



Evaluación rápida frente al COVID-19

# Ingresos, vulnerabilidad y protección

de los hogares en El Salvador



**COVID-19  
RESPONSE**

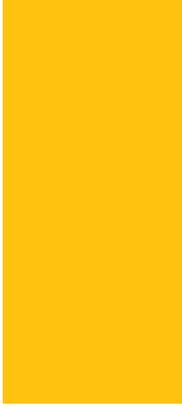


**NACIONES UNIDAS  
EL SALVADOR**





# Contenido



3	<b>1. Propósitos y alcances</b>
5	<b>2. Efectos económicos del COVID-19</b>
15	<b>3. Vulnerabilidad de los ingresos de los hogares salvadoreños</b>
16	3.1 Fuentes de ingresos
21	3.2 Protección social y empleo en El Salvador
22	<b>4. Protección social en El Salvador</b>
26	<b>5. Propuestas y recomendaciones</b>
30	<b>6. Referencias</b>
32	<b>7. Anexos</b>

# 1. Propósitos y alcance

El presente documento es un esfuerzo del Equipo País de Naciones Unidas, en el Marco de Respuesta Socioeconómica Inmediata ante el COVID-19 en El Salvador<sup>1</sup>.

El documento es una "evaluación rápida", que busca hacer recomendaciones de política para lograr una mejor recuperación<sup>2</sup> e identificar poblaciones y grupos que por sus características tienen un mayor riesgo de quedarse atrás y/o de verse perjudicado por las respuestas de política debido a su situación socioeconómica y ocupacional particular.

En su llamamiento a la solidaridad, António Guterres, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), resaltó que la pandemia del COVID-19 es esencialmente una crisis humana y que por ende, lo más importante debe de ser centrarse en las personas vulnerables. La pandemia COVID-19 es una crisis de al menos tres

dimensiones: sanitaria, humanitaria y económica.

Por su naturaleza, las emergencias sanitarias pueden hacer que el ingreso disponible de los hogares disminuya y aumenten los gastos médicos y sanitarios; las crisis económicas en cambio, generan que las personas pierdan sus trabajos por causa de la recesión o el deterioro de las relaciones comerciales (PNUD, 2014). Los esfuerzos por aplanar la transmisión de la pandemia COVID-19 reflejado en la curva epidemiológica, reducen la economía generando como consecuencia una recesión de la actividad económica por la necesidad de mantener aisladas a las personas contagiadas (Baldwin y di Maduro, 2020:8). La crisis económica y sanitaria que ocurren de manera subsecuente, exacerbando las necesidades humanitarias de atención y por ello la pandemia del COVID-19 se convierte en una crisis sanitaria, humanitaria y económica. La conjunción de elementos

---

1. Las Agencias, Fondos y Programas que participaron en la conceptualización, redacción y revisión de la primera versión de este son: el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), representantes del Grupo de Trabajo Interagencial de Igualdad con derechos, y con el acompañamiento técnico de la Oficina de la Coordinación Residente de Naciones Unidas. Se agradece a Victor Tablas del Proyecto Infosegura –PNUD y Julius Durán, por el apoyo brindado en las estadísticas utilizadas.

2. Recuperar mejor hace alusión al principio de build back better

económicos y sanitarios ha generado efectos disruptivos en las dimensiones constitutivas del desarrollo humano y en los espacios en donde se impulsan las capacidades como el hogar, la escuela y el trabajo. Las medidas no farmacéuticas imponen límites a la posibilidad de continuar procesos educativos, tener acceso a los servicios de salud y garantizar niveles de vida; también tiene efectos potenciales como el abandono escolar, el incremento de enfermedades prevenibles, la pérdida de medios de subsistencia y el incremento de la violencia social e intrafamiliar y/o deterioro de la convivencia.

La pandemia del COVID-19, sorprende a los hogares salvadoreños en condiciones preexistentes de vulnerabilidad y privaciones en múltiples dimensiones del bienestar. Solo en El Salvador cerca del 70% de las personas trabajadoras (población ocupada) son informales, lo cual implica que buena parte de la población no está cubierta por los sistemas de seguridad social ni previsional. Si bien la seguridad social y previsional son dos políticas contributivas de bienestar social, el país tampoco cuenta a esta altura con suficientes alternativas no contributivas de protección social que protejan a las personas y les hagan resilientes. En ese sentido el ingreso, y particularmente el ingreso laboral, se convierte en una variable determinante del nivel de vida y del bienestar pues este último

está estrechamente ligado al mercado (Esping-Andersen, 1990).

La evaluación de vulnerabilidad frente al COVID-19, basada en la medición de pobreza multidimensional (PNUD, 2020a), señaló seis privaciones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que representa factores de riesgo, estos son: los accesos a agua potable, servicios de salud, saneamiento, seguridad social, el hacinamiento, y el subempleo. El IPM muestra que 68 % de los hogares no cuenta con seguridad social, y otro estudio dice que el 62 % están en condición de subempleo e inestabilidad laboral, lo que refuerza que los hogares son vulnerables al desempleo, la pérdida de ingresos y medios de vida, y la pérdida de beneficios de seguridad social contributiva.

Las condiciones preexistentes de informalidad, pobreza y vulnerabilidad hacen que las personas en los países menos desarrollados tengan menor resiliencia a los shocks económicos, como el generado por la pandemia; debido a la existencia de débiles sistemas de protección que tienden a concentrar beneficios en trabajadores formales (Gray y Ortiz-Juárez, 2020).

Por esa razón, la protección social resiliente y favorable a las personas en condición de pobreza es una de las líneas estratégicas del Marco Socioeconómico de Naciones Unidas, pues, éste invita a

construir sistemas basados en derechos que protejan frente al riesgo, aunque se reconoce la debilidad de muchos de estos sistemas en varios países y el desafío de no contar con suficientes recursos.

El Marco también identifica poblaciones en riesgo que experimentan más alto grado de marginalización y vulnerabilidad<sup>3</sup>, con riesgo de quedarse atrás<sup>4</sup>. Dichos grupos conjugan otras vulnerabilidades económicas, sociales y ambientales propias de su contexto, que hace necesario conocerlas para poder dar respuestas frente a la pandemia y a su recuperación.

Esta evaluación busca evidenciar cómo los mecanismos de protección social en el país están altamente relacionados con el empleo formal y como quienes se encuentran en condiciones de informalidad laboral son sujetos de vulnerabilidad y desprotección social por la insuficiencia de mecanismos contributivos o no contributivos; también busca sugerir algunas iniciativas que pueden contribuir a cerrar las brechas de protección social para atender a quienes se encuentran excluidos, marginados y vulnerables a la pandemia y que lo estarán también en la fase de recuperación.

3. Entre estos grupos se encuentran: mujeres, personas mayores; niños, niñas, adolescentes y jóvenes; personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes, personas refugiadas de- splazadas internas o en riesgo de desplazamiento, minorías, personas privadas de libertad, habitantes de asentamientos precarios, personas que viven con VIH, pequeños productores, habitantes de zonas rurales; personas en inseguridad alimentaria, en extrema pobreza, población LGBTI, entre otros.

4. Idem.



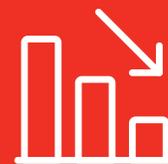
## 2. Efectos económicos del COVID-19

La pandemia del COVID-19, ha golpeado y generado al mundo entero, un alto grado de incertidumbre en las personas y en los mercados financieros internacionales, debido al desconocimiento de cuánto podría durar la pandemia, las posibilidades del desarrollo de una vacuna y/o tratamientos efectivos, y de la capacidad de respuesta que tendrán los sistemas de salud. A pesar de la incertidumbre, las acciones de los Estados ante la pandemia han sido comunes y predecibles en el sentido que casi todos los países han tenido que imponer severas políticas de distanciamiento social, cierres laborales y escolares, generando dificultades económicas casi inmediatas, y por ende requiriendo medidas audaces contra la recesión (Baldwin y di Maduro, 2020).

El Salvador no ha sido la excepción en la aplicación de medidas de distanciamiento social. El país estableció restricciones estrictas a la entrada de viajeros, cierre de fronteras, limitaciones de movilidad interna, suspensión de actividades educativas presenciales, actos públicos y del transporte colectivo de pasajeros; también se estableció cercos sanitarios y una cuarentena domiciliar inicialmente para un período de 30 días la cual dio inicio el 21 de marzo de 2020, pero que tuvo prórrogas sucesivas hasta el mes de junio.

Al igual que en otros lugares, las medidas han generado una crisis económica y social que todavía no terminan de cuantificarse, sin embargo, se anticipa que ciertos sectores podrían ser más afectados que otros según la intensidad de los efectos de la crisis. Los sectores y actividades económicas pueden clasificarse en tres grupos según la magnitud de los efectos de una crisis, (fuerte, significativo y moderados). Entre los sectores con efectos fuertes se encuentran: el comercio mayorista y minorista; la industria cultural tradicional, reparación de bienes, hoteles, restaurantes, transporte, moda y automóviles (Cepal, 2020a: 4).

Si bien se prevé una recuperación lenta y gradual entre distintos sectores, a nivel macroeconómico ya se han indicado posibles vías de transmisión por las que pueden afectarse las economías emergentes como: a) el efecto directo de las intervenciones no farmacéuticas en la actividad económica que implican restricciones a la movilidad o distanciamiento social, afectando negocios con alta interacción social; b) el debilitamiento de los términos de intercambio que afecta las exportaciones de los bienes que están experimentando caída en los precios; este es el caso de los productos básicos (commodities), lo que tiene un impacto también en las finanzas públicas; c) el choque financiero y económico global que implica un shock de liquidez, con salidas de capital, aumento de los costos de financiamiento y el colapso en el acceso a mercados de capital; con una devaluación de sus monedas (Hevia y Neumeyer, 2020).



Los sectores con mayores efectos por la pandemia son: el comercio mayorista y minorista; la industria cultural tradicional, comercio, reparación de bienes, hoteles y restaurantes, transporte, moda y automóviles (Cepal, 2020a: 4).

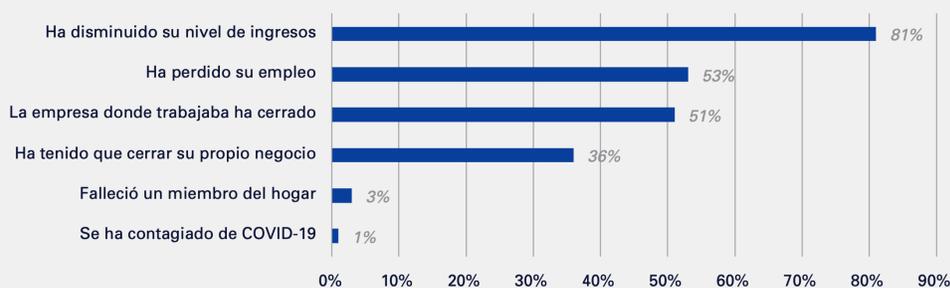
Otros autores señalan también el impacto en la transmisión a través de los flujos de efectivo, particularmente a través de los envíos de remesas (Hausmann, 2020; Cepal, 2020). Además, se anticipa una crisis de expectativas que contraigan la inversión privada, restrinja el consumo y estimule el ahorro. La afectación de los niveles de desarrollo humano es otro de los efectos esperados de la pandemia COVID-19, pues a nivel global el Índice de Desarrollo Humano (IDH) podría retroceder a niveles de treinta años atrás en algunas de sus dimensiones debido a la contracción de los ingresos (a niveles mayores a los de la Gran Depresión), afectando la salud (causando directamente un número de muertos de más de 300,000 e indirectamente conduciendo potencialmente a 6,000 adicionales muertes de niños todos los días por causas prevenibles durante los próximos 6 meses), y la educación (a través de tasas efectivas de inasistencia en educación primaria explicadas por la imposibilidad de acceder a Internet) (PNUD, 2020b). Todo ello sin contar los efectos indirectos y menos visibles de la violencia doméstica.

