

# **Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe**

## **Caso de estudio: El Salvador**

Rodolfo Beazley

Marzo 2018

---

Este informe es parte de un trabajo encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a Oxford Policy Management (OPM, [www.opml.co.uk](http://www.opml.co.uk)). El líder del proyecto es Rodolfo Beazley. Por favor, contactarse con Rodolfo para comentarios e información adicional [Rodolfo.Beazley@opml.co.uk](mailto:Rodolfo.Beazley@opml.co.uk) o alternativamente con Giulia Baldi [Giulia.Baldi@wfp.org](mailto:Giulia.Baldi@wfp.org).

*Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor (o los autores) y no necesariamente reflejan las opiniones del Programa Mundial de Alimentos.*

# Resumen ejecutivo

## Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, dentro de los gobiernos y sus aliados, los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en las respuestas a choques y su mitigación. En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala parecen constituir una oportunidad única para colaborar con las respuestas a choques.

El caso de estudio de El Salvador forma parte de un análisis más amplio, el **Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe**, encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y llevado a cabo por Oxford Policy Management (OPM) en colaboración con el PMA. El estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región (Beazley *et al.*, 2016), siete casos de estudio (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, República Dominicana y Dominica) y un informe final con los principales hallazgos del estudio y recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en ALC. El siguiente recuadro describe brevemente el marco teórico utilizado en esta investigación.

### Recuadro 1: Protección social reactiva frente a emergencias: marco teórico

Nuestro marco teórico guía el análisis de la **preparación** y la **capacidad de respuesta** de los sistemas de protección social frente a choques covariados que representan amenazas al bienestar, la salud, la seguridad alimentaria, la nutrición y la seguridad de las personas.

#### Preparación del sistema

En este estudio evaluamos el nivel de preparación de los sistemas de protección social de acuerdo con tres aspectos del diseño e implementación de los programas, que podrían ajustarse previo a un desastre para asegurar una respuesta oportuna y eficaz:

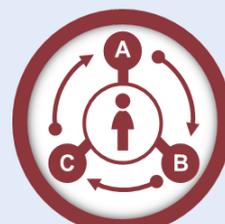
1. **Sistemas de focalización y gestión de datos:** capacidad del sistema para identificar y seleccionar a las personas afectadas por los choques.
2. **Mecanismos de entrega:** capacidad de transferir dinero o asistencia en especie.
3. **Coordinación y financiamiento:** capacidad de alinear los recursos y actores para proporcionar una respuesta integrada.



Focalización y  
Gestión de Datos



Mecanismos de  
Entrega

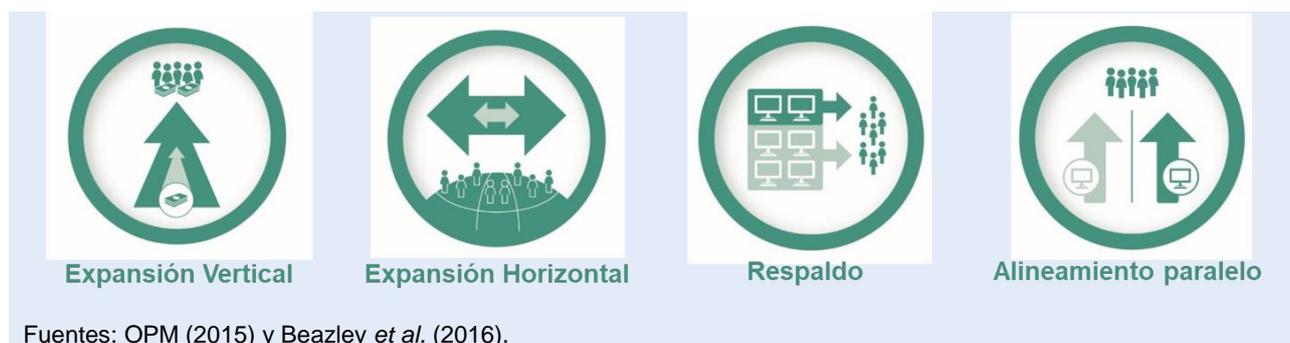


Coordinación y  
financiamiento

#### Respuesta del sistema

Cuando los responsables de las políticas consideran el uso de un sistema de protección social para ocuparse de las necesidades durante una emergencia, hay una serie de estrategias que pueden utilizar para aumentar el nivel general de la ayuda que el sistema proporciona a las personas vulnerables.

1. **Expansión vertical:** aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente;
2. **Expansión horizontal:** agregar nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente
3. **Respaldo:** respuesta en la que actores humanitarios o los gobiernos utilizan parte de la capacidad administrativa del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia;
4. **Alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible a un sistema de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro.



## Protección social no-contributiva en El Salvador<sup>1</sup>

**Desde sus orígenes, el sistema de protección social no-contributiva de El Salvador ha cumplido un rol reactivo, es de decir, de asistencia a la población afectada por choques.** El Salvador fue golpeado por la crisis internacional de 2008, con más severidad aún que otros países de ALC debido a su elevada dependencia de las remesas provenientes de los Estados Unidos (Acosta *et al.*, 2012). Fue en respuesta a esta crisis que el gobierno diseñó el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), concebido como un instrumento de política social sustentado en el enfoque de derechos humanos (Ocampo, 2016). Sus ejes transversales son la promoción de la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres, y la especificidad del abordaje del ciclo de vida (Gobierno de El Salvador, 2012).

**El sistema de protección social no-contributiva de El Salvador es todavía joven y se encuentra en proceso de desarrollo y transición.** En 2017 comenzó la implementación de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza, la cual implica una serie de cambios en los programas de protección social, con el objetivo de “atender derechos humanos fundamentales; la creación de medios de vida sostenibles y fortalecimiento de los activos productivos y humanos; y el aumento de capacidades para enfrentar la vulnerabilidad” (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia – SETEPLAN, 2017).

Los principales programas de protección social no-contributiva son:

- **Comunidades Solidarias Rurales (CSR)**, que comenzó en 2005 bajo el nombre de Red Solidaria, se implementa en 100 municipios rurales en condiciones de pobreza extrema severa y alta. CSR incluye los programas de transferencias monetarias **Pensión Básica Universal (PBU)** para adultos mayores y los **bonos para salud y educación**. PSU es un programa de transferencias monetarias no condicionadas, mientras que los bonos de salud y educación están condicionados con corresponsabilidades en dichos sectores.
- **Comunidades Solidarias Urbanas (CSU)** se implementa en los Asentamientos Urbanos Precarios (AUP) de los 50 municipios más vulnerables del país. Cuenta con los programas de transferencias monetarias PBU y bono de educación, como en el caso de CSR.
- El **Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE)**, implementado por el **Ministerio de Educación (MINED)**, entrega un refrigerio diario a los estudiantes. El PASE entrega frijol, arroz, azúcar, aceite, bebida fortificada y leche en polvo, ésta última para aquellos centros escolares que aún no reciben leche líquida (Vaso de Leche). Los padres de los estudiantes están a cargo de la preparación y entrega de los refrigerios.
- El **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)** ofrece asistencia a pequeños productores a través de la entrega de **Paquetes Agrícolas** que contienen maíz y frijol. Este programa, de cobertura nacional, tiene como objetivo propiciar las condiciones para la producción de alimentos básicos de calidad y a precios accesibles.

<sup>1</sup> El sistema de protección social contributiva tiene baja cobertura, por lo que su potencial para responder es más reducido, y por ello nos focalizamos en el sistema no-contributivo.

---

**El sistema de protección social cuenta con una cobertura geográfica limitada.** Los programas implementados por el **Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)**<sup>2</sup> no tienen presencia en los 262 municipios sino únicamente en 100 municipios rurales y en 25 urbanos. De acuerdo al Banco Mundial, tanto el gasto como la cobertura de CSR, el principal esquema de transferencias no-contributivas en dinero, se encuentra entre los menores de América Central (Banco Mundial 2015a). Fuera de la órbita de FISDL, el PASE y el Paquete Agrícola son los principales programas sociales de cobertura nacional.

**Los programas de transferencias monetarias de CSR y CSU experimentaron serios retrasos en los pagos.** CSR y CSU establecen que las transferencias deben ser realizadas cada cuatro meses, sin embargo en los años 2015, 2016 y 2017 no se logró cumplir con lo establecido. Así, en 2017 por ejemplo, se realizó un único pago en el último trimestre del año.

Siguiendo nuestra metodología, estudiamos los mecanismos de focalización y entrega del sistema de protección social así como su coordinación con actores involucrados en la respuesta a emergencias.

### **Focalización y gestión de datos**

**La focalización es uno de los pilares del sistema de protección social no-contributiva de El Salvador.** Los programas del FISDL combinan criterios de focalización geográfica, categórica (ej. rango etario) y de ingresos. Incluso la nueva Estrategia de Erradicación de Pobreza busca asistir únicamente a los más pobres de acuerdo al IRUP.

El **Registro Único de Participantes (RUP)** es un registro social de familias que podrían acceder a algún tipo de asistencia estatal, el cual contiene información estructurada, sistematizada y normalizada, que permite identificar, conocer y segmentar las características socio-económicas de personas y hogares. El RUP aspira a ser la herramienta central para la focalización de la protección social no-contributiva así como de otros sectores. El **Índice de Priorización del RUP (IRUP)** es un algoritmo que estima la calidad de vida de los hogares y produce un ranking de los mismos. El objetivo es que todos los programas de política social realicen su focalización utilizando este ranking, estableciendo puntos de corte de acuerdo a los objetivos particulares de cada programa y a sus limitaciones presupuestarias.

**El RUP es todavía un sistema en formación.** En primer lugar, tan solo el FISDL utiliza el RUP para la focalización. Si bien el MINED y el MAG transfieren sus datos al RUP, no utilizan el sistema para la selección de beneficiarios. En segundo lugar, el sistema aún no se encuentra interconectado, por lo que los diferentes organismos estatales no pueden acceder a los datos del RUP cuando lo dispongan. En tercer lugar, si bien las diferentes estrategias de relevamiento y actualización de datos son alentadores, será importante evaluar la efectividad de las mismas. La dificultad y el elevado costo de la actualización de datos suelen ser barreras que enfrentan los registros sociales en ALC y en el mundo (Barca, 2017). Por último, la cobertura del RUP es todavía muy limitada; solo el 16% de la población se encuentra en el registro.

**Queda por determinarse aún la efectividad del IRUP para detectar a las personas en pobreza así como su potencial para identificar a aquellos en situación de vulnerabilidad.** Este tipo de algoritmos, *proxy means tests* como se los llama en inglés, están típicamente diseñados para detectar condiciones de larga data –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y no para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia (Beazley et. al., 2016), aunque esto no implica que no puedan brindar información útil para la respuesta a emergencias.

---

<sup>2</sup> FISDL es una institución gubernamental ejecutora de algunos de los principales programas de protección social no contributiva del país.

---

## Mecanismos de entrega

**La gran mayoría de las transferencias monetarias del FISDL son entregadas manualmente.**

El gobierno realiza los pagos a través de bancos, los cuales montan operativos de pago presencial. El FISDL ha testeado mecanismos de transferencias bancarias (sin cuenta bancaria, con cobro en ventanilla) y de dinero móvil, pero en solo unos pocos municipios y sin los resultados deseados, según lo reportado.

Una de las mayores barreras para la creación de un sistema de pagos electrónico es la baja cobertura del sistema bancario. De acuerdo a estimaciones del Banco Mundial (ver Figura 4), El Salvador es el país de América Central con menor cantidad de sucursales de bancos comerciales por habitante.

## Coordinación y financiamiento

En la próxima sección se muestra que la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres no otorga a la protección social un rol activo en la respuesta a emergencias. De este hecho se deriva una ausencia de mecanismos de coordinación entre protección civil y protección social.

En lo referente al financiamiento de respuesta a emergencias, El Salvador cuenta con las siguientes estrategias de financiamiento ex-ante.

- El Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), administrado por el Ministerio de Hacienda, que consiste en un fondo de USD 4 millones para la prevención y respuesta a emergencias.
- Un préstamo contingente de Japón por un monto de USD 50 millones, el cual se activa frente a la ocurrencia de los eventos preestablecidos.

En cuanto a estrategias ex-post, la reasignación de recursos presupuestarios y la eventual asistencia internacional son las más frecuentes.

## Protección social, protección civil y resiliencia

### Protección social y protección civil

Si bien todas las entidades de gobierno participan del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (SNPC), **el plan nacional de protección civil no otorga un rol significativo a la protección social.** Hasta el momento, la interacción, coordinación y trabajo conjunto entre protección civil y protección social ha sido mínimo. Algunos puntos a destacar en este sentido son:

- El SNPC está constituido por ocho comisiones técnicas sectoriales, y una de ellas es la comisión de Logística, coordinada por las fuerzas armadas, y es la encargada de la asistencia humanitaria nacional. Sin embargo, no es clara la entidad encargada de la asistencia posterior a la entrega de alimentos y artículos de primera necesidad inmediatamente luego del choque.
- El FISDL integra solo una comisión, la de Infraestructura y Servicios Básicos, debido a su mandato en la reconstrucción de infraestructura local. Sin embargo, su capacidad y experiencia en la asistencia a poblaciones vulnerables no es aprovechada por la estrategia de protección civil.
- El PASE no integra ninguna comisión, aunque sí lo hace MINED.
- No existen protocolos para la respuesta a través de programas de protección social, ya sea expansión verticales u horizontales o respuestas de tipo respaldo, por ejemplo.
- La estrategia de protección civil no contempla el uso de la información del RUP.

- 
- La estrategia nacional de protección civil está enfocada en prevención, mitigación y respuesta a desastres de desenvolvimiento rápido; hasta la fecha, las sequías del Corredor Seco no han sido consideradas emergencias y han estado, por lo tanto, fuera de la órbita de protección civil.

## **Protección social y resiliencia**

La vulnerabilidad a la que está expuesta la población del El Salvador con en otros países, es de carácter multifactorial tal como lo menciona el estudio “Hambre sin Fronteras” el cual presenta un escenario más allá de los causados por los efectos del cambio climático, sin embargo para efectos de este estudio nos centraremos en gran medida hacia los efectos del cambio climático, lleva a la necesidad de implementar estrategias para fortalecer la resiliencia de las comunidades y de la población, entre ellos la migración. Esto es particularmente relevante para las regiones expuestas a choques recurrentes, como el Corredor Seco o las inundaciones de la zona costera, y para la población que vive de la agricultura.

