabo acciones en un contexto de diálogo democrático alrededor de la política social y los objetivos de desarrollo (BID, 2006).

Enfoque de pisos de protección social

La OIT emitió la Recomendación sobre los pisos de protección social en 2012 (núm. 202), que proporciona orientación para establecer sistemas de seguridad social integrales y la extensión de la cobertura de la seguridad social, dando prioridad a pisos de protección social accesibles, incluyendo personas trabajadoras de la economía informal y de sus familias, con la finalidad de que todas las personas de la sociedad gocen de al menos un nivel básico de seguridad social durante todo el ciclo de vida (OIT, 2012).

La Recomendación establece como principios: la responsabilidad general y principal del Estado; el derecho a prestaciones prescritas por la legislación nacional; la consideración de la diversidad de métodos y de enfoques; la realización progresiva; la universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; la adecuación y la previsibilidad de las prestaciones; el respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas; la no discriminación, la igualdad de género y la capacidad de responder a las necesidades especiales; la sostenibilidad financiera, fiscal y económica; la gestión financiera y la administración sanas, responsables y transparentes; así como la participación tripartita y la celebración de consultas con las organizaciones representativas de las personas empleadoras y de las y los trabajadores (OIT, 2012).

Según la OIT (2012), los pisos de protección social nacionales que aseguran durante el ciclo de vida el acceso a la atención de salud esencial y a una seguridad básica de ingreso, comprenden:

1. Acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad.
2. Seguridad básica del ingreso para la niñez, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados, y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios.

3. Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.

4. Seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

Ambos enfoques enfatizan la necesidad de adaptaciones nacionales a las circunstancias específicas y reconocen la importancia de combinar diferentes instrumentos de política para alcanzar metas universales y contribuyen a consolidar el universalismo en la periferia. Sin embargo, la atención excesiva en los servicios básicos para todas las personas puede, en última instancia, dar como resultado servicios de mala calidad que solamente las personas pobres utilizan (Martínez, Franzoni y Sánchez, Ancochea, 2014).

La fragmentación se constituye en el principal obstáculo para construir el universalismo. La fragmentación se entiende como la situación en la que la provisión de los servicios sociales varía en acceso y en generosidad entre grupos de personas o donde algunos grupos tienen acceso a servicios de alta calidad privados. En esta situación, la amplia cobertura puede ir de la mano con la provisión desigual de servicios (Martínez, Franzoni y Sánchez, Ancochea, 2014).

La pandemia de la COVID-19 dejó en evidencia en los países de la región las debilidades de los sistemas de protección social y las desigualdades estructurales. De cara al futuro, la protección social debe estar centrada en garantizar un nivel de protección y derechos, con un enfoque de ciclo de vida, siendo necesario fortalecer la institucionalidad, así como la articulación de políticas de protección social y de inclusión laboral, con atención a los cambios tecnológicos y ambientales. La sostenibilidad financiera es indispensable para que la protección social universal aborde los desafíos de cobertura y suficiencia (Arenas de Mesa, 2022).

La protección social deberá apuntar a superar la desigualdad que genera ineficiencias, efectos negativos en la productividad y es un obstáculo para el desarrollo sostenible, la región tiene como desafío avanzar en cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social con un rol central del Estado (Arenas de Mesa, 2022).

Los desafíos del futuro demandan una creciente solidaridad y la construcción de un pacto social para construir compromisos incrementales de largo plazo de protección social, esto incluye procesos sectoriales y nacionales de diálogo social y político, dentro de una sociedad democrática. El análisis de las reformas recientes a la protección social revela la importancia de lograr apoyos entre los diversos actores sociales y políticos. La construcción de una base social y política a favor de la protección social universal, y entendida como garantía ciudadana, es una tarea permanente, abierta a todos los actores, desde la operación de programas, la investigación, la planificación o la movilización social (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2019).

La construcción de un pacto social requerirá de un nuevo contrato fiscal con progresividad en función de los objetivos concretos de universalización de la protección social frente a la matriz de riesgos, y que permita avanzar en la suficiencia de las prestaciones; deberá contar con una perspectiva intergeneracional y contribuir a un desarrollo social inclusivo y transformador, que abone a la igualdad de género y que garantice sostenibilidad financiera para una inversión social que enfrente la desigualdad (Arenas de Mesa, 2022).

2.2. LA PROTECCIÓN SOCIAL: EL SALVADOR

2.2.1. PROTECCIÓN SOCIAL ANTES DE LA PANDEMIA COVID-19

En El Salvador, a lo largo de los modelos de desarrollo implementados (agroexportación, sustitución de importaciones y neoliberal),

la protección social ha tenido una cobertura limitada, dejando como resultado un país desigual y con alta tasa de migración. La construcción de un sistema de protección social universal y la noción de política social con enfoque de derechos son temas de reciente introducción en la agenda pública (Miranda Baires, 2014).

Pilar no contributivo

En el contexto de la crisis mundial del 2008, el gobierno de El Salvador emitió, en agosto de 2009, un Plan Global Anticrisis, con el objetivo de implementar y reforzar medidas anticíclicas que contrarrestaran los efectos negativos en las poblaciones más vulnerables. Uno de los elementos centrales del Plan era el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) que proponía la implementación de las siguientes medidas: (i) comunidades solidarias urbanas, (ii) comunidades solidarias rurales, (iii) programa de atención integral de salud y nutrición, (iv) ampliación del programa de alimentación escolar a centros educativos de áreas urbanas; (v) dotación gratuita de uniformes y de útiles escolares; (vi) garantía y extensión temporal del acceso a los servicios de salud; (vii) eliminación de cuotas voluntarias en el sistema de salud pública y (viii) medicamentos esenciales en el sistema de salud pública (Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto, 2009).

La Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) fue aprobada en abril de 2014, instrumento que definió el marco normativo y la institucionalidad de la protección social. La protección social se concibió como la protección a las personas frente a riesgos a lo largo de la vida y la reducción de las condiciones que generan la vulnerabilidad. La Ley instituyó que, en cada período presidencial, se tiene que presentar el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, que deberá formularse de manera participativa, garantizando la más amplia consulta y deliberación social en todos los municipios y departamentos (Asamblea Legislativa, 2014).

En la Ley se establece el Subsistema de Protección Social Universal, bajo la dirección

del Presidente de la República, con un enfoque de progresividad, con la ampliación gradual de programas y acciones para garantizar los derechos de todas las personas. El subsistema está formado por los siguientes programas y acciones (Asamblea Legislativa, 2014):

1. Comunidades solidarias urbanas y rurales.¹
2. Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares.
3. Alimentación y salud escolar.
4. Vaso de leche.
5. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.
6. Ciudad Mujer.
7. Nuestros Mayores Derechos.
8. Pensión Básica Universal.
9. Programa de Agricultura Familiar.
10. Paquetes agrícolas.
11. Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita.
12. Acceso y mejoramiento de vivienda.
13. Infraestructura social básica.
14. Atención integral a la primera infancia.
15. Otros que se consideren necesarios.

¹ El programa propone intervenciones de carácter no contributivo para ampliar las capacidades básicas de las personas y promueve la oportunidad de oportunidades de las personas, comunidades y hogares en condición de extrema pobreza y exclusión social. Se implementa en las comunidades rurales en municipios de extrema pobreza y asentamientos urbanos de mayor precariedad, y sus ejes de intervención son: (1) capital humano; (2) infraestructura social básica; (3) generación de ingreso y (4) gestión territorial.

A estos programas se añadieron los siguientes: “Jóvenes con Todo”, “Un niño, una niña y una computadora” y “El programa de apoyo a víctimas del conflicto armado”. La inversión pública en programas de desarrollo social durante el período 2009-2014 creció en 165%, pasando de \$62.3 millones de dólares a \$164.3 millones; en el período 2014-2019 creció 21%, es decir, pasó de \$164.3 millones en 2014 a \$200.2 millones de dólares en 2019 (EUSOCIAL, 2020).

En la Ley se instituye el Comité Intersectorial, integrado por titulares de las instituciones que ejecutan programas dentro del sistema o una persona delegada con poder de decisión, y estaría presidido por la persona que determine el Presidente de la República (Asamblea Legislativa, 2014).

Asimismo, se mandató realizar mediciones de pobreza y desigualdad, con el fin de producir medición confiable como insumo para la formulación y evaluación de políticas públicas (Asamblea Legislativa, 2014).

Cada año la instancia coordinadora debe emitir un informe a la Asamblea Legislativa, sobre el avance en el goce de los derechos sociales en el país, con criterios de: a) contenido mínimo del derecho; b) progresividad; c) mecanismos de participación; d) máxima movilización de los recursos disponibles; y, e) acceso y accesibilidad a la información y transparencia (Asamblea Legislativa, 2014).

Hay obligación de transparencia, siendo de acceso público, al menos: a) los resultados de las consultas para la elaboración del Programa Social; b) los resultados y recomendaciones de las evaluaciones a la política y los programas sociales; c) el diseño conceptual y las reglas de operación de cada uno de los programas sociales; y, d) la información agregada de los registros de las personas beneficiarias de los programas de transferencias monetarias o de bienes materiales, siempre y cuando no contengan información relativa a datos confidenciales; en todo caso, se respetarán las normas del secreto estadístico (Asamblea Legislativa, 2014).

A continuación, se muestra la cobertura del Sistema de Protección Social Universal, construido a partir de las últimas memorias de labores disponibles.

TABLA 3.

Cobertura de Programas y Acciones del Sistema de Protección Social Universal.

NO.	PROGRAMA / ACCIÓN	COBERTURA
1	Comunidades solidarias rurales (año 2018) ¹	37,110 familias de 77 municipios de pobreza extrema severa y alta del país.
2	Comunidades solidarias urbanas (año 2018) ¹	4,733 con bono de educación, para apoyar a 12,555 jóvenes que estudian desde 7º. Grado hasta bachillerato.
3	Estrategia de erradicación de la pobreza* (año 2018) ¹	17,198 familias con bonos para la promoción de servicios de salud y educación en 49 municipios. 667 personas con discapacidad en 17 municipios a través de la entrega de apoyos monetarios.
4	Pensión a personas veteranas del histórico FMLN* ¹	1,561 personas veteranas.
5	Pensión básica universal (año 2018)* ¹	34,425 personas adultas mayores en municipios de Comunidades Rurales, de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza y de Comunidades Solidarias Urbanas.
6	Bono indemnizatorio a personas en condición de vulnerabilidad a causa del conflicto armado (año 2018) ¹	1,725 familias con mujeres embarazadas, niñas y niños en edad escolar a consecuencia del conflicto armado interno. 3,368 personas adultas mayores en condición de vulnerabilidad a consecuencia del conflicto armado interno.
7	Alimentación y salud escolar ²	1,049,276 estudiantes
8	Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares (año 2019) ²	Estudiantes de 5,145 centros educativos oficiales.
9	Vaso de leche (año 2019) ³	Más de un millón de estudiantes.
10	Paquetes Agrícolas (año 2019) ⁴	731,513 Paquetes Agrícolas (semilla de maíz y fertilizante, semilla de frijol y semilla de sorgo)
11	Jóvenes con todo (año 2019) ⁵	14,213 jóvenes.

¹ /FISDL (2019). Memoria de Labores 2018. Consulta: 24 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/finet-fisdl/documents/memorias-de-labores>

² MINEDUCYT (2019). Memoria de labores 2018- 2019. Consulta: 24 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/finet-fisdl/documents/memorias-de-labores>

³ MINEDUCYT (2020) Memoria de Labores 2019-2020. Consulta: 24 de abril de 2023. Disponible en: [file:///C:/Users/HP/Downloads/Memoria_de_Labores_-_Educaci%C3%B3n_-_2019-2020%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/Memoria_de_Labores_-_Educaci%C3%B3n_-_2019-2020%20(2).pdf)

⁴ MAG (2019). Memoria de Labores 2018- 2019. Consulta: 24 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.mh.gob.sv/marco-institucional/logros-y-memorias/>

⁵ INUVE (2019). Informe de Gestión Junio 2018 – Mayo 2019. Consulta: 24 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/injuve/documents/memorias-de-labores>

A estas medidas se añaden los subsidios que tienen la finalidad de proteger los ingresos de los hogares y facilitar su acceso a servicios básicos. Los subsidios se otorgan al gas licuado, transporte público y electricidad. Entre 2014 y 2019, el gasto en este rubro se redujo de \$315.5 millones a \$175.4 millones como resultado de un esfuerzo de focalización que, de acuerdo con el gobierno, tenía como finalidad asegurar la sostenibilidad financiera y reducir la presión fiscal (MH, 2020). Se tiene información del número de familias beneficiadas con el subsidio del gas propano, es decir, 1.14 millones; así como de microempresas, que sumó más de 20 mil; y de centros educativos, que asciende a 1,546 (MH, 2019).

Pilar contributivo

En El Salvador, el pilar contributivo de la protección social está conformado por la seguridad social y el sistema de pensiones, que cubre a personas trabajadoras formales y sus dependientes, procurando que mantengan un nivel de vida de calidad durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo, en momentos de cesantía, jubilación, enfermedad e invalidez (EUROSOCIAL, 2020).

Salud

El Sistema Nacional Integrado de Salud tiene la rectoría del Ministerio de Salud (MINSAL) y está compuesto, además, por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), el Ministerio de la Defensa Nacional, en lo concerniente al Comando de Sanidad Militar (COSAM), el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM), el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (ISRI), la Dirección Nacional de Medicamentos (DNM), el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, por medio de la Dirección Nacional de Educación Superior, y un representante de los hospitales del sector privado certificado por el Consejo Superior de Salud Pública (CSSP). Aunque, en la práctica, las instituciones actúan con bastante autonomía (EUROSOCIAL, 2020).

El sistema garantiza el acceso gratuito a toda persona (nacional o extranjera) a los servicios de salud. La población en general puede acudir a centros del MINSAL o del FOSALUD, sin ningún costo, a estos centros de salud asiste la mayor parte de las y los habitantes en el país. Por su parte, el ISSS atiende a personas que cotizan mensualmente, personas asalariadas, patronos y trabajadores independientes cuyos ingresos les permiten asumir los montos de la cotización (EUROSOCIAL, 2020).

Esta fragmentación del sistema genera desigualdades importantes que pueden observarse en el gasto per cápita institucional; en salud, en el año 2018 fue de \$135.00 en el MINSAL, \$292.0 en el ISSS, \$616.0 en el ISBM, \$491.0 en el COSAM, y el gasto per cápita general en salud fue de \$194.0 (MINSAL, 2019).

El ISSS estableció, desde su fundación, el Régimen General de Salud, que comprende el seguro de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, que cubre a todas las personas trabajadoras, sea cual sea el tipo de relación laboral que les vincula, la forma de remuneración y la dependencia o no de un patrono; asimismo, cubre a las personas pensionadas del ISSS en los riesgos de invalidez, vejez y viudez (para el goce de prestaciones de salud) (ISSS, 2023).

Progresivamente, el ISSS ha establecido otros regímenes con el fin de aumentar la cobertura de poblaciones excluidas. En 2010 se creó el Reglamento de creación y aplicación del régimen especial de salud y maternidad para los trabajadores del sector doméstico que protege a personas entre 14 y 60 años que realicen labores de trabajo doméstico y le otorga el derecho a gozar de todas las prestaciones y servicios de salud establecidos en la Ley del Seguro Social y el Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social. El goce de subsidio económico sólo se otorgará en caso de maternidad (Órgano Ejecutivo, 2010).

TABLA 4.

Resumen de Regímenes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

RÉGIMEN	APORTACIÓN PATRONAL	APORTACIÓN DE TRABAJADOR O TRABAJADORA	DESCRIPCIÓN
Régimen General de Salud	7.50% de la remuneración	3.0% de la remuneración	<p>Prestaciones médicas.</p> <p>- Prestaciones económicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Subsidio diario del 75% del salario base por accidente o enfermedad común. Subsidio diario del 75% del salario base por accidente de trabajo o enfermedad profesional a partir del día que ocurrió el accidente. Subsidio diario de 100% del salario base por maternidad, durante 16 semanas. Auxilio de sepelio. Pensiones de hasta 70% del salario base anual por riesgos profesionales. <p>- Prestaciones en especie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Canastilla maternal (ropa y utensilios para la persona recién nacida). Ayuda de lactancia (cuando la madre esté imposibilitada según dictamen del personal médico del ISSS para alimentar -lactar- debidamente a la persona recién nacida)
Pensionados por el instituto	No aplica	6.0% de la pensión, excluidas las prestaciones accesorias	<ul style="list-style-type: none"> Prestaciones médicas, Auxilio de sepelio.
Régimen especial de salud y maternidad para las y los trabajadores del sector doméstico	7.50% de la remuneración	3.0% de la remuneración	<ul style="list-style-type: none"> Prestaciones médicas. Prestación económica por maternidad. Conforme a la Ley del Seguro Social y al Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social (ver régimen general de salud).
Régimen especial de salud por riesgos comunes y de maternidad para personas salvadoreñas residentes en el exterior y sus personas beneficiarias	No aplica	9.32% sobre la remuneración afecta*	

RÉGIMEN	APORTACIÓN PATRONAL	APORTACIÓN DE TRABAJADOR O TRABAJADORA	DESCRIPCIÓN
Régimen especial de salud del seguro social para las personas trabajadoras independientes y sus personas beneficiarias	No aplica.	\$40 por cobertura individual.	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones médicas. Conforme a la Ley del Seguro Social y al Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social (ver régimen general de salud).
\$56 por cobertura familiar	No aplica.	\$40 por cobertura individual. \$56 por cobertura familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones médicas. • Prestaciones económicas. • Auxilio de sepelio. • Pago de incapacidades. • Pensión por riesgo profesional • Conforme a la Ley del Seguro Social y al Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social (ver régimen general de salud).
Régimen especial de salud del seguro social a las personas no pensionadas que obtuvieron devolución de saldo, asignación o beneficios económicos	No aplica.	7.8%	- Prestaciones médicas. Riesgos comunes y de maternidad. Conforme a la Ley del Seguro Social y Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social.