En esta sección se recorren algunos de los efectos económicos sobre la economía salvadoreña como antecedentes de esta evaluación, entre los que se presentan: la disminución de los ingresos familiares, la disminución en el empleo formal, la caída de remesas y el aumento del déficit fiscal.

## Disminución del ingreso familiar

Uno de los efectos inmediatos de las medidas no farmacéuticas o de distanciamiento, ha sido la disminución de ingresos de las personas. De acuerdo con un sondeo nacional de opinión pública sobre los efectos que han atravesado los hogares salvadoreños<sup>5</sup>, el 81 % de informantes reportó una disminución de su nivel de ingreso, 53 % reportó haber perdido su empleo, 51 % el cierre de empresas donde trabaja y 36 % haber cerrado un negocio propio (Ver Gráfico 1).

**Gráfico 1. Situaciones que ha atravesado alguien en el hogar a raíz de la crisis COVID-19**

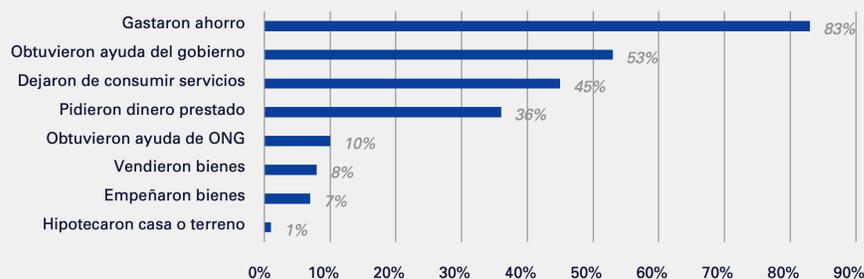


Fuente: Naciones Unidas, 2020

5. El sondeo fue realizado entre el 19 de mayo y el 3 de junio

Entre las acciones tomadas en el hogar para solucionar la pérdida de ingresos ocasionada ante la crisis del COVID-19, un 83 % reportó haber tenido que recurrir a gastar ahorros, 53 % haber obtenido ayuda del gobierno, 45 % dejaron de consumir servicios, 36% ha pedido dinero prestado, 10 % obtuvieron ayuda de alguna Organización no Gubernamental, 8% vendieron bienes y 7 % empeñaron bienes (Ver Gráfico 2).

**Gráfico 2. Acciones tomadas en el hogar para solucionar la pérdida de ingresos ocasionada por la crisis Covid-19**



Fuente: Naciones Unidas, 2020

El uso de ahorros como medida para enfrentar la crisis de la pandemia tiene efectos inter-temporales en el bienestar que podrían llegar a convertirse incluso en efectos intergeneracionales, pues el uso de estos recursos en un contexto futuro adverso para la generación de ingresos y de medios de vida hace pensar que el bienestar podría estar amenazado en el mediano plazo y de ser estos efectos muy duraderos, podrían también afectar de manera intergeneracional de padres a hijos.

## Disminución del empleo formal

Una de las condiciones preexistentes relevantes en la población ocupada es la prevalencia del trabajo en el sector informal. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo informal se refiere a las personas que en la ley o en la práctica cuentan con empleos que no están protegidos en la legislación laboral, que no están cumpliendo obligaciones de impuestos o no están asociados a sistemas de protección social, por lo que no cuentan con los beneficios del empleo. La naturaleza formal o informal del puesto de trabajo ocupado de un empleado se determinará sobre la base de criterios operativos como las contribuciones a la seguridad social por parte del empleador, en nombre del empleado, el derecho a licencia por enfermedad y licencia anual remunerada (OIT, s.f.: 8).



Entre las acciones tomadas en el hogar para solucionar la pérdida de ingresos ocasionada ante la crisis del Covid-19, un 83% reportó haber tenido que recurrir a gastar ahorros. El uso de ahorros como medida para enfrentar la crisis de la pandemia tiene efectos inter-temporales en el bienestar que podrían llegar a convertirse incluso en efectos intergeneracionales.

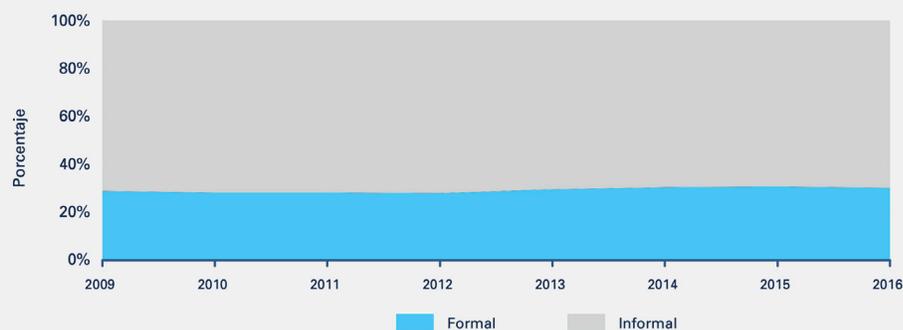
En El Salvador el sector informal es el segmento del mercado de trabajo compuesto por: asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones que no son profesionales, técnicas, gerenciales o administrativos (DIGESTYC, 2018). El sector formal, se refiere, al segmento del mercado de trabajo compuesto por: asalariados y trabajadores en establecimientos de 5 o más trabajadores; trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de cinco o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial administrativos (DIGESTYC, 2018).

En la última década ha habido pocas variaciones en la proporción entre empleo formal e informal, la cual respectivamente se ha mantenido en 30% y 70% de la población ocupada (ver Gráfico 3). Otra característica relevante del mercado laboral es la insuficiente creación de empleos, pues se calcula que entre el periodo 2008-2016 un promedio de 54.5 mil personas ingresaron cada año a buscar un empleo o en otras palabras a engrosar la población económicamente activa, sin embargo, entre solamente 12 mil encontraron un trabajo con seguridad social, 35 mil ingresaron a laborar en la informalidad y 7.2 mil formaron parte del desempleo (Argumedo y Oliva, 2017).



En la última década ha habido pocas variaciones en la proporción entre empleo formal e informal, la cual respectivamente se ha mantenido en 30% y 70% de la población ocupada.

**Gráfico 3. Ocupados por sector de ocupación**



Fuente: elaboración propia con base en Argumedo y Oliva, 2017.

De acuerdo con el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), los efectos de las medidas de combate a la pandemia COVID-19 comenzaron a manifestarse a partir del mes de marzo de 2020, cuando comenzó a observarse una reducción gradual en el número de patronos que presentan planillas al ISSS. En el mes de abril de 2020, presentaron planilla un total de 33,952 patronos, lo cual es 2 % menos que en el mes de marzo, la cifra que implica que 34,964 trabajadores aproximadamente se quedaron sin cobertura de seguridad social (ISSS, 2020).

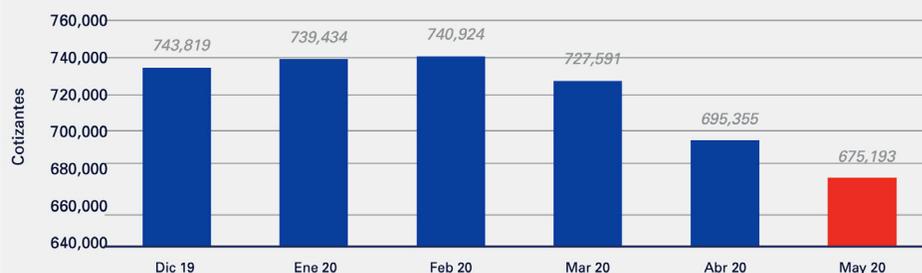
Al comparar los trabajadores reportados en abril de 2020 con el mismo mes del año anterior la cifra reportada a nivel total señala una disminución de -2.1% de trabajadores. Al desagregar a nivel de sector público y privado, el sector privado reporta una reducción de -3.5%: y por su parte el sector público un incremento de 3.7 %. En el sector privado las actividades más afectadas por la pandemia fueron: la industria manufacturera, el comercio, restaurantes, hoteles y el sector servicios (ISSS, 2020).

La Encuesta dinámica empresarial de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), del mes de mayo muestra que el indicador de empleo registra una caída de -25,9, lo cual anticiparía las reducciones en el empleo de los meses subsiguientes a los reportado por las cifras oficiales.

El número de cotizantes mensual al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), puede también utilizarse como variable proxy para anticipar los efectos sobre el empleo formal<sup>6</sup>.

Según datos de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) a mayo de 2020, se registraron 675,193 cotizantes al SAP frente a los 695,355 reportados el mes anterior. La caída entre ambos meses es igual a 20,162 cotizantes menos equivalente a una disminución del 3%. Entre febrero y junio de este año, la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), reporta una disminución de 97,107 cotizantes siendo las cinco actividades económicas con mayor reducción en términos absolutos más afectadas: el comercio, servicios, la construcción, industria manufacturera, y sectores de restaurantes y hoteles.

**Gráfico 4. Cotizantes al SAP, diciembre 2019-mayo 2020**



Fuente: elaboración propia con base a datos SSF.

Hay que señalar que entre todas las actividades y sectores existen algunos con mayor nivel de afectación, como ocurre con las industrias creativas y culturales, y entre ellos de manera particular los gestores del patrimonio cultural (museos, parques arqueológicos, teatros e inmuebles históricos y salas de exposición), restaurantes y el sector de turismo.

Una encuesta del Ministerio de Cultura reveló que la mayoría trabajan de manera informal y que solamente el 3,3% de los trabajadores del sector cultural encuestados paga seguridad previsional en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). Esta información muestra la fragilidad del sector, el cual es de los más golpeados por las medidas sanitarias en el marco de la pandemia COVID-19.

6. Esto constituye un proxy ya que se reportan los cotizantes al mes anterior, por lo que en algunos casos podrían reflejar retraso en el pago de las cotizaciones o mora por parte del empleador, pero no necesariamente la pérdida del empleo.



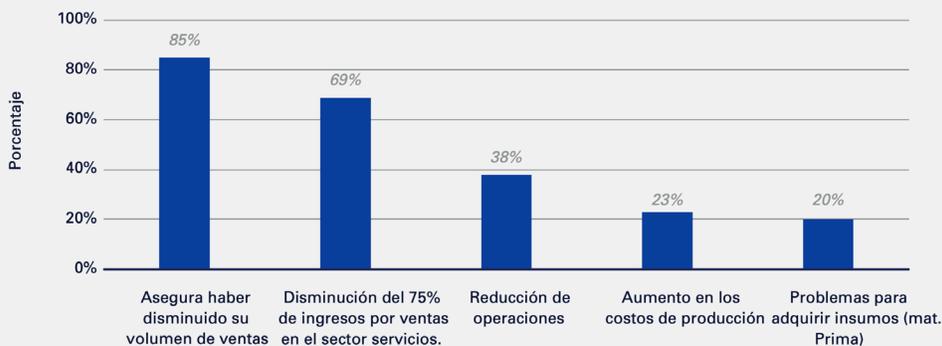
Entre todas las actividades y sectores existen algunos con mayor nivel de afectación, como ocurre con las industrias creativas y culturales, y entre ellos de manera particular los gestores del patrimonio cultural, restaurantes y el sector de turismo. Solamente el 3.3% de los trabajadores del sector cultural encuestados paga seguridad previsional en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP).