Los sistemas de protección social pueden contribuir no solo a la respuesta a emergencias ocasionadas por el cambio climático (Beazley et. al., 2016; OPM, 2015), sino también pueden ayudar a las personas y comunidades a adaptarse a los efectos clima, reducir el riesgo y ser más resilientes (Davies et. al., 2013).

**Sin embargo, los principales programas de la protección social no-contributiva no han sido diseñados o adaptados para fomentar la resiliencia.** En cuanto a los programas de transferencias del FISDL, los mismos no tienen cobertura nacional y las zonas donde son implementados son elegidas con base en mapas de pobreza estructural, y no en relación a vulnerabilidad al cambio climático. Segundo, los retrasos en el pago de las transferencias y la incertidumbre respecto de cuándo van a recibir el subsidio disminuye su efectividad y su potencial impacto en resiliencia. Tercero, estos programas son diseñados e implementados con poca o ninguna coordinación con otros actores importantes en el área de resiliencia, como MAG y MARN. En cuanto a los programas de transferencias en especie estudiados en esta investigación, el PASE, debido al tipo de asistencia que provee, la cantidad y frecuencia, pareciera tener un rol más limitado en el fortalecimiento de la resiliencia. El Paquete Agrícola, por su parte, sí tiene ese potencial, ya que contribuye a la producción de los pequeños productores. Sin embargo, el programa no busca promover la diversidad de cultivos, por ejemplo, algo de suma importancia para la resiliencia de los pequeños productores, ni tampoco incluye corresponsabilidades o acciones para el cuidado del medio ambiente.

**Se destaca la ausencia de una estrategia de fortalecimiento de la resiliencia de la población afectada por el cambio climático.** No es claro, tampoco, quien tiene el mandato de fomentar la resiliencia de la población.

## **Recomendaciones de política: Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias**

**El sistema de protección social no-contributiva de El Salvador es todavía joven, por lo que la primera recomendación es continuar la senda de desarrollo y fortalecimiento del sistema.** La experiencia regional y global muestra que los sistemas más maduros, en el sentido que son financiados y dirigidos por el gobierno, están sólidamente establecidos y tienen una amplia cobertura, suelen estar más capacitados para responder (Beazley et al, 2016 y OPM, 2015).

**Resulta importante no sobrecargar a este sistema todavía joven.** Si bien el grado de vulnerabilidad de El Salvador invita a explorar el uso de protección social en la respuesta a emergencias y en el fortalecimiento de la resiliencia de la población, es importante evitar imponer cargas que el sistema no pueda soportar. Es preciso, por ello, hacer un análisis cuidadoso para

evaluar qué aspectos de un sistema más reactivo y flexible sí pueden ser incorporados en esta instancia, y cuales deberán esperar.

**Un primer paso hacia un sistema de protección social más reactivo sería definir y asignar un rol para protección social en el plan nacional de protección civil y crear el marco normativo correspondiente.** Éste es el ámbito adecuado para definir la estrategia de respuesta desde la protección social. Para tal definición, será indispensable el trabajo conjunto entre DGPC, SETEPLAN, FISDL y otras entidades.

**En el marco de la revisión del plan nacional de protección civil, se recomienda el fortalecimiento y la ampliación de capacidades de la comisión técnica de asistencia humanitaria nacional de corto plazo o de recuperación temprana.** En la actualidad, la comisión de logística se encarga de la distribución de asistencia en especie durante los primeros días de la emergencia. Sin embargo, luego de dicho apoyo y dependiendo del tipo, magnitud y duración de la emergencia, puede ser necesaria una asistencia humanitaria suplementaria, con transferencias en dinero, asistencia habitacional, apoyo para la recuperación de los medios de vida, como ha ocurrido en emergencias recientes en otros países de la región (Beazley et. al., 2016).

**Al definir el rol de protección social, será necesario evaluar la posibilidad de expandir horizontalmente o verticalmente algunos programas.** Para ello se deberá comparar la cobertura de los programas de protección social con los mapas de vulnerabilidad y los calendarios agrícolas. El Salvador cuenta ya con una edición actualizada de los mapas de medios de vida por departamento. El Corredor Seco, al ser un choque recurrente, ofrece la oportunidad de poder planear la respuesta de protección social con tiempo.

- **Expansión vertical** - Los programas de transferencias monetarias del FISDL podrían aumentar el monto de sus transferencias durante las sequías, o el PASE podría dar raciones de alimentos para llevar al hogar, por ejemplo. Este tipo de expansiones verticales parecen asequibles con la capacidad administrativa actual.
- **Expansión horizontal** – La capacidad actual del FISDL en zonas del país donde tiene programas activos podría permitir la incorporación temporal de familias afectas. El mayor desafío reside en cómo identificar aquellos afectados.

En el caso del Corredor Seco, dado que es un choque recurrente y de desenvolvimiento lento, se puede utilizar la información del RUP para identificar familias vulnerables que no reciben transferencias monetarias (quizás sea necesario recolectar información adicional con el RUP). Alternativamente, se pueden establecer protocolos para la focalización a nivel local, ya sea a través de las alcaldías o de comités comunitarios, por ejemplo. Dichos protocolos deben ser desarrollados con anterioridad al choque, el personal involucrado debe ser capacitado, y los procesos y sistemas deben ser adaptados.

La expansión horizontal hacia municipios donde FISDL no tiene cobertura resultaría un desafío mayor. En aquellos municipios se recomienda buscar otras estrategias de asistencia. El PASE, dada su cobertura nacional, ofrece oportunidades en este sentido, aunque su capacidad para expandirse repentinamente debe ser cuidadosamente evaluado. Sin embargo, podrían desarrollarse protocolos que permitan al menos utilizar los stocks de alimentos disponibles no solo en las escuelas que funcionan como albergues.

**Tabla 1: Recomendaciones**

Proceso	Recomendaciones
Focalización y Gestión de Datos	Aumentar la interoperabilidad del RUP y la información que el mismo contiene sobre participantes de diferentes programas.

	<p>Evaluar la efectividad del IRUP para identificar a las personas pobres y estudiar la posibilidad de adaptar esta herramienta para identificar a las personas vulnerables a choques climáticos como sequías e inundaciones.</p> <p>Incorporar al RUP información sobre programas de los organismos de cooperación y permitir intercambios de información ágiles.</p> <p>Utilizar el RUP para la focalización de todos los programas sociales focalizados, aunque permitiendo que cada programa defina sus criterios con base en la información disponible.</p> <p>Evaluar crear un índice para identificar a los hogares vulnerables, en particular a los vulnerables frente a las sequías e inundaciones, tan recurrentes en algunas zonas del país.</p> <p>Geo-referenciar a los hogares del RUP, logrando así mapear a todas las personas en el sistema, lo cual puede ser de suma utilidad en respuesta a emergencias.</p> <p>Evaluar y mejorar las diferentes estrategias de actualización y recolección de datos para el RUP que existen actualmente.</p> <p>Desarrollar protocolos de emergencia y adaptar los sistemas de focalización y/o las reglas de los programas para las expansiones previstas en el plan nacional de protección civil.</p> <p>Los protocolos para las expansiones horizontales y verticales podrían vincularse a indicadores de alerta temprana.</p> <p>Incorporar en el formulario de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) la información necesaria para la expansión de los programas de protección social y asegurar que se puedan vincular la base de datos de EDAN con la del RUP. Asegurar también que los municipios y departamentos tengan la capacidad para realizar las EDAN en contextos de emergencia.</p> <p>Actualizar los mapas de pobreza o crear nuevos mapas con información más reciente.</p>
<b>Mecanismos de entrega</b>	<p>Realizar las transferencias según lo previsto en las reglas de los programas, evitando retrasos que afecten la credibilidad de los programas y su impacto.</p> <p>Desarrollar protocolos que garanticen la continuidad operativa del sistema actual de entrega en contextos de emergencias (FISDL, PASE, Paquete Agrícolas).</p> <p>Evaluar la factibilidad de realizar pagos extraordinarios si la intención es incorporar expansiones de los programas en la estrategia nacional de protección civil. Preparar el sistema de entrega de modo acorde; por ejemplo definiendo acuerdos de reserva con los prestadores de servicios para expandir los sistemas de entrega existentes.</p> <p>A la hora de considerar y evaluar nuevos mecanismos para entregar las transferencias del FISDL, como es la intención del gobierno, tener en cuenta la flexibilidad de los mismos y la posibilidad de operar y expandirse en contextos de emergencia.</p>
<b>Coordinación y financiamiento</b>	<p>La protección social puede aprovechar las herramientas de la protección civil, como los mapas de vulnerabilidad, para identificar las áreas geográficas donde planear expansiones verticales u horizontales o recopilar datos adicionales para el RUP, o indicadores de alerta temprana para dar inicio al apoyo social, como en el caso del Corredor Seco.</p>

---

	<p>La protección civil puede aprovechar las herramientas de la protección social. El RUP, por ejemplo, cuenta con abundante información sobre un importante segmento de la población, que podría ser valiosa para las acciones de protección civil.</p> <p>Los programas de protección social pueden utilizarse como medios para difundir información de protección civil. Así, por ejemplo, los programas del FISDL pueden incorporar en sus capacitaciones módulos breves (o cápsulas) con información sobre prevención y mitigación de riesgos.</p> <p>Organizar conjuntamente talleres de capacitación y conferencias sobre protección social y civil.</p> <p>Se recomienda evaluar la necesidad de incorporar más estrategias de financiamiento ex-ante.</p>
<b>Resiliencia</b>	<p>Desarrollar una estrategia nacional multisectorial para el fortalecimiento de la resiliencia de la población y las comunidades, con roles y mandatos claros para MAG y MARN. Considerar el rol de los programas de protección social.</p> <p>Buscar que el Paquete Agrícola esté relacionado no únicamente a la asistencia a la producción sino también a actividades de resiliencia y a la diversificación de cultivos, quizás como corresponsabilidad a la entrega del subsidio.</p> <p>Coordinar con los organismos de cooperación internacional para que sus programas de resiliencia sigan la lógica de la respuesta de tipo “alineamiento paralelo”; es decir, que los programas sean diseñados e implementados de modo tal que el gobierno pueda implementarlos o replicarlos en el futuro.</p>

---

## Contenido

Resumen ejecutivo	2
Introducción	2
Protección social no-contributiva en El Salvador	3
Protección social, protección civil y resiliencia	5
Recomendaciones de política: Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias	6
Lista de tablas, figuras y recuadros	11
Lista de abreviaturas	12
1 Introducción	1
2 Pobreza y vulnerabilidad en El Salvador	3
3 Metodología de la investigación	5
3.1 Marco teórico	5
3.2 Preguntas de investigación	8
3.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo	8
4 Protección social no-contributiva en El Salvador	10
4.1 Principales programas del sistema de protección social no-contributiva	10
4.2 Características y desempeño del sistema	13
5 Protección social, protección civil y resiliencia	19
5.1 Protección social y protección civil	21
5.2 Protección social y resiliencia	22
6 Recomendaciones de política: Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias	26
7 Conclusiones	30
Referencias bibliográficas	31
Anexo A Lista de entrevistados	33
Anexo B Componente de apoyo al ingreso de La Estrategia	34

---

## Lista de tablas, figuras y recuadros

Tabla 1:	Recomendaciones	7
Tabla 2:	Principales programas de transferencias	12
Tabla 3:	Comisiones de protección civil, prevención y mitigación de desastres	19
Tabla 4:	Comisiones técnicas sectoriales	20
Figura 1:	Pobreza monetaria en El Salvador	3
Figura 2:	Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias	5
Figura 3:	Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias	7
Figura 4:	El desafío de focalización en la expansión de protección social reactiva	7
Figura 5:	Cobertura de los programas CSR, CSU y PATI (2008-2016)	14
Figura 6:	Cobertura de los programas PASE y Paquetes Agrícolas (2008-2016)	15
Figura 7:	Cobertura de bancos comerciales en América Central	17
Recuadro 1:	Protección social reactiva frente a emergencias: marco teórico	2
Recuadro 2:	La Estrategia de Erradicación de Pobreza	13
Recuadro 3:	Requisitos para un impacto positivo de la consolidación del efectivo y los activos de un programa de empleo público sobre la resiliencia de los beneficiarios	23

---

## Lista de abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CCRIF	<i>Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility</i> - Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe
CSR	Comunidades Solidarias Rurales
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas
DGPC	Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FOPROMID	Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres
IRUP	Índice de Priorización del Registro Único de Participantes
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MGDT	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
MINEC	Ministerio Nacional de Economía
MINED	Ministerio de Educación
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPM	Oxford Policy Management
PASE	Programa de Salud y Alimentación Escolar
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PBI	Producto bruto interno
PBU	Pensión Básica Universal
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<i>PROACT</i>	<i>Proyecto Respuesta al Fenómeno de El Niño en el Corredor Seco de Centroamérica</i>
RUP	Registro Único de Participantes
SNPC	Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres

---

SPSU	Sistema de Protección Social Universal
SETEPLAN	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
TMC	Transferencias monetarias condicionadas



---

# 1 Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en la respuesta y mitigación a choques. Este reconocimiento fue expresado de manera clara, por ejemplo, en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, cuando el Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social (SPIAC-B, por sus siglas en inglés)<sup>3</sup> se comprometió a “apoyar la expansión y el fortalecimiento de los sistemas de protección social para seguir ocupándose de las vulnerabilidades crónicas y ampliar el uso de la protección social como medio para responder a choques y crisis prolongadas”. Del mismo modo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015, apunta claramente hacia la creación de sistemas de protección social para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas.

En ALC, los desastres<sup>4</sup> provocados por amenazas naturales han sido más y más frecuentes desde la década de 1960: 19 por año en la década de 1960 y 68 por año en la primera década del siglo XXI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2015). Por esta razón, adoptar medidas de mitigación, junto con medidas económicas y sociales para reducir la exposición de la población a los desastres de origen natural y restaurar la infraestructura resulta cada vez más indispensable.