Fuente: elaboración propia con información de:

1/ Asamblea Legislativa (1953). Decreto No. 1263 de 3 de diciembre 1953 de Ley del Seguro Social. D.O. No. 226, Tomo 161 de 11 de diciembre de 1953.

2/Órgano Ejecutivo (2010). Decreto No. 74 de 31 de mayo de 2010 de Reglamento de creación y aplicación del régimen especial de salud y maternidad para los trabajadores del sector doméstico. D.O. No. 101, tomo No. 387 de 1 de junio de 2010.

3/ISSS (s.f.). Preguntas Frecuentes. Portafolio de Servicio de Salud: Preguntas Frecuentes. Consulta: 24 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.iss.gov.sv/preguntas-frecuentes/>

4/Órgano Ejecutivo (2017). Decreto No. 38 de 28 de septiembre de 2017 de Reglamento de Creación y Aplicación del Régimen Especial por Riesgos Comunes y de Maternidad para los Salvadoreños Residentes en el Exterior y sus Beneficiarios. D.O. No. 184, Tomo No. 417 del 4 de octubre de 2017.

5/Órgano Ejecutivo (2018). Decreto No. 13 de 15 de marzo de 2018 de Reglamento de Aplicación del Régimen Especial de Salud del Seguro Social para las Personas Trabajadoras Independientes y sus Beneficiarios. D.O. No. 55, Tomo 418 de 20 de marzo de 2018.

6/ISSS (s.f.). Régimen Especial para Trabajadores Independientes. Consulta: 24 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.iss.gov.sv/programas/regimen-especial-para-trabajadores-independientes/>

7/Órgano Ejecutivo (2010). Decreto No. 74 de 31 de mayo de 2010 de Reglamento de creación y aplicación del régimen especial de salud y maternidad para los trabajadores del sector doméstico. D.O. No. 101, Tomo 387 del 1 de Junio de 2010

*Remuneración afecta: dos veces el monto del salario mínimo vigente para el sector comercio y servicios.

En 2017, se aprobó el Régimen especial de salud por riesgos comunes y de maternidad para personas salvadoreñas residentes en el exterior y sus personas beneficiarias, que procura la efectiva cobertura de servicios de salud administrados por el ISSS, se incluye enfermedad común, accidente común y maternidad; excluyéndose las prestaciones de carácter económico (Órgano Ejecutivo, 2017).

En 2018, se instaura el Régimen Especial de Salud del Seguro Social para las Personas Trabajadoras Independientes y sus Beneficiarios, para la cobertura de salud por enfermedad, accidente y maternidad, así como las prestaciones de carácter económico que se encuentran reguladas en los marcos normativos que rigen al Instituto. La persona trabajadora independiente, según su estado familiar, puede inscribirse bajo la modalidad de cobertura individual o de cobertura familiar (Órgano Ejecutivo, 2018).

El Reglamento de aplicación del decreto legislativo Núm. 787 para el régimen especial de salud del seguro social a las personas no pensionadas que obtuvieron devolución de saldo, asignación o beneficios económicos, de conformidad a la ley del sistema de ahorro para pensiones, se aprobó en el año 2019. Este está orientado a las personas trabajadoras que habiendo cumplido la edad legal para pensionarse por vejez en el Sistema de Ahorro para Pensiones haya optado por la devolución del saldo de su cuenta individual o haya recibido un Beneficio Económico Temporal o un Beneficio Económico Permanente. Además, se incluyó a las personas trabajadoras que, independientemente de su edad y del cumplimiento de los requisitos para acceder a una pensión por vejez o invalidez en el Sistema de Ahorro para Pensiones, soliciten la devolución de saldo de su cuenta individual por el padecimiento de una enfermedad grave que ponga en riesgo significativamente su vida. Asimismo, se encuentran incluidas las personas trabajadoras que optaron por una asignación del Sistema Público de Pensiones por no cumplir con el requisito de cotizaciones exigidas para recibir una pensión por vejez ni

haber cumplido los requisitos para acceder a una pensión de invalidez o generar derecho a pensión de sobrevivencia. Este régimen cubre riesgos comunes y de maternidad, otorgándose los servicios de salud de conformidad a la Ley del Seguro Social y Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social (Órgano Ejecutivo, 2019).

Pensiones

Respecto al sistema de pensiones, entre 1969 y 1998, en El Salvador funcionó un sistema público de pensiones (SPP), estaba conformado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social ISSS, el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), las cuales brindaban cobertura a diferentes grupos dentro del mercado laboral formal y con diferentes reglas de tratamiento para cada grupo (Rivera, Argueta, Cisneros, Schwarzer y Ortiz, 2020).

En la década de los noventa, el Sistema Público de Pensiones (SPP) de El Salvador enfrentó importantes desafíos respecto a la sostenibilidad financiera –actuarial, por lo que se discutieron tres propuestas de reforma: (i) reforma paramétrica (ajustes en edad de retiro, aumento de tasa de cotización, ajuste de fórmula o reducción de beneficios) bajo la administración del Estado; (ii) desarrollar un sistema mixto manteniendo el SPP con cambios paramétricos junto con un régimen basado en la capitalización individual complementaria o (iii) ejecutar una reforma sustitutiva, eliminando el SPP e instaurando un sistema de capitalización individual (Rivera, Argueta, Cisneros, Schwarzer y Ortiz, 2020).

Los estudios de esa época mostraban que la reforma paramétrica y un sistema mixto tenían menores costos de transición en el corto y largo plazo; sin embargo, la reforma de 1996 sustituyó el Sistema Público de Pensiones (SPP), los aportes de cada persona trabajadora ya no eran depositados en un fondo común, sino que se depositaban en una cuenta individual de ahorro para pensiones (CIAP), propiedad de cada trabajador y

administrada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) (Rivera, Argueta, Cisneros, Schwarzer y Ortiz, 2020).

La reforma entró en vigencia en 1998, y se creó el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP). Luego de más de 20 años de operación del SAP, la reforma no alcanzó los objetivos previamente establecidos: (i) los niveles de cobertura contributiva se mantenían bajos; (ii) había una alta concentración de la cartera de inversiones, con una baja rentabilidad del fondo que impacta negativamente la suficiencia de las pensiones; (iii) estaba en funcionamiento el único duopolio de AFP en la región latinoamericana, es decir, no hay competencia; (iv) se mantenían fuertes presiones sobre las finanzas públicas, producto del costo de transición y reformas posteriores que garantizaron beneficios a grupos diferenciados (Rivera, Argueta, Cisneros, Schwarzer y Ortiz, 2020).

En este contexto, se desarrolló una reforma en el año 2017 (Asamblea Legislativa, 2017), que tenía como objetivo primordial reducir el alto costo de transición y su afectación a las finanzas públicas, dado que el rubro de las pensiones era uno de los componentes más relevantes en la estructura fiscal; particularmente, en el nivel de endeudamiento. Siguiendo a Rivera, M. et al. (2020), los cambios de esta reforma pueden agruparse en 1) creación de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS); 2) modificación de parámetros del sistema; 3) nuevo esquema de prestaciones; 4) introducción de multifondos y 5) reformas en regulación, supervisión y administración del sistema.

Creación de una Cuenta de Garantía Solidaria (CGS)

La Cuenta de Garantía Solidaria se crea para financiar los beneficios por longevidad, las pensiones mínimas y las obligaciones de los Institutos Previsionales con sus afiliados, con el objeto de dar sostenibilidad al pago de pensiones de manera estable y vitalicia. Se financia con la cotización a cargo de la persona empleadora y la cotización especial sobre el monto de pensión mensual de

personas afiliadas pensionadas por vejez “optados”, garantizando que el monto de la pensión mensual descontando la misma no sea inferior a la pensión mínima vigente. Modificación de parámetros del Sistema.

a) La tasa de cotización pasó de 13% (6.25% persona trabajador y 6.75% parte empleadora) a 15% (7.25% personas trabajadoras, 7.75% parte empleadora) (Asamblea Legislativa, 2017).

b) Distribución de la tasa de cotización a lo largo del tiempo hasta 2050, año en el que se llegaría a un mínimo del 11.1% destinado a la cuenta individual de ahorro para pensiones de la persona afiliada; al 1.9% como máximo al pago de contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia y al pago de la comisión de la Institución Administradora de las cuentas individuales de ahorro para pensiones; y al 2.0% del ingreso base de cotización como aporte para los beneficios de longevidad de la persona afiliada que se destinarán a la Cuenta de Garantía Solidaria (Asamblea Legislativa, 2017).

c) Se modifica el cálculo de la pensión, el saldo del CIAP se divide en 240 mensualidades y 20 pensiones de navidad (período de 20 años), considerando una tasa de interés implícita al momento del trámite del beneficio². Anteriormente se dividía cada año el saldo de la cuenta individual por el capital técnico³ necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y sus beneficiarios cuando este fallezca (Asamblea Legislativa, 2017). Este aspecto beneficia especialmente a las mujeres, que tienen mayor expectativa de vida.

² Se estimará con base en la rentabilidad nominal promedio anual del Sistema de los últimos ciento veinte meses, al cierre del mes anterior.

³ Valor actual esperado de las pensiones de referencia del causante y sus beneficiarios a partir de la fecha en que se ejecute el segundo dictamen de invalidez o se produzca el fallecimiento, y hasta la extinción del derecho a pensión de cada uno de los beneficiarios acreditados. El capital técnico necesario se determinará de acuerdo con las bases técnicas que se establezcan en las disposiciones que para tal efecto emita la Superintendencia de Pensiones.

TABLA 5.

Distribución de la tasa de cotización en la reforma de 2017.

DISTRIBUCIÓN DE LA TASA DE COTIZACIÓN	2018 - 2019	2020 - 2027	2028 - 2037	2038 - 2043	2044 - 2049	2050
Cuenta individual de ahorro para pensiones	8.0	8.05	8.6	9.1	10.1	11.1
Cuenta de Garantía Solidaria	5.0	5.0	4.5	4.0	3.0	2.0
Comisión AFP+ Seguro de invalidez y sobrevivencia	2.0	1.95	1.9	1.9	1.9	1.9
Total	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0

Fuente: elaboración propia con información de: Asamblea Legislativa (2017). Decreto No. 787 de Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones de 28 de septiembre de 2017. D.O. No. 180 Tomo No. 416 de 28 de septiembre de 2017.

TABLA 6.

Resumen de Reformas del Sistema de Pensiones de 2017 y 2023.

	ANTES DE 2017	2017
Cuenta de Garantía Solidaria	No existía la Cuenta de Garantía Solidaria	
Modificación de parámetros del sistema	Cotización: 13% - Persona trabajadora 6.25% - Parte empleadora 6.75%	Cotización: 15% - Persona trabajadora 7.25% - Parte empleadora 7.75%
	Distribución de cotizaciones: - 6.25% a la CIAP - 2.7% al contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia y al pago de la Institución Administradora por la administración de cuentas individuales de ahorro para pensiones.	Distribución de cotizaciones: 2018-2019 - 8.0% a la CIAP - 5.0% a la CGS - 2.0% pago de contrato de seguro de invalidez y sobrevivencia y al pago de la Institución Administradora. 2050 - 11.1% a la CIAP - 2.0% a la CGS - 1.9% pago de contrato de seguro de invalidez y sobrevivencia y al pago de la Institución Administradora.
	Cálculo de la pensión: Dividir cada año el saldo de la cuenta individual por el capital técnico necesario para pagar una unidad de pensión de la persona afiliada y a sus personas beneficiarias, cuando fallezca.	Cálculo de la pensión: Saldo de la CIAP para que financie el pago de doscientas cuarenta mensualidades y veinte pensiones de navidad (es decir, 20 años), considerando una tasa de interés implícita al momento del trámite del beneficio ²

	ANTES DE 2017	2017
Esquema de prestaciones	- Devolución de saldo. - Pensión por vejez.	- Devolución de saldo. - Pensión por vejez. - Longevidad. - Beneficio Económico Permanente. - Beneficio Económico Temporal. - Anticipo de saldo.
	- Pensión de referencia e invalidez total (70% del salario básico regulador). - Invalidez parcial (50% del salario básico regulador).	- Sobrevivencia e invalidez total (50% del salario básico regulador). - Invalidez parcial (36% del salario básico regulador).
	- Monto máximo de pensión de optados, no regulado.	- 2,000.0
	- Aportación especial de optados, no estaba regulado.	- Entre 3% y 10%.
	- Contraprestación a aportación especial de optados, no existía.	- Incremento del monto de su pensión de diez por ciento (10%) de su pensión en curso de pago.
Introducción de multifondos	- Un solo fondo. Fondo de Pensiones.	- 4 Fondos.
	- Ahorro voluntario en el CIAP	- Los Fondos de Ahorro Previsional Voluntario, como patrimonio independiente y diferente al de la institución que lo administra y a otros Fondos de Ahorro Previsional Voluntario y Fondos de Pensiones.
Regulación, supervisión y administración	- Comisión de riesgo, con representación gubernamental.	- Comité de Riesgo, con representación gubernamental, laboral y patronal.
	- No había Comité Actuarial.	- Comité Actuarial.
	- Bases de datos independientes.	- Base de datos unificada.

Notas:

1/Valor actual esperado de las pensiones de referencia del causante y sus beneficiarios a partir de la fecha en que se ejecute el segundo dictamen de invalidez o se produzca el fallecimiento, y hasta la extinción del derecho a pensión de cada uno de los beneficiarios acreditados. El capital técnico necesario se determinará de acuerdo con las bases técnicas que se establezcan en las disposiciones que para tal efecto emita la Superintendencia de Pensiones.

2/ Se estimará con base en la rentabilidad nominal promedio anual del Sistema de los últimos ciento veinte meses, al cierre del mes anterior.

Fuente: elaboración propia con información de:

Rivera, M., Argueta, C., Cisneros, G., Schwarzer, H. y Ortiz, J. (2020). Reforma del Sistema de Pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales. San Salvador: FUNDAUNGO/OIT.

Asamblea Legislativa (2017) Decreto No. 787 de Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones de 28 de septiembre de 2017. D.O. No. 180 Tomo No. 416 de 28 de septiembre de 2017.

Asamblea Legislativa (1996). Decreto No. 927 de Decreto No. 927 de 23 de diciembre de 1996 de Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. D.O. No. 243, Tomo 333 del 23 de diciembre de 1996.

Creación de un nuevo esquema de prestaciones

Este esquema incluye los siguientes beneficios:

a) Beneficio por longevidad. Antes de esta reforma, cuando las personas agotaban el fondo de su CIAP pasaban a percibir la pensión mínima, con este beneficio se mantiene la pensión de manera vitalicia. Aplica cuando han transcurrido veinte años después de otorgamiento de la pensión de vejez o, como máximo, cuando hubiesen cumplido 85 años los hombres u 80 las mujeres.

b) Beneficio Económico Permanente (BEP). Cuando la persona afiliada cumple la edad legal de pensión por vejez y no cumple el tiempo de cotización, pero ha cotizado más de veinte años continuos o discontinuos, tendrá derecho a elegir entre recibir un beneficio económico permanente o la devolución del saldo de su cuenta individual en un solo monto y se financiará con cargo a la cuenta individual.

c) Beneficio Económico Temporal (BET). Personas que cumplen la edad legal para tener acceso a beneficios por vejez, pero solamente tienen tiempos de cotización entre 10 y 20 años, pueden tener un beneficio económico temporal y una devolución de aportes realizados a la Cuenta de Garantía Solidaria. El beneficio económico temporal consiste en el pago de mensualidades, mientras la persona afiliada cuente con recursos suficientes para ello.

d) Solicitud de devolución de saldo de su cuenta de ahorro para pensiones, incluido el capital complementario en caso de enfermedad grave que ponga en riesgo significativamente la vida.

e) Anticipo de saldo. Hasta un máximo del 25% del saldo de su cuenta individual de ahorro para pensiones. Si la persona cumple la edad de acceso al beneficio de vejez, sin reintegrar el saldo junto con la rentabilidad dejada de percibir deberá diferir el goce de su beneficio.

f) La reforma redujo la pensión de referencia de sobrevivencia e invalidez total, se estableció en 50% del salario básico regulador. En el caso de personas afiliadas que tengan derecho a percibir pensión de invalidez parcial, se estableció en 36% del salario básico regulador. Si el cálculo es inferior al valor de las pensiones mínimas vigentes por invalidez o sobrevivencia, estas se ajustarán a dichos montos. La reforma condujo a una reducción, ya que los porcentajes anteriores en el mismo orden fueron 70% y 50%.

g) La reforma colocó un límite a los beneficios de las personas “optadas”, cuando el saldo de la cuenta individual no sea suficiente para pagar la respectiva pensión, el pago será con cargo a la Cuenta de Garantía Solidaria, con un límite máximo de 2,000.0 dólares.