## Informalidad e inseguridad

Las medidas sanitarias de confinamiento y distanciamiento social para aplacar la potencial crisis sanitaria del COVID-19 tienen repercusiones en la actividad económica del sector formal e informal<sup>7</sup>.

Distintas gremiales empresariales realizaron sondeos para conocer el impacto de las medidas de emergencia en la economía de la micro, pequeña, mediana y gran empresa<sup>8</sup>, entre ellos la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL). Dicho sondeo realizado durante la primera semana de vigencia de las medidas de cuarentena (23/03/2020), a partir de una muestra de 301 empresas que corresponde al 14% del total de sus afiliados muestra que 85 % de los entrevistados reportó disminución en sus ingresos por venta, siendo el sector servicios el que resultado más afectado. Otro 69 % respondió que las ventas disminuyeron hasta en 75 %, otro 38 % manifestó reducción en sus operaciones, 23 % aumento en los costos de producción y finalmente un 20 % respondió que ha enfrentado dificultades para adquirir insumos para producir.

**Gráfico 5. Impacto percibido frente a medidas de emergencia de agremiados a CAMARASAL**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta publicada por CAMARASAL, 2020.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha señalado que las restricciones a la circulación y la interrupción o reducción de las actividades económicas conllevan tres potenciales consecuencias sobre las empresas del sector informal, entre ellas: 1) la pérdida inmediata de ingresos; 2) la expansión de la economía informal tras el colapso financiero y el cierre permanente de las micro, pequeñas y medianas empresas del sector formal, que desencadenaría un aumento sin precedentes del desempleo y el subempleo; 3) potencial reestructuración en gran escala de las actividades económicas provocando una expansión de la economía informal o bien una redistribución de la mano de obra del sector informal (y del sector formal) hacia sectores económicos menos afectados o sectores con demanda de consumo que podrían recuperarse más rápido (OIT, 2020:3).

7. El sector informal es el segmento del mercado de trabajo compuesto por: asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones que no son profesionales, técnicas, gerenciales o administrativos. El sector formal, se refiere, al segmento del mercado de trabajo compuesto por: asalariados y trabajadores en establecimientos de 5 o más trabajadores; trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de cinco o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial administrativos (DIGESTY, 2018).

8. A diferencia de la definición de sector informal, esta clasificación se basa en el número de empleados, considerando como micro aquellas hasta 10 empleados, pequeñas las de 11 a 50 empleados, las medianas las de 51-100 empleados y la grande los de 101 empleados y más.

Existe evidencia de los vínculos y efectos entre la economía informal, crimen organizado y la economía criminal, dado que la primera es permeable a la actividad delictiva en diversos niveles (UNODC, 2020). Tomando en cuenta la considerable proporción que representa la economía informal en el país y que ésta se podría incrementar a medida aumente el desempleo y disminuya la actividad económica, se vuelve necesario anticiparse a potenciales efectos, pues la vinculación entre las organizaciones criminales y la economía informal es significativa, por tanto se puede esperar que al aumentar la informalidad, las organizaciones criminales puedan encontrar una ventana de oportunidad para extenderse y fortalecerse, desencadenando una nueva ola de violencia debido a la lucha entre organizaciones criminales por obtener control de territorios (UNODC, 2020:12).

Desde 2016 se viene registrando una sostenida reducción en la tasa anual de homicidios, la cual al cierre del año 2019 alcanzó un valor de 59.6 por cada 100,000 habitantes. Dicha tendencia se ha mantenido a lo largo del año y acrecentado durante la emergencia, según los registros de la Mesa Técnica Interinstitucional para la Conciliación de Cifras de Víctimas de Homicidios y Femicidios. El mes de mayo cerró con 64 homicidios, ubicándose como el mes con el menor número del que se tenga registro histórico y al 31 de mayo se reportó un acumulado de 516 homicidios lo cual fue 62 % menos que el mismo periodo de 2019 (DIA, 2020).

A pesar de la significativa reducción en la violencia homicida, es importante recordar que persisten otras formas y manifestaciones de violencia cuya atención se ve limitada en un contexto como el de la pandemia del COVID-19. En ese sentido existen dos poblaciones que enfrentan retos significativos por violencia, y que sin duda tendrán retos para incorporarse al mercado laboral en un contexto de recesión, estos son; la población desplazada forzosamente y la población retornada.

El informe del Ministerio de Justicia y Seguridad y Pública (MJSP), sobre la "caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador" publicado en 2018, estima que entre 2006-2016, el 1.1 % de las familias que residían en el país (equivalente a 71,500 personas), manifestó que al menos uno de sus integrantes se vio obligado a cambiar su lugar de residencia dentro de El Salvador como resultado o para evitar los efectos de la violencia.



Existe evidencia de los vínculos y efectos entre la economía informal, crimen organizado y la economía criminal, dado que la primera es permeable a la actividad delictiva en diversos niveles (UNODC, 2020).



Previo a la pandemia, la población desplazada forzosamente enfrentaba una condición de vulnerabilidad debido en parte a la necesidad de autosuficiencia, la búsqueda de redes de protección, la incertidumbre en la tenencia de vivienda, y por la búsqueda de empleo e ingresos. En el contexto de pandemia se puede esperar que las personas que aún no se han desplazado pero que se encuentran en situación de riesgo, decidan hacerlo al levantarse las restricciones de movilidad, y en consecuencia enfrentarán las mismas dificultades de inserción económica debido a la recesión y al desempleo (ACNUR, 2020).

Por su parte, la población migrante retornada también está enfrentando retos adicionales para acceder a servicios esenciales de protección, reincorporarse al mercado laboral y reintegrarse de forma sostenible en sus comunidades. Según cifras oficiales de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), entre enero y junio de 2020 regresaron 7,466 personas migrantes retornadas, de las cuales 1,504 ingresaron en el periodo de abril a junio. El 75.3 % y el 24.4 % de toda la población migrante retornada durante 2020 proviene de Estados Unidos y México, respectivamente.

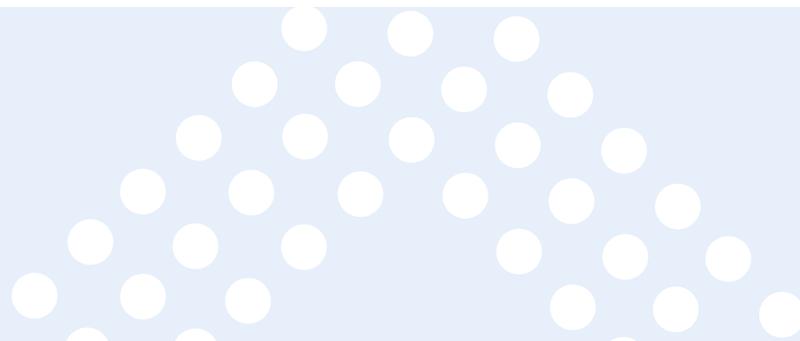
De acuerdo con el reporte de la Encuesta de Medios de Vida a Población Migrante Retornada en El Salvador para el periodo del 13 de abril al 18 de mayo de 2020, hay un porcentaje de estas personas que enfrentan vulnerabilidades asociadas a factores de violencia o inseguridad. El 26.3 % de las personas retornadas manifestó haber experimentado desplazamiento propio o de alguien del hogar por motivos de violencia, 25.0 % expresó inseguridad o violencia como motivo de migración y 11.6 % reportó que no puede regresar a su comunidad de origen (OIM, 2020). Además, hay un 5.2% de la población con un perfil de alta vulnerabilidad, ya que presenta los tres factores (desplazamiento forzado, migración por motivo violencia, y, no puede regresar a su comunidad de origen).

De igual forma, se deben considerar los desafíos para incorporar a las personas migrantes retornadas en el mercado laboral formal dadas las limitaciones a la movilidad y demás consecuencias de la pandemia por COVID-19. Los datos del reporte OIM 2020 muestran que el 95 % de todas las personas en la muestra han tenido alguna experiencia de trabajo, ya sea en El Salvador o en el exterior. Sin embargo, los perfiles de hombres y mujeres están en su mayoría asociados a actividad de la economía informal.

En el caso de los hombres el 42.6% reportó ocupación en agricultura y ganadería, 26.4 % en construcción, 9.4 % conductor y operador de equipo móvil y 9.4 % en la industria del metal y mecánica. En las mujeres, el 23.6 % reportó ocupación en limpieza, 20 % en ventas, 10.9 % en agricultura y ganadería, y 10.9 % en servicios personales (OIM, 2020). Por lo tanto, será clave el diseño de programas en el sector formal que potencien la vasta experiencia laboral de esta población en actividades que no se han visto afectadas por la pandemia.



En el contexto de pandemia se puede esperar que las personas que aún no se han desplazado pero que se encuentran en situación de riesgo, decidan hacerlo al levantarse las restricciones de movilidad, y en consecuencia enfrentarán las mismas dificultades de inserción económica debido a la recesión y al desempleo (ACNUR, 2020).



## Caída en el flujo de remesas familiares

La recesión en Estados Unidos, principal socio comercial y lugar de residencia de la mayoría de migrantes salvadoreños, cuyo envío de remesas representa el 20% del PIB tendrá un fuerte impacto en la economía del país. Para 2019, en total 468,550 hogares recibieron remesas familiares, que constituyen el 24.1% de los hogares del país y de los cuales el 48.4% tenían jefaturas de hogar de mujeres.

La reducción de remesas familiares incide en la liquidez a nivel macroeconómico y microeconómico, y expondrá a muchas familias a un riesgo de pobreza al no contar con las remesas para su subsistencia. De esta cercana vinculación de la economía nacional con la de Estados Unidos, se estima efectos que por cada punto porcentual que se contrae la economía de Estados Unidos, la economía de El Salvador lo hace en 0.8 puntos porcentuales (BCR citado en BID, 2020).

En el 2019 el país recibió \$ 5,650 millones por concepto de remesas; estas remesas hacen posible soportar el elevado déficit de la balanza comercial. En ese año, el comercio exterior tuvo un saldo negativo en la balanza comercial de \$6,074 millones, que, de no ser por las remesas, sería imposible sostener la dolarización.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ha estimado que en América Latina y el Caribe los flujos de remesas familiares

podrían contraerse entre un 10 % y un 15 % en 2020 (CEPAL, 2020a: 10) En el caso de El Salvador se prevé que la disminución remesas sea de 20%, lo que implica una disminución de entre \$1,464 millones a \$2,080 millones de dólares (Fusades, 2020a).

Los datos del Banco Central de Reserva reportan entre enero y mayo de 2020 una disminución del 11.6 % en la recepción de remesas. Hasta el cierre de mayo de 2020 se reportó un acumulado de \$2,015.1 millones de dólares respecto a los \$2,279.6 reportados en el mismo periodo del año anterior. También en comparación al año anterior, los montos mensuales de remesas familiares comenzaron a reducirse en marzo cuando disminuyeron \$52.5 millones de dólares, pero fue en abril cuando se alcanzó la reducción más drástica de \$191.7 millones con respecto al mismo mes del año anterior; para mayo la reducción reportada fue de \$91.2 millones.