Al mismo tiempo, los sistemas de protección social en ALC han evolucionado y se han expandido considerablemente en las últimas décadas y, por ejemplo, el porcentaje del producto bruto interno (PBI) destinado a la inversión pública social aumentó de un 15% en 2000 a 19,1% en 2012 (CEPAL, 2015). Las transferencias monetarias ya son parte de casi todos los sistemas de protección social de los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2015b), y la región de ALC fue pionera en el desarrollo de programas con objetivos múltiples, como las transferencias monetarias condicionadas (TMC), reproducidas en todo el mundo. La proporción de la población beneficiada por las TMC en ALC, por ejemplo, aumentó de 5.7% a 21.1% entre 2000 y 2012 (CEPAL, 2015).

Desde esta perspectiva, sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala parecen constituir una oportunidad única para colaborar con las respuestas a choques en ALC. Sin embargo, es posible que los objetivos, las poblaciones objetivo y los procesos operativos de los sistemas de protección social en ocasiones entren en conflicto con los de las intervenciones e instituciones humanitarias, y esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas de asistencia durante una emergencia.

El caso de estudio de El Salvador forma parte de un análisis más amplio, el ***Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe***, encargado por el PMA y llevado a cabo por Oxford Policy Management (OPM) en colaboración con el PMA. El

---

<sup>3</sup> El SPIAC es un mecanismo de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo mejorar la coordinación y defensa global de los problemas de protección social y coordinar la cooperación internacional en las acciones que cada país demanda. El directorio del SPIAC está presidido por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y cuenta con representantes del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ONU-HABITAT, UNICEF, ONU Mujeres, Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y otros.

<sup>4</sup> De acuerdo con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2009) el desastre se define como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes, al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. Con frecuencia, se describe como el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes y las capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas.

---

estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región (Beazley *et al.*, 2016), siete casos de estudio (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, República Dominicana y Dominica) y un informe final con los principales hallazgos del estudio y recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en ALC.

El objetivo de este estudio es generar evidencia e informar acerca de cómo mejorar la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles. La principal pregunta de investigación del estudio es: “**¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos<sup>5</sup> frente a emergencias?**”.

La sección que sigue en este caso de estudio, al término de esta breve introducción, presenta brevemente el contexto en términos de pobreza y vulnerabilidad en El Salvador. En la sección 4, se presentan la metodología y el marco teórico utilizados y, en la sección 5, se analiza el sistema de protección social no-contributiva. En la sección 6 se presentan aspectos relacionados al vínculo entre protección social, protección civil y resiliencia. En la sección 7 se proponen recomendaciones para hacer al sistema de protección social dominicano más reactivo frente a emergencias y por último, la sección 7 resume los aspectos más importantes de este caso de estudio.

---

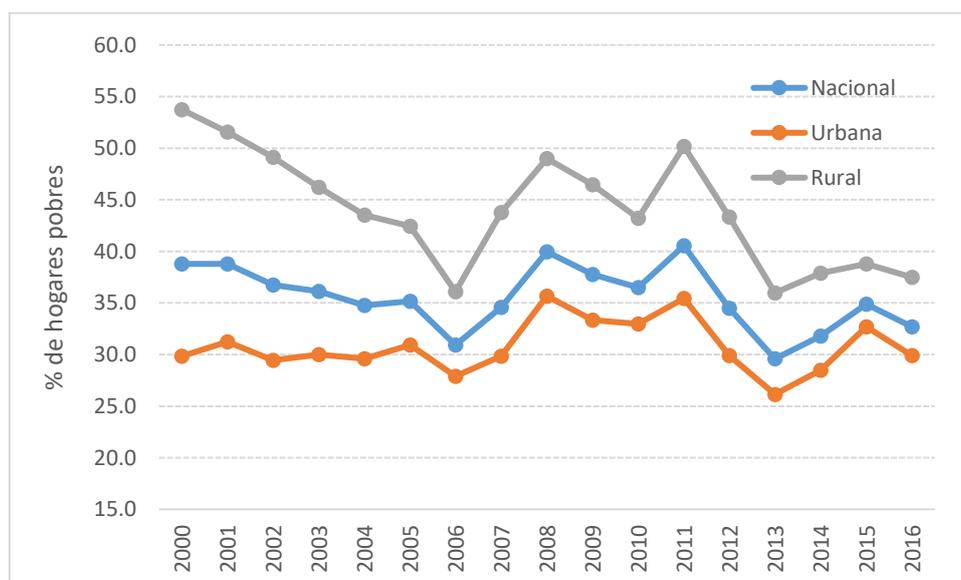
<sup>5</sup> Se usa el término reactivo (*responsive*, en inglés) para describir la reacción de los sistemas de protección social a los riesgos exógenos o choques que afectan el bienestar de las personas (Beazley, 2016).

## 2 Pobreza y vulnerabilidad en El Salvador

Los niveles de pobreza continúan siendo elevados en El Salvador, en particular en las zonas rurales del país. El 32.7% de los hogares del país estaba bajo la línea de pobreza en 2016; en zonas rurales alcanzó el 37.5% en 2016, mientras que en las zonas urbanas llegó al 29.9%. La pobreza extrema, por su parte, alcanzó el 8% a nivel nacional.

La pobreza se encuentra en niveles similares a los de una década atrás. Si bien se observa una caída substancial al comparar con los guarismos de hace 15 años atrás, la reducción en la última década ha sido moderada. En 2007, 34.6% de los hogares se encontraba en situación de pobreza.

Figura 1: Pobreza monetaria en El Salvador



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC)

Junto con el resto de América Central, El Salvador ha visto un aumento constante de eventos extremos (tormentas, inundaciones y sequías) durante los últimos 30 años, impactando a la población y economía. De 2000 a 2009, por ejemplo, hubo 39 huracanes en América Central en comparación con 15 en el 1980 y 9 en la década de 1990 (USAID, 2017).

La geografía de El Salvador se encuentra afectada por una región conocida como el Corredor Seco, caracterizada por sequías recurrentes y precipitaciones intensas. El Corredor Seco es una ecorregión del bosque tropical seco muy alterada por la actividad humana (Solórzano, 2017). Se extiende desde Chiapas, en el sur de México, hasta Costa Rica, y cubre una franja a lo largo de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En este territorio se producen sequías cíclicas, muchas de las cuales están estrechamente relacionadas con el fenómeno de El Niño<sup>6</sup>. Las sequías en el Corredor Seco se deben tanto a factores biológicos como humanos. Gran parte de la región tiene precipitaciones por debajo de los 1.000 mm anuales, razón por la cual prevalece el clima semiárido (Solórzano, 2017). La escasez de agua no solo se debe a la variabilidad natural de las lluvias asociadas con El Niño, sino también a la creciente demanda de agua, la menor recarga

<sup>6</sup> El Niño es un fenómeno climático que se manifiesta en cambios en la temperatura de las aguas e intensas lluvias, afectando principalmente a la región costera de América del Sur y América Central.

---

hídrica relacionada con la deforestación, la falta de coordinación en la distribución del agua, la extracción fluvial y la extracción de acuíferos superficiales (Guerra, 2016b).

Los pequeños agricultores se ven severamente afectados el cambio climático. La deforestación severa y la degradación del suelo han impactado negativamente en las tierras agrícolas, y solo una fracción de la cobertura forestal histórica del país permanece, aumentando la vulnerabilidad del país a la variabilidad y el cambio climático (USAID, 2017). La falta de acceso a sistemas de riego y la baja productividad del suelo también afectan negativamente a los agricultores de subsistencia.

Los choques de inicio lento, como la sequía prolongada en el Corredor Seco, a menudo son resultado de causantes socio-ecológicos acumulativos, que aumentan la vulnerabilidad de los hogares. Si los medios de subsistencia no se recuperan por completo después de un choque, los hogares pueden quedar atrapados en la pobreza, lo cual aumenta el riesgo de inseguridad alimentaria (Solórzano, 2017).

Además de los efectos del Corredor Seco, **ciertas regiones del país se ven afectadas por inundaciones recurrentes**. El Salvador se encuentra en el camino de las tormentas provenientes tanto del océano Atlántico como del Pacífico, que han aumentado tanto en frecuencia como en intensidad en las últimas décadas. La costa del Pacífico de 307 km ya está experimentando el aumento del nivel del mar y se espera que el 10-28 por ciento de la zona costera del país territorio se perderá para el final del siglo. Las áreas costeras, hogar de más del 30% de la población, son altamente vulnerables a la combinación del aumento del nivel del mar y los eventos de El Niño (USAID, 2017).

### 3 Metodología de la investigación

En esta sección presentamos un marco que nos permite comprender las dos dimensiones clave de un esquema de protección social reactivo a emergencias: la preparación de los sistemas y la capacidad de respuesta. Incluimos también las preguntas de la investigación y describimos brevemente las herramientas y el trabajo de campo.

#### 3.1 Marco teórico

##### 3.1.1 Preparación de los sistemas

En este estudio, analizamos el grado de preparación del sistema de protección social a partir de tres aspectos que son esenciales para una respuesta rápida y eficaz: el sistema de **focalización y gestión de datos**, los **mecanismos de entrega** y la **coordinación y el financiamiento**. A continuación, describimos cada uno por separado. Aunque estos no son los únicos tres factores involucrados en la preparación eficaz, la experiencia internacional y la literatura destacan lo cruciales que son (Bastagli, 2014; OPM, 2016).

**Figura 2: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias**



Fuente: Autor.

#### **Focalización y gestión de datos**

Los programas de protección social suelen depender de diversos mecanismos de focalización, incluidas las focalizaciones demográfica, geográfica y con base en la pobreza. Muchos de estos mecanismos están diseñados para detectar condiciones de larga data –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y se basan en el uso de registros administrativos y encuestas de hogares. En consecuencia, no se consideran herramientas para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia. Para ser eficaces en la respuesta a emergencias, es necesario involucrarse en la fase de planificación y preparación en la evaluación de las herramientas de focalización existentes y luego adaptarlas o crear nuevos sistemas complementarios para poder llegar a los beneficiarios damnificados por distintos tipos de choques.

#### **Mecanismos de entrega**

Por supuesto que la entrega rápida de beneficios, ya sea en efectivo o en especie, es crucial para un apoyo eficaz. Durante una emergencia, la capacidad de entrega se enfrenta a desafíos por la urgencia de la situación, las limitaciones impuestas por el choque particular (como el colapso de la infraestructura o de los mercados locales) y la coordinación de los diferentes actores (Bastagli, 2014).

---

Los mecanismos de entrega implementados por los esquemas de protección social suelen incluir transferencias manuales, entregas por medio del sistema bancario, dinero móvil y otros tipos de pagos electrónicos. Algunos de estos mecanismos –como los pagos electrónicos– pueden ser ampliados rápidamente durante una emergencia. Sin embargo, estos sistemas deben preverse, desarrollarse y probarse antes de la crisis.

## Coordinación y financiamiento

La preparación también debería incluir un grado significativo de planificación y coordinación entre los actores que responden a una emergencia. Esto no solo incluye a los actores del campo de la protección social, sino también y sobre todo a quienes trabajan en la gestión de riesgos ante desastres y la ayuda humanitaria. Esto implica una coordinación a nivel internacional, nacional y subnacional, y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Sin embargo, el desafío de coordinar a estos actores no debe ser subestimado. Los sectores de la protección social y la gestión de riesgos ante desastres no solo tienen objetivos y poblaciones objetivo diferentes (con algunas áreas de intersección, aunque no todas se cruzan) y métodos y tradiciones diferentes, sino que, lo que es más importante, también involucran a diferentes actores e intereses institucionales.

La disponibilidad de recursos es, también, un factor determinante para la preparación y respuesta a emergencias. Existen diferentes formas de financiamiento ex-ante y ex-post que permiten a los gobiernos contar con los recursos necesarios para la respuesta ya sea a través de protección social o no.

### 3.1.2 Respuesta de los sistemas

Cuando los responsables de las políticas consideran el uso de un sistema de protección social para ocuparse de las necesidades durante una emergencia, hay una serie de estrategias que pueden utilizar para aumentar el nivel general de la ayuda que el sistema proporciona a las personas vulnerables. Con base en OPM (2015) y O'Brien et. al. (2018), consideramos cuatro tipos principales de respuesta<sup>7</sup>. Estos pueden usarse en forma combinada:

1. **Expansión vertical:** aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente:
  - ajuste de los montos o valores de las transferencias;
  - introducción de pagos o transferencias extraordinarios.
2. **Expansión horizontal:** agregar nuevos beneficiarios (temporalmente o a más largo plazo) a un programa o sistema existente:
  - ampliación de la cobertura geográfica de un programa o sistema existente;
  - campaña extraordinaria de inscripción;
  - modificación de las reglas de elegibilidad;
  - flexibilización de los requisitos o las condiciones para facilitar una mayor participación.
3. **Respaldo:** respuesta en la que actores humanitarios utilizan parte del marco administrativo del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia.

---

<sup>7</sup> El marco teórico original propuesto en OPM (2015) y adaptado a este estudio contenía una estrategia de respuesta adicional: **Ajuste de foco:** ajustar el sistema de protección social, refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque. Sin embargo, dado que no se han encontrado experiencias de este tipo en la región y siguiendo a O'Brien et. al. (2018), hemos decidido excluir este tipo de respuesta del análisis.

4. **Alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible al sistema nacional de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro; y

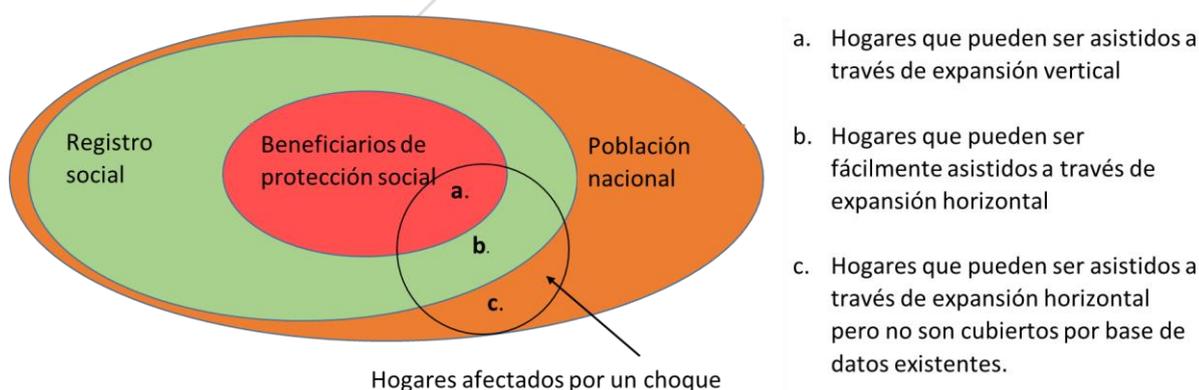
**Figura 3: Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias**



Fuente: OPM (2015).