Adicionalmente, se definió que el grupo de personas “optadas” cotizará a la Cuenta de Garantía Solidaria un porcentaje del monto de su pensión mensual de entre 3% y 10%, garantizando que el monto de la pensión mensual descontada la cotización, no sea inferior a la pensión mínima vigente.

Como contraprestación a dicho aporte, los afiliados pensionados, tendrán derecho a un incremento del monto de su pensión de diez por ciento (10%) de su pensión en curso de pago. Dicho aumento se hará efectivo a partir de la fecha en que el afiliado pensionado cumpla ochenta y cinco años (Asamblea Legislativa, 2017).

Introducción de multifondos

Se establece que cada Institución Administradora gestionará hasta un máximo de cuatro fondos de pensiones de las cuentas individuales⁴.

⁴ a) Fondo de pensiones “Crecimiento”- tendrá entre el 30% y el 45% del activo total en instrumentos de renta variable. Cotizantes hasta 35 años; b) Fondo de Pensiones “Moderado”, – tendrá entre el 20% y el 30% del activo total en instrumentos de renta variable. Cotizantes entre 36 y 50 años, mujeres. Cotizantes entre 36 y 55 años, hombres; c) Fondo de Pensiones “Conservador” – tendrá entre el 0% y el 20% del activo total en instrumentos de renta variable. Cotizantes

Adicionalmente, se crearon los Fondos de Ahorro Previsional Voluntario que podrán ser ofrecidos por instituciones financieras supervisadas. Se trata de un patrimonio independiente y diferente al de la institución que lo administra y a otros Fondos de Ahorro Previsional Voluntario y Fondos de Pensiones administrados por dicha institución.

Se mantienen los Certificados de Inversión Previsionales (CIP) emitidos por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales para el pago de las prestaciones que corresponden a los afiliados al SPP, con un límite máximo de inversión del 45% (Asamblea Legislativa, 2017).

Reformas introducidas a la regulación, supervisión y administración del sistema.

Se configura un Comité de Riesgo, con la reforma se incluyó un miembro designado de las personas trabajadoras y otro designado en representación de personas empleadoras. Anteriormente existía una Comisión de Riesgo, pero sin representación laboral ni patronal.

Se crea el Comité Actuarial para que revise periódicamente los parámetros del Sistema de Ahorro para Pensiones. Conformado por siete integrantes representantes de instituciones gubernamentales, de organismos internacionales, de personas trabajadoras y del sector patronal (Asamblea Legislativa, 2017).

Se establece que la Superintendencia consolidará una sola base de datos, con el objeto de que la información contenida en las planillas de cotizaciones previsionales y de cotizaciones obrero – patronales sean consistentes entre sí. Para esto, las Instituciones Administradoras, el ISSS y el INPEP deberán remitir cada mes sus bases de datos de personas afiliadas y de empleadores.

¿Cuáles fueron los resultados de la Reforma?

entre 37 y 55 años, mujeres. Entre 37 y 60 años hombres; d) Fondo de Pensiones “Especial de Retiro” – invertirá exclusivamente en instrumentos de renta fija. Personas pensionadas.

Como se ha mencionado, la reforma del año 2017 estuvo impulsada por la reducción del costo de transición que afectaba las finanzas públicas, pero algunos aspectos importantes del sistema no se tocaron. No se espera que haya un efecto positivo sobre la cobertura universal, ya que no se abordó la incorporación de grupos excluidos como independientes o trabajadoras domésticas. La reforma no se vinculó con la extensión de la cobertura no contributiva (Rivera, Argueta, Cisneros, Schwarzer y Ortiz, 2020).

Respecto a la suficiencia (prestaciones previsibles, adecuadas para sostener un estándar de vida), la reforma intentó dar sostenibilidad a los beneficios durante todo el período de jubilación, al incluir el beneficio de longevidad sumó un ajuste de pensión mínima con base al promedio de la tasa de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Otro aspecto es el cambio en la forma de calcular la pensión que eliminó el recálculo anual que se realizaba con base en la expectativa de vida de las personas, lo cual generaba que el monto se redujera a medida que avanzaban los años. La nueva fórmula de cálculo permite recibir una pensión calculada para veinte años de vida después de la jubilación. Este aspecto es beneficioso en mayor medida para las mujeres, quienes se veían más perjudicadas con la anterior fórmula, dado que se jubilan antes – a causa de la edad de jubilación más temprana especificada en la ley – y poseen mayor esperanza de vida (y, por lo tanto, mayor período de retiro).

Una influencia contraria es que la reforma redujo las pensiones de referencia de invalidez y sobrevivencia del 70% al 50% en el caso de invalidez total y sobrevivencia (todavía en el estándar del Convenio 102 de la OIT que establece 50%) y las pensiones de invalidez parcial, que se redujeron del 50% al 36% (fuera del estándar del Convenio 102 de 40%).

No se esperan cambios notables en las tasas de reemplazo⁵, estas seguirán sujetas a los mismos determinantes que existían antes de dicha reforma.

La Cuenta de Garantía Solidaria es un fondo colectivo para financiar determinados beneficios nuevos y otros antiguos del SAP, que bajo el esquema anterior debía financiar directamente el Estado a través del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) y la emisión de Certificados de Inversión Previsional (CIP). Este elemento contribuye a reducir el costo de transición y la presión fiscal generada antes de la reforma (Rivera, Argueta, Cisneros, Schwarzer y Ortiz, 2020).

Regulaciones en los mercados de trabajo

El Salvador cuenta con un Código de Trabajo, que cubre a personas del sector privado, y con una Ley del Servicio Civil, que cubre a personas que trabajan en el sector público. Además, El Salvador ha ratificado nueve de los 11 Convenios Fundamentales de la OIT.

- Libertad sindical
 - C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Ratificado por El Salvador en 2006.
 - C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Ratificado en 2006.
- Trabajo forzoso
 - C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Ratificado en 1995.
 - C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Ratificado en 1958.
- Discriminación
 - C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). Ratificado en 2000.

⁵ El concepto tasa de reemplazo hace referencia a la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral de las personas.

- C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Ratificado en 1995.

- Trabajo infantil
 - C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Ratificado en 1996.
 - C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Ratificado en 2000.
- Seguridad y salud en el trabajo
 - C155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Ratificado en 2000.
- No ratificado:
 - P029 - Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.
 - C187 - Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

Nuevas regulaciones adoptadas en los mercados de trabajo

- Adición del literal d) al numeral 6) del artículo 29 del Código de Trabajo, para otorgar tres días de licencia en caso de paternidad por nacimiento o adopción (Asamblea Legislativa, 2013).- Decreto No. 143 que reforma el artículo 309 del Código de Trabajo y otorga a la trabajadora embarazada en concepto de descanso de maternidad dieciséis semanas de licencia (anteriormente eran 12 semanas) (Asamblea Legislativa, 2015).
- Reformas al Código de Trabajo respecto a la no discriminación en materia de empleo y ocupación (Asamblea Legislativa, 2019).
- Garantizar la igualdad salarial entre mujeres, hombres y personas con discapacidad que en una misma empresa desarrollen actividades idénticas.
- Fomentar procesos equitativos de desarrollo profesional y ascensos de mujeres y personas con discapacidad en los lugares de trabajo.

2.2.2. PROTECCIÓN SOCIAL DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID - 19

En 2019 asume en El Salvador un nuevo gobierno, y en el primer trimestre del 2020 se declaró a nivel mundial la emergencia por la COVID-19. El Salvador, como otros países de América Latina tuvo que reaccionar rápidamente y desarrollar una serie de medidas de protección social no contributiva. En los países de la región, las medidas de protección social no contributivas de emergencia estuvieron marcadas por el uso de transferencias monetarias, con alta heterogeneidad en los montos, cobertura, suficiencia y duración. Estas transferencias fueron complementadas por transferencias en especie, alivios tributarios, facilidades de pago o fijación de precios y aseguramiento de la continuidad de servicios básicos (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

En El Salvador, como en otros países de América Latina, la emergencia de la COVID-19 evidenció la debilidad de los sistemas de protección social, en términos de insuficiencia de prestaciones entregadas, la baja cobertura de los sistemas de información social⁶ y los desafíos de la institucionalidad social, lo que impidió identificar con precisión a la población más afectada por la crisis (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

En El Salvador, se otorgó un bono de \$300 dólares a todas las viviendas que consumían menos de 250 kilovatios/hora al mes y en las que el hogar no percibía un salario. Se definió como población objetivo, las personas sin vínculo laboral, sin ingreso permanente y económicamente afectadas por la pandemia. Se trató de una medida de transferencia monetaria, de protección al ingreso, destinada a 1.5 millones de hogares. Se entregó una sola vez mediante transferencia a cuenta bancaria. El registro de destinatarios se hizo mediante la depuración del listado de subsidio al gas

o portadoras de la tarjeta solidaria (CEPAL, 2023).

Otra medida implementada fue la distribución de canastas alimentarias, “Programa de Emergencia Sanitaria” (PES), con productos no perecederos, abarrotes y granos básicos. Se priorizó hogares con mayores índices de pobreza, priorizando primera infancia y personas adultas mayores y personas trabajadoras del gremio artístico. Se trató de una transferencia en especie, en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido, fueron realizadas cinco entregas de paquetes (CEPAL, 2023).

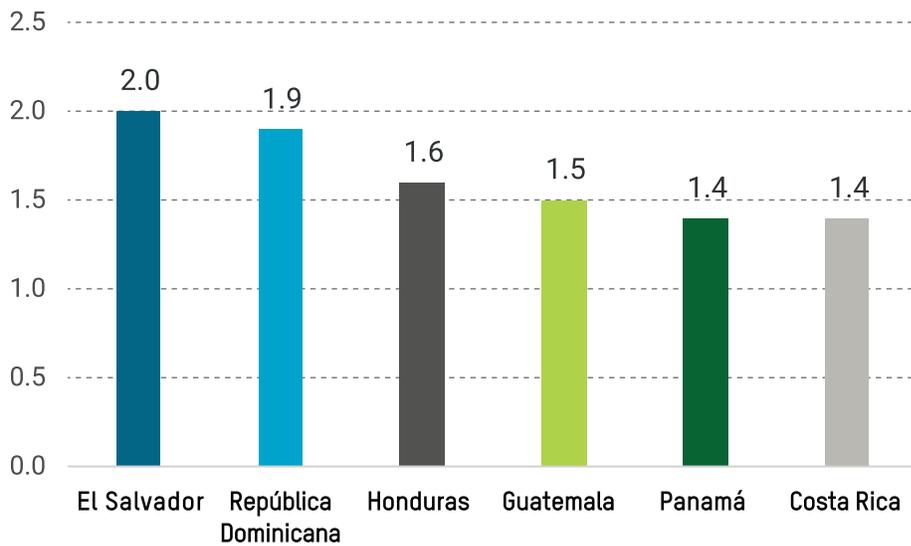
Además, el país destinó 2.0% del PIB en transferencias de emergencia monetarias y en especie, entre marzo y diciembre de 2020, porcentaje superior a países como República Dominicana (1.9%); Honduras (1.6%); Guatemala (1.5%) o Costa Rica (1.4%) (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).



⁶ Estimaciones de CEPAL indicaron que El Salvador es un país de baja cobertura, con alcance de la población en su registro de destinatarios menor al 30% (Van Hemelryck y Berner, 2023).

FIGURA 1.

Gasto promedio estimado en transferencias de emergencias monetarias y en especie entre marzo y diciembre de 2020. Porcentaje del PIB.



Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

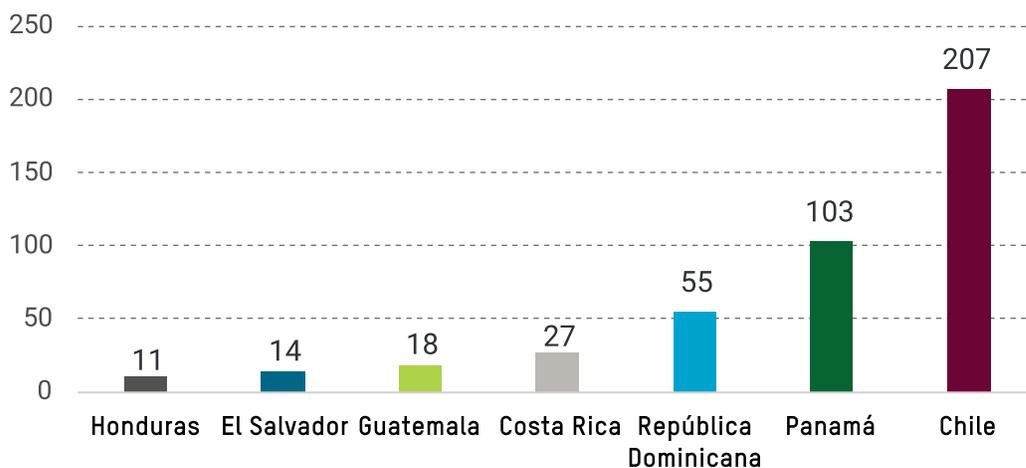
Otro elemento que debe valorarse es la suficiencia, es decir, el monto de las transferencias monetarias. Al considerar el periodo de marzo de 2020 a diciembre de 2021 (22 meses de pandemia) el promedio mensual otorgado por El Salvador se reduce, porque solamente se hizo una entrega, mientras países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Surinam y Uruguay hicieron más de 16 entregas (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

Si se considera el período de marzo de 2020 a diciembre de 2020, Costa Rica y República Dominicana otorgaron transferencias monetarias por un monto promedio mensual o cercano a la línea de pobreza. Cuando el período se amplía de marzo de 2020 a diciembre de 2021, Chile es el único que sobrepasa la línea de pobreza (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

Las transferencias monetarias tienen ventajas (en comparación con mecanismos como la entrega de víveres), en términos de requerir una menor logística de distribución y pueden llegar fácilmente mediante transferencias electrónicas o corresponsales bancarios, incluso a lugares alejados del país. Además del impacto directo de aumentar los ingresos de los hogares, las transferencias tienen un “efecto multiplicador” dentro de las comunidades, dinamizando la economía local, por el aumento del poder de compra de quienes la reciben. Incluso existen estudios que demuestran que las transferencias tienen un impacto positivo sobre la tasa de crecimiento del PIB (CEPAL/OIT, 2014), efecto que no se logra con la distribución de canastas de alimentos, especialmente si su contenido es importado.

FIGURA 2.

Monto promedio mensual de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia de COVID – 19, por país. Monto mensual ajustado al periodo de marzo de 2020 a diciembre de 2021.



Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

Otras medidas implementadas por el gobierno de El Salvador fueron la entrega de computadoras a estudiantes de escuelas públicas; paquetes de alimentación escolar familiar; control y fijación de precios; suspensión del pago de servicios básicos y alivio de deudas (CEPAL, 2023).

2.2.3. PROTECCIÓN SOCIAL POST – PANDEMIA COVID-19

La experiencia puede convertirse en una oportunidad para fortalecer y ampliar la cobertura de sus programas no contributivos, utilizar herramientas de protección social, identificar a potenciales destinatarios y alcanzar a las personas más vulnerables, avanzando a sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles. Sin embargo, el gobierno de El Salvador, que tomó posesión en 2019, ha desarrollado estrategias mixtas en el campo de la protección social, innovando en algunas medidas, pero debilitando otras.

Pilar no contributivo

El gobierno ha dado alta prioridad a la primera infancia, incluso renovando el marco legal que la aborda con la aprobación de las leyes “Nacer con Cariño”, “Amor convertido en alimento” y “Crecer Juntos”, propuestas provenientes del despacho de la Primera Dama. En agosto de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Nacer con Cariño, que tiene como objetivo “proteger los derechos de la mujer desde el embarazo, parto y puerperio, así como los derechos de las niñas y niños desde la gestación, durante el nacimiento y la etapa de recién nacido” (Asamblea Legislativa, 2021). El despacho de la Primera Dama ha desarrollado herramientas para facilitar el logro de los objetivos de la política, capacitación, guías de salas de lactancia materna, protocolos de asistencia y protocolos de nacer con cariño, que están destinadas al personal de salud (Presidencia, 2023).

La Ley Amor Convertido en Alimento tiene por objeto “garantizar el derecho de niñas

y niños a la lactancia materna, a través de la adopción de medidas que aseguren entornos y condiciones adecuadas para fomentar, proteger y apoyar la lactancia materna priorizando los primeros mil días de vida, fomentando la nutrición segura y suficiente para los lactantes” (Asamblea Legislativa, 2022). En este marco, el gobierno ha construido 103 salas de lactancia.

En Junio de 2022, a instancias del Despacho de la Primera Dama se aprobó la Ley Crecer Juntos, que tiene por objeto garantizar “el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de toda niña, niño y adolescente y facilitar el cumplimiento de sus deberes, independientemente de su nacionalidad, para cuyo efecto se establece un Sistema Nacional de Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia con la participación de la familia, la sociedad y el Estado” (Asamblea Legislativa, 2022).