Los flujos de remesas están altamente condicionados por la actividad económica de Estados Unidos y el desempleo hispano en ese país. De acuerdo con el Buró de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, la tasa de desempleo hispano en 2020 pasó de 6.0 % en marzo y se incrementó a 18.9 % en abril, 17.6 % en mayo y 14.5 % en junio.

g. <https://www.bls.gov/news.release/empst.t03.html>



Se estima efectos que por cada punto porcentual que se contrae la economía de Estados Unidos, la economía de El Salvador lo hace en 0.8 puntos porcentuales.

**Gráfico 6. Monto de remesas familiares mensuales enero-mayo 2019-2020**



## Aumento del déficit y limitado espacio fiscal

La política fiscal tiene un papel central en la mitigación del impacto social y económico de la pandemia del COVID-19, pero también tendrá un papel fundamental en la recuperación de la actividad económica y la atención de los grupos más vulnerables.



La política fiscal enfrentará limitaciones para aportar en la reactivación económica vía estímulo de la demanda agregada porque en el contexto actual existen restricciones también del lado de la oferta agregada.

Antes de la pandemia del COVID-19 el Fondo Monetario Internacional (FMI,) ya sugería la necesidad de un ajuste fiscal de alrededor del 2 % del PIB con el fin de consolidar la posición fiscal, garantizar el cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal y colocar la deuda en una trayectoria firmemente decreciente. En abril de 2020 el FMI aprobó la solicitud de asistencia de emergencia de aproximadamente \$389 millones para El Salvador, esto último, en el marco del Instrumento de Financiamiento Rápido para enfrentar la pandemia del coronavirus y ha señalado la necesidad de ampliar temporalmente el déficit fiscal para preservar la salud pública y contener el impacto económico. El organismo también ha exhortado a que las medidas temporales concluyan el año entrante y realizar un ajuste fiscal gradual a partir del 2021 con el objetivo de lograr un equilibrio fiscal primario del 3.5 % del PIB para finales de 2024, y colocar a la deuda pública sobre una trayectoria firmemente decreciente para alcanzar el 60 % del PIB en 2030.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la pandemia ha tenido impacto inmediato en la liquidez de la Caja Fiscal; principalmente debido a la disminución de los ingresos fiscales como resultado del deterioro de la actividad económica. Al cierre de mayo de 2020, la reducción acumulada de los ingresos corrientes y contribuciones respecto a igual periodo de 2019 es de \$366.5 millones de dólares y de \$612.9 millones, respecto a la programación presupuestaria. La caída de ingresos ha sido cubierta mediante reasignaciones presupuestarias y endeudamiento público (Ministerio de Hacienda, 2020).

La reducción de la actividad económica tendrá un impacto en los ingresos tributarios, debido a la disminución de ingresos que afectará el impuesto sobre la renta y la disminución en consumo que afectará el IVA, estos dos impuestos representan el 80 % de los ingresos del sector público no financiero (Ministerio de Hacienda, 2020).

Los gastos también se verán aumentados por las demandas que plantea la atención de la crisis. Debido a ello, la Asamblea Legislativa aprobó la suspensión temporal del cumplimiento de los parámetros e indicadores fiscales contenidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF) y autorizó la gestión de financiamiento complementario hasta por \$3,000 millones de dólares. Se espera que los recursos para el financiamiento en el marco de la emergencia del COVID-19, provengan principalmente de las multilaterales (cerca del 55% del total aprobado \$3,000 millones) (Ministerio de Hacienda, 2020).

Dos efectos directos se esperan como consecuencia del endeudamiento. El primero es el aumento de los costos de financiamiento, lo cual se recrudecerá a medida aumente el nivel de deuda pública (actualmente cercana al 70% PIB). De ser aprobado el financiamiento autorizado, el servicio de la deuda pública en 2021 podría alcanzar el 10% del PIB y el 30 % del presupuesto del sector público no financiero del año 2020 (ICEFI, 2020). La combinación de un endeudamiento de \$ 2,986 millones de dólares junto a la caída del PIB de 7.4 %, llevaría a que el porcentaje de deuda respecto a PIB subiera a 93.9 % (Fusades, 2020a). El otro es el efecto intergeneracional del endeudamiento pues gran parte de la deuda deberá ser pagado por las futuras generaciones, lo cual restringiendo su capacidad fiscal y el margen de inversión en áreas fundamentales de desarrollo que transformen las condiciones de las próximas generaciones.

Las medidas fiscales tomadas hasta ahora han estado centradas en mitigar el impacto social y económico inmediato de la crisis, sin embargo, no hay que perder de vista que el espacio fiscal depende del nivel de deuda pública y el resultado global de las operaciones del gobierno central (CEPAL, 2020b), lo cual podría condicionar la posibilidad de impulsar medidas de reactivación más allá de este año, lo cual podría alargar la duración de la recesión.



Gran parte de la deuda deberá ser pagado por las futuras generaciones, lo cual restringiendo su capacidad fiscal y el margen de inversión en áreas fundamentales de desarrollo que transformen las condiciones de las próximas generaciones.

# 3. Vulnerabilidad

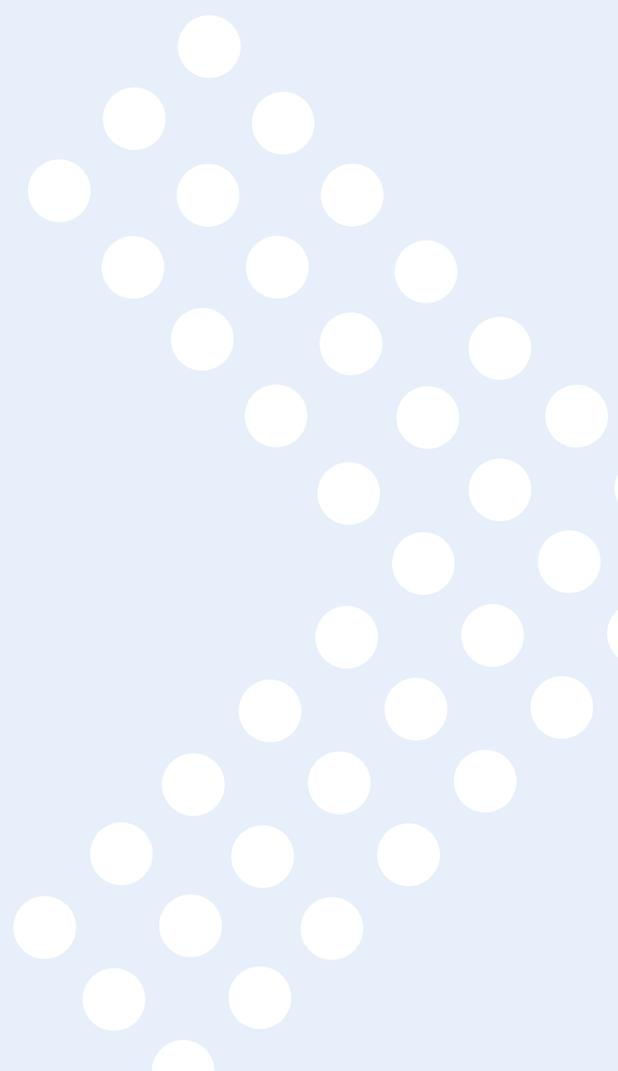
## de los ingresos de los hogares salvadoreños

Las crisis económicas al igual que la pandemia afecta a algunos grupos más que a otros, por ello es fundamental la identificación de poblaciones en riesgo. Las vulnerabilidades estructurales se solapan con otras relacionadas a los contextos o el ciclo de vida, lo cual arrecia inseguridades económicas, ambientales, físicas y de salud.

El ingreso es una variable determinante para entender y explicar la vulnerabilidad. Particularmente en sociedades como la salvadoreña, donde la baja cobertura de los sistemas de protección social hace que los riesgos deban ser asumidos por las familias, mediante la redistribución interna de funciones o mediante el acceso a mercados.

Cabe destacar que el ingreso es determinante del nivel de pobreza, y por ello se utiliza como medida de bienestar de un hogar en las mediciones, en donde aquellos hogares cuyos ingresos son menores al costo de una Canasta Básica Alimenticia (CBA), son considerados hogares en estado de pobreza extrema. Aquellos cuyos ingresos se encuentren entre el costo de la CBA y el costo de la Canasta Ampliada (dos veces el costo de la CBA) se especifican como hogares en estado de pobreza relativa.

En El Salvador se reconoce que los hogares reciben ingresos en dinero o en especie (bienes y servicios), los cuales tiene como origen diversas fuentes, tales como: salarios, pensiones, indemnizaciones, negocio, venta de inmuebles o muebles, donaciones, ayuda de otros hogares, ayuda del Estado, remesas, alquileres, lotería, rifas, herencias, entre otras (Ministerio de Economía - MINEC, 2008). Sin embargo, entre todas esas posibilidades, el ingreso laboral es la principal fuente entrada a los hogares, lo cual implica que el bienestar y vulnerabilidad están estrechamente ligados con el trabajo, pero como se verá adelante, no todo el empleo garantiza protección ante shocks como el que representa la pandemia del COVID-19.



**3.1 Fuentes de ingresos**

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), el ingreso promedio mensual de los hogares en El Salvador – lo cual contiene el ingreso de todos los miembros del hogar – fue de \$583.80. Los hogares con jefaturas de hogar masculino, reportaron ingresos mensuales por \$612.60 dólares y los de jefatura femenina \$535.50. A nivel de área geográfica el ingreso promedio de los hogares en el área urbana fue de \$684.00 mientras en el área rural fue de \$411.20. A nivel de composición de los hogares, los hogares con presencias de niños, niñas y adolescentes (NNA), reportaron ingresos mensuales de \$605.20 y sin presencia de NNA reportaron ingresos de \$553.50. A nivel de hogares con población adulto mayor: los hogares con población adulta mayor reportaron ingresos de \$569.40 y aquellos sin presencia de adultos mayores \$589.30.

La información presentada permite identificar dos grupos, que en términos de monto de ingreso mensual presentarían una mayor vulnerabilidad, estos son los hogares rurales y los hogares con jefaturas de mujeres, pues de todas las desagregaciones son los que reportan el menor nivel de ingreso. Cabe señalar que los ingresos con jefaturas de hogares monoparentales fueron identificados como uno de los cinco tipos de hogares con mayor vulnerabilidad frente al COVID-19 desde la perspectiva de la pobreza multidimensional (PNUD, 2020a).

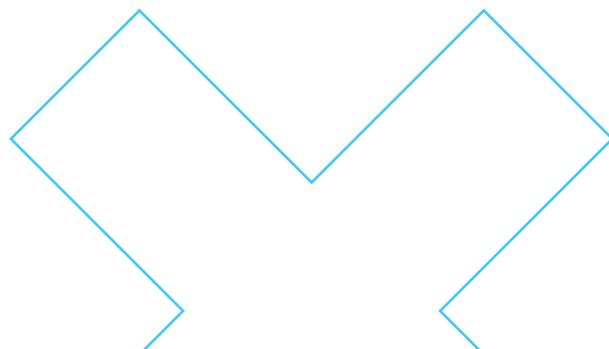
**CUADRO 1**
**INGRESO PROMEDIO MENSUAL SEGÚN TIPO DE HOGARES (EN DÓLARES)**

Clasificación		Ingreso
<b>Nacional</b>	<b>País</b>	<b>\$ 583.8</b>
Jefatura	Hombre	\$ 612.6
	Mujer	\$ 535.5
Área Residencia	Urbano	\$ 684.0
	Rural	\$ 411.2
Niñez y adolescencia	Sin NNA	\$ 553.5
	Con NNA	\$ 605.2
Adultos Mayores	Sin Adultos Mayores	\$ 589.3
	Con Adultos Mayores	\$ 569.4

Fuente: DIGESTYC, 2018.