Antes de pasar a la siguiente sección, resulta importante describir el desafío central que los sistemas de protección social enfrentan al responder a emergencias según la tipología presentada. En primer lugar, **la raíz del desafío de focalización consiste en que los hogares potencialmente afectados por los choques no son necesariamente los que se benefician de un programa de protección social existente o que ya están en el registro social u otros registros** (ver gráfico abajo). En consecuencia, a pesar de tener programas y sistemas de focalización sólidos, la expansión horizontal sería necesaria de todos modos. Sin embargo, cuanto mayor sea la cobertura de los programas y de los registros, y mejor la calidad de los datos que contienen, más fácil será responder. En principio, si los beneficiarios de los programas de protección social pudieran alcanzarse fácilmente con la expansión vertical y los no beneficiarios cuya información figura en el registro social con expansión horizontal, entonces el reto sería llegar a los hogares afectados que no pertenecen a estas dos categorías.

**Figura 4: El desafío de focalización en la expansión de protección social reactiva**



Fuente: Adaptado de OPM (2015)

---

## 3.2 Preguntas de investigación

La principal pregunta de investigación del estudio es: “¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?”. Teniéndola en cuenta, desarrollamos un número de preguntas para guiar el análisis.

- ¿Qué leyes, regulaciones y políticas nacionales y locales pertinentes existen relacionadas con la protección social reactiva frente a choques?
- ¿Qué prioridades tiene la estrategia nacional de protección social, por ejemplo, ocuparse de la pobreza, la vulnerabilidad, la resiliencia, etc.? ¿Tiene algún papel en la respuesta a choques?
- ¿Qué mecanismos de focalización usan los programas de protección social más importantes? ¿Cómo se identifican los beneficiarios? ¿Con qué frecuencia? ¿Existe una base de datos nacional? ¿Está integrada con otras bases de datos?
- ¿Cómo se entregan los beneficios de los principales programas de protección social (tanto en efectivo como en especie)?
- ¿Qué aspectos del diseño y la implementación del sistema de protección social tienen elementos de flexibilidad y adaptabilidad que permiten una respuesta rápida y adecuada frente a un choque?
- ¿Qué evidencia existe de la eficacia –en términos de celeridad y adecuación (por ejemplo, cobertura, niveles de transferencia)– del apoyo brindado por la protección social en cada uno de los mayores choques identificados?
- ¿Ha habido alguna experiencia reciente de coordinación entre la protección social y las políticas de gestión de riesgos ante desastres, o de integración de estas?
- ¿Hay lugar para el diálogo y la colaboración entre estos dos sectores? ¿Cómo se podría promover este diálogo?

## 3.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo

La investigación en El Salvador consistió en tres fases: revisión de la literatura, trabajo de campo y análisis. En relación con la primera fase, realizamos un análisis exhaustivo de la legislación, los planes y estrategias de las políticas, los manuales operativos, los informes periódicos y las revisiones y evaluaciones de los programas. Nuestro marco teórico y las preguntas de investigación presentadas anteriormente guiaron la revisión. Este análisis se basa en la revisión de la literatura acerca de las experiencias en ALC realizada como parte de este trabajo (Beazley *et al.*, 2016) y la revisión de la literatura mundial realizada por OPM (OPM, 2016).

El trabajo de campo se llevó a cabo del 27 de noviembre al 5 de diciembre de 2017. El equipo de investigadores estuvo a cargo de Rodolfo Beazley de OPM e integrado por Elia Martínez, Rafael Guillen y Jaime Hernández, de la oficina de país del PMA. La investigación se realizó en San Salvador y los departamentos de Morazán en el Corredor Seco y Usulután en la zona costera y usualmente afectado por inundaciones. Las herramientas de investigación utilizadas fueron:

- **Entrevistas con informantes clave:** Se entrevistó a informantes clave de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Ministerio de Educación (MINED), el Programa de Salud y Alimentación Escolar (PASE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Dirección

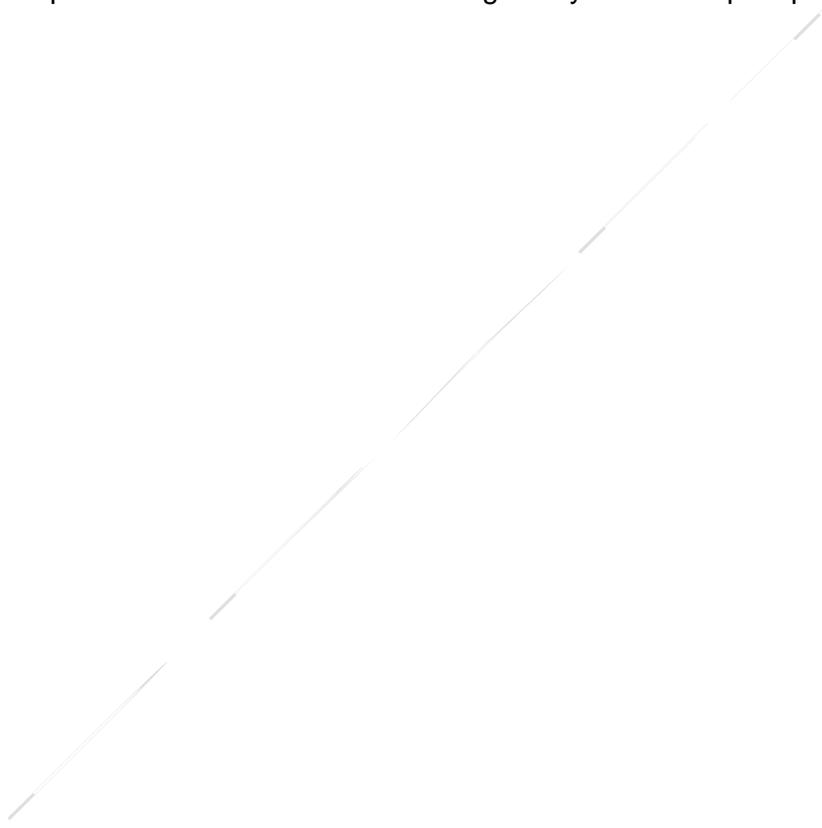
---

General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (DGPC), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), agencias de las Naciones Unidas como UNICEF y PNUD, con el Banco Mundial, con organizaciones de la sociedad civil como Plan Internacional y Save the Children, y con los gobernadores de San Miguel y Usulután, entre otros. Estas entrevistas sirven para triangular hallazgos de otras fuentes de datos. Los datos se reunieron mediante entrevistas semiestructuradas, complementadas con herramientas seleccionadas.

- **Casos de estudio en Morazán y Usulután:** Se realizaron entrevistas semiestructuradas en hogares afectados por las sequías del Corredor Seco. Se entrevistaron a beneficiarios de los programas implementados por el FISDL, Paquete Agrícola y PASE y de los programas de resiliencia. También se entrevistaron a referentes locales, como los gobernadores, y a técnicos del FISDL y de la DGPC.

La lista de informantes clave entrevistados se encuentra en el anexo A.

La tercera fase consistió en analizar los datos recopilados y los hallazgos de la revisión de la literatura para responder las preguntas de investigación. Una versión borrador de este reporte fue compartida con el personal del PMA de la oficina regional y oficina de país para su revisión.



---

## 4 Protección social no-contributiva en El Salvador

Desde sus orígenes, el sistema de protección social no-contributiva de El Salvador ha cumplido un rol reactivo, es de decir, de asistencia a la población afectada por choques. El Salvador fue golpeado por la crisis internacional de 2008, con más severidad aún que otros países de ALC debido a su elevada dependencia de las remesas provenientes de los Estados Unidos (Acosta et. al., 2012). Fue en respuesta a esta crisis que el gobierno diseñó el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), concebido como un instrumento de política social sustentado en el enfoque de derechos humanos (Ocampo, 2016). Sus ejes transversales son la promoción de la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres, y la especificidad del abordaje del ciclo de vida (Gobierno de El Salvador, 2012).

En el año 2014 se sancionó la Ley de Desarrollo y Protección Social, la cual representó un paso importante en la institucionalización de la protección social no-contributiva, ya no en respuesta a una crisis internacional sino como pilar fundamental para garantizar los derechos de la población. La Ley crea el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, cuyo objetivo es coordinar la ejecución y cumplimiento de la política social, el cual a su vez cuenta con el Subsistema de Protección Social Universal que es la instancia de coordinación gubernamental de los programas de protección social.

Ante la ausencia de un ministerio encargado de la protección social no-contributiva, la misma se encuentra fragmentada en diferentes instituciones. Los principales actores del gobierno nacional responsables por la protección social no-contributiva son el Gabinete de Gestión Social e Inclusión, coordinador por MINSAL e integrado por una amplia gama de actores, la SETEPLAN, encargada del diseño y planificación, el FISDL, entidad ejecutora, así como otros ministerios como el MINED y el MAG, quienes implementan sus propios programas sociales.

**El sistema de protección social no-contributiva de El Salvador es todavía joven y se encuentra en proceso de desarrollo y transición.** En 2017 comenzó la implementación de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza, la cual implica una serie de cambios en los programas de protección social, con el objetivo de “atender derechos humanos fundamentales; la creación de medios de vida sostenibles y fortalecimiento de los activos productivos y humanos; y el aumento de capacidades para enfrentar la vulnerabilidad” (SETEPLAN, 2017).

A continuación se describen los principales programas y entidades del sistema de protección social no-contributiva, focalizándonos en los programas de transferencias del FISDL. Luego, se hace un breve análisis de las características y desempeño del sistema.

### 4.1 Principales programas del sistema de protección social no-contributiva

**Comunidades Solidarias Rurales (CSR)**, que comenzó en 2005 bajo el nombre de Red Solidaria, se implementa en 100 municipios rurales en condiciones de pobreza extrema severa y alta, según el mapa de pobreza de 2005. CSR se implementa a través de 4 ejes: i) gestión territorial, que implica el fortalecimiento de gobiernos locales y la participación ciudadana, ii) servicios básicos, que atiende asuntos relacionados a la provisión de agua potable, saneamiento, electricidad y otros servicios, iii) generación de ingresos, que busca fomentar las capacidades productivas de las familias, y iv) capital humano, que incluye los programas de transferencias monetarias **Pensión Básica Universal (PBU)** para adultos mayores y los **bonos para salud y educación**. PSU es un programa de transferencias monetarias no condicionadas, mientras que los bonos de salud y educación están condicionados con corresponsabilidades en dichos sectores.

---

**Comunidades Solidarias Urbanas (CSU)** se implementa en los Asentamientos Urbanos Precarios (AUP) de los 50 municipios más vulnerables del país de acuerdo al Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social. El mismo cuenta con los programas de transferencias monetarias PBU y bono de educación, como en el caso de CSR.

El **Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)** es un programa de transferencias monetarias condicionadas diseñado como respuesta a la crisis global de 2008. El programa financia la participación de personas en la ejecución de proyectos comunitarios y la asistencia a capacitaciones mediante la entrega de un apoyo económico individual de USD 100 mensuales durante 6 meses. Está dirigido a jóvenes de entre 16 y 30 años de edad y está focalizado geográficamente. El PATI ha sido discontinuado.

El **PASE**, implementado por el MINED, entrega a los estudiantes un refrigerio diario. El PASE entrega frijol, arroz, azúcar, aceite, bebida fortificada y leche en polvo, ésta última para aquellos centros escolares que aún no reciben leche líquida (Vaso de Leche). Los padres de los estudiantes están a cargo de la preparación y entrega de los refrigerios.

El MAG ofrece asistencia a pequeños productores a través de la entrega de **Paquetes Agrícolas** que contienen maíz y frijol. Este programa, de cobertura nacional, tiene como objetivo propiciar las condiciones para la producción de alimentos básicos de calidad y a precios accesibles. Para la entrega de los paquetes, el programa cuenta con el Padrón Oficial de Beneficiarios.

**Tabla 2: Principales programas de transferencias**

Programa	Tipo de transferencia	Elegibilidad	Beneficios	Cobertura
<b>PBU</b>	Monetaria No condicionada	Geográfica Mayores de 70 años Pobreza por ingreso No recibir otra pensión	USD 50 por mes	CSR – 26,022 beneficiarios CSU – 4,572 beneficiarios
<b>Bono educación y salud</b>	Monetaria Condicionada	Geográfica Pobreza por ingreso Bono Salud: Las familias con niñas y niños menores de 5 años o con mujeres que en el momento del censo estuvieren embarazadas Bono Educación: Las familias con niñas y niños mayores de 5 años y menores de 18 años que no han cursado sexto grado Bono Salud y Educación: Las familias con niñas y niños menores de 5 años o con mujeres embarazadas en el momento del censo; y con niñas y niños de 5 años en adelante y menores de 18 años que no hayan cursado el sexto grado	USD 30 mensual por bono salud o educación USD 40 por ambos	CSR – 61,041 beneficiarios CSU – 5,002
<b>PATI</b>	Monetaria Condicionada	Geográfica Hombre o mujer mayor de 16 años, de preferencia mujer jefa de hogar y joven entre 16 y 30 años; No tener empleo formal; Residir por más de seis meses en la comunidad; No realizar estudios/formación profesional en días y horas laborales (excepto modalidades flexibles)	USD 100 por mes	Discontinuado. Llegó a un máximo de alrededor de 30,000 participantes.
<b>PASE</b>	En especie Condicionada	Asistencia a escuela pública	1 refrigerio por día	5,377 centros escolares Alrededor de 1,200,000 estudiantes
<b>Paquete Agrícola</b>	En especie No condicionada	Registrarse en el padrón Agricultor de subsistencia De profesión agricultor, jornalero, ganadero, ama de casa, oficios domésticos. Superficie de tierra mayor a cero manzanas. y menor o igual a 3 manzanas de tierra	Paquete con maíz y frijoles	Alrededor de 570,000 paquetes

## Recuadro 2: La Estrategia de Erradicación de Pobreza

La Estrategia consiste en un conjunto de acciones y recursos dirigidos a la población en condición de pobreza. La misma propone combinar de manera secuencial intervenciones estratégicas que buscarán: atender derechos humanos fundamentales; la creación de medios de vida sostenibles y fortalecimiento de los activos productivos y humanos; y el aumento de capacidades para enfrentar la vulnerabilidad.