La Ley dio origen a la Política Crecer Juntos, la cual agrupa intervenciones por curso de vida en paquetes de atenciones para primera infancia distribuidos en cuatro ejes: (1) salud y nutrición; (2) educación y cuidados; (3) ambiente y entornos protectores y (4) Protección de derechos (Gobierno de El Salvador, 2020). Una de las herramientas fundamentales de atención a la primera infancia son los Centros de Atención a la Primera Infancia, en los que se brindan servicios de educación inicial, no formal, salud, nutrición, recreación y cultura. Una de las herramientas fundamentales de atención a la primera infancia son los Centros de Atención a la Primera Infancia, en los que se brindan servicios de educación inicial, no formal, salud, nutrición, recreación y cultura, y que pueden ser públicos, siendo obligatorio para los municipios instalar al menos uno; o pueden ser privados, proporcionados por patronos con 100 o más personas trabajadoras, y deben prestar servicios conforme al horario laboral diurno (Asamblea Legislativa, 2022). A marzo de 2023, se encuentran funcionando 185 Centros con atención de 5,365 niñas y niños (CONAPINA, 2023).

Otra acción en este ámbito ha sido la entrega de computadoras laptops a docentes y estudiantes de centros escolares, en el marco de la aceleración del cierre de la brecha digital.

En 2020, se aprobó la Ley Especial de Inclusión de Personas con Discapacidad, con el objeto de reconocer, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. En la Ley se establece que el Estado es el garante de la eliminación de las barreras que obstaculizan el pleno desarrollo de las personas con discapacidad (Asamblea Legislativa, 2020).

En 2021, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Especial para la Protección de los Derechos de la Persona Adulta Mayor, que tiene por objetivo garantizar, proteger y promover el reconocimiento y pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona adulta mayor, por medio de políticas, planes, programas, normativas y acciones que contribuyan a su inclusión en la sociedad.

Pilar contributivo - Ley Integral de Pensiones

En septiembre de 2022, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Integral del Sistema de Pensiones que aumenta la tasa de cotización al 16% sobre el ingreso base de cotización, con distribución de 7.25% correspondiente a la persona trabajadora, 8.75% correspondiente a la parte empleadora. Esta tasa se distribuye de la siguiente manera:

9.0% será acreditado a la cuenta individual de ahorro para pensiones.

6.0% para la cuenta de garantía solidaria.

1.0% a la comisión para las administradoras (Asamblea Legislativa, 2022). Anteriormente la AFP recibía 1.9%, 0.875% se destinaba a la administradora y la otra parte se ocupaba para el pago de un seguro de invalidez o muerte. Es decir, la Ley aumenta el porcentaje que reciben las Administradoras.

Así, se eliminó la contratación obligatoria del

seguro de invalidez y sobrevivencia, que será financiado por la cuenta individual de ahorro de cada persona cotizante y, al agotarse el saldo, se financiará con la cuenta de garantía solidaria. A su vez, según el artículo 120, el sistema contará con garantía de pago del Instituto Salvadoreño de Pensiones y, en caso de resultar insuficiente, el Estado será el último garante (Fitch Ratings, 2023).

La forma de cálculo de la pensión por vejez y por invalidez se mantiene según la reforma de 2017.

La reforma plantea el incremento de 30% de las pensiones, en el caso de las personas que han retirado el 25% de anticipo de saldo de pensión, el incremento se ajustará conforme al porcentaje pendiente de reintegrar. Si la pensión por vejez calculada fuera de un monto inferior al de la pensión mínima vigente, la pensión a otorgar será ajustada al valor de esta última y, agotado el saldo de la cuenta individual, el afiliado tendrá derecho a gozar de pensión mínima por vejez financiada por la Cuenta de Garantía Solidaria (Asamblea Legislativa, 2022).

La pensión calculada en ningún caso será superior a los tres mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,000.00). Debe decirse que, en el decreto 787 del año 2017, se establecía como máximo para el grupo de optados \$2,000.00 (Asamblea Legislativa, 2022).

Se establecen los Certificados de Obligación Previsional (COP) emitidos por el Instituto Salvadoreño de Pensiones, sin límites, para estas emisiones no será necesaria su calificación de riesgo. Anteriormente existía un límite de 45% (Asamblea Legislativa, 2022). El dinero de los cotizantes puede emplearse por completo para prestarle dinero al Estado⁷.

Los Fondos de Pensiones deberán adquirir los Certificados de Obligaciones Previsionales que corresponden al Programa Anual de Emisiones del Instituto Salvadoreño de Pensiones (ISP). Dichos recursos

serán utilizados exclusivamente para la autosostenibilidad del sistema. En ningún caso, los Fondos de Pensiones podrán invertirse en valores emitidos por el Estado, El Banco Central de Reserva de El Salvador, ni en ninguna Entidad Estatal, a excepción de los COP (Asamblea Legislativa, 2022).

Con la reforma se crea el Instituto Salvadoreño de Pensiones (ISP), con el objeto de asegurar la rectoría y sostenibilidad del Sistema de Pensiones, para lo cual tendrá plena e irrestrictas facultades de fiscalización y control.

El gobierno tenía que definir las nuevas condiciones en el canje de los Certificados de Inversión Previsional (CIP) a Certificados de Financiamiento de Transición (CFT). El gobierno ofreció tres combinaciones, dos de las cuales coincidían con los plazos de los CIP, y la tercera ofrecía un mayor rendimiento (7%), superior al 4.5% o 6.0% que ofrecían los títulos anteriores, pero con un vencimiento de 50 años, frente a 24 o 44 años y con período de gracia de cuatro años. Las AFP destinaron el 99% de la cartera a esta tercera serie. Esto proporciona al gobierno un alivio fiscal de \$500 millones anuales durante los próximos cuatro años. Para agencias calificadoras internacionales, estos canjes en condiciones desventajosas equivalen a un impago (Valencia, 2023).

Regulaciones del mercado de trabajo

Otro avance positivo ha sido la ratificación de los Convenios de la OIT:

- C102- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
- C148- Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148).
- C154 – Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

⁷ Opinión de Ricardo Castaneda a El Faro.

- C183 – Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

- C190- Convenio sobre la violencia y al acoso, 2019 (núm. 190).

El Convenio 102 de la OIT ha sido ratificado por El Salvador, no completamente, sino en sus partes II, III, V, VI, VIII, IX y X referidos a (II) Asistencia Médica; (III) Prestaciones Monetarias de Enfermedad; (V) Prestaciones de Vejez; (VI) Prestaciones en Caso de Accidente de Trabajo y de Enfermedad Profesional; (VIII) Prestaciones de maternidad; (IX) Prestaciones de invalidez; (X) Prestaciones de sobrevivientes. El Salvador no ratificó: (IV) Prestaciones de desempleo; (VII) Prestaciones Familiares; (XI) Cálculo de los pagos periódicos; (XII) Igualdad de trato a los residentes no nacionales (OIT, 2023).

El Convenio 183 sobre la Protección de la Maternidad aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente. El Convenio comprende la Protección de la salud; licencia de maternidad de al menos 14 semanas; licencia en caso de enfermedades o de complicaciones, antes o después del período de licencia de maternidad; prestaciones pecuniarias en una cuantía que garantice a la mujer y a su hija o hijo condiciones de salud apropiadas y un nivel de vida adecuado; protección del empleo y no discriminación, por lo que una mujer no puede ser despedida cuando esté embarazada o durante la licencia, excepto por motivos no relacionados con el embarazo, nacimiento y consecuencias de lactancia y derecho a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia (OIT, 2000).

Con la ratificación de los Convenios, El Salvador deberá adaptar sus marcos legales y adoptar medidas para garantizar su efectivo cumplimiento.

Además, se hizo una Reforma del artículo 29 del Código de Trabajo, con el objetivo de incorporar a personas empleadas temporales y en período de prueba a los beneficios del ISSS (ISSS, 2023).

Políticas de cuidado

La Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA) desarrolló, con apoyo de EUROSOCIAL, FAO, OIT y ONUHÁBITAT, el Plan para la Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia en Centroamérica y República Dominicana (SISCA, 26 de noviembre), que incluye en uno de sus ejes la protección social y define la responsabilidad social de los cuidados y la resiliencia comunitaria. En este marco, la SISCA ha realizado, junto con los países de la región, incluyendo a El Salvador, foros, capacitaciones e intercambios en torno a la construcción de sistemas de cuidado, con apoyo de organizaciones de cooperación como EUROSOCIAL (EUROSOCIAL, 2021) y la Junta de Andalucía (SISCA, 2022).

El desafío es avanzar hacia un sistema de corresponsabilidad de cuidados, debidamente financiado e implementado, para abordar brechas de desigualdad que recaen principalmente en mujeres cuidadoras o en otras poblaciones como la población adulto mayor.

Acciones que debilitan el Sistema de Protección Social

En contraste con las acciones que ha tomado el gobierno en los ámbitos antes descritos, hay otras que debilitan el Sistema de Protección Social.

La protección social tiene una dimensión técnica – operativa que alude a instrumentos y herramientas utilizadas para implementar políticas e incluye procedimientos, recursos físicos y capacidades técnicas para la implementación, procesos de planificación estratégica, sistemas de información y herramientas vinculadas a la transparencia y a la rendición de cuentas (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

En El Salvador, aunque la Ley de Desarrollo y Protección Social establece que en el primer semestre de cada período se debe presentar el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión

Social, la Oficina de Información y Respuesta de Casa Presidencial indicó, en junio de 2023, cuando finalizó el cuarto año del quinquenio presidencial, que el documento se está “fortaleciendo, ampliando y enriqueciendo, por lo que no están disponibles los textos finales” y, por las mismas razones, tampoco está disponible el respectivo informe de avance (Presidencia, 2023).

La Ley también establece que debe ser de acceso público la información agregada de personas beneficiarias de transferencias monetarias y de bienes materiales, respetando las normas del secreto estadístico, pero, el Ministerio de Desarrollo Local, que es la principal instancia dedicada al desarrollo social, declaró bajo reserva por siete años toda la información relacionada con las transferencias monetarias de los programas sociales administrados por la institución, de manera específica señala que está en reserva lo siguiente: “datos estadísticos específicos como monto devengado, pagado o liquidado por municipio y tipo de programa en cualquier formato”, acción que contradice abiertamente los mandatos legales (MINDEL, 2023).

La poca disponibilidad de información puede estar vinculada a dificultades para la operación de los programas y que no se desea, desde el gobierno, que salgan a la luz. Notas periodísticas han señalado el atraso de hasta diez meses en la entrega de la Pensión Básica Universal a las personas adultas mayores (Urquilla, 2023).

Asimismo, ha habido despidos en el MINDEL, instancia que tiene personal especializado en la gestión de herramientas de protección social (Diario Colatino, 2021).

En la dimensión organizacional de la protección social, ha reducido su relevancia en la política pública, lo que se evidencia con el cierre de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), que dependía directamente de la Presidencia de la República, y el Programa Ciudad Mujer, que se conducían desde la SIS, fue transferido al Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL).

En la dimensión financiera no hay certidumbre de la inversión en los programas de protección social, se observan reducciones en las asignaciones, lo que lleva a pensar que no hay aumentos de coberturas; por ejemplo, en 2022, el presupuesto asignado al MINDEL para la Pensión al Adulto Mayor y Personas con Discapacidad fue de 29.5 millones (MH, 2023a) y en 2023 se redujo a 24.8 (MH, 2023b).

2.3. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

El Salvador, como otros países de América Latina, tiene sistema de protección social caracterizados por la fragmentación y por la limitada cobertura y niveles de suficiencia; la estructura de la protección social es dual, beneficiando a los sectores urbanos, educados y de ingresos relativamente altos; y la estructura productiva es deficiente, con alta proporción de personas trabajadoras por cuenta propia.

En las últimas décadas, el país ha realizado esfuerzos por construir un sistema de protección social universal. En el ámbito no contributivo, desarrolló experiencia de transferencias monetarias y especies; así como subsidios a servicios básicos. En el ámbito contributivo, ha habido esfuerzos por incorporar grupos excluidos y mejorar las prestaciones, tanto en la protección de salud como de pensiones, aunque el pago de pensiones sigue generando una fuerte presión sobre las finanzas públicas.

Durante la pandemia de la COVID-19, el gobierno tuvo que implementar medidas de protección de gran cobertura y rápido alcance a la población, lo que develó la utilidad de los diferentes elementos de la protección social. En el período posterior de la pandemia de la COVID-19, el gobierno de El Salvador, que tomó posesión en 2019, ha puesto énfasis en la protección de la primera infancia con introducción y modificación de marcos normativos, el diseño de herramientas como procesos de capacitación o protocolos, inversiones en infraestructura y ampliación de servicios. Otro programa destacado es la distribución de computadoras entre el

personal docente y la población estudiantil de centros escolares públicos.

El Salvador aprobó dos nuevos marcos normativos de protección a las personas adultas mayores y a las personas con discapacidad.

En términos de regulaciones en el mercado de trabajo, la Asamblea Legislativa ratificó cinco Convenios de la OIT, dos de ellos vinculados directamente con la protección social, el C102 – Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el C183 – Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183). Además, se extendió la obligación de pagar el ISSS de personas con empleo temporal o en período de prueba.

III. DESIGUALDAD MULTIDIMENSIONAL CON ENFOQUE DE CICLO DE VIDA

Este capítulo resume el comportamiento de las brechas de desigualdad, con un enfoque de ciclo de vida, de ahí que presenta información de varias fuentes, especialmente del “Informe de Desigualdad Multidimensional”, elaborado por la Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN), que aplicó la metodología del “Marco Multidimensional de Desigualdades” (MMD), desarrollada por el Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE) de la London School of Economics, la School of Oriental and African Studies de la SOAS University of London y Oxfam.

El marco está fundamentado en el “enfoque de capacidades” de Amartya Sen y busca complementar el enfoque de desigualdad de ingresos con una metodología que aborde una perspectiva multidimensional. Desde esta mirada, la desigualdad se expresa en varios dominios del bienestar de las personas: salud, seguridad, educación, empleo, condiciones de vida adecuadas y participación e influencia en asuntos públicos (FUDECEN y Oxfam, 2022).

3.1. INFANCIA

El período de infancia comprende de los 0 a los 11 años. En esta etapa se identifica como riesgo o vulnerabilidad la alta dependencia de relacionamiento con el mundo externo, especialmente a través de la familia, el rol fundamental es de hija o hijo y de educando. Los riesgos que se convierten en daños, en este período de la vida, tienen efectos duraderos sobre las oportunidades de bienestar e integración futuras (Rossel, 2017).

En El Salvador, estadísticas de la OPS muestran que, en 2020, año caracterizado por la pandemia de la COVID-19, hubo una reducción en la vacunación de polio, de sarampión (MMR) y en la de difteria, tosferina y tétano (DPT). El 2021 inicia la recuperación, pero sin alcanzar todavía los niveles de 2019.

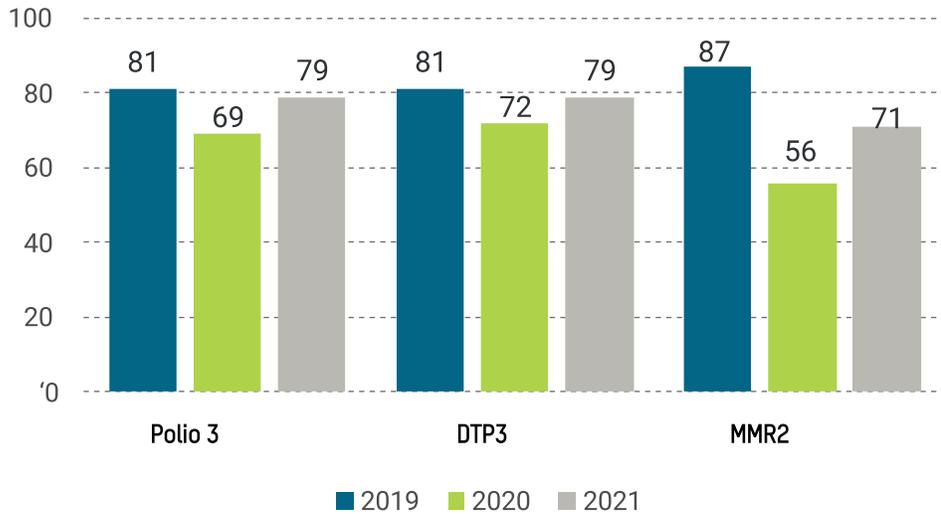
La tasa de mortalidad por cada 1,000 nacidos vivos se ha ido reduciendo, progresivamente, siendo de 12 en 2019; de 11 en 2020 y de 11 en 2021. En 2021, Costa Rica tuvo un resultado de 6 (Banco Mundial, 2023). La prevalencia de niñas y niños menores de cinco años con retraso en el crecimiento presentó porcentajes de 11.6% en 2019 y de 11.2% en 2020 (OPS, 2023).

La población no escolarizada en 2022, en el rango etario de 0 a 3 años, fue de 94.1%; del 74.7% en niñas y niños de 4 años y de 46.9% en niñas y niños de 5 años (MINEDUCYT, 2023). En 2022, 66,353 niñas, niños y adolescentes se encontraban en condición de trabajo infantil, lo que equivale a una tasa de incidencia de 5.1%. El trabajo infantil se define como cualquier actividad laboral que ponga en riesgo mental, físico, social o moral, es dañina y peligrosa para la niñez y adolescencia, se determinan como prohibidas y se busca su eliminación (ONEC/BCR, 2023).

La concreción de riesgos en la infancia tiene un impacto en las condiciones de partida y en las posibilidades de desarrollo futuro de las personas, razón por la cual, las desigualdades deben enfrentarse desde las etapas tempranas de la vida, porque será muy difícil revertirlas en el futuro (Heckman, 2023).