El ingreso por empleo dependiente y por empleo independiente reflejan que los hogares con menor nivel de ingreso son también los hogares rurales y los que reciben remesa familiares.



La desagregación de los ingresos según las distintas fuentes permite evidenciar otro tipo de vulnerabilidades. El Cuadro 2 presenta los ingresos provenientes del empleo o trabajo, ingresos de capital, por transferencias, remesas y otros. El ingreso por empleo dependiente e independiente refleja que los hogares con menor nivel de ingreso, son también los hogares rurales y los que reciben remesas familiares. Este último grupo ya fue también identificado como uno de los que se encuentra en mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, particularmente aquellos en los que la tercera parte de sus ingresos provinieron de flujos de dichas transferencias (PNUD, 2020a).

CUADRO 2

**INGRESO PROMEDIO MENSUAL DE TIPOS DE HOGARES SEGÚN FUENTES  
(EN DÓLARES)**

Tipo de hogar	Clase	Empleo dependiente	Trabajo dependiente	Empleo independiente	Empleo secundario	Ingreso neto por actividades agropecuarias	Aguinaldo mensualizado	Capital	Transferencias Corrientes	Remesas	Otros	Total
Jefatura de hogar	Hombre	337.2	25.4	140.2	9.2	18.9	0.8	3.1	28.7	31.1	17.9	612.6
	Mujer	254.1	23.0	107.2	7.4	5.6	1.0	4.8	54.7	64.2	13.6	535.5
Área de residencia	Urbano	368.6	26.7	163.0	8.4	4.9	1.3	5.4	51.5	39.3	14.8	684.0
	Rural	198.7	20.7	67.4	8.6	29.5	0.2	0.9	15.8	50.4	18.9	411.2
Remesas	Recibe remesas	188.1	17.7	94.4	9.1	18.6	1.0	6.1	36.3	203.7	8.8	583.7
	No recibe remesas	338.2	26.4	137.0	8.4	12.7	0.9	3.1	38.9	0.0	18.3	583.9
Niñez y adolescencia	Sin presencia	272.7	17.5	115.9	5.8	14.1	1.6	5.9	56.2	47.0	16.9	553.5
	Con presencia	329.8	29.4	136.3	10.4	13.9	0.4	2.2	25.8	40.9	15.9	605.2
Adultos mayores	Sin presencia	330.6	27.7	136.6	9.6	12.8	0.3	2.2	21.2	34.9	13.5	589.3
	Con presencia	242.1	16.2	104.9	5.5	17.1	2.5	7.8	83.6	65.9	23.7	569.4

Fuente: DIGESTYC, 2018.

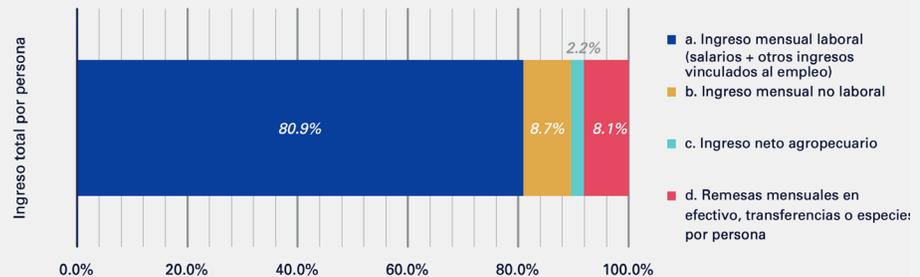


80.9%

La principal fuente de ingresos en el hogar son los ingresos laborales que representan el 80.9% del ingreso mensual.

Cuando se considera el ingreso de las personas en el hogar como fuentes de entradas económicas se identifican tres rubros principales. La principal fuente de ingresos en el hogar son las retribuciones laborales que representan el 80.9% del ingreso mensual (Ver Gráfico 7). La segunda fuente principal de entradas económicas mensuales son los ingresos no laborales que representan 8.7 %, y dentro de la cual se contempla: ayudas familiares de personas que residen en el país; alquileres de activos (viviendas, negocios, maquinas o terrenos); el ingreso de pensiones de invalidez o vejez y sobrevivencia; ahorros y otros ingresos financieros. La tercera fuente principal son los ingresos por remesas familiares mensuales, ya sea en efectivo, transferencia bancaria o en especie. Estos beneficios económicos representaron el 8.1 % del total mensual en los hogares.

Gráfico 7. Principales fuentes de ingreso mensual de los miembros del hogar, El Salvador 2019



Fuente: BCR, 2020

Gráfico 8. Ingreso mensual laboral por relación de dependencia

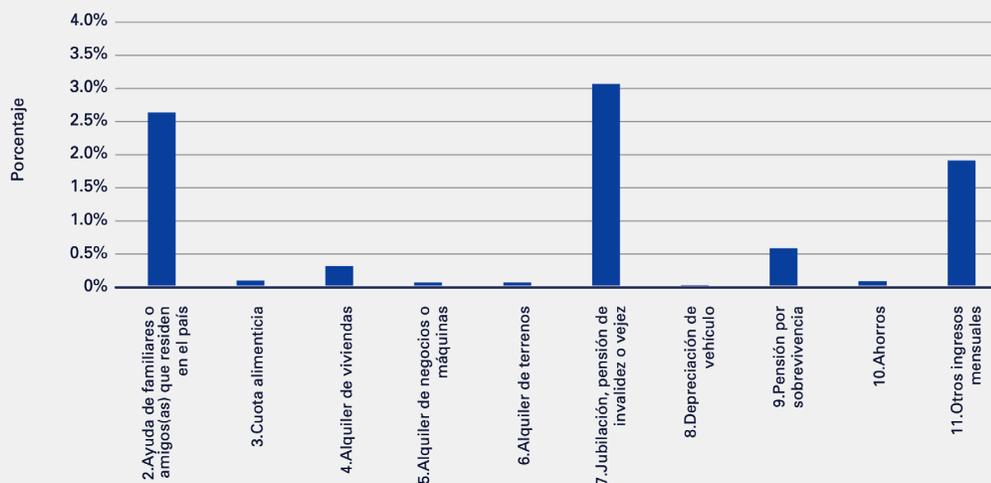


Fuente Digestyc, 2019

Los ingresos laborales pueden ser desagregados por su relación de dependencia, es decir si la persona es asalariada o independiente. En ese sentido destaca que del 80.9 % de la remuneración mensual que representa el ingreso laboral, poco más de la mitad (51.4 %), son ingresos por empleo dependiente, 22.8 % son ingresos por empleo independiente y 1.7 % beneficios económicos por empleo secundario.

Entre las principales fuentes de entrada económica mensual no laboral están los ingresos por pensión de jubilación, invalidez o vejez; las ayudas familiares o de amigos(as) que residen en el país; la pensión de sobrevivencia y otros ingresos.

**Gráfico 9. Ingreso mensual no laboral**



Fuente Digestyc, 2019

Las categorías ocupacionales en el mercado laboral evidencian, que más del 50% se emplea en trabajos irregulares que no cuentan con seguridad social como cuenta propia sin local, asalariado temporal, familiar no remunerado, servicio doméstico, donde la cobertura a los regímenes de salud y pensiones no supera el 5%. Por otro lado, aproximadamente la mitad del empleo informal no agrícola se concentra en el sector comercio (OIT, 2019), uno de los sectores más perjudicados en las medidas de restricción social.

La pérdida de empleos que generará la crisis puede hacer que la proporción de empleados como asalariados permanentes (categoría que tiene una cobertura de seguridad social de más del 60% de sus trabajadores), se vea disminuida tanto en

participación en la población ocupada, como al interior de esta con una mayor desprotección.

Si bien los empleados en el sector informal constituyen una amplia porción de la población alcanzando tres cuartas partes de la Población Económicamente Activa (PEA), tienen una heterogeneidad grande de acuerdo con ingresos, tipo de trabajo que desempeña, nivel de calificación y características de su inserción laboral; la mayoría se trata de una población que al menos pasará a un estado mayor de vulnerabilidad al no contar con su fuente de ingresos. Se estima que el 45 % del empleo informal no agrícola en el país, tiene ingresos inferiores a \$500 (OIT, 2019), en un mes regular de trabajo.

Además de la segmentación entre formalidad e informalidad, es importante adentrarse en la subutilización de la fuerza de trabajo, pues el subempleo es otra característica relevante en el mercado laboral salvadoreño. El subempleo hace referencia a la subutilización de la capacidad productiva de una persona (PNUD, 2008), y distingue entre subempleo visible o por insuficiencia de horas<sup>10</sup>, y subempleo invisible o por ingresos<sup>11</sup>. Las estadísticas oficiales calculan únicamente el subempleo y ocupación plena para el área urbana, para 2019 se calcula que la tasa de subempleo en el área urbana fue de 32.2 %, de los cuales el 6.3 % fueron subempleados visibles y el 25.9% subempleados invisibles (DIGESTYC, 2020: 37). Estimaciones basadas en EHPM, calculan que la tasa de subempleo nacional en 2019 fue de 33.1%.

En contraposición al subempleo, la categoría de ocupación plena hace referencia a quienes trabajan 40 horas o más a la semana y que perciben un ingreso mayor o igual al salario mínimo establecido. La tasa de ocupación plena a nivel nacional para el área urbana fue de 57.9 %. Finalmente, es importante distinguir que la ocupación plena no garantiza necesariamente que se cuenta con mecanismos de protección social y condiciones adecuadas para realizar su trabajo, para ello es necesario profundizar en el concepto de trabajo decente.

Un trabajo decente es aquel que ofrece una remuneración justa, protección social para el trabajador y su familia, buenas condiciones y seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres (PNUD, 2018). A nivel nacional se calcula que en 2019 la tasa de trabajo decente fue de 24 % de la población ocupada, también se estima que el porcentaje es mayor entre hombres (25.1 %) que en las mujeres (22.4 %), mayor entre los adultos mayores de 29 años (25.0%) que entre las personas jóvenes de 16 a 29 años (21.7 %).

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), utiliza el subempleo e inestabilidad en el trabajo, y la falta de acceso a seguridad social, como indicadores en la dimensión de trabajo y seguridad social. El indicador de subempleo hace referencia al porcentaje de residencias con personas en situación de subempleo o

empleos inestables, para 2019 el 61.3% de los hogares reportaron miembros en dicha condición. El indicador de acceso a seguridad social se refiere al porcentaje de hogares con personas ocupadas que no cuentan con protección de la seguridad social, para 2019 se calculó que 69.1% de familias a nivel nacional no contaban con esa provisión.

La evaluación de vulnerabilidad frente al COVID-19 basada en la medición de pobreza multidimensional (PNUD, 2020a), señaló que ambos elementos eran dos de las seis privaciones más relevantes de vulnerabilidad frente a la pandemia.