La Estrategia comprende cambios importantes en los programas sociales existentes, desde sus objetivos y reglas de elegibilidad hasta su cobertura geográfica. De este modo, la Estrategia busca expandir la protección social a todo el territorio nacional, comenzando por 30 municipios en 2017 y alcanzando la totalidad del país en 2025. En cuanto a la focalización, la Estrategia se focalizará en los estratos del 1 al 7 del Índice de Priorización del Registro Único de Participantes (IRUP) (ver Sección 4.2.1), lo que equivale al 35% de la población total del país.

La Estrategia está conformada por 4 componentes, que estarán interrelacionados unos con otros para asegurar la atención integral a las familias

- **Acompañamiento familiar** – que busca propiciar la generación de habilidades en la persona y la familia para la identificación y desarrollo de un proyecto de vida, que contribuya a mejorar la autoestima, el reconocimiento de su dignidad humana, las aspiraciones y sueños y su capacidad para transformar su realidad y su entorno social, aprovechando sus recursos y el acceso a la oferta de servicios del Estado, así como la generación de espacios de construcción del buen vivir, de cohesión social y cultura de paz a nivel comunitario.
- **Inclusión financiera y desarrollo productivo** – que busca mejorar las capacidades de empleabilidad y aumentar los activos productivos, humanos, sociales y financieros de familias en situación de pobreza, promoviendo emprendimientos principalmente asociativos, para el fortalecimiento del tejido productivo y del desarrollo local. Además, promover un consumo responsable e introducir la cultura de ahorro, a través de mecanismos para que las personas participantes se vinculen al sistema financiero del país y para reducir su vulnerabilidad ante eventos imprevistos.
- **Infraestructura social** – que busca reducir brechas de acceso a los servicios básicos de agua, saneamiento básico y energía, entre otros, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las familias.
- **Apoyo al ingreso** – que busca reducir las brechas de desigualdad, a través del apoyo al ingreso que permita a las familias incrementar su capacidad de consumo, acceso a la salud, educación y el cumplimiento de derechos fundamentales, para que la falta de ingreso no limite el desarrollo de la familia y sus miembros.

Para el apoyo al ingreso se priorizarán aquellos hogares de los estratos 1 a 7 que dentro de sus integrantes cuenten con niños y niñas entre las edades de 0 a 2 años, mujeres embarazadas, estudiantes activos o que se reincorporen a cualquiera de las modalidades ofrecidas por el sistema educativo oficial en tercer ciclo y bachillerato con edad máxima de 21 años, personas con discapacidad severa y personas adultas mayores a partir de 70 años. En el Anexo B se describen los programas de apoyo al ingreso.

Fuente: (SETEPLAN, 2017)

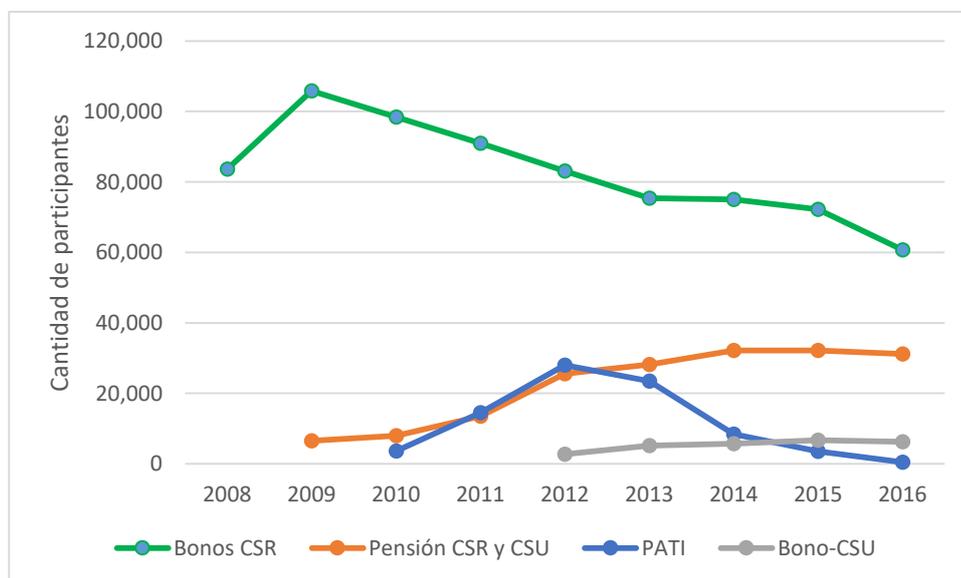
## 4.2 Características y desempeño del sistema

**El sistema de protección social no-contributiva de El Salvador es todavía joven y se encuentra en un proceso de desarrollo y expansión, en el marco de la nueva Estrategia de Erradicación de Pobreza (ver Recuadro 1).**

**El sistema de protección social cuenta con una cobertura geográfica limitada.** Los programas implementados por el FISDL no tienen presencia en los 262 municipios sino únicamente en 100 municipios rurales y en 25 urbanos. Esta focalización geográfica, propia de un sistema en formación, es una barrera para la garantía de los derechos de la población, como indica la Ley de Desarrollo y Protección Social, y también limita el potencial del uso de protección social en respuesta a emergencias.

De acuerdo al Banco Mundial, **tanto el gasto como la cobertura de CSR, el principal esquema de transferencias no-contributivas en dinero, se encuentra entre los menores de América Central (Banco Mundial 2015a)**. Los bonos de educación y salud de CSR fueron otorgados a 60,741 familias en 2016, los bonos de CSU a 6,276 y la pensión PBU llegó a 31,165 adultos mayores. La cantidad de beneficiarios de los bonos CSR ha caído sistemáticamente desde 2009, mientras que los de PBU han ido aumentando.

**Figura 5: Cobertura de los programas CSR, CSU y PATI (2008-2016)**



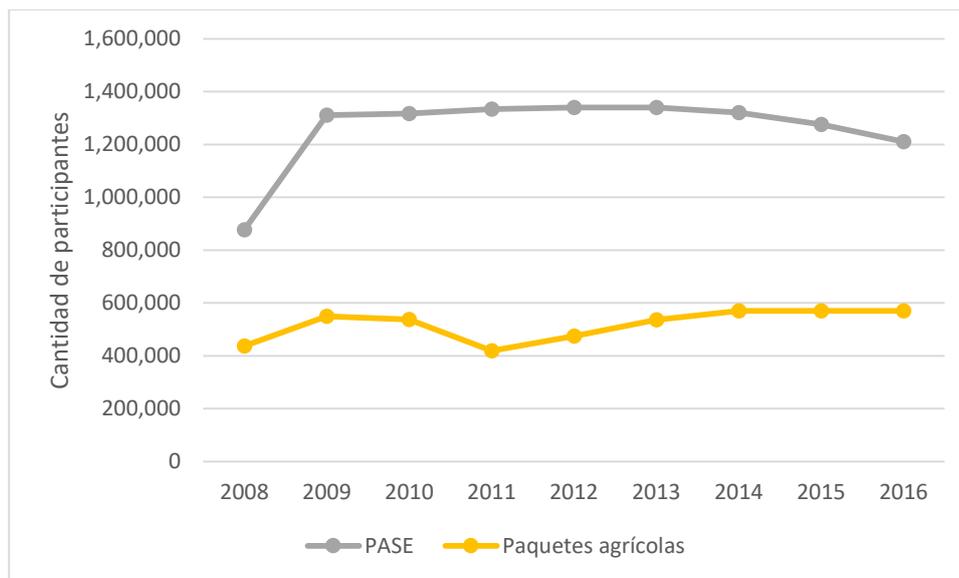
Fuente: Datos suministrados por SETEPLAN en Febrero, 2018.

**Los programas de transferencias monetarias de CSR y CSU experimentaron retrasos en los pagos.** CSR y CSU establecen que las transferencias deben ser realizadas cada cuatro meses, sin embargo en los años 2015, 2016 y 2017 no se logró cumplir con lo establecido. Así, en 2017 por ejemplo, se realizó un único pago en el último trimestre del año. Según lo reportado por los informantes entrevistados en este estudio, los retrasos se debieron a demoras en la disponibilidad de los fondos por parte del Ministerio de Hacienda.

**Fuera de la órbita de FISDL, el PASE y el Paquete Agrícola son los principales programas sociales; tienen cobertura nacional y llegan a muchos más participantes que los programas implementados por el FISDL.**

Según lo reportado por informantes clave, el PASE experimenta retrasos a comienzos de año hasta que el presupuesto se aprueba. Más allá de ese retraso a comienzos de años, el PASE y el Paquete Agrícola parecen haber estado más blindados ante la falta de disponibilidad de fondos que afectó a los programas del FISDL durante los últimos años.

**Figura 6: Cobertura de los programas PASE y Paquetes Agrícolas (2008-2016)**



Fuente: Datos suministrados por SETEPLAN en Febrero, 2018.

Siguiendo nuestra metodología, en las próximas secciones describimos los mecanismos de focalización y entrega del sistema de protección social así como su coordinación con actores involucrados en la respuesta a emergencias.

#### 4.2.1 Focalización

**La focalización es uno de los pilares del sistema de protección social no-contributiva de El Salvador.** Los programas del FISDL combinan criterios de focalización geográfica, categórica (ej. rango etario) y de ingresos. Incluso la nueva Estrategia de Erradicación de Pobreza busca asistir únicamente a los más pobres de acuerdo al IRUP.

**La focalización geográfica se realiza con base en mapas de pobreza que utilizan información de hace más de una década.** El Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, utilizado para la focalización geográfica de CSU, está construido con datos del último censo poblacional, correspondiente al año 2007. La priorización de los municipios de CSR se realizó con base en el Mapa de Pobreza del año 2005.

El **Registro Único de Participantes (RUP)**, bajo la órbita de SETEPLAN, aspira a ser la herramienta central para la focalización de la protección social no-contributiva así como de otros sectores. Se trata de un registro social de familias que podrían acceder a algún tipo de asistencia estatal. La misma Ley de Desarrollo y Protección Social, en su artículo 34, establece la necesidad de crear un mecanismo de identificación de las personas susceptibles de recibir transferencias monetarias o en especie, el cual debe garantizar la objetividad y la transparencia en la operación de los programas.

De este modo, el RUP es una herramienta de gestión social que contiene información estructurada, sistematizada y normalizada, que permite identificar, conocer y segmentar las características socio-económicas de personas y hogares. El RUP busca así consolidar y unificar información con la finalidad de facilitar la gestión de las políticas sociales, en particular de focalización, de transparentar los procesos de decisiones y de coordinar y articular diferentes intervenciones. La visión del RUP es convertirse en la puerta de entrada para todas las acciones de política social de diferentes sectores de gobierno.

---

El RUP cuenta con diferentes estrategias para la recolección y actualización de datos. En sus inicios, la recolección de datos fue realizada por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) a través de barridos censales en los municipios más pobres. Este fue un barrido progresivo entre los años 2010 y 2015 y cubrió 81 municipios. Las subsiguientes etapas de recolección y actualización de datos han sido realizadas a través de barridos censales de FISDL o de la incorporación de las preguntas para el cálculo del IRUP en las fichas familiares utilizadas por el MINSAL y recolectadas por los Promotores Comunitarios de Salud. Con la combinación de estas tres estrategias el RUP ha logrado cubrir 118 de los 262 municipios, alcanzando 257,154 hogares y 1,000,309 (16% de la población nacional).

En cuanto a la interoperabilidad del RUP, el sistema valida sus datos con las bases del Registro Nacional de las Personas Naturales, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, la Superintendencia del Sistema Financiero y el Centro Nacional de Registros. El RUP recibe datos también de beneficiarios de programas sociales de MINED, MAG, el Ministerio Nacional de Economía (MINEC) y FISDL y busca establecer convenios con otros organismos.

**El RUP es todavía un sistema en formación.** En primer lugar, tan solo el FISDL utiliza el RUP para la focalización. Si bien el MINED y el MAG transfieren sus datos al RUP, no utilizan el sistema para la selección de beneficiarios. En segundo lugar, el sistema no está interconectado, por lo que los diferentes organismos estatales no pueden acceder a los datos del RUP cuando lo dispongan. En tercer lugar, si bien las diferentes estrategias de relevamiento y actualización de datos son alentadores, será importante evaluar la efectividad de las mismas. La dificultad y el elevado costo de la actualización de datos suelen ser barreras que enfrentan los registros sociales en ALC y en el mundo (Barca, 2017). Por último, la cobertura del RUP es todavía muy limitada; solo el 16% de la población se encuentra en el registro. Si bien la cobertura es muy variada, los registros sociales de otros países de la región cubren una mayor proporción de la población: en República Dominicana 86%, en Colombia 73%, en Chile 75%, en Brasil 43% y en México 47% (Barca, 2017)

El IRUP es un algoritmo que estima la calidad de vida de los hogares del RUP con base en sus características socio-económicas y produce un ranking de los mismos. El objetivo de SETEPLAN es que todos los programas de política social de gobierno realicen su focalización utilizando el ranking del IRUP, estableciendo puntos de corte de acuerdo a los objetivos particulares de cada programa y a sus limitaciones presupuestarias.

**Queda por determinarse aún la efectividad del IRUP para detectar a las personas en pobreza así como su potencial para identificar a aquellos en situación de vulnerabilidad.** Este tipo de algoritmos, *proxy means tests* como se los llama en inglés, están típicamente diseñados para detectar condiciones de larga data –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y no para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia (Beazley et. al., 2016), aunque esto no implica que no puedan brindar información útil para la respuesta a emergencias.

Se destaca, por último, que el MAG cuenta con un registro propio de participantes, el Padrón Oficial de Beneficiarios. El mismo se utiliza para la selección de beneficiarios del Paquete Agrícola. Este Padrón es un registro de productores, no de hogares como el RUP.

