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

Principales hallazgos y recomendaciones

Rodolfo Beazley, Ana Solórzano y Valentina Barca

VERSIÓN FINAL

Abril de 2019

Sobre Oxford Policy Management

Oxford Policy Management está comprometido en ayudar a los países de ingresos bajos y medios a crecer y reducir la pobreza y las desventajas mediante reformas de política pública.

Buscamos obtener cambios positivos y duraderos utilizando nuestra experiencia analítica y práctica en materia de políticas públicas. A través de la red global de oficinas que tenemos, trabajamos en colaboración con los responsables de la toma de decisiones en el país en cuestión para investigar, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de impacto.

Trabajamos en todas las áreas de políticas sociales y económicas y gobernanza, incluidas las de salud, economía, educación, cambio climático y gestión del sector público. Contamos con expertos locales e internacionales en cada sector para proporcionar el mejor apoyo a partir de la evidencia.

Agradecimientos

Una amplia gama de personas ha contribuido a esta publicación y al estudio en general. Queremos agradecer a la Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para América Latina y el Caribe (ALC) por la orientación, el apoyo y las contribuciones, y en particular a Francesca de Ceglie, Giorgia Testolin, Regis Chapman, Marc-André Prost, Giulia Baldi, Alessio Orgera y Chiara Dara.

También quisiéramos reconocer las valiosas contribuciones de las siguientes oficinas de país del PMA: Ecuador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Perú, El Salvador y la oficina en Barbados para el Caribe.

Gracias a los gobiernos de Ecuador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Perú, El Salvador y Dominica por apoyar nuestra investigación y por la información y las devoluciones que nos ofrecieron.

Expresamos nuestro agradecimiento a los informantes clave de las ONG, las agencias de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y los gobiernos de México y Chile.

Agradecemos en especial a los damnificados por los choques y a los beneficiarios de los programas de protección social de diversos países que amablemente aceptaron ser entrevistados y compartieron con nosotros sus experiencias y puntos de vista.

Oxford Policy Management Limited
Registered in England: 3122495

Level 3, Clarendon House
52 Cornmarket Street
Oxford, OX1 3HJ
United Kingdom

Tel: +44 (0) 1865 207 300
Fax: +44 (0) 1865 207 301
Email: admin@opml.co.uk
Website: www.opml.co.uk
Twitter: [@OPMglobal](https://twitter.com/OPMglobal)
Facebook: [@OPMglobal](https://www.facebook.com/OPMglobal)
YouTube: [@OPMglobal](https://www.youtube.com/OPMglobal)
LinkedIn: [@OPMglobal](https://www.linkedin.com/company/opml)

Prólogo

Este informe es parte de un trabajo encargado por el PMA a Oxford Policy Management (OPM, 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, o del PMA, con Giulia.Baldi@wfp.org.

El informe debe atribuirse a Beazley R., Solórzano A. y Barca V. (2019). Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: Principales hallazgos y recomendaciones. OPM en colaboración con el PMA.

Cláusula de exención de responsabilidad

Las opiniones expresadas en este informe son del autor (o los autores) y no necesariamente reflejan las opiniones del PMA. La responsabilidad de las opiniones expresadas recae únicamente en los autores.

Oxford Policy Management Limited
Registered in England: 3122495

Level 3, Clarendon House
52 Cornmarket Street
Oxford, OX1 3HJ
United Kingdom

Tel: +44 (0) 1865 207 300
Fax: +44 (0) 1865 207 301
Email: admin@opml.co.uk
Website: www.opml.co.uk
Twitter: [@OPMglobal](https://twitter.com/OPMglobal)
Facebook: [@OPMglobal](https://www.facebook.com/OPMglobal)
YouTube: [@OPMglobal](https://www.youtube.com/OPMglobal)
LinkedIn: [@OPMglobal](https://www.linkedin.com/company/OPMglobal)