La pandemia del COVID-19 y la cuarentena domiciliar, tienen efectos importantes en toda la población que trabaja, pero especialmente en aquellas personas del sector informal y los subempleados, cuya labor no se ampara en marcos legales o de seguridad social. La protección social es un mecanismo que pretende ofrecer cobertura contra los riesgos y adversidades que presentan las crisis a lo largo de la vida de las personas. Al ofrecer una ayuda adicional y predecible, se evita que los hogares tengan que recurrir a estrategias de adaptación como el trabajo infantil, la venta de activos, el desahorro, pues todos ellos tienen efectos sobre el bienestar inter temporal e intergeneracional en los hogares (PNUD, 2012).

La protección social no solo tiene efectos en el resguardo de las personas, sino que puede tener otros beneficios como el estímulo de la demanda agregada en periodos de recuperación. Las políticas de protección mejoran la capacidad de superación individual y refuerzan la resiliencia de la economía. En El Salvador la protección social está fuertemente vinculada con el mercado laboral, y especialmente con una porción que goza de empleo formal.

Avanzar en implementar políticas de protección social en periodo de recuperación, debería ser uno de los pilares para una reconstrucción mejor.

10. Cuando las personas tienen dificultad para trabajar las 40 horas semanales de una jornada.

11. Cuando las personas trabajan 40 horas o más pero percibe un salario inferior al que establece la ley.



Las estadísticas oficiales calculan únicamente el subempleo y ocupación plena para el área urbana, para 2019 se calcula que la tasa de subempleo en el área urbana fue de 32.2%, de los cuales el 6.3% fueron subempleados visibles y el 25.9% subempleados invisibles.

La seguridad social está relacionada a las características laborales, pues ella protege a los trabajadores ante distintas contingencias, pero de manera especial a quienes tienen empleos formales. La OIT en el Convenio 102, relativo a la norma mínima de seguridad social establece nueve ramas, concernientes a las contingencias o riesgos cubiertos, estas son:

- 1** | **Asistencia médica.**
- 2** | **Prestaciones monetarias de enfermedad.**
- 3** | **Prestaciones de desempleo.**
- 4** | **Prestaciones de vejez.**
- 5** | **Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional.**
- 6** | **Prestaciones familiares.**
- 7** | **Prestaciones de maternidad.**
- 8** | **Prestaciones de invalidez.**
- 9** | **Prestaciones de sobrevivientes (OIT, 1952)<sup>12</sup>**

<sup>12</sup> Ver en anexo 2, que contiene la definición de cada contingencia.

A partir de los beneficios ofrecidos, los esquemas de seguridad social en El Salvador dan cobertura a siete de las nueve ramas de la seguridad social; ofreciendo beneficios en las áreas de asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, vejez, en caso de accidente, maternidad, invalidez y sobrevivencia; dejando por fuera las prestaciones familiares y por desempleo (Rivera y Cisneros 2019, 8). En El Salvador, los regímenes contributivos con mayor cobertura son el Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP)<sup>13</sup>, que comprende prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia; y el Régimen de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social<sup>14</sup>, que comprende asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones en caso de accidente y maternidad.

Con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), únicamente el 23.7% está cubierto por el Sistema de Ahorro para Pensiones (SSF, 2020), lo que implica que de cada 10 trabajadores, menos de 3 se encuentran protegidos ante contingencias (invalidez, vejez y muerte de trabajador) que limitan su capacidad de trabajar.

De acuerdo con OIT y Fundaungo (2020), existen diferencias importantes por sexo en cuanto a la cobertura, el porcentaje de las mujeres trabajadoras cubiertas es levemente mayor que la cobertura masculina (25.6% y 23% respectivamente). Sin embargo, la tasa de participación económica masculina es casi el doble que la femenina (80.6% y 46.3%, respectivamente).

Adicional a la cobertura de trabajadores activos, se encuentra también la cobertura de pensionados del régimen contributivo, que incluye el SAP y el Sistema Público de Pensiones<sup>15</sup>; esta registra solo un 11.6% de personas con edad de retiro que tiene una pensión contributiva (Rivera y Cisneros, 2020).

En cuanto al régimen de salud del ISSS la cobertura es de 27.9% (ISSS, 2020). Sin embargo, los datos desagregados por sexo indican que de los hombres trabajadores se encuentra cubierto el 28.3% y de las mujeres el 27.3% (DIGESTYC, 2018); a pesar de ser coberturas similares debe tomarse en cuenta la menor tasa de participación de las mujeres, por lo que éstas últimas tienen una mayor desprotección.

El resto de las personas empleadas o que buscan activamente empleo lo hacen sin un marco de protección social, que pueda cubrir ante riesgos que limitan la capacidad de trabajar. Además, el sistema de seguridad social del país compuesto por el régimen de pensiones y de salud del ISSS no cuenta con un seguro de desempleo que brinde un ingreso al padecer esta contingencia; únicamente brinda la prestación de los servicios de salud hasta tres meses después de haber terminado la relación laboral..



# 4. Protección social en El Salvador

Desde un enfoque de derechos la protección social es fundamental para garantizar el disfrute de los derechos económicos y sociales de las personas, y también el logro de la Agenda 2030. La respuesta del Marco Socioeconómico es una oportunidad para avanzar en la consolidación de una visión de desarrollo social.

La protección social es una parte de la política social, la cual se considera un instrumento fundamental que se complementa con la política económica para asegurar un desarrollo equitativo y sostenible desde el punto de vista social (OIT, 2011).

En la recuperación de la pandemia será clave priorizar la ampliación de cobertura de protección social para cerrar brechas en el acceso a servicios y garantizar un mínimo de bienestar, a través de pisos de protección social y la mejora en la calidad de los servicios e intervenciones sociales. Esto, probablemente, requiera el mantenimiento de ciertos mecanismos de focalización, pero es importante orientarla como una herramienta en función de la universalización (Rivera y Valle, 2019). La pandemia ha dejado en evidencia la necesidad de contar con instrumentos de focalización actualizados que permitan la identificación de grupos en condición de vulnerabilidad según sus características económicas, sociales y de contexto.

La protección social tiene como objetivo "procurar un nivel mínimo de bienestar socioeconómico entre todos los miembros de una sociedad" (Cecchini y Martínez, 2011: 126). En función del grupo poblacional atendido, ya sea por sus características laborales o de vulnerabilidad, así como por la fuente de financiamiento, se distinguen esquemas de prestación de la protección social que se presentan en la tabla siguiente.

TABLA 1

## ESQUEMAS DE PRESTACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Esquema	Esquemas de seguridad social	Esquemas universales de beneficios sociales	Esquemas de asistencia social	Esquemas de beneficios suplementarios
Características de financiamiento y grupos de atención	Generalmente contributivos y asociados al empleo	Financiados por impuestos generales y dirigidos a toda la población	Financiados por impuestos generales sistemas o programas de alivio a la pobreza	Pueden comprender arreglos colectivos, comunitarios o privados

Fuente: elaboración propia con base a Cichon (2004: 20) citado en Argueta (2011: 14).

A partir de estos diferentes esquemas se presentan brevemente el estado de estos en el país en relación con su cobertura de contingencias y población; como una aproximación a las capacidades de protección de los ingresos ante diferentes riesgos o shocks, en particular los derivados de la pandemia COVID-19.

La protección social no contributiva, tiene como marco legal la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), la que expresa en su artículo 1 que su objetivo principal es “establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas”.

Esta Ley define para su implementación un Subsistema de Protección Social Universal (SPSU) que será la instancia de coordinación para los programas de protección social frente a los riesgos y desafíos de las personas que no tienen seguridad social contributiva o están en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental (artículo 27, LDPS).

Dicho esquema no ha sido todavía actualizado por la gestión actual, sin embargo, de cara a identificar los mecanismos recientemente utilizados, se presentan en el Anexo 1 un listado de programas y acciones contenidos en el SPSU. De estos programas, tres incorporan componentes de protección al ingreso: Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales, con la entrega de bonos en efectivo para desarrollo humano; Nuestros Mayores Derechos con la entrega de la Pensión Básica Universal y Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATY) – Jóvenes Con Todo.

La EHPM 2019 permite identificar el porcentaje de personas que son beneficiarias de programas de protección social. El Cuadro 3 muestra que los programas con mayor población atendida son el programa de Paquete Escolar, el programa de Alimentación y Salud Escolar, y el programa de Semilla Mejorada. En los dos primeros se reporta que un 38% de personas beneficiadas, mientras el tercero reporta 14.3%.



La protección social no contributiva, tiene como marco legal la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), la que expresa en su artículo 1 que su objetivo principal es “establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas”.

TABLA 1

### ESQUEMAS DE PRESTACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

	Beneficiario de algún programa social	Pensión básica universal	Paquete Escolar	Programa de Alimentación y Salud Escolar	Semilla Mejorada	Becas para educación formal o formación técnica	Bonos comunidades rurales	Bonos comunidades urbanas
No beneficiario	99.83	98.81	61.45	61.87	85.63	99.94	99.41	99.83
Sí beneficiario	0.17	1.19	38.55	38.13	14.37	0.06	0.59	0.17

Fuente: EHPM, 2019.

Como puede observarse la protección social no contributiva es limitada en cuanto a población atendida tanto en número como en grupos poblacionales; la atención disponible deja por fuera a las personas en edades potencialmente activas que pudieran enfrentar un riesgo o contingencia que les impidiera trabajar o generar ingresos, pues los datos de cobertura indican que no hay receptores de programas de protección de ingresos temporales.

Es indiscutible que existe una tensión entre la protección social y su financiamiento. Sin embargo, hay que señalar que la magnitud de la respuesta requerida para atender la pandemia del COVID-19 ha dejado en evidencia la insuficiente inversión en desarrollo social, lo cual demuestra que todavía se necesita hacer más esfuerzos para garantizar los derechos económicos y sociales de las personas.

Otra tensión importante para la recuperación será cómo impulsar la reactivación económica, pues es indudable que se necesita crecer más y mejor, y ello implica avanzar en la generación de empleo formal, lo cual será un desafío importante en un

contexto de contracción de la oferta y la demanda agregada. Dada la relevancia del empleo en la generación de bienestar, la reactivación económica ordenada y bien analizada debe ponerse como prioridad de corto plazo.

Como fue señalado en el análisis del mercado laboral, la protección social contributiva en El Salvador es todavía limitada y no cubre los riesgos como los que hoy enfrentan las y los trabajadores. Para un mediano plazo, reconstruir mejor y proteger del riesgo a las personas implicará avanzar en mecanismos que protejan del riesgo de desempleo en futuras crisis. El Convenio Núm. 168 de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988), destaca la importancia del trabajo y del empleo productivo no solo respecto a la generación de recursos que generan en una sociedad sino también como fuente de ingresos para los trabajadores de una nación; dicho convenio toma en cuenta la amplitud del riesgo del desempleo y el subempleo que afecta a distintos países y reconoce a los jóvenes como grupo vulnerable.



**RECUADRO 1****ELEMENTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

La Recomendación 202 sobre los pisos de protección social (2012), ofrece lineamientos generales a los Estados Miembros para establecer y mantener pisos de protección social en el funcionamiento de sus sistemas de seguridad social. Además, propone diseñar estrategias con el fin de extender progresivamente los beneficios de la seguridad social a un mayor número de personas, en concordancia con las normativas impulsadas por la OIT.