## 4.2.2 Entrega

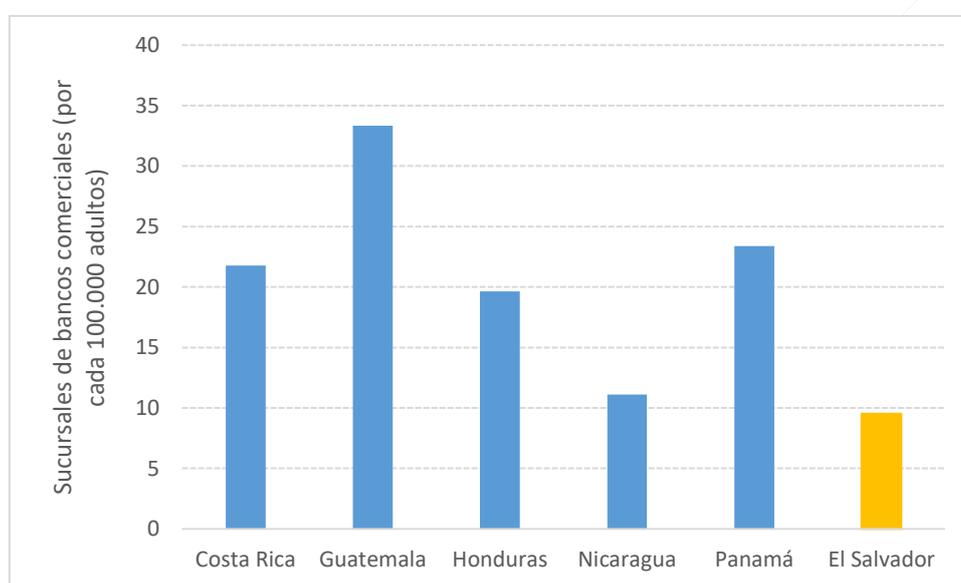
**La gran mayoría de las transferencias monetarias del FISDL son entregadas manualmente.** El gobierno realiza los pagos a través de bancos, los cuales montan operativos de pago presencial. En las entrevistas realizadas para este estudio tanto SETEPLAN como el FISDL se mostraron interesados y activos en la búsqueda de una alternativa a los pagos manuales, los cuales son

percibidos como ineficientes y costosos, si bien ha sido reportado que esta metodología logra transferir el dinero sin mayores dificultades. A su vez, un sistema de pagos electrónico estaría también en sintonía con el Estrategia de Erradicación de Pobreza que busca mejorar el acceso de la población al sistema financiero (ver Recuadro 1).

El gobierno ha testeado a través del FISDL mecanismos de transferencias bancarias (sin cuenta bancaria, con cobro en ventanilla) y de dinero móvil, pero en solo unos pocos municipios y sin los resultados deseados, según lo reportado.

Una de las mayores barreras para la creación de un sistema de pagos electrónico es la baja cobertura del sistema bancario. De acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, El Salvador es el país de América Central con menor cantidad de sucursales de bancos comerciales por habitante. La escasa presencia de sucursales bancarias, en particular en los municipios más pobres, lleva a la necesidad de explorar mecanismos innovadores.

**Figura 7: Cobertura de bancos comerciales en América Central**



Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators*.

En cuanto a mecanismos de transferencia en especie, el MINED realiza las compras de alimentos para el PASE y los transfiere a los centros de distribución que hay en todos los municipios del país. Allí los directores de las escuelas y los padres de familia tienen la responsabilidad de recoger, preparar y entregar las comidas. El MAG, por su parte, entrega los Paquetes Agrícolas directamente a las personas registradas en el Padrón Oficial de Beneficiarios; las entregas se realizan en bodegas autorizadas.

### 4.2.3 Coordinación y financiamiento

En la próxima sección se muestra que la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres no otorga a la protección social un rol activo en la respuesta a emergencias. De este hecho se deriva una ausencia de mecanismos de coordinación entre protección civil y protección social.

En lo referente al financiamiento de respuesta a emergencias, El Salvador cuenta con las siguientes estrategias de financiamiento ex-ante.

- 
- El Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), administrado por el Ministerio de Hacienda, que consiste en un fondo de USD 4 millones para la prevención y respuesta a emergencias.
  - Un préstamo contingente de Japón por un monto de USD 50 millones, el cual se activa frente a la ocurrencia de los eventos preestablecidos.

Hasta hace unos años El Salvador contaba con un préstamo contingente por parte del Banco Mundial, el cual ya no se encuentra activo. Según lo reportado por autoridades de la DGPC, se evaluó la opción de asociarse al Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF), sin embargo se consideró que los tipos de desastres cubiertos por el seguro así como las magnitudes no eran apropiados para El Salvador. CCRIF utiliza un seguro paramétrico para proporcionar un pago rápido y una liquidez a corto plazo para financiar las respuestas y la recuperación de 16 países del Caribe y Centroamérica expuestos a grandes terremotos, diluvios y huracanes.

En cuanto a estrategias ex-post, la reasignación de recursos presupuestarios y la eventual asistencia internacional son las más frecuentes.



## 5 Protección social, protección civil y resiliencia

La Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres del año 2005 crea el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (SNPC) y regula la acción del Estado en materia de protección civil y gestión de riesgos. La Ley establece los siguientes objetivos:

- Incorporar en los planes de desarrollo, la gestión prospectiva de los riesgos en materia de desastres.
- Elaborar y coordinar planes y acciones para educar e informar a la población sobre la necesidad de prevenirse adecuadamente ante el evento de posibles desastres de cualquier naturaleza.
- Elaborar y actualizar los mapas de riesgos en cada nivel organizativo del sistema, así como elaborar los planes operacionales respectivos.
- Diseñar y ejecutar planes de protección civil para responder ante el evento de un desastre de cualquier naturaleza, procurando mitigar sus daños o reducir sus impactos.
- Intercambiar información y conocimiento entre sus integrantes y divulgar oportunamente a la población información útil para la prevención, mitigación, preparación y atención de los desastres.

El SNPC está integrado por una comisión nacional, presidida por el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MGDT) quien tiene como función administrar y coordinar con las instituciones del SNPC, y por comisiones departamentales, municipales y comunales, precedidas por gobernadores, alcaldes y representantes comunales respectivamente.

**Tabla 3: Comisiones de protección civil, prevención y mitigación de desastres**

Comisión	Funciones
Nacional	<p>Diseñar la Política Nacional de Protección Civil, Prevención de Riesgos y Mitigación de Desastres.</p> <p>Supervisar la ejecución de los Planes de Protección Civil, Prevención de Riesgos y Mitigación de Desastres, en las áreas más vulnerables del país, según los mapas de riesgos.</p> <p>Dictar oportunamente las medidas apropiadas en situaciones desastrosas y de emergencia nacional, para salvaguardar la vida y los bienes de las personas directamente afectadas.</p> <p>Proponer al Presidente de la República se decrete el Estado de Emergencia, de conformidad con el Art. 24 de esta Ley.</p> <p>Recomendar a los entes gubernamentales encargados, la construcción de una obra de Prevención.</p> <p>Recomendar la demolición de cualquier construcción, cuando amenazare derrumbarse o causar una tragedia en la vida o propiedad de las personas, debiendo ponderar el dictamen que al respecto emita el Consejo Asesor.</p> <p>Proponer al Presidente de la República, para su aprobación, los reglamentos que sean necesarios para ejecutar e integrar esta Ley, entre otros, la regulación de los asentamientos urbanos en zonas peligrosas o potencialmente peligrosas, Códigos de Construcción, Medidas para prevenir contaminaciones, guías sísmicas, transportación de materiales peligrosos y otros que sean necesarios.</p> <p>Coordinar el trabajo de las Comisiones Departamentales, Municipales y Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, por medio de la Dirección General.</p> <p>Conocer en apelación de las decisiones o resoluciones del Director General.</p>

	Establecer temporalmente servidumbres de paso cuando fuere necesario y restricciones al uso de un inmueble de propiedad privada o pública, mientras lo justifique la existencia del desastre, debiendo ponderar apropiadamente el dictamen que al respecto emita el Consejo Asesor.
<b>Departamental</b>	<p>Diseñar su plan de trabajo señalando acciones y estrategias para prevenir y mitigar los desastres</p> <p>Coordinar su trabajo con la Comisión Nacional y someterse a sus lineamientos nacionales</p> <p>Fiscalizar el cumplimiento del plan nacional y sus disposiciones en el departamento</p> <p>Hacer evaluación de daños y necesidades ante desastres y presentarlo a la Comisión Nacional</p>
<b>Municipal</b>	<p>Elaborar su plan de trabajo y planificar acciones de prevención y mitigación de desastres</p> <p>Coordinar acciones con la Comisión Departamental</p> <p>Fiscalizar el cumplimiento del plan nacional y sus disposiciones en el municipio</p> <p>Hacer evaluación de daños y necesidades ante desastres y presentarlo a la Comisión Departamental</p>
<b>Comunal</b>	<p>Elaborar su plan de trabajo y planificar acciones de prevención y mitigación de desastres</p> <p>Coordinar con la comisión municipal</p> <p>La Dirección Nacional vigilará el cumplimiento del plan nacional y de las disposiciones de la Comisión Nacional en el vecindario o comunidad</p>

Fuente: Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres

El SNPC está constituido por ocho comisiones técnicas sectoriales, precedidas por las siguientes instituciones:

**Tabla 4: Comisiones técnicas sectoriales**

Comisión técnica	Área de intervención	Coordinación
<b>Técnica científica</b>	Monitoreo y Pronóstico.	Dirección del Observatorio ambiental
<b>Servicios de Emergencia</b>	Búsqueda y rescate en estructuras colapsadas. Atención pre-hospitalaria. Combate y extinción de incendios. Respuesta en incidentes con materiales peligrosos.	Cuerpo de Bomberos
<b>Seguridad</b>	Custodia de suministros. Seguridad al traslado de suministros. Seguridad en la distribución de la ayuda. Aislamiento de zonas afectadas. Seguridad en Albergues. Reforzamiento a la seguridad penitenciaria. Regulación del tráfico vehicular.	Policía Nacional Civil
<b>Salud</b>	Vigilancia Sanitaria. Atención Médica. Atención Integral. Saneamiento Ambiental. Salud Mental.	MINSAL
<b>Infraestructura y Servicios Básicos</b>	Infraestructura Vial. Telecomunicaciones. Energía Eléctrica.	Ministerio de Obras Públicas

	Agua potable y alcantarillado. Evaluación de daños en infraestructura pública.	
<b>Logística</b>	Recepción. Almacenamiento. Transporte. Distribución Rendición de cuentas.	Fuerza Armada
<b>Albergues</b>	Canalización de apoyo a los albergues	MGDT
<b>Asistencia Humanitaria Internacional</b>	Gestión y coordinación de la Ayuda Humanitaria Internacional.	Ministerio de Relaciones Exteriores

Fuente: Plan nacional de contingencias ante terremoto, gobierno de El Salvador.

**La estrategia nacional de protección civil está enfocada en prevención, mitigación y respuesta a desastres de desenvolvimiento rápido; hasta la fecha, las sequías del Corredor Seco no han sido consideradas emergencias y han estado, por lo tanto, fuera de la órbita de protección civil.** Hay, sin embargo, señales que indican que esto se encuentra en proceso de cambio; la DGPC, con el apoyo del PMA, preparó hacia fines de 2017 un primer borrador de plan de respuesta a sequías.

## 5.1 Protección social y protección civil

Si bien todas las entidades de gobierno participan del SNPC, **el plan nacional de protección civil no otorga un rol significativo a la protección social.** Hasta el momento, la interacción, coordinación y trabajo conjunto entre protección civil y protección social ha sido mínimo. Algunos puntos a destacar en este sentido son:

- Si bien la comisión técnica de Logística, coordinada por las fuerzas armadas, es la encargada de la asistencia humanitaria nacional, falta una comisión o entidad encargada de la asistencia posterior a la entrega de alimentos y artículos de primera necesidad inmediatamente luego del choque.
- El FISDL integra solo una comisión, la de Infraestructura y Servicios Básicos, debido a su mandato en la reconstrucción de infraestructura local. Sin embargo, su capacidad y experiencia en la asistencia a poblaciones vulnerables no es aprovechada por la estrategia de protección civil.
- El PASE no integra ninguna comisión, aunque sí lo hace MINED.
- No existen protocolos para la respuesta a través de programas de protección social, ya sea expansión verticales u horizontales o respuestas de tipo respaldo, por ejemplo.
- La estrategia de protección civil no contempla el uso de la información del RUP.

**Pese a la falta de rol como actor de primera respuesta, existen en El Salvador algunas experiencias en el uso de protección social en respuesta a emergencias.** Se destacan las siguientes:

1. Como se mencionó anteriormente, el desarrollo y expansión del sistema de protección social no-contributiva respondió en gran medida a los efectos de la crisis global de 2008 en el país. La fase de expansión de protección social está íntimamente relacionada a la asistencia a la población afectada por un choque (ver Sección 4).
2. El PATI fue un programa de empleo concebido como una herramienta de protección social para responder a emergencias. El PATI fue diseñado para responder a la crisis económica

---

ocasionada por la crisis global de 2008, y fue expandido horizontalmente en respuesta a la tormenta tropical Ida en 2009, donde más de 3,000 personas de los municipios más afectados participaron del programa (Gobierno de El Salvador, 2013).

3. En caso que alguna institución de gobierno lo solicite, el FISDL puede utilizar su presencia local y sus vínculos con comités locales para transmitir información de interés público. En este sentido, el FISDL ha informado en las entrevistas realizadas para este estudio que durante emergencias epidemiológicas de dengue el MINSAL solicitó que transmitan información de prevención y mitigación a los comités municipales. El uso de la capacidad administrativa de protección social para transmitir información útil para prevención y respuesta a emergencias es una estrategia empleada por otros países de la región, como en México por ejemplo (Beazley et al, 2016).
4. En respuesta a inundaciones recientes, el PASE habilitó el consumo del stock de alimentos disponible tan solo en las escuelas que fueron utilizadas como albergues. El PASE, sin embargo, no cuenta con presupuesto ni protocolos para expansiones horizontales o verticales.
5. En respuesta a la sequía de 2015, el MAG entregó 104,971 Paquetes Agrícolas (con semillas de maíz y fertilizante) y 44,990 paquetes alimenticios (con maíz, arroz, frijol, aceite, y harina, entre otros) (MAG, 2016).

## 5.2 Protección social y resiliencia

La vulnerabilidad a la que está expuesta la población del El Salvador, causada en gran medida por los efectos del cambio climático (ver Sección 2), lleva a la necesidad de implementar estrategias para fortalecer la resiliencia de las comunidades y de la población. Esto es particularmente relevante para las regiones expuestas a choques recurrentes, como el Corredor Seco o las inundaciones de la zona costera, y para la población que vive de la agricultura. Siguiendo a PMA (2015), en este reporte se entiende resiliencia como “la capacidad que asegura que los factores de perturbación y las situaciones de crisis no provoquen consecuencias adversas a largo plazo en el desarrollo.”