FIGURA 3.

Cobertura de vacunas 2014-2020. Porcentaje de niñas y niños entre 12 y 23 meses de edad.



Fuente: elaboración propia con información de OPS (2023). Immunization Analysis and Insights. Country Profile. El Salvador. Consulta: 26 de abril de 2023. Disponible en: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/country-profiles/immunization/2022-country-profiles/immunization_slv_2022.pdf?sfvrsn=2415ea9a_3&download=true

Estos datos evidencian que los déficits en salud y educación en la etapa de la infancia no son atribuibles totalmente a los hogares, sino que se trata de problemáticas sociales estructurales y, por tanto, la promoción de los derechos en la infancia es una responsabilidad compartida de familias y del Estado (Rossel, 2017).

3.2. ADOLESCENCIA Y JUVENTUD

La adolescencia transcurre entre los 10 y 19 años y la juventud de los 15 a los 24 años, conforme a la OMS (OPS, 2023). Es un período de transición en el que las personas adquieren progresivamente roles de la vida adulta y abandonan aquellos que correspondían a la infancia. En esta etapa, se sale del sistema educativo, se ingresa al mercado laboral, se deja el hogar de origen y puede iniciarse la fase reproductiva. La mediación de la familia se vuelve más tenue y cobra más relevancia el estatus y el desempeño individual (Rossel, 2017).

Esta transición ocurre de forma estratificada, siendo distinta para las juventudes según los sectores sociales. Si bien se viene

postergando el asumir roles de personas adultas y se prolonga la etapa juvenil, esto ocurre con más énfasis en los sectores de más educación e ingresos, en contraste con la adopción temprana en sectores de menores ingresos (Ullman, 2015).

Hay diferencias en las rutas de emancipación de adolescentes y jóvenes, de acuerdo con el estrato socioeconómico al que pertenecen. En los sectores de más ingresos, la tendencia es dilatar el tener hijos e hijas, la salida del sistema educativo, la entrada al mercado laboral y la emancipación del hogar de origen; en los sectores más pobres estos eventos ocurren antes en el tiempo. Por otro lado, en los sectores de mayores ingresos hay convergencia en la participación laboral de hombres y mujeres, pero no ocurre en los sectores de bajos ingresos, por distintas restricciones y ausencia de apoyos para el cuidado, las cuales operan como un obstáculo a la inserción en el mundo productivo (CEPAL, 2010).

La transición a la adultez puede darse a través de tres rutas. La primera consiste en mantenerse en el sistema educativo durante la mayor

parte de la adolescencia y la juventud (que puede combinarse con entradas y salidas del empleo). La segunda ruta es el abandono educativo temprano y el ingreso temprano al mercado laboral, en general, en condición de informalidad y precariedad. La tercera ruta es la salida temprana de la educación, que no se combina con inserción en el mercado laboral y que, si se mantiene de forma prolongada, puede conducir a situaciones de exclusión en la adultez (Rossel, 2016).

Otra transición que se presenta estratificada es el cambio familiar, aunque siguen predominando las familias biparentales, hay hogares “monoparentales” con jefatura de mujeres (Rossel, 2016).

En El Salvador, la tasa de embarazo adolescente fue de 25.17 por cada 1,000⁸ en el año 2019. El embarazo y las uniones tempranas afectan de manera negativa el proyecto de vida de niñas y adolescentes, así como el ejercicio de otros derechos; desde el enfoque de los determinantes sociales, hay elementos que aumentan el riesgo de las niñas y adolescentes, como estar fuera del sistema educativo, la limitada educación integral en la sexualidad, el inicio temprano de relaciones sexo coitales sin protección, la inconsistencia en el uso de métodos anticonceptivos y

⁸ Tasas de inscripción materna en adolescentes.

el limitado acceso a servicios de salud amigables (UNFPA, 2021).

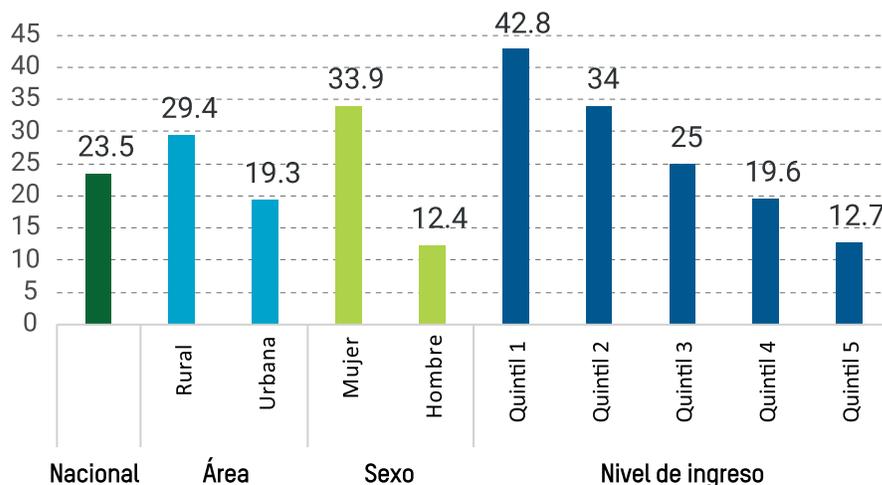
Las niñas y adolescentes se enfrentan a hechos de violencia de todo tipo, incluyendo violencia sexual, que persisten sobre la base de la aceptación de las desigualdades de género, la sexualización temprana de las niñas y su subordinación al poder masculino (UNFPA, 2021).

Datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2022 indican que a nivel nacional hay 252,756 jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan, es decir, un 23.5%; en el área rural alcanza a un 29.4% y en el área urbana al 19.3%; y clasificados por sexo, el porcentaje de jóvenes mujeres fue de 33.9% y de jóvenes hombres de 12.4%. Esta condición (no estudia ni trabaja) prevalece en hogares con ingresos más bajo, pues en el quintil 1, de menor ingreso, el porcentaje corresponde a un 42.8%, y en el quintil 5, de mayor ingreso, al 12.7% (ONEC/BCR, 2023).

Asegurar una adecuada transición de la adolescencia y juventud a la adultez requiere mejorar la calidad educativa, solucionar la alta estratificación, implementar la inserción laboral juvenil y la expansión de programas de transferencias (Rossel, 2017).

FIGURA 4.

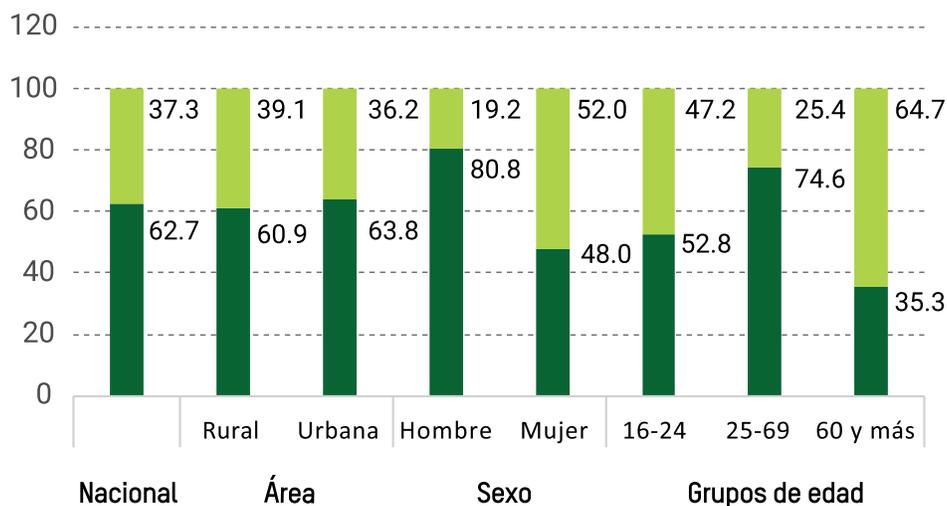
Porcentaje de población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja, para el 2022. Clasificación según área, sexo y nivel de ingreso.



Fuente: elaboración propia con información de ONEC/BCR (2023). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022.

FIGURA 5.

Tasa de participación laboral, según área sexo y nivel de ingreso, para el 2022.



Fuente: ONEC/BCR (2023). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022.

La tasa de participación laboral es el resultado de dividir la población económicamente activa

3.3. ADULTEZ

La adultez es el período más prolongado de la vida de las personas y en el que el vínculo con el mercado tiene mayor centralidad. Hay más autonomía y completitud de los vínculos con la sociedad en general y se produce una transformación de capacidades acumuladas en etapas previas, en trayectorias diferenciadas de productividad, acceso al bienestar, pertenencia a redes sociales y, con ello, de riesgos y recursos de protección (Rossel, 2017).

En este período, puede ocurrir la pérdida del empleo, la aparición de enfermedades crónicas, la aceptación de relaciones laborales precarias, entre otras. Las mujeres tienen mayores cargas de trabajo de cuidado y enfrentan la distribución de tiempo entre trabajo remunerado y no remunerado, aspecto que se vincula con su concentración en trabajos en el sector de baja productividad. (PEA) entre la población en edad de trabajar (PET). La PEA es la población en edad de

trabajar que forma parte de la fuerza de trabajo al estar en una ocupación o buscarla de manera activa. La PET es la que tiene de 16 años y más. En 2022, la tasa global de participación a nivel nacional fue 62.7%, siendo mayor en el área urbana (63.8%) que en el área rural (60.9%). Por rangos etarios, las mayores tasas de participación se dan en la etapa adulta (74.6%), seguido de la juventud (52.8%), y el 35.3% de las personas en edad de 60 y más son parte del mercado de trabajo (ONEC/BCR, 2023).

La tasa de participación laboral es mayor entre los hombres (80.8%) que entre las mujeres (48.0%), lo que refleja la división sexual del trabajo, con especialización de los hombres en el trabajo remunerado fuera del hogar y de las mujeres en el trabajo no remunerado en los hogares. Un 66.7% de mujeres que se encuentran en condición de inactividad lo hacen por la razón de “trabajo doméstico y de cuidado” (60.8%) y por “obligaciones familiares o personales” (5.9%). En cambio, las principales razones para encontrarse en

condición de inactividad por parte de los hombres son: “asiste a un centro educativo” (30.7%) y “no puede trabajar”⁹ (26.8%) (ONEC/BCR, 2023).

En 2022, el 27.9% de las personas ocupadas se encontraba en la categoría de cuenta propia, ya sea por opción o porque no logró insertarse en empleos asalariados. Un mayor porcentaje de mujeres (35.0%) que de hombres (22.7%) trabajan como cuenta propia. El trabajo en esta categoría tiene limitaciones para el acceso a la protección social contributiva (ONEC/BCR, 2023).

El salario promedio en 2022 era de \$377.86, las mujeres tenían salarios de \$344.01 y los hombres de \$403.99, lo que implica una brecha salarial de 17.4% desfavorable para las mujeres, es decir, las mujeres deberían aumentar en 17.4% su salario para igualar el de los hombres. En el grupo de personas trabajadoras no calificadas (20.7% del total), los salarios promedio mensuales, en 2022, fueron \$247.03 (mujeres \$214.51 y hombres \$269.99) y, en el mismo año, el costo de la canasta básica urbana fue \$240.4, por lo que estas familias tendrían dificultades para cubrirla (ONEC/BCR, 2023).

La cobertura de seguro de salud es baja, solamente se cubrió al 33% de la PEA con el ISSS (ISSS, 2023). Respecto a la cobertura previsional, en el mismo año, solamente el 28.2% se clasificó como personas cotizantes activas (SSF, 2023).

En junio de 2023, El Banco Mundial emitió la Actualización sobre la seguridad alimentaria, en la cual El Salvador se incorpora a los países con riesgo de ser foco de hambre, el reporte identifica las áreas en las que la inseguridad alimentaria se incrementa durante el periodo (Banco Mundial, 2023).

Se espera que en 2023 en El Salvador ocurran precipitaciones inferiores al promedio y temperaturas superiores a la media, en el período de junio a agosto y en adelante, asociado al fenómeno de El Niño, estas

condiciones probablemente afectarán la primera cosecha de maíz y el cultivo de frijol en la cosecha postrera. Como resultado se podrían reducir las reservas de alimentos para consumo y venta, aumentando la dependencia del mercado por pequeños agricultores, en un contexto en el que los medios de subsistencia de agricultores de la región ya se han visto comprometidos por una serie de perturbaciones, como los efectos de la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania. Además, los precios de los insumos han amenazado los medios de subsistencia agrícola y generarán una presión alcista en los ya altos precios de los alimentos (FAO/PMA-Global Network Against Food Crises, 2023).

Ya en 2021, el SICA, utilizando el Protocolo Internacional de Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF)¹⁰,

¹⁰ El Informe de Análisis de Inseguridad Alimentaria Agua de la CIF. El Salvador. Julio 2021 – mayo 2022, fue publicado por el SICA con apoyo de CONASAN, MINEDUCYT, MARN, Protección Civil, CALMA, EDUCO, Red de Alerta Temprana (FEWSNET), FAO, INS, Oxfam, PMA y UNIVO; así mismo, se contó con apoyo técnico de la Unidad de Soporte Global de la CIF y el Programa Regional de Sistema de Información para la Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región del SICA, segunda fase (PROGRESAN-SICA II). El informe utilizó el Protocolo Internacional de Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases.

La severidad de la inseguridad alimentaria se clasifica en cinco etapas: (1) ninguna o mínima: hogares que son capaces de satisfacer los alimentos esenciales y necesidades no alimentarias sin participar en actividades atípicas y estrategias insostenibles para el acceso a alimentos e ingresos; (2) estrés: Los hogares tienen mínimamente consumo adecuado de alimentos, pero no pueden pagar algunos productos no alimentarios esenciales sin estrategias de manejo del estrés; (3) crisis: se incluye a hogares que tienen lagunas en el consumo de alimentos, que se reflejan en niveles altos de desnutrición o son hogares que pueden cumplir necesidades mínimas de alimentos, pero agotando medios esenciales de subsistencia o a través de estrategias de afrontamiento de crisis; (4) emergencia: hogares que tienen grandes brechas de consumo de alimentos, con niveles agudos o muy altos de desnutrición y exceso de mortalidad u hogares que son capaces de mitigar las grandes brechas en el consumo de alimentos, pero solo mediante el empleo de estrategias de subsistencia de emergencia y la

⁹ Por edad o discapacidad.

estimó que más de 900 mil personas estarían en crisis o emergencia alimentaria, distribuidos en los 14 departamentos, con mayor afectación en Ahuachapán y Morazán, que estarían en crisis alimentaria aguda (PROGRESAN-SICA, 2021).

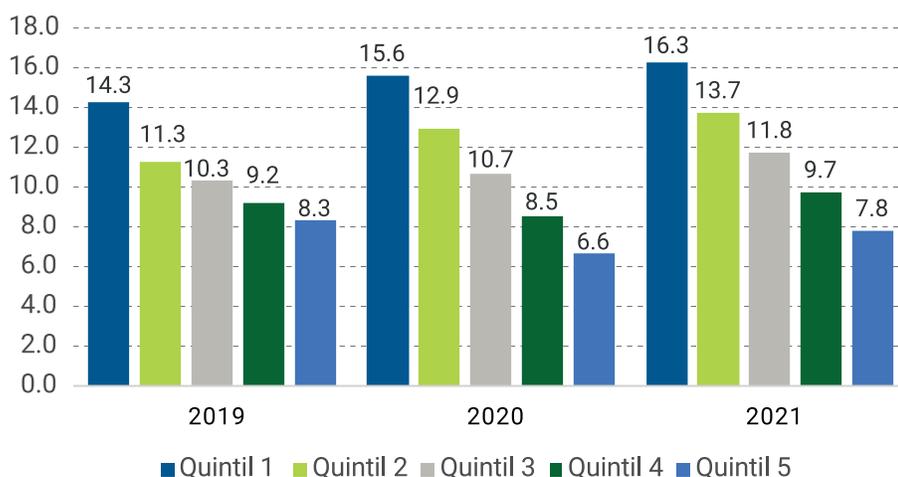
en El Salvador, luego de la pandemia de la COVID-19, y afecta más a las personas que están ubicadas en los quintiles de menores ingresos. La inseguridad alimentaria ocurre, según la FAO, “cuando una persona carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable” (FAO, s.f.).

La inseguridad alimentaria ha incrementado

liquidación de activos y (5) catástrofe/ hambruna: hay falta de alimento y de otras necesidades básica incluso después del pleno empleo de estrategias de afrontamiento (Integrated Food Security Phase Classification, 2022).

FIGURA 6.

Hogares con inseguridad alimentaria por quintiles de ingresos.