Los pisos de protección social constituyen un conjunto de garantías elementales de seguridad social definidas a nivel nacional, que se proponen garantizar una seguridad mínima de ingresos y acceso a una atención sanitaria esencial, entre otros servicios (OIT, 2012; OIT, 2014a). La recomendación define los pisos de protección social como el conjunto de "garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social".

En el preámbulo de dichas recomendaciones se reconoce la importancia económica, social y política que tiene la plena garantía de la seguridad social en las personas, especialmente para aquellos grupos vulnerables a lo largo de su ciclo de vida. La recomendación destaca que los pisos de protección social que se diseñen deberán comprender al menos las siguientes garantías de seguridad social a nivel nacional:

- Acceso a la atención de salud básica, incluyendo atención de la maternidad, que cumpla criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- Seguridad básica del ingreso para los niños, que garantice su acceso a la alimentación, la educación y los cuidados, entre otras necesidades;
- Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, especialmente en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez y;
- Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

A fin de garantizar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, se deberán diseñar métodos para movilizar recursos que consideren la capacidad contributiva de los diferentes estratos poblacionales. Las estrategias para tal fin pueden consistir en (a) métodos para hacer cumplir la recaudación tributaria y contributiva; (b) redefinir las prioridades de gasto; (c) ampliar la base de recaudación tributaria y mejorar la progresividad del sistema; y (d) prevenir malas prácticas vinculadas con el fraude, la evasión fiscal o el impago de cotizaciones y otros recursos necesarios para el funcionamiento del sistema. En general, es deseable que los pisos de protección social sean financiados con recursos nacionales; sin embargo, cuando las capacidades fiscales sean insuficientes, se podrá pedir apoyo internacional como complemento.

# 5. Propuestas y recomendaciones

La pandemia del COVID-19 ha tenido efectos económicos que se materializan en la disminución de ingresos, pérdida de empleos y particularmente de empleos protegidos. Estos elementos se suman a condiciones preexistentes del mercado laboral y de la protección social (contributiva como no contributiva), que evidencian la vulnerabilidad del ingreso de los hogares y de las personas trabajadoras.

Como fue señalado, más del 50 % de los trabajadores se encuentra en puestos de trabajo que no tienen protección ni seguridad social. La seguridad social en el país tampoco incorpora la prestación ya sea en efectivo o especie ante desempleo, es decir que incluso las personas que cotizan activamente quedan totalmente desprotegidas cuando pierden su empleo, ya que se protegen puestos de trabajo pero no a los trabajadores.

La protección social no contributiva es limitada y además se ve amenazada con la pandemia, pues las fuentes de financiamiento son recursos fiscales que provienen de empréstitos e ingresos nacionales, y en ambos casos las perspectivas son que haya una sensible disminución como consecuencia de la pandemia.

Iniciativas de protección social no contributiva han sido parte de las primeras respuestas gubernamentales de cara a la pandemia, pues se han realizado esfuerzos de apoyo al ingreso y entrega de ayuda en especie. Pero las iniciativas están destinadas a mitigar el impacto inmediato de la crisis todavía en medio de la pandemia. El apoyo al ingreso se dio con la entrega de bonos en efectivo por \$300 dólares en una sola entrega, a un costo total estimado de 450 millones de dólares para un aproximado de 1.5 millones de hogares, utilizando un mecanismo de focalización ad hoc para la selección, y utilizando para la entrega dos modalidades: a través del sistema financiero para los que contaban con cuenta de ahorros, y entregas en los Centros de Atención por Demanda (CENADE). Posterior a este bono, se modificó el apoyo para los hogares que fueron beneficiarios del bono, entregando 2.7 millones de canastas solidarias que incluían una dotación de alimentos en especie.

Si bien estas dos acciones comprendieron acciones de respuesta inmediata, es importante hacer un seguimiento para detectar vacíos y fortalecer la protección a los hogares vulnerables. A la luz de la revisión de las fuentes de ingreso de las familias, el mercado laboral y de la protección social, y los efectos de la pandemia, se derivan las siguientes propuestas y recomendaciones para una mejor reconstrucción.



# 1 | Fortalecer la protección social no contributiva

Teniendo en cuenta las características del mercado laboral, con una mayoría de empleos no protegidos es importante brindar protección a los trabajadores, sin importar su categoría o tipo de inserción laboral. Esto debe comprender la institucionalidad y mecanismos operativos. Algunas acciones específicas en esta área son:

**1.1 Desarrollo de instrumentos de focalización territorial, diagnóstico y fortalecimiento del Registro Único de Participantes (RUP).** Tomando en cuenta el contexto fiscal restrictivo que atraviesa el país, es necesario avanzar en el desarrollo de instrumentos de identificación y focalización de poblaciones; una buena experiencia en ello sería el diagnóstico del estado de situación del RUP y su posterior fortalecimiento.

En términos de focalización, es necesario tener en consideración características socioeconómicas y vulnerabilidades específicas como las que pueden sufrir poblaciones indígenas; mujeres; niños, niñas y adolescentes y adultos mayores. En ese sentido los hogares con (NNA), u hogares monoparentales de mujeres con NNA, son los que sufren privaciones de pobreza multidimensional con mayor intensidad y deberían tener especial atención para evitar círculos intergeneracionales de pobreza. Para la atención de estos grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad, en los que también se encuentran migrantes retornados, población desplazada por violencia, entre otros; se propone evaluar medidas como un ingreso básico temporal para situaciones de emergencia y ayudas contra el hambre; con mecanismos diseñados para activarse de forma segura, eficiente y transparente ante la ocurrencia de eventos como la pandemia o desastres debidos a fenómenos meteorológicos, que afectan de forma desproporcionada a estos grupos. Lo mismo puede señalarse respecto a la población adulto mayor, pues debería retomarse una iniciativa como la Pensión Básica Universal actualizada a las nuevas necesidades del país y a partir de la información de los beneficiados por la transferencia recientes.

Hay que señalar que con el fin de desarrollar mejores mecanismos de focalización y de registros de beneficiarios, es necesario avanzar en la elaboración de un nuevo Censo de Población y Vivienda después de la crisis sanitaria por COVID-19, pues la demografía, la composición de los hogares, los ingresos y el empleo de la población habrá cambiado. La actualización de este instrumento permitiría avanzar mejor en determinar necesidades específicas en materia de protección social de los adultos mayores.

**1.2 Promoción de acciones de protección social adaptativa, con una atención especial a las mujeres.** Tomando en cuenta que los hogares rurales es uno de los grupos más vulnerables, es necesario promover acciones de política que protejan ante el riesgo de inseguridad alimentaria y de los efectos del cambio climático. Las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal dejaron al descubierto la vulnerabilidad climática, y como dichos efectos pueden traslapar vulnerabilidades. En ese es necesario diseñar medidas que permitan aumentar el nivel de preparación para desastres naturales los cuales son recurrentes en el país y seguramente se continuará enfrentando. Para ello es posible avanzar en mecanismos como seguros agrícolas que puedan proteger a las y los pequeños(as) productores/as.

**1.3 Fortalecimiento del Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social.** La Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), es el marco para los programas sociales que se definan y ejecuten. Apoyar y fortalecer la formulación del Plan es una iniciativa relevante de cara a promover una recuperación económica inclusiva, pero también para una mejor reconstrucción. Es relevante que esta iniciativa tenga en cuenta una dimensión reactiva a emergencias climáticas y de otra índole, por medio de líneas presupuestarias y acciones específicas que garanticen que el país cuenta con recursos y mecanismos de respuesta frente a emergencias como la del COVID-19. Un componente relevante del documento debería de ser tomar en cuenta la primera infancia y la economía del cuidado, pues fortalecer la cobertura, alcance geográfico y calidad del sector de cuidado infantil será vital para la reactivación económica, la inserción económica de las mujeres y puede conducir a la generación de empleo formal.

## 2 | Fortalecer la seguridad social

En cuanto a la seguridad social contributiva vinculada a lo laboral, es importante incluir dentro de las contingencias las prestaciones de desempleo, analizando los esfuerzos en términos de financiamiento y potenciales egresos de esta cobertura. De cara al futuro y las presiones fiscales es necesaria también una reflexión profunda sobre el futuro de las condiciones previsionales en El Salvador.

**2.1 Garantizar coberturas de seguridad social y promover la afiliación en sectores clave.** En línea con las recomendaciones del análisis de vulnerabilidad basado en la pobreza multidimensional se identifican dos tipos de medidas, una para aquellos sin acceso a seguridad social y otros para los que tienen o han tenido en los últimos 24 meses. En el primer grupo debe considerarse la implementación, en el corto plazo, debe avanzarse en la implementación de beneficios en la seguridad social para hijos e hijas menores de 18 años de personas afiliadas, y garantizar atenciones en cuadros básicos para un beneficiario (cónyuge, padre, madre, etc.), de un cotizante activo. En el segundo grupo, en aras de garantizar la protección, se debe responder a la atención para aquellos con cotizaciones en los últimos 24 meses, pero que han suspendido su contribución; y, para quienes por motivo de la crisis

pierden su empleo se debe avalar los beneficios al menos para los próximos doce meses.

Otra línea relevante es promover en el plazo más inmediato posible, la formalización de sectores y actividades específicas, entre ellas las industrias creativas y culturales, con el fin que comiencen a desarrollarse y apoyarse iniciativas de política para formalizar el sector cultural y brindar mayor protección social a los artistas y trabajadores de la cultura.

**2.2 Promoción de un diálogo social para el tema previsional con un enfoque intergeneracional.** En años recientes la carga previsional ha sido un debate intenso debido a las consecuencias fiscales que genera. La pérdida de cotizantes activos y la baja relación entre cotizantes y afiliados sugieren que, debido al contexto fiscal, en el corto plazo el tema previsional podría volver a reactivarse ahora en un contexto más restrictivo. Anticiparse y colaborar frente a esa realidad podría ser una acción que incida sensiblemente en la protección social en el país. Dados los altos niveles de deuda y el impacto sobre la disponibilidad futura de recursos para inversión social, el diálogo debería prever no solo el aspecto previsional, sino de deuda, restricción presupuestaria, comportamiento de la deuda, y una perspectiva intergeneracional.

## 3 | Reactivación económica centrada en el empleo decente

Existe un falso dilema y tensión entre la política económica y protección social, debido en parte al conflicto que se genera en la asignación de recursos fiscales. Sin embargo, es importante señalar que la política económica especialmente aquellas que promueven la inversión y la generación de empleo son también elementos importantes para la recuperación. En ese sentido se identifican al menos tres puntos para tomar en cuenta:

### **3.1 Apoyar y cuidar sectores que estén en condiciones de crear empleo decente y productivo.**

En contexto económico recesivo y restrictivo en términos fiscales, es necesario facilitar e incentivar las actividades productivas capaces de crear las condiciones necesarias de empleos decentes y productivos. Dicho esfuerzo debe ser sostenido a través del diálogo tripartito con representantes del sector productivo y representantes de los trabajadores.

### **3.2 Fomento de la formalización de unidades productivas y apoyo a unidades económicas.**

Es de vital importancia en este contexto, impulsar la transición desde una economía crecientemente informal hacia una formal que permita que más segmentos de la población puedan acceder a un trabajo decente. La conversión hacia la formalidad puede realizarse a través de una serie de estrategias orientadas a mejorar la productividad, las regulaciones, los incentivos y la cultura del cumplimiento, utilizando mecanismos como el fideicomiso aprobado para apalancar financieramente al sector.