Los sistemas de protección social pueden contribuir no solo a la respuesta a emergencias ocasionadas por el cambio climático (Beazley et. al., 2016; OPM, 2015), sino también pueden ayudar a las personas y comunidades a adaptarse a los efectos clima, reducir el riesgo y ser más resilientes (Davies et. al., 2013). Los instrumentos de protección social pueden ser vehículos para proteger a las personas con baja capacidad de adaptación de los riesgos climáticos, evitando las estrategias de supervivencia negativas y promoviendo la resiliencia de los medios de subsistencia aumentando así la capacidad de las personas para resistir los impactos (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004).

Sin embargo, los principales programas de la protección social no-contributiva no han sido diseñados o adaptados para fomentar la resiliencia. En cuanto a los programas de transferencias del FISDL, los mismos no tienen cobertura nacional y las zonas donde son implementados son elegidas con base en mapas de pobreza estructural, y no en relación a vulnerabilidad al cambio climático. Segundo, los retrasos en el pago de las transferencias y la incertidumbre respecto de cuándo van a recibir el subsidio disminuye su efectividad y su potencial impacto en resiliencia. Tercero, estos programas son diseñados e implementados con poca o ninguna coordinación con otros actores importantes en el área de resiliencia, como MAG y MARN. En cuanto a los programas de transferencias en especie estudiados en esta investigación, el PASE, debido al tipo de asistencia que provee, la cantidad y frecuencia, pareciera tener un role más limitado en el fortalecimiento de la resiliencia. El Paquete Agrícola, por su parte, sí tiene ese potencial, ya que contribuye a la

producción de los pequeños productores. Sin embargo, el programa no busca promover la diversidad de cultivos, por ejemplo, algo de suma importancia para la resiliencia de los pequeños productores.

### **Recuadro 3: Requisitos para un impacto positivo de la consolidación del efectivo y los activos de un programa de empleo público sobre la resiliencia de los beneficiarios**

**Los requisitos específicos para un impacto positivo de la transferencia en efectivo en la resiliencia a corto plazo son los siguientes:**

- (i) El nivel de efectivo debe ser adecuado para satisfacer las necesidades de consumo.
- (ii) El costo de oportunidad por retirar el dinero debe ser bajo.
- (iii) Los pagos deben ser regulares, confiables y frecuentes.
- (iv) El empleo debe durar lo suficiente para tener un impacto significativo.
- (v) La duración del empleo individual no debe reducirse subdividiendo las oportunidades laborales entre la comunidad.
- (vi) Los tiempos del empleo deben reflejar las variaciones estacionales en la seguridad alimentaria y la demanda de mano de obra en el mercado interno. Respecto del aumento de la capacidad de adaptación, el dinero permite invertir en capital y aportes productivos, que pueden apoyar la diversificación de los medios de subsistencia en las actividades menos vulnerables al cambio climático y permitir a los beneficiarios salir de las formas de trabajo informal con paga más baja.

Para lograr un impacto de largo plazo en la resiliencia, el requisito adicional es que el nivel de efectivo sea suficiente para permitir inversiones, así como para satisfacer las necesidades inmediatas.

**Los requisitos para que el componente de creación de activos aumente la resiliencia son los siguientes:**

- (i) Los activos deben ser relevantes para las necesidades locales.
- (ii) Los activos deben estar diseñados, ubicados y construidos en línea con especificaciones técnicas, con aportes de capital adecuados.
- (iii) Deben adoptarse métodos de mano de obra intensiva.
- (iv) Durante el diseño, la implementación y el mantenimiento deben asegurarse insumos técnicos adecuados.
- (v) Hay que garantizar la propiedad y gestión del activo por parte del gobierno local y/o la comunidad.
- (vi) Hay que realizar el mantenimiento del seguimiento para asegurar su funcionalidad.
- (vii) El acceso a los beneficios del activo debe ser equitativo.
- (viii) Hay que monitorear la funcionalidad y el uso del activo.

Para lograr un impacto a largo plazo en la resiliencia, los requisitos adicionales son los siguientes:

- (ix) Los programas de empleo público deben mejorar la vuelta al trabajo, ya sea aumentando la productividad o permitiendo la adopción de medios de subsistencia alternativos o diversificados que sean menos vulnerables al cambio climático.
- (x) Los activos no solo deben satisfacer los requisitos de la capacidad de afrontamiento, sino que también pueden requerir la existencia de mercados que permitan comprar insumos y/o comercializar.

Fuente: Beazley, McCord y Solórzano (2016).

**Se destaca la ausencia de una estrategia de fortalecimiento de la resiliencia de la población afectada por el cambio climático. No es claro, tampoco, quien tiene el mandato de fomentar la resiliencia de la población.** Como ya se describió, los programas de protección social no tienen este objetivo, por más que con sus funciones regulares puedan lograr contribuir a la resiliencia. El MAG está más enfocado en garantizar la producción nacional y por lo tanto la autonomía alimentaria del país, y si bien sus programas también pueden contribuir a la resiliencia de los pequeños

---

productores, no están diseñados para tal propósito. Por último, el MARN es la principal autoridad en relación a la política del gobierno frente al cambio climático. Tiene como misión revertir la degradación ambiental y la reducción de riesgos socio-ambientales y contribuye a la resiliencia desde actividades como la reducción de la vulnerabilidad ecosistémica, el incremento de las reservas forestales de carbono, el incremento de actividades de protección y la rehabilitación de la biodiversidad, entre otras. Sin embargo, los únicos programas directamente destinados al fortalecimiento de la resiliencia de las familias son financiados e implementados por organismos internacionales, con participación del gobierno.

A continuación se describen brevemente los programas de resiliencia implementados en Morazán y Usulután:

- **Proyecto Respuesta al Fenómeno de El Niño en el Corredor Seco de Centroamérica (PROACT)**

PROACT es un proyecto de la Unión Europea implementado en América Central. En El Salvador, el proyecto beneficia a 900 familias de pequeños productores (4,500 personas) en 24 comunidades de 8 municipios de los departamentos de Usulután y Morazán. Lo ejecutan conjuntamente el PMA y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) desde octubre de 2016, y recibe un financiamiento 1.5 millones de euros proveniente de la Unión Europea. El proyecto nació de la necesidad de responder a los efectos negativos del cambio climático que afectan fuertemente la capacidad de producción y comercialización en los pequeños productores, incluyendo mujeres y jóvenes. Las comunidades rurales luchan cada vez más para satisfacer sus necesidades de seguridad alimentaria y nutricional y para poder sostener sus medios de subsistencia, en particular las familias que viven de la agricultura de subsistencia de granos básicos, principalmente maíz y frijol.

El objetivo es contribuir en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de manera sostenible en las familias de pequeñas y pequeños productores participantes, por medio de la construcción de resiliencia productiva y comunitaria que les permita enfrentar de mejor manera futuras crisis climáticas. Esto se realiza mediante el desarrollo de obras de conservación de suelo y agua, la diversificación de sus medios de vida con parcelas agroforestales y un buen manejo del recurso de agua mediante la protección y conservación zonas de recarga hídrica.

En el marco de la Asistencia Alimentaria por Creación de Activos, las familias participantes reciben transferencias basadas en efectivo 3 veces al año, por un valor nominal de US\$75.00.

- **Asociatividad, Resiliencia y Mercados: Impulsar la asociatividad agro-empresarial en pequeños productores agropecuarios**

Este proyecto implementado por el PMA con socios nacionales como MAG, MARN, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal y Ciudad Mujer, busca contribuir en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de manera sostenible en las familias de pequeñas productoras y pequeños productores. Con un presupuesto de alrededor de USD 730,000, el proyecto tiene como objetivos específicos: i) mejorar las prácticas agrícolas para aumentar la resiliencia de pequeñas y pequeños productores; ii) fomentar la asociatividad de pequeñas productoras y pequeños productores agrícolas; iii) aumentar las oportunidades de negocios para las asociaciones de pequeñas productoras y pequeños productores.

En la fase 1 del proyecto, implementada entre mayo de 2016 y abril de 2017, 250 productoras y productores fueron capacitados en temas relevantes para la creación de resiliencia y beneficiados con transferencias de herramientas necesarias para que pudiesen implementar obras de conservación de suelos en sus parcelas o en la comunidad, e insumos para que iniciaran un nuevo

---

medio de vida agrícola basado en la diversificación de cultivos hacia hortalizas. Cada familia fue asistida alimentariamente, mediante 3 transferencias (agosto 2016, noviembre 2016 y abril 2017) ya sea en efectivo o en bono canjeable por alimentos, basado en su preferencia. El monto por transferencia se definió por tamaño de familia, entregando US\$ 44.64 para familias de 1 a 3 miembros, US\$ 74.40 para familias de 4 a 6 integrantes y US\$ 104.16 para familias de 7 miembros a más.



---

## 6 Recomendaciones de política: Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias

**El sistema de protección social no-contributiva de El Salvador es todavía joven, por lo que la primera recomendación es continuar la senda de desarrollo y fortalecimiento del sistema.** La experiencia regional y global muestra que los sistemas más maduros, en el sentido que son financiados y dirigidos por el gobierno, están sólidamente establecidos y tienen una amplia cobertura, suelen estar más capacitados para responder (Beazley et al, 2016 y OPM, 2015). Aun cuando no hayan sido diseñados con el propósito de responder a emergencias, la experiencia muestra que sistemas con mayor cobertura, recursos, y capacidad administrativa, con una mayor variedad de servicios y nivel de integración están, por lo general, mejor situados para responder a crisis. El sistema de protección social de El Salvador se encuentra en un proceso de transición y redefinición hacia una nueva estrategia y con perspectivas de alcanzar la cobertura nacional.

**Resulta importante no sobrecargar a este sistema todavía joven.** Si bien el grado de vulnerabilidad de El Salvador invita a explorar el uso de protección social en la respuesta a emergencias y en el fortalecimiento de la resiliencia de la población, es importante evitar imponer cargas que el sistema no pueda soportar. Es preciso, por ello, hacer un análisis cuidadoso para evaluar qué aspectos de un sistema más reactivo y flexible sí pueden ser incorporados en esta instancia, y cuales deberán esperar.

**Un primer paso hacia un sistema de protección social más reactivo sería definir y asignar un rol para protección social en el plan nacional de protección civil y crear el marco normativo correspondiente.** Éste es el ámbito adecuado para definir la estrategia de respuesta desde la protección social. Para tal definición, será indispensable el trabajo conjunto entre DGPC, SETEPLAN, FISDL y otras entidades.

**En el marco de la revisión del plan nacional de protección civil, se recomienda el fortalecimiento y la ampliación de capacidades de la comisión técnica de asistencia humanitaria nacional de corto plazo o de recuperación temprana.** En la actualidad, la comisión de logística se encarga de la distribución de asistencia en especie durante los primeros días de la emergencia. Sin embargo, luego de dicho apoyo y dependiendo del tipo, magnitud y duración de la emergencia, puede ser necesaria una asistencia humanitaria suplementaria, con transferencias en dinero, asistencia habitacional, apoyo para la recuperación de los medios de vida, como ha ocurrido en emergencias recientes en otros países de la región (Beazley et. al., 2016). Se sugiere que esta comisión técnica esté integrada por SETEPLAN, FISDL, MINED (con representación del PASE), MINSAL, MAG, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, entre otros.

**Al definir el rol de protección social, será necesario evaluar la posibilidad de expandir horizontalmente o verticalmente algunos programas.** Para ello se deberá comparar la cobertura de los programas de protección social con los mapas de vulnerabilidad y los calendarios agrícolas. El Corredor Seco, al ser un choque recurrente, ofrece la oportunidad de poder planear la respuesta de protección social con tiempo.

- **Expansión vertical** - Los programas de transferencias monetarias del FISDL podrían aumentar el monto de sus transferencias durante las sequías, o el PASE podría dar raciones de alimentos para llevar al hogar, por ejemplo. Este tipo de expansiones verticales parecen asequibles con la capacidad administrativa actual. Requerirá de la planificación adecuada y la asignación del presupuesto correspondiente.
- **Expansión horizontal** – La capacidad actual del FISDL en zonas del país donde tiene programas activos podría permitir la incorporación temporal de familias afectas. Como se

---

describe en la Figura 4, el desafío reside en cómo identificar aquellos afectados. En el caso del Corredor Seco, dado que es un choque recurrente y de desenvolvimiento lento, se puede utilizar la información del RUP para identificar familias vulnerables que no reciben transferencias monetarias (quizás sea necesario recolectar información adicional con el RUP).

Alternativamente, se pueden establecer protocolos para la focalización a nivel local, ya sea a través de las alcaldías o de comités comunitarios, por ejemplo. Dichos protocolos deben ser desarrollados con anterioridad al choque, el personal involucrado debe ser capacitado, y los procesos y sistemas deben ser adaptados.

La expansión horizontal hacia municipios donde FISDL no tiene cobertura resultaría un desafío mayor. En aquellos municipios se recomienda buscar otras estrategias de asistencia. El PASE, dada su cobertura nacional, ofrece oportunidades en este sentido, aunque su capacidad para expandirse repentinamente debe ser cuidadosamente evaluado. Sin embargo, podrían desarrollarse protocolos que permitan al menos utilizar los stocks de alimentos disponibles no solo en las escuelas que funcionan como albergues.