Fuente: elaboración propia con información de FUDECEN (s.f.) Observatorio de Desigualdad Multidimensional en El Salvador. Construido con datos de ONEC/ BCR (2022) Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2021. Disponible en: <https://observatoriodesigualdad.sv/dominios/condiciones-vida-confortable-seguras-e-independientes>

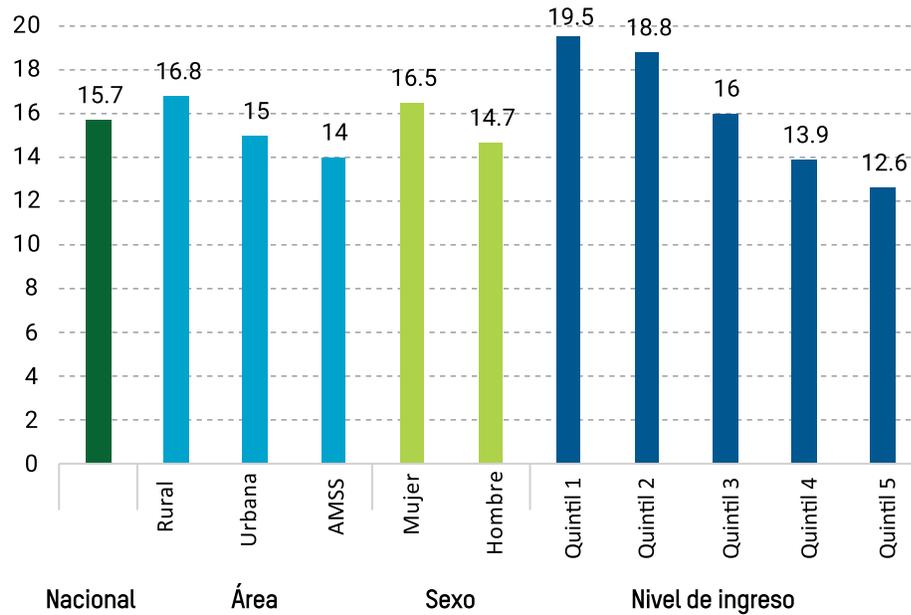
Otra situación que afecta a las personas en la edad adulta es la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) como la diabetes mellitus, enfermedades cardiovasculares, respiratorias, renales y cáncer; de acuerdo con el MINSAL, estas enfermedades son la principal causa de mortalidad prematura y prevenible (COMISCA, 2021). Los factores de riesgo para las enfermedades crónicas son: el sobrepeso, la mala alimentación, el sedentarismo, el alcoholismo y el consumo de tabaco (OPS, s.f.).

La condición de salud está vinculada con los determinantes sociales de la salud (DSS) que son las “circunstancias en que las personas nacen, crecen, trabajan, viven y envejecen, incluido el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que influyen sobre las condiciones de vida cotidiana”, se incluyen políticas y sistemas económicos, programas de desarrollo, normas y políticas sociales y sistemas políticos, algunas de estas desigualdades pueden ser innecesarias y evitables, y deben diseñarse medidas para su superación (OPS, s.f.). La figura 7 muestra

mayor incidencia de enfermedades entre las personas que pertenecen al quintil 1 (más pobre), que entre quienes pertenecen al quintil 5 (más rico); entre la población rural que en la urbana y en mujeres que en hombres.

FIGURA 7.

Porcentaje de la población que padeció enfermedad en el último mes, según área, sexo y quintil de ingreso.



Fuente: ONEC/BCR (2023). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022.

Desde una perspectiva de género, en 2022, el 81.5% de las mujeres se encontraba en condición de demanda satisfecha de planificación familiar, por cualquier método moderno, complementariamente, el 18.5% de las mujeres no lo tienen. La cobertura de atención prenatal, garantizando al menos 4 visitas, fue de 80% en 2021 (OPS, 2023). La razón de mortalidad materna se ha ido reduciendo progresivamente, llegando a 24.3 por 100,000 nacidos vivos en el año 2019 (MINSAL, 2020).

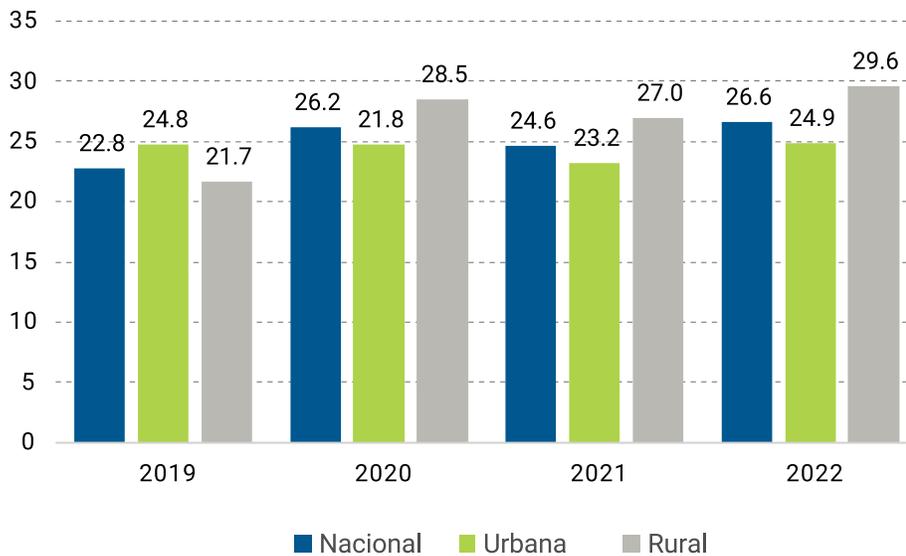
En 2022, el 39.9% de los hogares vive en condición de hacinamiento, el 10.1% de los hogares no tiene acceso a agua por cañería (urbana: 4.2% y rural: 20.0%), el 66.6% no tiene acceso a servicio sanitario con acceso a alcantarillado, el 67.0% no tiene acceso a alcantarillado para el tratamiento de aguas grises y el 43.6% no tiene acceso a recolección domiciliar de basura (ONE/BCR, 2023).

En la edad adulta, se deben realizar tareas de cuidado hacia niñas, niños y adolescentes, así como hacia personas adultas mayores, actividades que son asumidas principalmente por las mujeres. Según datos de la CEPAL, las mujeres dedican el 20.5% de su tiempo a quehaceres domésticos y de cuidados no remunerados, mientras los hombres dedican 7.3% ((CEPAL, s.f.).

La pobreza incrementó en 2020, año de la pandemia de COVID-19, y, a la fecha, no ha vuelto a los niveles previos. La incidencia de la pobreza es mayor en el área rural que en el área urbana.

FIGURA 8.

Porcentaje de hogares en condición de pobreza, según área geográfica. 2019- 2022.



Fuente: elaboración propia con información de ONEC/BCR. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples años 2019, 2020, 2021 y 2022.

En la etapa de la adultez, los retos de la protección social se encuentran en apoyar a las personas a la inserción en el mundo laboral, regular las relaciones laborales, erradicar la discriminación, así como en desarrollar mecanismos de aseguramiento para hacer frente a situaciones como enfermedad, desempleo o la maternidad, generar instrumentos no contributivos para garantizar derechos y cerrar brechas de bienestar.

Un elemento esencial es la distribución del trabajo remunerado y no remunerado, no solamente entre mujeres y hombres, sino también entre el Estado, la familia, la comunidad y el mercado.

3.4. VEJEZ

En El Salvador, quienes tienen 60 años y más se consideran personas adultas mayores. Se trata de una etapa de reducción paulatina del rol laboral activo, con incremento de las necesidades de cuidado por deterioro de la salud y eventual pérdida de la autonomía física, lo que se traduce en una mayor dependencia. A nivel biográfico, las personas

pueden experimentar la viudez y estar en un estado de mayor soledad. En ocasiones, las personas adultas mayores asumen el rol de cuidado de otras personas integrantes de la familia (Rossel, 2017).

La forma en la que las personas transitan por estos hechos depende de factores sociodemográficos estructurales (sexo, lugar de residencia, nivel educativo, nivel de ingreso) y también de su trayectoria familiar y laboral anterior, de la capacidad de acumular activos monetarios y físicos, y de la forma en que oportunidades y riesgos se articulan con la estructura de protección social. Para quienes han tenido acceso a la protección social contributiva y/o han tenido capacidad de ahorro en la edad adulta, se inicia una fase de uso de ese stock y, para quienes no lo han tenido, inicia un período de dependencia económica y/o pauperización creciente (Rossel, 2017).

De acuerdo con el UNFPA, en la primera mitad del siglo XXI la población adulta mayor será el grupo etario que tendrá la expansión más acelerada. Entre 2000 y 2050, el volumen de personas en su niñez y adolescencia de 0 a 19

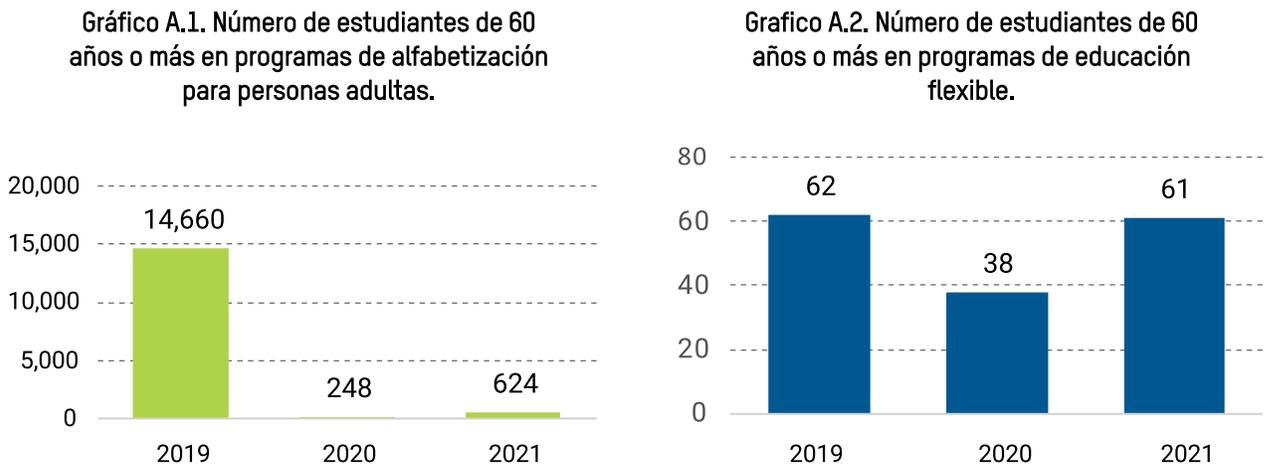
años pasará de 2.8 millones a 1.5 (descenso del 44.5%); el de personas en adultez joven de 20 a 39 años, pasará de 1.8 millones a 1.7 millones (descenso de 4.0%); el de personas en adultez plena de 40 a 59 años, de 0.8 millones a 1.9 (incremento de 118.2%) y el de personas en la vejez de 60 años o más, pasará de 0.4 millones a 1.4 (aumento de 229.6%) (Velásquez, 2023).

La población de 60 años y más ha enfrentado diferentes desafíos de bienestar, como

resultado de la acumulación de diferentes formas de exclusión social, en los ámbitos de la educación, las tecnologías digitales, el empleo, la protección social, la salud, los cuidados, la vivienda, el hábitat y la prevención de la violencia. Estos desafíos han afectado la calidad de vida de las personas adultas mayores, y alerta sobre la presencia de procesos adversos respecto a la longevidad poblacional (Velásquez, 2023).

FIGURA 9.

Cobertura de programas educativos para adultez de 60 años o más. El Salvador 2019- 2021.



Fuente: elaboración propia con información de Velásquez, Adriana (2023). Transformar el Futuro Conociendo el Presente. Situación de la Población Adulta Mayor en El Salvador. MINDEL/UNFPA. Construido con información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2021.

En 2021, el porcentaje de personas de 60 años y más analfabetas fue 29.4% (mujeres, 34.0% y hombres 23.1%) y la población que tenía algún grado de educación avanzada (media o superior) fue 13.8% (ONEC/BCR, 2022). Después de la pandemia de 2019, no se ha recuperado la cobertura de programas de alfabetización para personas adultas mayores y la participación de personas adultas mayores en programas de educación flexible es muy reducida.

esto es un 6.5% de acceso para mujeres y un 65.3% para hombres. Por área geográfica corresponde al 6.5% en la zona rural y a un 65.3% en la urbana. Y, por niveles de ingresos, el acceso del quintil 1 (más pobre) es de 6.5% y del quintil 5 (más rico) de 65.3% (Velásquez, 2023).

La condición de pobreza alcanzó en 2021 al 24.0% de las personas adultas mayores, con más incidencia en las mujeres (24.1%) que en los hombres (23.8%); en el área rural (26.8%) que en el área urbana (22.5%) y entre las personas de 80 años y más (28.4%) que

entre las personas de 60 a 79 años (23.0%) (Velásquez, 2023).

Dada la poca relevancia de la protección social contributiva (pensiones) y no contributiva (vía ayudas gubernamentales en efectivo), las personas adultas mayores deben recurrir a otros mecanismos de generación de ingresos, especialmente continuar participando en el mercado laboral y la ayuda familiar (Velásquez, 2023).

El sistema de pensiones, a pesar de la baja cobertura, absorbe una parte relevante del gasto social público. El Salvador ha destinado el 24% del gasto público al financiamiento de pensiones. Por la estructura excluyente de las pensiones este gasto es regresivo, porque el acceso a pensión y el monto promedio de las mismas son menores en el quintil 1 (más pobre) que en el quintil 5 (más rico) (Velásquez, 2023).

TABLA 7.

Mecanismos de generación de ingresos en la vejez, para el 2021.

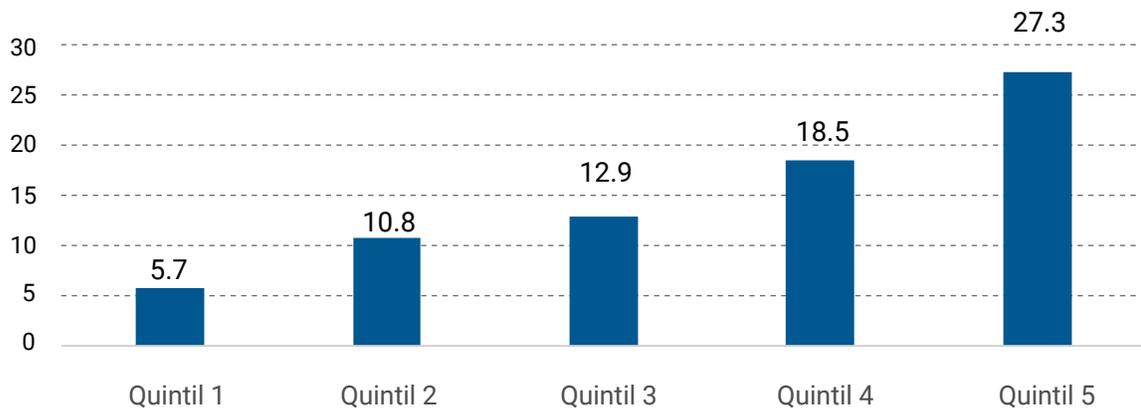
INDICADORES	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	RURAL	URBANA	60-79 AÑOS	80 AÑOS Y MÁS
Ingresos por participación laboral	33.8	22.2	49.8	37.1	32.0	38.6	12.3
Ingresos por acumulación de capital	1.4	1.2	1.7	1.0	1.6	1.4	1.3
Ingresos del sistema previsional	16.2	13.0	20.7	7.6	20.7	15.3	20.3
Ingresos por ayuda familiar	42.4	40.4	45.2	45.8	40.6	40.5	51
Ingresos por ayuda del gobierno en efectivo	15.1	15.2	15.0	18.7	13.3	14.7	16.8
Ingresos de otras fuentes	0.5	0.4	0.6	0.8	0.4	0.4	0.7

Fuente: elaboración propia con información de Velásquez, Adriana (2023). Transformar el Futuro Conociendo el Presente. Situación de la Población Adulta Mayor en El Salvador. MINDEL/UNFPA. Construido a partir de base de datos del proyecto de investigación de UNFPA El Salvador sobre las transferencias intergeneracionales de recursos y tiempo en los hogares de El Salvador, según EHPM 2019 y 2021.

FIGURA 10.

Porcentaje de población de 60 años o más con ingresos previsionales por quintil de ingreso. Regresividad de las pensiones en El Salvador, para el 2019.

Porcentaje de población de 60 años o más con ingresos previsionales, por quintil de ingreso.



Fuente: Velásquez, Adriana (2023). Transformar el Futuro Conociendo el Presente. Situación de la Población Adulta Mayor en El Salvador. MINDEL/UNFPA. Construido a partir de Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.

La prevalencia de enfermedades crónicas en 2021 entre las personas de 60 años y más fue de 47.1%; el 53.5% tenía condición de discapacidad y el 29.3% estaban en condición de tener enfermedad crónica y discapacidad. Pese a esto, el 78.2% no tenía ninguna cobertura de seguro médico (Velásquez, 2023).

En el 35.4% de los hogares hay al menos un integrante con 60 años y más, lo que deriva en demandas de cuidado. El 8.1% de las personas de 60 años y más tiene dificultades funcionales para el autocuidado personal y demanda ayuda de asistencia personal diaria. Pese a esto, solamente hay 90 establecimientos de atención a personas adultas mayores (Velásquez, 2023).

La población adulta mayor presentó problemas de alimentación, el 13.3% se quedó sin alimentos por falta de dinero u otros recursos, y el 6.4% sintió hambre, pero no comió por falta de dinero o recursos (Velásquez, 2023). Hay déficits en el acceso a servicios básicos, 6.9% no tiene acceso domiciliar

de electricidad, 57.1% carece de acceso domiciliar de agua potable; 57.5% no tiene servicio sanitario dentro de la vivienda y 38.1% no tiene acceso a servicios de recolección de basura (Velásquez, 2023).