Las microempresas y las pequeñas empresas son decisivas para impedir una mayor "informalización", por ello se debe prestar especial atención a las empresas que se encuentran al borde de la

informalidad, ya que podrían pasar fácilmente a la economía informal para sobrevivir (OIT, 2020). Por esa razón se deben fortalecer a las MIPYMES, para que no se vean forzadas a cerrar por los cambios en los mercados derivados de la pandemia.

Para ello se puede apoyar mediante el fomento de la diversificación de productos y mercados, ofreciendo conocimientos sobre las tendencias y cambios en los mercados, promoviendo la recualificación de sus trabajadores, detectando oportunidades en industrias emergentes y cerrando las brechas digitales. También es relevante monitorear de cerca la economía informal y su evolución, a efecto de prevenir en la medida de lo posible su cooptación por parte de organizaciones del crimen organizado.

Una especial atención en este sentido requiere las industrias creativas y culturales, pues la recuperación de la misma podría ser tardada, ya que según los protocolos gubernamentales de apertura, su actividad podría ser retomada hasta en las fases 4 y 5. En ese sentido será relevante apoyar en el desarrollo de políticas para formalizar el sector de cultura y brindar mayor protección social a los artistas y trabajadores de la cultura.

### **3.3 Desarrollo de programas de inserción laboral.**

En el contexto de crisis económica generado por la pandemia deberán desarrollar políticas de apoyo para la creación de microempresas, emprendimiento e innovación dentro de un plazo crítico posterior a la pandemia. Estas iniciativas deberían estar enfocados en grupos clave como jóvenes, residentes del sector rural, mujeres, personas migrantes retornadas, personas desplazadas por violencias, entre otras.

## 6. Referencias

- Argumedo, P.; Oliva, J. (2017). El mercado laboral salvadoreño: retos de la formalización y el crecimiento económico.
- Argueta, N. (2011). Entre el individuo y el Estado: condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador.
- San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).
- Baldwin, R., & di Mauro, B. (2020). Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes.
- Banco Central de Reserva (2020). Situación de la Economía Salvadoreña. Resultados del primer trimestre 2020 y perspectivas. Presentación Power Point.
- BID (2020). El impacto del COVID-19 en las economías de la región.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL.
- CEPAL, C.E. (2020a). Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación.
- CEPAL, C. E. (2020b). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020.
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). (2018). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). (2019). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
- Dirección de Información y Análisis [DIA]. (2020). Reporte de Homicidios – Mayo 2020. Recuperado de: <http://www.seguridad.gob.sv/dia/download/homicidios-mayo-2020/>.
- Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of Welfare Capitalism.
- FUSADES (2020a). Informe de coyuntura económica. Mayo de 2020. San Salvador.
- Hausman, R. (2020). The Macro-Economic Implications of COVID 19 in our partner countries. Presentación Power Point.
- Gray, G. y Ortiz-Juárez, E. (2020). Temporary Basic Income: Protecting poor and vulnerable people in developing countries. UNDP. Transition working papers.
- Hevia, C. y Neumeyer, A. (2020). Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas. PNUD LAC C19 PDS No. 1
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). (2020). Informe de coyuntura del ISSS Junio 2020.
- Ministerio de Economía - MINEC. (2008). Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005-2006. San Salvador: Gobierno de la República de El Salvador.
- Ministerio de Hacienda. (2020). Informe a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto sobre Medidas Presupuestarias y Fiscales adoptadas en el marco de la pandemia Covid-19.
- Naciones Unidas. (2020). La opinión pública y panorama actual del ciudadano frente al COVID-19. Presentación Power Point.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (2020). Desempleo, economía informal y crimen organizado: una aproximación desde el análisis sistémico El Salvador.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2020). Factsheet North of Central America Situation, 2020.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2020). Encuesta de Medios de Vida a Población Migrante Retornada en El Salvador en el marco del COVID-19. DTM Covid-19 Ronda 1.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1952). Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima). Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Informe VI. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2019). Diagnóstico sobre economía informal: Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/genericdocument/wcms\\_746135.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/genericdocument/wcms_746135.pdf).

OIT (2020). La crisis de COVID-19 y la economía informal Respuestas inmediatas y desafíos de política.

OIT (2020a). COVID-19 and world of work: Impacts and responses. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_738753.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf).

OIT (2020b). Observatorio de la OIT – segunda edición: El COVID-19 y el mundo del trabajo Estimaciones actualizadas y análisis. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_740981.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf).

OIT y Fundaungo (2020). Reforma del sistema de pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales. Oficina para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana: Organización Internacional del Trabajo.

PNUD. (2014). Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience.

PNUD. (2020a). COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador.

PNUD (2020b). COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery.

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

Rivera M. y Valle L. (2019). Documento técnico base de propuesta de política pública: Protección social. FUNDAUNGO,

UCA, UDB y FLACSO Programa El Salvador. El Salvador.

SSF, 2020

# Anexos



NACIONES UNIDAS EL SALVADOR

## Anexo 1. Programas y acciones del Subsistema de Protección Social Universal (SPSU)

Programas/Acciones	Población Objetivo	Institución ejecutora
Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales que se convirtió en “Estrategia Familias Sostenibles”	Familias en mayor condición de pobreza de los 262 municipios del país, que son las identificadas en los estratos del 1 al 7 determinados por el Registro Único de Participantes (RUP).	FISDL
Nuestros Mayores Derechos y Pensión Básica Universal (PBU)	Personas adultas mayores de 60 años o más que residen en los 100 municipios de pobreza extrema severa y alta en Comunidades Solidarias Rurales y en los 412 asentamientos urbanos precarios de los 25 municipios priorizados en Comunidades Solidarias Urbanas. Sin embargo, en el caso de la Pensión Básica Universal, solo la recibirán mujeres y hombres de 70 años y más que cumplan con los criterios.	FISDL
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) que se convirtió en “Jóvenes con Todo”	Jóvenes de 15 y 29 años. Busca beneficiar a personas jóvenes desempleadas, subempleadas; a jóvenes que se encuentren en transición del bachillerato al mundo productivo o que abandonaron el sistema educativo	Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)
Ciudad Mujer	Mujeres salvadoreñas, se busca mejorar sus condiciones de vida mediante la facilitación de servicios que satisfagan sus necesidades básicas e intereses estratégicos.	Secretaría de Inclusión Social (SIS)
Programa de Agricultura Familiar	Organizaciones rurales que cumplen con los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estar inscrito como beneficiario del PAAF.</li> <li>• Compromiso de acatar recomendaciones y metodologías a través de asistencia técnica.</li> <li>• Residir dentro de la zona de intervención.</li> <li>• Estar inscritos y activos en una Escuela de Campo (ECA).</li> <li>• Pueden ser personas naturales o jurídicas, cooperativas de reforma agraria y asociaciones cooperativas.</li> <li>• Ser productor/a activo.</li> <li>• Contar como mínimo una manzana de terreno para producir.</li> </ul>	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de Dirección General de Desarrollo Rural
Vaso de Leche, Salud y Alimentación Escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Alimentación y Salud Escolar: 100% de la matrícula a nivel nacional de todos los niveles educativos.</li> <li>• Sub Programa Vaso de Leche: Estudiantes de parvularia a bachillerato a nivel nacional.</li> </ul>	Ministerio de Educación (MINED)
Programa de Dotación de Uniformes y Útiles Escolares	Estudiantes de educación parvularia, educación básica y media del sector público.	Ministerio de Educación (MINED)

Programas/Acciones	Población Objetivo	Institución ejecutora
Paquetes Agrícolas	<p>Familias de agricultores de subsistencia Para entrega de Paquete de Maíz y Frijol:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser mayor de 18 años y poseer DUI.</li> <li>• Que en su DUI aparezca como profesión u oficio: agricultor, jornalero, ganadero, ama de casa, oficios domésticos.</li> <li>• Superficie de tierra no mayor a tres manzanas.</li> <li>• Ser productor de maíz o frijol.</li> <li>• Pertener a cooperativas, asociaciones de productores, organizaciones sociales, ADESCOS.</li> </ul>	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de la Dirección de Economía Agropecuaria (DGEA)
Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita	Todas las personas a nivel nacional reciban servicios de promoción, prevención, diagnóstico, curación y rehabilitación de la salud, en un proceso continuo y de acuerdo con sus necesidades, a lo largo del ciclo de vida y a través de los diferentes niveles del sistema de salud.	Ministerio de Salud (MINSAL)
Acceso y mejoramiento de vivienda	Todas las personas, generando las condiciones para garantizar el derecho a la vivienda y a un hábitat que eleve la calidad de vida de la población, dinamice la economía nacional y local, genere cohesión social, con la participación de los diferentes actores en el marco de procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
Atención integral a la primera infancia	Busca promover el desarrollo integral de las niñas y niños de seis meses a siete años de edad, a través de sus modalidades de atención: Centros de Desarrollo Integral (CDI) y Centros de Bienestar Infantil (CBI), por medio de la ejecución de los componentes del programa: Salud y nutrición, educación, estimulación al desarrollo, protección, recreación, deporte, arte y cultura.	Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)
Otros que se consideren necesarios, como subsidios al gas, al agua, al transporte y a la energía eléctrica.	Dependiendo de las medidas de focalización para cada subsidio.	MINEC, ANDA, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Desarrollo y Protección Social y Decretos Ejecutivos No. 28 y 41 del año 2017.

## Anexo 2. Contingencias abarcadas por el Convenio Núm. 102 de la OIT

Tipo de contingencia	Definición
Asistencia médica:	La contingencia cubierta deberá comprender todo estado mórbido cualquiera que fuere su causa, el embarazo, el parto y sus consecuencias.
Prestaciones monetarias de enfermedad	La contingencia cubierta deberá comprender la incapacidad para trabajar, generada por un estado mórbido, que obligue a la suspensión de ganancias según la defina la legislación nacional.
Prestaciones de desempleo	La contingencia cubierta involucra la suspensión de ganancias, según la legislación nacional, generada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté dispuesta a trabajar.
Prestaciones de vejez	La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita, la cual no deberá exceder los 65 años, aunque podrá fijarse una edad mayor si se toma en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país en cuestión.
Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional	<p>Las contingencias cubiertas deberán comprender las siguientes, cuando sean ocasionadas por un accidente de trabajo o una enfermedad profesional prescritos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) estado mórbido.</li> <li>(b) incapacidad para trabajar generada por un estado mórbido y que implique la suspensión de ganancias, según la legislación nacional.</li> <li>(c) pérdida total de la capacidad para ganar o una pérdida parcial que implique un grado prescrito.</li> <li>(d) pérdida de medios de existencias sufrido por la/el cónyuge e hijos, como consecuencias de la muerte del sostén de la familia.</li> </ul>
Prestaciones familiares	La contingencia cubierta será la de tener hijos a cargo en las condiciones que se prescriban.
Prestaciones de maternidad	La contingencia cubierta deberá comprender el embarazo, el parto y sus consecuencias y la suspensión de ganancias resultantes de los mismos, según la defina la legislación nacional.
Prestaciones de invalidez	La contingencia cubierta deberá comprender la incapacidad para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad.
Prestaciones de sobrevivientes	La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades.

Fuente: Elaboración propia con base en OIT (1952).



Evaluación rápida frente al COVID-19

# Ingresos, vulnerabilidad y protección

de los hogares en El Salvador