#### **i. Focalización**

- Aumentar la interoperabilidad del RUP y la información que el mismo contiene sobre participantes de diferentes programas.
- Evaluar la efectividad del IRUP para identificar a las personas pobres y estudiar la posibilidad de adaptar esta herramienta para identificar a las personas vulnerables a choques climáticos como sequías e inundaciones.
- Incorporar al RUP información sobre programas de organismos de cooperación y permitir intercambios de información ágiles. Para ello es necesario crear protocolos que garanticen el uso oportuno y correcto de los datos y estrategias de protección de datos.
- Utilizar el RUP para la focalización de todos los programas sociales focalizados, aunque permitiendo que cada programa defina sus criterios con base en la información disponible.
- Evaluar crear un índice que, a diferencia del IRUP que busca identificar a los hogares en pobreza estructural, logre identificar a aquellos vulnerables, en particular a los vulnerables frente a las sequías e inundaciones, tan recurrentes en algunas zonas del país.
- Geo-referenciar a los hogares del RUP, logrando así mapear a todas las personas en el sistema, lo cual puede ser de suma utilidad en respuesta a emergencias.
- Evaluar y mejorar las diferentes estrategias de actualización y recolección de datos para el RUP que existen actualmente.
- Desarrollar protocolos de emergencia y adaptar los sistemas de focalización y/o las reglas de los programas para las expansiones previstas en el plan nacional de protección civil (si ese fuera el caso).
- Los protocolos para las expansiones horizontales y verticales podrían vincularse a indicadores de alerta temprana. Esto podría ser particularmente relevante para el caso de las sequías del Corredor Seco, cuando es difícil definir cuándo dar inicio al apoyo de la protección social.
- Incorporar en el formulario de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) la información necesaria para la expansión de los programas de protección social (si se decidiera incorporar estas estrategias en el plan nacional) y asegurar que se puedan vincular

---

la base de datos de EDAN con la del RUP. Asegurar también que los municipios y departamentos tengan la capacidad para realizar las EDAN en contextos de emergencia.

- Actualizar los mapas de pobreza o crear nuevos mapas con información más reciente.

## **ii. Entrega**

- Realizar las transferencias según lo previsto en las reglas de los programas, evitando retrasos que afecten la credibilidad de los programas y su impacto.
- Desarrollar protocolos que garanticen la continuidad operativa del sistema actual de entrega en contextos de emergencias (FISDL, PASE, Paquete Agrícolas).
- Evaluar la factibilidad de realizar pagos extraordinarios si la intención es incorporar expansiones de los programas en la estrategia nacional de protección civil. Preparar el sistema de entrega de modo acorde; por ejemplo definiendo acuerdos de reserva con los prestadores de servicios para expandir los sistemas de entrega existentes.
- A la hora de considerar y evaluar nuevos mecanismos para entregar las transferencias del FISDL, como es la intención del gobierno, tener en cuenta la flexibilidad de los mismos y la posibilidad de operar y expandirse en contextos de emergencia.

## **iii. Coordinación y financiamiento**

La definición conjunta entre protección social (SETEPLAN) y protección civil (DGPC) respecto del rol de los programas e instituciones de la protección social en el plan nacional de respuesta a emergencias servirá, también, para crear un espacio de trabajo conjunto. Otras áreas de colaboración son:

- La protección social puede aprovechar las herramientas de la protección civil, como los mapas de vulnerabilidad, para identificar las áreas geográficas donde planear expansiones verticales u horizontales o recopilar datos adicionales para el RUP, o indicadores de alerta temprana para dar inicio al apoyo social, como en el caso del Corredor Seco.
- La protección civil puede aprovechar las herramientas de la protección social. El RUP, por ejemplo, cuenta con abundante información sobre un importante segmento de la población, que podría ser valiosa para las acciones de protección civil.
- Los programas de protección social pueden utilizarse como medios para difundir información de protección civil. Así, por ejemplo, los programas del FISDL pueden incorporar en sus capacitaciones módulos breves (o cápsulas) con información sobre prevención y mitigación de riesgos. Se recomienda incorporar estos módulos de modo permanente, y no solo en contextos de emergencia. Dichos módulos deberán ser desarrollados con la asistencia de protección civil.
- Organizar conjuntamente talleres de capacitación y conferencias sobre protección social y civil. La falta de coordinación entre los dos sectores se debe, en cierta medida, a una comprensión limitada de la función del otro sector. Un mayor conocimiento creará nuevas oportunidades de colaboración.
- Se recomienda evaluar la necesidad de incorporar más estrategias de financiamiento ex-ante. Si los seguros ofrecidos por CCRIF son inapropiados, como fue reportado por la DGPC para este estudio, entonces El Salvador puede unirse a otros países de América Central, expuestos a riesgos similares, y solicitar a CCRIF que se creen mecanismos financieros para cubrir dichos riesgos. Es la intención del CCRIF incorporar a más países de América Central, asique esta puede ser una oportunidad para El Salvador. En caso contrario, entonces quizás sea necesaria la creación de un nuevo fondo para América Central.

---

#### iv. Resiliencia al cambio climático

- Desarrollar una estrategia nacional multisectorial para el fortalecimiento de la resiliencia de la población y las comunidades, con roles y mandatos claros para MAG y MARN. Considerar el rol de los programas de protección social.
- Buscar que el Paquete Agrícola esté relacionado no únicamente a la asistencia a la producción sino también a actividades de resiliencia y a la diversificación de cultivos, quizás como corresponsabilidad a la entrega del subsidio, tal como ya fue propuesto en el Diagnostico de Seguridad Alimentaria y nutricional elaborado por FLACO en 2017
- Coordinar con los organismos de cooperación internacional para que sus programas de resiliencia sigan la lógica de la respuesta de tipo “alineamiento paralelo”; es decir, que los programas sean diseñados e implementados de modo tal que el gobierno pueda implementarlos o replicarlos en el futuro.



---

## 7 Conclusiones

El Salvador se encuentra altamente expuesto a choques de diferente tipo, desde crisis económicas internacionales, debido a su gran dependencia en remesas, hasta fenómenos naturales como tormentas e inundaciones, en particular en la zona costera, y sequías en el Corredor Seco.

Existe en el mundo y en ALC el inicio de una tendencia a utilizar los sistemas de protección social en respuesta a emergencias. La premisa es que estos sistemas cuentan con la capacidad administrativa, la cobertura, la información y el vínculo con las personas y comunidades más necesitadas, lo que representa una gran oportunidad para una mejor respuesta a emergencias.

En el caso de El Salvador, sin embargo, el sistema de protección social es todavía joven, su cobertura es limitada y sus principales sistemas y procesos, como por ejemplo los de focalización y entrega, requieren de ser fortalecidos para el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados. En este contexto, si bien el grado de vulnerabilidad de El Salvador invita a explorar el uso de protección social en la respuesta a emergencias y en el fortalecimiento de la resiliencia de la población, es importante evitar imponer cargas que puedan afectar al sistema. Es preciso, por ello, hacer un análisis cuidadoso para evaluar qué aspectos de un sistema más reactivo y flexible sí pueden ser incorporados en esta instancia, y cuales deberán esperar.

En la actualidad, el plan nacional de protección civil no otorga un rol significativo a la protección social. Así, el primer paso hacia un sistema de protección social más reactivo sería definir y asignar un rol. Éste es el ámbito adecuado para definir la estrategia de respuesta desde la protección social. Para tal definición, será indispensable el trabajo conjunto entre DGPC, SETEPLAN, FISDL y otras entidades.

La vulnerabilidad a la que está expuesta la población del El Salvador lleva a la necesidad de implementar estrategias para fortalecer la resiliencia de las comunidades y de la población. Esto es particularmente relevante para las regiones expuestas a choques recurrentes, como el Corredor Seco o las inundaciones de la zona costera, y para la población que vive de la agricultura. En teoría, los sistemas de protección social pueden ayudar a las personas y comunidades a adaptarse a los efectos clima, reducir el riesgo y ser más resilientes. Sin embargo, para conseguir este objetivo, es necesario adaptar los sistemas de protección social, desarrollar una estrategia nacional multisectorial para el fortalecimiento de la resiliencia, y articular los esfuerzos de diferentes sectores.

Por último, resulta importante mencionar la necesidad de evaluar el rol de protección social no solo en la respuesta a emergencias y la resiliencia sino también frente a otros fenómenos que afectan severamente al país, como la violencia y el retorno de los migrantes. Estos temas, de suma importancia, exceden el alcance de este estudio.

---

## Referencias bibliográficas

- Acosta, P., Baez, J., Beazley, R. and Murrugarra, E. (2012) 'The Impact of the Financial Crisis on Remittances Flows: The Case of El Salvador'. Chapter in I Sirkeci, J. Cohen and D. Ratha (eds.) (2012) *Global Remittance Practices and Migration during the Financial Crisis and Beyond*, Washington D.C.: The World Bank.
- Banco Mundial (2015a) *El Salvador: Estudio de Gasto Público Social y sus Instituciones*.
- Banco Mundial (2015b) *The State of Social Safety Nets 2015*. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-0543-1.
- Barca, V. (2017) *Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries*. Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Bastagli, F. (2014) *Responding to a Crisis: The Design and Delivery of Social Protection*. Documento de trabajo. Londres: ODI.
- Beazley, R. McCord, A. y Solórzano, A. (2016) 'Public works programmes for protection and climate resilience: theory of change and evidence in low-income countries'. *International Policy*. Centre for Inclusive Growth. One Pager 335.
- Beazley, R., Solórzano, A. and Sossouvi, K. (2016) *Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review*. OPM in collaboration with WFP.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015) *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*. ECLAC Books, No. 136 (LC/G.2644-P), Santiago, CEPAL.
- Davies, M., Arnall, A., Tanner, T., Newsham, A.J. and Coirolo, C. (2013) 'Promoting resilient livelihoods through adaptive social protection: Lessons from 124 programmes in South Asia', *Development Policy Review* 31(1): 27–58.
- Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. (2004) *Transformative social protection*, Working Paper 232. Brighton: IDS.
- FLACSO, programa El Salvador, *Diagnostico de la Situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional en El Salvador*, marzo 2017
- FUSADES and IFPRI. (2010). *Evaluación Externa del Programa Red Solidaria: Informe de Impactos a los Dos Años de Implementación*. San Salvador: International Food Policy Research Institute (IFPRI) y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).
- Gobierno de El Salvador (2012), *El Camino del cambio en El Salvador*, GOES, San Salvador
- Gobierno de El Salvador (2013) *Adenda al plan de acción para la extensión y expansión del PATI*.
- Guerra, A. (2016a) 'El Niño 2015-2016 y La Sequía En Centroamérica.' ICC.
- Guerra, A. (2016b) 'Situación de Los Ríos de La Costa Sur En La época Seca de 2016.' ICC.
- MAG (2016) *Presentación en Power Point de la Rendición de Cuentas del MAG 2016*
- O'Brien, C., Scott, Z., Smith, G., Barca V., Kardan, A., Holmes, R., Watson, C. and Congrave, J. (2018), 'Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report', Oxford Policy Management, Oxford, UK.
- Ocampo, R.R. (2016) *El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador. Posibilidades para la articulación de sus componentes*. CEPAL.
- OPM (2015) *Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection*. Oxford: OPM.

---

OPM (2016) *DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review*. Oxford: OPM. February.

PMA (2015) Política en Materia de Fomento de la Resiliencia para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Programa Mundial de Alimentos.

PMA (2017) Hambre sin Fronteras. Los vínculos ocultos entre la Seguridad Alimentaria, Violencia y Migración en el Triángulo Norte de Centro América. Un Estudio Exploratorio.

PMA (2018) Mapas de Medios de Vida en El Salvador. <https://issuu.com/gobernacionsv>

Solórzano, A. (2017) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Guatemala case study. OPM en colaboración con el PMA.

SETEPLAN (2017) Estrategia de Erradicación de Pobreza. Documento Conceptual. Gobierno de El Salvador.

USAID (2017) Climate Change Risk Profile. El Salvador.

## Anexo A Lista de entrevistados

Institución	Nombre	Cargo
<b>SETEPLAN</b>	Juan Meléndez	Director Programas Estratégicos
	Irma Núñez	Equipo Técnico Dirección de Programas Estratégicos
	Marta González	Equipo Técnico Dirección de Programas Estratégicos
	Jesús Valencia	Equipo Técnico Dirección de Programas Estratégicos
	Juan Francisco Grande	Técnico Especialista en Protección Social
<b>MAG</b>	Luis Vargas	Director de Economía Agropecuaria
	Elsy Sorto	Directora Adhonorem de CENDEPESCA
	Jorge Salinas	Director de Planificación y Política Sectorial
	Luis Torres	Director de Ordenamiento Forestal Cuencas y Riego
<b>DGPC</b>	Jorge Meléndez	Director Nacional de Protección Civil y Secretario de Vulnerabilidad
	Aida Zeledón	Jefa de la Unidad Jurídica Dirección General de Protección Civil
	Armando Vividor	
<b>FISDL</b>	Melissa Martínez	Directora de Registro y Transferencias
	Rafael Artiga	Gerente de Desarrollo Social
	Fanny Martinez	Jefa de Desarrollo de Capital Humano
<b>MARN</b>	Miguel Gallardo	Especialista en manejo social de cuencas.
<b>PASE</b>	Leonardo Quiroga	Director
<b>UNICEF</b>	Jimmy Vásquez	Especialista en Políticas Sociales y Protección Social
<b>PNUD</b>	Silvia Vides	Oficial Programas
	Monica Merino	Representante Residente Adjunta
<b>Banco Mundial</b>	Nancy Banegas	
<b>Plan Internacional</b>	Cristina Perez	Asesora Nacional en emergencias y cambio climático
<b>Save the Children</b>	Martin Peña	Técnico en Monitoreo y evaluación
<b>FLACSO</b>	Xochitl Hernandez	Investigadora
<b>Usulután y Morazán</b>	Rene Ramos	Gobernador Usulután
	Marcelino Hernández	Coordinador Protección Civil Usulután
	Evaristo Romero	Gobernador San Miguel
	Rómulo Orellana	Técnico FISDL Morazán
	Miguel Ángel Baires	Técnico FISDL Usulután

## Anexo B Componente de apoyo al ingreso de La Estrategia

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	MONTO
Pensiones para garantía de seguridad social	Persona adulta mayor a partir de 70 años (que no reciben ninguna otra pensión)	\$ 50 por persona
	Personas con discapacidad severa dependiente evaluadas por MINSAL-, menores de 70 años	\$ 50 por persona
Apoyo al ingreso familiar para reducción de brechas de derechos (salud, nutrición y educación)	Niña o niño de 0 a 2 años	\$ 20 por familia
	Mujer embarazada	\$ 20 por familia
	Jóvenes que estén cursando el tercer ciclo y bachillerato, incluyendo modalidades flexibles, hasta que finalicen el bachillerato (máximo hasta los 20 años).	\$ 20 por joven (tercer ciclo) \$20 (bachillerato)
	Madres adolescentes que reingresan al sistema educativo hasta finalizar el bachillerato (máximo 20 años).	\$ 5 adicionales por persona

Fuente: SETEPLAN (2017)