Es un desafío para la protección social, el cuidado y la dependencia en la vejez, la implementación de pensiones no contributivas y ajustar los servicios de salud para la dependencia (Velásquez, 2023).

3.5. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

En este capítulo se examinó las afectaciones negativas que vive la población salvadoreña durante su curso de vida, cuando riesgos como el desempleo o la enfermedad se concretan, o ante problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad, afectaciones que se agravan cuando se entrelazan con otras condiciones que aumentan la vulnerabilidad como ser mujer, ser niña, niño o adolescente, ser persona adulta mayor, vivir en el área rural, y estar en los quintiles de menores ingresos. La desigualdad es impulsada por la heterogeneidad de la estructura productiva y por las brechas en la protección social y los ingresos de las familias y las personas. La desigualdad en la estructura productiva en El Salvador tiene un efecto sistémico, porque se traslada al mundo del trabajo, con alta incidencia de personas trabajando por cuenta propia, sin cobertura de seguridad social, con brechas salariales de género y dificultades de los mercados laborales para incorporar a grupos como mujeres, personas con poca calificación y juventudes. Como consecuencia, la cobertura de la protección social contributiva es baja y segmentada y, por tanto, se deben buscar otros caminos para universalizar la protección social.

Esta situación implica que debe crearse un gran consenso social en El Salvador para implementar una Agenda Nacional de Protección Social para la Reducción de las Desigualdades, que tenga como objetivo superar la actual fragmentación y estratificación.

La implementación de esta agenda influirá positivamente en el crecimiento económico y sobre las condiciones de vida de las personas. Incrementará la productividad porque las personas gozarán de mayores niveles educativos, salud y mejor distribución del uso del tiempo para el cuidado y, en consecuencia, se tendrá menor conflictividad social, elementos fundamentales para el buen desempeño de las iniciativas económicas. Por otro lado, las personas tendrán más herramientas para lidiar con diferentes hechos

que ocurren en su ciclo de vida que afectan su bienestar y su acumulación de activos físicos, monetarios y de capital humano, rompiéndose círculos de transmisión intergeneracional de la pobreza, y creando contextos de mayor equidad e igualdad.



La Agenda Nacional de Protección Social se construyó con un enfoque participativo, aprovechando el conocimiento especializado y vivencial de un conjunto amplio de actores: instituciones gubernamentales (del nivel central y local), sector privado, academia, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, cooperación internacional y banca internacional.

IV. AGENDA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES

4.1. OBJETIVOS

Objetivo general

Proponer a la sociedad salvadoreña un programa de trabajo para garantizar a la población un nivel de bienestar suficiente e igualitario para lograr su desarrollo personal y social, a través del acceso al trabajo decente y a un conjunto de servicios sociales, con enfoques de universalidad, derechos humanos y curso de vida.

Objetivos específicos

1. Proponer un conjunto de ejes y líneas de acción para aumentar la protección social, a partir de un diagnóstico de déficits en el ejercicio de derechos y de los avances ya realizados en materia de desarrollo social, con el fin de aumentar los niveles de inclusión social e igualdad.
2. Posicionar a diversos actores de la sociedad salvadoreña, instituciones del Estado, organizaciones de sociedad civil, sector privado, organizaciones comunitarias y población no organizada, la necesidad de un gran acuerdo nacional para aumentar los niveles de protección social.
3. Proporcionar insumos para el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas de protección social, con enfoque de derechos humanos, ciclo de vida e igualdad de género.
4. Generar espacios de diálogo y de coordinación para la definición e implementación de medidas que incrementen el alcance y la suficiencia de la protección social.
5. Movilizar recursos de diversos tipos, conocimiento, financieros, en especie y de capital relacional, para fortalecer la implementación del sistema de protección social universal. Estos recursos devienen de diferentes fuentes: entidades internacionales de cooperación, sector público, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones comunitarias.

4.2. METODOLOGÍA DE FORMULACIÓN

Esta propuesta ha sido formulada con un enfoque participativo, reconociendo que diversos actores de la sociedad salvadoreña poseen conocimientos y experiencias en torno al ejercicio de derechos, y respecto al diseño, implementación y monitoreo de políticas y medidas de protección social. También se tomó en consideración que, a partir de diferentes puntos de vista, es posible obtener propuestas válidas que permitan el aumento de cobertura y de suficiencia, con orientación a la universalidad.

En esa línea, se realizó un intenso proceso de consulta con instituciones gubernamentales (del nivel central y local), sector privado, academia, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, cooperación internacional y la banca internacional.

A continuación, las actividades realizadas para la formulación de la Agenda Nacional de Protección Social para la Reducción de las Desigualdades:

1. Revisión de información bibliográfica. Fue revisada diversa información documental para establecer el estado del arte sobre los sistemas de protección social en América Latina y sobre la evolución de la protección social en El Salvador.
2. Solicitud de información a las Oficinas de Información y Respuesta (OIR). Se solicitó información sobre las medidas de protección social en el ámbito de las políticas públicas de El Salvador.
3. Desarrollo de tres talleres de consulta en los municipios de alcance del proyecto.
 - Taller 1. Realizado el 2 de febrero de 2023, contó con la participación de 21 representantes de los municipios de la zona norte de Usulután (California, Santiago de María y Nueva Granada).
 - Taller 2. Realizado el 7 de febrero de 2023, contó con la participación de 34

representantes de los municipios de la zona sur de Usulután (Ereguayquín, Jucuarán y Jiquilisco).

- Taller 3. Realizado el 8 de febrero de 2023, contó con la participación de 32 representantes de los municipios del occidente del país (San Sebastián Salitrillo, Chalchuapa, Ahuachapán y La Labor).
4. Desarrollo de taller con organizaciones sociales y gobiernos locales, efectuado el 10 de marzo de 2023. El taller contó con la participación de 14 representantes de organizaciones de la sociedad civil de los siguientes sectores: salud, feminismo, medio ambiente, sindicalismo y gobiernos locales.
 5. Desarrollo de taller con academia, realizado el 24 de marzo de 2023. El taller contó con la participación de 10 representantes de universidades, colegios profesionales, tanques de pensamiento y personas académicas independientes.
 6. Entrevistas con participación de 14 personas provenientes del sector público (5); cooperación internacional y banca internacional (4); personas y organizaciones dedicadas a la investigación y consultoría en el ámbito social (3) y sector privado (2).

4.3. EJES ESTRATÉGICOS

EJE ESTRATÉGICO 1.

Mejorar la gestión de información social, los registros sociales y los registros de las personas beneficiarias.

Objetivo

Instalar un sistema de información social que recoja, organice, guarde, procese y distribuya datos e información para vincular a las personas y sus hogares con las prestaciones de protección social.

Acciones estratégicas

1. Implementar un censo de población y vivienda que proporcione información demográfica, económica y social actualizada a nivel nacional y que será la base para la construcción de un sistema de información social.

2. Generar productos estadísticos que son relevantes para la protección social: la encuesta nacional de uso de tiempo y la encuesta longitudinal de protección social.

3. Expandir la cobertura de los registros sociales de personas destinatarias utilizando mecanismos diversos, entre ellos: incorporar en el registro a más población y no solamente a quienes están en condición de vulnerabilidad; establecer la conexión con otras bases de datos administrativas; generar modalidades de auto inscripción y la actualización de información de fácil acceso.

4. Incorporar tecnologías en los procesos de entrega de beneficios, con orientación a la simplificación y agilización de la asignación, postulación y entrega de prestaciones.

EJE ESTRATÉGICO 2.

Desarrollar un sistema de protección social universal e integral con enfoque de derechos humanos, ciclo de vida y género.

Objetivo

Fortalecer un sistema de protección social universal, con enfoque de derechos humanos, ciclo de vida y género, que otorgue seguridad a las personas frente a riesgos y desafíos que enfrentan en el ciclo de vida, particularmente, a quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental.

Acciones estratégicas

1. Proporcionar prestaciones que abordan los riesgos que afectan a niños y niñas, fortaleciendo a las familias y comunidades para apoyar el acceso a los servicios de salud, educación, alimentación y cuidado, con énfasis en la primera infancia.

a) Garantizar la atención prenatal a las mujeres embarazadas, como estrategia que reduce la mortalidad materna y la salud de la niñez.

b) Garantizar la atención de salud a la infancia, especialmente con relación a la vacunación.

c) Ampliar la cobertura de los servicios de educación a la primera infancia, con coberturas de “todo el día” y “todo el año”, que permitan el desarrollo de habilidades cognitivas en la niñez, la redistribución del trabajo de cuidado y facilite la participación económica de las mujeres.

d) Implementar programas de alimentación y nutrición orientados a la niñez.

e) Proporcionar bienes y servicios a la niñez que garanticen la igualdad de acceso y de obtención de resultados educativos: uniformes, calzado, computadoras y acceso a Internet.

f) Proporcionar transferencias monetarias a las familias con niñas, niños y adolescentes, como un mecanismo de protección de su bienestar; su implementación debe ir acompañada de la remoción de barreras de acceso y de la incorporación de un enfoque de género, para no reforzar la asignación del rol reproductivo en las mujeres.

g) Implementar medidas que garanticen la erradicación del trabajo infantil de niñas, niños y adolescentes.

h) Implementar medidas que garanticen la erradicación del trabajo doméstico que afecta el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, con una perspectiva de género.

i) Expansión de la jornada escolar, que reduce la exposición de niñez y adolescencia a riesgos externos, reduce el tiempo de trabajo domiciliario, mejora la organización del tiempo de cuidado y facilita la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

2. Promover trayectorias inclusivas de las personas jóvenes, a través del desarrollo de capacidades técnicas y socioemocionales y la promoción del acceso al trabajo decente.

a) Implementar políticas de salud sexual y reproductiva que incluyan la educación integral en la sexualidad, así como la prevención del embarazo y de enfermedades de transmisión sexual.

b) Implementar programas de becas para que adolescentes y jóvenes tengan acceso a la educación media y superior, como mecanismo de igualar oportunidades y promover la progresión educativa de quienes tienen menores ingresos, evitando la inserción temprana y precaria en el trabajo.

c) Implementar programas de promoción de la empleabilidad juvenil que incluyan: formación de competencias transversales y competencias técnicas, servicios de intermediación laboral, prácticas, apoyo para el desarrollo de iniciativas económicas y la promoción de la finalización de estudios.

3. Fortalecer el acceso a servicios de salud preventivos y curativos y medicamentos, como un derecho de la población.

a) Avanzar hacia la integración de los sistemas de salud públicos y de seguridad social para reducir las inequidades de la segmentación, desvinculando el acceso a servicios adecuados de los riesgos médicos y de la capacidad de pago de las personas.

b) Desarrollar programas de prevención y atención de enfermedades crónicas.

c) Establecer mecanismos de acceso a medicamentos esenciales.

d) Ampliar las redes de atención primaria, así como sus horarios de atención.

e) Incorporar en los esquemas de protección de salud a la población tradicionalmente excluida, como personas trabajadoras independientes, rurales, domésticas y personas que han perdido el empleo.

4. Apoyar el acceso a la vivienda y al mejoramiento de asentamientos informales y viviendas deficitarias.

a) Facilitar el acceso a la primera vivienda mediante el perfeccionamiento de la provisión de vivienda formal a los segmentos de menores ingresos, esto incluye un amplio rango de acciones, tales como: esquemas ABC (ahorro, bono y crédito), eliminación del crédito hipotecario, subsidio a la tasa de interés

de hipotecas e implementación de programas de mejoramiento de barrios, para dotar de infraestructura básica a residentes de asentamientos informales de áreas urbanas y rurales, y mejorar las viviendas ya construidas. Estos programas deben realizarse de manera articulada con normativas adecuadas que guíen el desarrollo urbano y los mercados de suelo, y que generen oferta de suelo urbanizado con servicios e infraestructura básica, pavimentación y a precios asequibles a la población de menores ingresos.

5. Promover el acceso al trabajo decente para todas las personas, especialmente para mujeres, juventudes, personas con discapacidad, personas en el sector doméstico y personas en el sector rural.

a) Desarrollar un mecanismo de seguro de desempleo.

b) Garantizar el cumplimiento de la regulación laboral, especialmente en ciertos grupos como mujeres, personas con discapacidad, personas empleadas en el sector rural, en el sector informal y en empleo doméstico, con énfasis en el cumplimiento de horas máximas semanales de trabajo, acceso al salario mínimo, licencia por maternidad, erradicación del trabajo infantil, acceso a seguridad social, descanso y vacaciones, la no discriminación, la sindicalización y la negociación colectiva.

c) Implementar políticas que faciliten el acceso al empleo, incluyendo la formación profesional, la intermediación laboral, el fomento del emprendedurismo y la creación de empleo de emergencia.

6. Incorporar el cuidado en los sistemas de protección social, incluyendo los componentes de tiempos, recursos, servicios y regulaciones para las personas en situación de dependencia y las personas cuidadoras, con una perspectiva de género.

a) Adoptar una política pública de cuidado que incluya: 1) la medición y contabilización del trabajo del hogar y de cuidados; 2) medidas de ingresos para la contratación de servicios de cuidado, como contraprestación a cuidadoras no remuneradas por su trabajo o como subsidios de oferta de servicios públicos y privados de cuidado; 3) medidas relacionadas con el uso del tiempo, que incluye licencias y tiempos de cuidado de niñas, niños y otras personas familiares en situación de dependencia, con protección de las condiciones laborales, licencias parentales y flexibilidad en las jornadas laborales respecto a tiempos y lugares de trabajo; 4) provisión de servicios públicos que ofrezcan de manera directa servicios de cuidado a las personas que lo requieran, así como capacitación y acompañamiento psicológico a las familias con integrantes en condición de dependencia severa; y 5) fijación de estándares respecto al ejercicio de los cuidados y la calidad de empleo en el sector.

b) Establecer mecanismos de inclusión en seguros de salud y pensiones de personas trabajadoras por cuenta propia, simplificando los mecanismos de pago, por ejemplo, con mono tributos.

c) Incorporar en mecanismos de protección social a personas en empleos atípicos, incluidas las personas que trabajan en plataformas digitales.

7. Proporcionar paquetes agrícolas a personas productoras de agricultura familiar.

8. Promover el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, con énfasis en su seguridad económica, acceso a salud y cuidados de largo plazo, con enfoque de género, y cubriendo a poblaciones tradicionalmente excluidas, personas que trabajaron en el sector informal, doméstico y rural.

a) Implementación de políticas de salud especializadas en el proceso de envejecimiento.

b) Avanzar hacia un sistema de pensiones mixto, basado en la solidaridad, con instrumentos y esquemas contributivos y no contributivos. La mayor solidaridad social se da en los niveles social, entre generaciones y entre géneros mediante un componente de reparto .

c) La transformación hacia un sistema mixto debe tomar en cuenta los aspectos de cobertura, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera. El déficit en alguna de estas dimensiones provocaría intensas inconformidades sociales.

d) Diversificar la cartera de inversiones, para incrementar el rendimiento real del Fondo y mejorar la sostenibilidad financiera y actuarial al sistema.

e) Extender la cobertura de la pensión no contributiva a todas las personas en condición de pobreza, de forma articulada con el sistema de pensiones, con énfasis en personas trabajadoras en el sector informal, rural y doméstico.

f) Incorporar el enfoque de género en el sistema de pensiones, con medidas como igualdad de derechos previsionales a trabajadoras domésticas; otorgamiento de “bonos por hijo o hija”, como reconocimiento de la maternidad, y del trabajo no remunerado.

g) Eliminación de barreras físicas en el espacio y transporte urbano para facilitar la movilidad de personas con discapacidad y adultas mayores.

EJE ESTRATÉGICO 3.

Fortalecer la institucionalidad del Sistema de Protección Social Universal.

Objetivo

Contar con una institucionalidad fortalecida para la dirección, diseño, implementación, regulación y evaluación de medidas que se implementen en el marco del Sistema de Protección Social Universal e Integral, con enfoque de derechos humanos, ciclo de vida y género.

Acciones estratégicas

1. Implementar mecanismos de coordinación en los niveles político (presidencia y ministerios responsables de la priorización y diseño de las políticas sociales), nivel técnico (niveles directivos de ministerios) y nivel operativo (que tienen un rol en la implementación de programas y proyectos a nivel local e interactúan con la población objetivo), a quienes se suman el sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

2. Implementar la coordinación horizontal entre diferentes sectores que actúan en el marco del Sistema de Protección Social Universal (Ministerios y autónomas), considerando el rol de las políticas de protección social como enlace de las políticas sectoriales y de las políticas de promoción social.

3. Aumentar las capacidades técnicas y equipamiento del personal vinculado con el diseño, implementación y seguimiento de las políticas de protección social.

4. Garantizar la implementación de mecanismos de participación, evaluación y transparencia de la gestión de los programas de protección social que establece la Ley de Desarrollo y Protección Social.

5. Garantizar que el Sistema de Protección Social cuente con recursos suficientes y fuentes estables de financiamiento, a través de la fiscalidad progresiva.

4.4. CONCLUSIONES

El Salvador, como la mayoría de los países de América Latina experimenta déficits en los mecanismos de protección social, con sistemas fragmentados, con poca cobertura y con herramientas inadecuadas, dada la composición del mercado de trabajo caracterizado por el alto porcentaje de personas que trabajan como cuenta propia y en el sector informal.

Ante estos desafíos, en las últimas décadas, el país ha tenido avances en la configuración de un sistema de protección social universal, mediante la aprobación de nuevas normativas que buscan la inclusión de sectores excluidos, la ratificación de Convenios de la OIT y la implementación de programas y proyectos, especialmente no contributivos, destinados a población vulnerable.

La COVID-19 evidenció que aún existen debilidades en el ámbito de la protección social, pero también se abre la oportunidad de aprovechar los aprendizajes y fortalecer la generación de información, el diseño de herramientas para la protección social y el fortalecimiento de la institucionalidad.

La población salvadoreña está expuesta a un conjunto de riesgos y de problemas estructurales de desigualdad y pobreza, en todas las etapas de su curso de vida: infancia, adolescencia y juventud, adultez y vejez. La superación de esta situación supone la adopción de un Sistema de Protección Social.

En este marco, Oxfam propone una Agenda Nacional de Protección Social para la Reducción de las Desigualdades, como un insumo para que diversos actores de la sociedad salvadoreña discutan de manera abierta y democrática sobre las medidas que deben tomarse para que se alcance un nivel de bienestar suficiente e igualitario para lograr

el desarrollo personal y social, mediante la provisión de un conjunto de servicios y el acceso a un trabajo decente. Esta agenda propone un enfoque de universalidad, derechos humanos y curso de vida.

Para alcanzar estos objetivos se proponen tres ejes estratégicos: I. Mejorar la gestión de información social, los registros sociales y los registros de personas beneficiarias; II. Desarrollar un sistema de protección social universal e integral con enfoque de derechos humanos, ciclo de vida y género y III. Fortalecer la institucionalidad del Sistema de Protección Social Universal.

La implementación de esta Agenda tendría efectos positivos en el crecimiento económico y en las condiciones de vida de las personas, habría incrementos en la productividad, que están vinculados a mayores logros educativos, de salud y mejor distribución del uso del tiempo destinado al cuidado de niñas, niños y de otras personas dependientes, con lo que aportaría a reducir la conflictividad y se promovería la paz social. Estos son elementos fundamentales para promover la inversión y el surgimiento de iniciativas económicas.

Adicionalmente, las personas contarían con herramientas de apoyo para lidiar con riesgos en el ciclo de vida, que al concretarse afectan su bienestar y la acumulación de activos físicos, monetarios y de capital humano, rompiéndose los círculos de transmisión de la pobreza, creando contextos de mayor equidad e igualdad. Como resultado final, se espera la adopción de un gran pacto social a favor de la protección y la igualdad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V. (2022). Fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región.
- Arenas De Mesa, A. (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Santiago de Chile.
- Arenas De Mesa, A. (8 y 9 de junio de 2022). El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina y el Caribe. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_magistral_alberto_arenas_de_mesa.pdf
- Asamblea Legislativa. (1953). Decreto No. 1263 de 3 de diciembre de 1953 de Ley del Seguro Social. D.O. No. 226, tomo 161 de 11 de diciembre de 1953.
- Asamblea Legislativa. (1996). Decreto No. 927 de 23 de diciembre de 1996 de Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. D.O. No. 243, Tomo 333 del 23 de diciembre de 1996.
- Asamblea Legislativa. (2003). Decreto No. 1217 de 23 de abril de 2003 de Equiparación de Pensiones para Afiliados Optados, Comprendidos en el Art. 184 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. D.O. No. 171, Tomo 372 del 14 de septiembre de 2006.
- Asamblea Legislativa. (2006). Decreto No. 100 de 13 de septiembre de 2006 de Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. D.O. No.171 de 14 de septiembre de 2006 .
- Asamblea Legislativa. (2013). Decreto No. 376 de 28 de mayo de 2013 que reforma el Código de Trabajo . D.O. (separata) núm. 99 de 31 de mayo de 2013 .
- Asamblea Legislativa. (9 de abril de 2014). Decreto No. 647 de 9 de abril de 2014 de Ley de Desarrollo y Protección Social. Diario Oficial No. 68 Tomo 403.
- Asamblea Legislativa. (2015). Decreto No. 143 de 8 de octubre de 2015 de Reforma al Código de Trabajo. D.O. de 26 de octubre de 2015 No. 196 Tomo 409.
- Asamblea Legislativa. (2015). Decreto No. 143 de 8 de octubre de 2015 que modifica el inciso primero del artículo 309 del Código de Trabajo, referido al descanso por maternidad. D.O. Número 196, Tomo 409 de 25 de octubre de 2015.
- Asamblea Legislativa. (2017). Decreto No. 787 de Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones de 28 de septiembre de 2017. D.O. No. 180 Tomo No. 416 de 28 de septiembre de 2017.
- Asamblea Legislativa. (2019). Decreto No. 407 de 18 de septiembre de 2019 Reformas al Código de Trabajo. D.O. de 20 de septiembre de 2019 no. 176 Tomo 424.
- Asamblea Legislativa. (2020). Decreto No. 672 de 22 de junio de 2020 de Ley Especial de Inclusión de las Personas con Discapacidad. D.O. de 3 de septiembre de 2020 núm. 178 tomo 428.

- Asamblea Legislativa. (2021). Decreto No. 123 de 20 de agosto de 2021 de Ley Nacer con Cariño para un Parto Respetado y un Cuidado Cariñoso y Sensible para el Recién Nacido. D.O. N° 159, Tomo 432 de 23 de agosto de 2021.
- Asamblea Legislativa. (2022). Decreto 502 de 20 de septiembre de 2022 de Amor Convertido en Alimento para el Fomento, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna. Diario Oficial número 194, Tomo 437, del 14 de octubre de 2022.
- Asamblea Legislativa. (2022). Decreto No. 614 de 21 de diciembre de 2022 de Ley Integral del Sistema de Pensiones. D.O. No. 241, Tomo N° 437 de 21 de diciembre de 2022.
- Asamblea Legislativa. (2022). Decreto No.431 de 22 de junio de 2022 de Ley Crecer Juntos . Diario Oficial número 117, tomo 435 del 22 de junio de 2022.
- Atuesta, B., & Van Hemelryck, T. (2022). Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- Banco Mundial. (5 de junio de 2023). Actualización sobre la seguridad alimentaria. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update>
- Banco Mundial. (27 de abril de 2023). Tasa de mortalidad, bebés (por cada 1.000 nacidos vivos) - El Salvador, Costa Rica. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.IMRT.IN?locations=SV-CR>
- Barrientos, A., & Hulme, D. (2008). Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics.
- BCR/ONEC. (2020). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.
- Bertranou, F., Solorio, C., & Ginneken Van, W. (2002). Pensiones no contributivas y asistenciales Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- BID. (2006). Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina.
- Blofield, M., & Martínez, J. (2015). Are governments catching up? Work - family policy and inequality in Latin America. Discussion Paper No. 7 ONUMUJERES.
- CAPRES. (26 de abril de 2023). Portal de Transparencia. Organigrama. . Obtenido de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/organigrama>
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integra, un enfoque de derechos. Santiago de Chile.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2019). Conceptos ¿qué entendemos por protección social? Parte II. En S. CECCHINI, Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006- 2019. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2019a). Enfoques, orientaciones y debates en materia de protección social universal. En S. CECCHINI, Protección Social Universal en América Latina y el Caribe (págs. 32-42). Santiago de Chile: CEPAL.

- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2019). Conceptos ¿Qué entendemos por protección social? Parte I. En S. CECCHINI, Protección Social Universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, Simone, & Martínez, R. (2019). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. En S. CECCHINI, Protección Social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2010). Panorama Social de América Latina 2009. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2010). Panorama Social de América Latina 2010. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2015). Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2016). La matriz de la desigualdad en América Latina. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2018). La ineficiencia de la desigualdad CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2021). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. Santiago de Chile.
- CEPAL. (24 de abril de 2023). Desarrollo Social y COVID -19. Obtenido de Medidas de Protección Social para enfrentar el COVID- 19: <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/fichamedida.php>
- CEPAL. (2 de mayo de 2023). Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- CEPAL. (2 de mayo de 2023). Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- CEPAL. (s.f.). Observatorio de Igualdad de América Latina y el Caribe . Obtenido de <https://oig.cepal.org/es/indicadores/proporcion-tiempo-dedicado-al-trabajo-domestico-cuidado-no-remunerado-desglosado-sexo>
- CEPAL/OIT. (2014). Coyuntura Laboral de América Latina y el Caribe. Coyuntura Laboral de America Latina y el Caribe. Número 10.
- COMISCA. (4 de julio de 2021). Ministra de Salud de El Salvador instituye a la Comisión Nacional de Enfermedades Crónicas No Transmisibles. Obtenido de <https://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=60841&IDCat=3&IdEnt=143>
- CONAPINA. (27 de abril de 2023). Prontuario estadístico programas primera infancia. Obtenido de [file:///C:/Users/HP/Downloads/Prontuario_Programas_Primer_Infancia_1er.Trim_2023_\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/Prontuario_Programas_Primer_Infancia_1er.Trim_2023_(1).pdf)
- Diario Colatino. (4 de septiembre de 2021). Despidos en ISDEM y FISDL apuntan a cierre de las instituciones. Diario Colatino.
- ECOSOC. (1997). Resoluciones y decisiones del Consejo Económico social.

- EUROSOCIAL. (2020). Hacia una protección social transformadora en El Salvador. Herramientas Eurosocial No. 66.
- EUROSOCIAL. (2 de septiembre de 2021). Los países de la región SICA avanzan hacia sistemas de cuidado con el apoyo de EUROsociAL+. Obtenido de <https://eurosocial.eu/actualidad/paises-de-la-region-sica-avanzan-hacia-sistemas-de-cuidado-con-el-apoyo-de-eurosocial/>
- FAO. (s.f.). Hambre e Inseguridad Alimentaria. Obtenido de <https://www.fao.org/hunger/es/>
- FAO/PMA - Global Network Against Food Crises. (junio de 2023). Hunger Hotspots. FAO WFP early warnings on acute food insecurity. June to November 2023 outlook. Obtenido de <https://reliefweb.int/report/sudan/hunger-hotspots-fao-wfp-early-warnings-acute-food-insecurity-june-november-2023-outlook>
- Fernández, A., Borja, C., García, P., & Hidalgo, R. (2010). Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. ISI Argonauta; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Fischer, A. (2012). Inequality and the Universalistic Principle in the Post - 2015 Development Agenda. En Addressing Inequalities Global Thematic Consultation.
- FISDL. (24 de abril de 2023). Memoria de Labores 2018. Obtenido de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/finet-fisd/ documents/memorias-de-labores>
- Fitch Ratings. (30 de enero de 2023). Reforma de Pensiones Supondrá Nuevos Desafíos para la Industria Aseguradora Salvadoreña. Fitch Ratings.
- FUDECEN. (s.f.). Observatorio de Desigualdad Multidimensional en El Salvador. Obtenido de <https://observatoriodesigualdad.sv/dominios/condiciones-vida-confortable-seguras-e-independientes>
- FUDECEN y Oxfam. (2022). NI UN PASO ATRÁS. Cerremos las Brechas de Desigualdad Multidimensional en El Salvador.
- Gobierno de El Salvador. (2020). Crecer Juntos. Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano 2020 2030.
- Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E., & Ouerghi, A. (2008). The Design and Implementation of Effective Safety Nets for Protection & Promotion. Washinton DC: Banco Mundial.
- Heckman, J. (17 de abril de 2023). Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy. Obtenido de <https://heckmanequation.org/resource/invest-in-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-the-economy/>
- INJUVE. (24 de abril de 2023). Informe de Gestión Junio 2018 - Mayo 2019 . Obtenido de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/injuve/ documents/memorias-de-labores>
- Integrated Food Security Phase Classification. (june de 2022). IPC. Integrated Food Security Phase Classification. Understanding the IPC Scale . Obtenido de https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/communication_tools/brochures/IPC_Brochure_Understanding_the_IPC_Scales.pdf

- Ministerio de Hacienda (MH). Dirección General de Presupuesto. (2009). Aspectos generales del Plan Anticrisis en El Salvador. Boletín Presupuestario 4. Octubre - diciembre 2009. Año XIII.
- MINSAL. (2019). Informe de Labores 2018-2019. Reforma de Salud. Legado Salvadoreño a la Salud Universal.
- MINSAL. (2020). Memoria de labores 2019- 2020.
- Miranda Baires, D. (2014). Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador.
- OIT. (2000). C183 - Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).
- OIT. (2008). Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión. Ginebra.
- OIT. (2012). La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).
- OIT. (27 de abril de 2023). NORMLEX. Ratificaciones de El Salvador. Obtenido de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102835
- OIT. (27 de abril de 2023). Trabajo decente. Obtenido de <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>
- ONEC/BCR. (2020). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.
- ONEC/BCR. (2021). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020.
- ONEC/BCR. (2022). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2021.
- ONEC/BCR. (18 de abril de 2023). Canasta Básica Alimentaria. Obtenido de https://onec.bcr.gob.sv/ipc_consulta/ipc_dat.asp
- ONEC/BCR. (2023). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022.
- OPS. (18 de abril de 2023). Estrategia y plan de acción regional sobre los adolescentes y jóvenes. 2010-2018. Obtenido de <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2011/Estrategia-y-Plan-de-Accion-Regional-sobre-los-Adolescentes-y-Jovenes.pdf>
- OPS. (25 de abril de 2023). Tablero de los indicadores básicos. Perfil de país. Obtenido de <https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos/tablero-de-los-indicadores-basicos>
- OPS. (s.f.). Enfermedades crónicas no transmisibles. Obtenido de <https://www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles>
- OPS. (s.f.). Determinantes sociales de la salud. <https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud>.

- Órgano Ejecutivo. (2010). Decreto No. 74 de 31 de mayo de 2010 de Reglamento de creación y aplicación del régimen especial de salud y maternidad para los trabajadores del sector doméstico . D.O. No. 101, Tomo 387 del 1 de Junio de 2010.
- Órgano Ejecutivo. (2017). Decreto No. 38 de 28 de noviembre de 2017 de Reglamento de Creación y Aplicación del Régimen Especial por Riesgos Comunes y de Maternidad para los Salvadoreños Residentes en el Exterior y sus Beneficiarios. D.O. No. 184, tomo No. 417 del 4 de octubre de 2017.
- Órgano Ejecutivo. (2018). Decreto No. 13 de 15 de marzo de 2018 de Reglamento de Aplicación del Régimen Especial de Salud del Seguro Social para las Personas Trabajadoras Independientes y sus Beneficiarios. D.O. No. 55, Tomo 418 de 20 de marzo de 2018.
- Órgano Ejecutivo. (2019). Decreto No. 1 de 7 de enero de 2019 de Reglamento de aplicación del decreto legislativo n° 787 para el régimen especial de salud del seguro social a las personas no pensionadas que obtuvieron devolución de saldo, asignación o beneficios económicos. D.O. No. 4, Tomo 422 del 8 de enero de 2019.
- Presidencia. (27 de abril de 2023). Crecer Juntos. Obtenido de <https://crecerjuntos.gob.sv/nacerconcarino>
- Presidencia. (2023). Ref. 036-2023.
- Pribble, J. (2013). Welfare and Party Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.
- PROGRESAN - SICA. (13 de septiembre de 2021). Informe del Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda de la CIF, El Salvador. Julio 2021 - mayo 2022. Obtenido de https://www.sica.int/documentos/informe-del-analisis-de-inseguridad-alimentaria-aguda-de-la-cif-el-salvador-julio-2021-mayo-2022_1_128323.html
- Rivera, M., Argueta, C., Cisneros, G., Schwarzer, H., & Ortiz, J. (2020). Reforma del Sistema de Pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales. San Salvador: FUNDAUNGO/OIT.
- Rossel, C. (2016). Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas. Asuntos de género No. 135.
- Rossel, C. (22 al 26 de mayo de 2017). Infancia, adolescencia y juventud. Curso Internacional Instrumentos de Protección Social a lo Largo del Ciclo de Vida. Santiago de Chile.
- SISCA. (12 de diciembre de 2022). Este día se realizó el Taller de cierre de la acción de apoyo con El Salvador. Obtenido de <https://www.facebook.com/SGSISCA/posts/3025074777792671/>
- SISCA. (26 de noviembre). Plan para la Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia en Centroamérica y República Dominicana. Eurosocial, FAO, OIT y ONUHÁBITAT.
- SSF. (2023). Boletín estadístico previsional. Diciembre 2022. Obtenido de <https://ssf.gob.sv/estadisticas/informe-estadistico-previsional/>

- Ullman, H. (2015). La salud y las juventudes latinoamericanas y caribeñas. En D. T. (eds), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Santiago de Chile.
- UNFPA. (2021). *Llegar a cero embarazos en niñas y adolescentes- Mapa El Salvador 2020*.
- Urquilla, K. (23 de enero de 2023). Gobierno recorta fondos para pensión básica de adultos mayores en 2023.
- Valencia, D. (10 de mayo de 2023). Calificadora S&P: maniobra con fondos de pensiones dará alivio temporal al Gobierno de El Salvador. *El Economista*.
- Van Hemelryck, T., & BERNER, H. (2023). *Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en America Latina*. CEPAL.
- Velásquez, A. (2023). *Transformar el Futuro Conociendo el Presente. Situación de la Población Adulta Mayor en El Salvador*. MINDEL/UNFPA.

LA
PROTECCIÓN SOCIAL
ES MI
DERECHO



**PROTECCIÓN SOCIAL
PARA LA IGUALDAD**



 @OxfamCa

 @Oxfam_CA

 @Oxfam_CA