Contenido

Contenido	i
Lista de figuras, recuadros y tablas.....	ii
Lista de abreviaturas.....	iii
1 Introducción.....	1
2 Delimitación del rol de la protección social en las respuestas a emergencias	4
2.1 Marco teórico para una protección social reactiva frente a emergencias	4
3 Rol de la protección social en las respuestas a emergencias: principales hallazgos.....	8
3.1 Respuesta del sistema	9
3.2 Preparación del sistema	23
4 Recomendaciones: ¿cómo se puede lograr que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?	39
4.1 Factores clave	39
4.2 Durante el ciclo del choque.....	51
4.3 ¿Cómo puede el PMA contribuir a que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?	54
5 Conclusión.....	63
Bibliografía.....	65
Anexo A Experiencias mundiales en materia de protección social frente a emergencias	69
A.1 Nepal.....	69
A.2 Filipinas	69
A.3 Fiji.....	70
A.4 Malí	71

Lista de figuras, recuadros y tablas

Figura 1: Objetivos de los sistemas de protección social	8
Figura 2: Personas afectadas por el choque dentro de la población general: por qué la expansión constituye un desafío	24
Figura 3: ¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?	42
Figura 4: Principales acciones durante el ciclo del choque	51
Recuadro 1: Protección social reactiva frente a emergencias: marco teórico	4
Recuadro 2: Respuestas recientes de la protección social frente a desastres naturales: Ecuador, El Salvador, Dominica, Perú y México	11
Recuadro 3: Definiciones claras: la cobertura puede ampliarse de muchas maneras, no solo a través de la “expansión horizontal”	15
Recuadro 4: Beneficios de las transferencias monetarias	19
Recuadro 5: Focalización precisa vs celeridad	29
Recuadro 6: Aprovechar la capacidad y los sistemas existentes: algunas experiencias.....	30
Recuadro 7: Uso de transferencias electrónicas en respuestas a emergencias.....	32
Recuadro 8: Mandatos institucionales de la protección social para responder a emergencias: Guatemala, Perú y Jamaica.....	33
Recuadro 9: Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF)	38
Recuadro 10: Inversiones institucionales recientes en sistemas de protección social reactivos frente a emergencias en ALC	41
Recuadro 11: Vinculando la protección social y la protección civil en República Dominicana.....	47
Tabla 1: Sistemas de gestión de la información: aclaración sobre la terminología	25
Tabla 2: Cobertura de los registros sociales y superposición de hogares damnificados.....	28
Tabla 3: Instrumentos financieros para la diversificación de riesgos	36
Tabla 4: ¿Cuándo son adecuados los datos de la protección social para responder a una emergencia?	47
Tabla 5: Acciones clave durante el ciclo del choque (detalles).....	52
Tabla 6: Recomendaciones para los gobiernos y el PMA	57

Lista de abreviaturas

ADB	Banco Asiático de Desarrollo
ADC	cobertura deducible agregada
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ALC	América Latina y el Caribe
ATM	cajeros automáticos
Bono AAA	Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación
CCRIF SPC	Compañía de Cartera Segregada CCRIF
CCRIF	Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIBE	Ficha Básica de Emergencia (Chile)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
HSNP	Programa de la Red de Seguridad contra el Hambre (Kenia)
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IVACC	Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (República Dominicana)
LEARN	Programa de Subsistencia y Recuperación Económica en el Norte de Uganda
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Perú)
MIES	Ministerio de Asistencia Social (Ecuador)
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social (Ecuador)

MIMP	Ministerio de Mujeres y Poblaciones Vulnerables (Perú)
MIS	Sistema de gestión de la información
MSD	Ministerio de Desarrollo Social (Chile)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODI	Overseas Development Institute
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud (OMS),
ONG	organizaciones no gubernamentales
OPM	Oxford Policy Management
PAP	Programa de Asistencia Pública (Dominica)
PATH	Programa de Progreso mediante la Salud y la Educación (Jamaica)
PET	Programa de Empleo Temporal (México)
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUD	Registro Único de Damnificados (Ecuador)
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Perú)
SINAPRED	Sistema Nacional para la Prevención Mitigación y Atención de Desastres (Nicaragua)
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios (República Dominicana)
SPIAC-B	Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social
SRSP	programa de apoyo a las reformas estructurales
TMC	transferencias monetarias condicionadas
TME	transferencias monetarias de emergencia (Dominica)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1 Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, dentro de las esferas de la asistencia humanitaria y de desarrollo, los prometedores vínculos que existen entre la protección social, la gestión de riesgos de desastres,¹ la adaptación al cambio climático, la resiliencia y la asistencia humanitaria en las respuestas a emergencias, incluidos los choques estacionales. 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)² se comprometió a “respaldar la expansión y el fortalecimiento de los sistemas de protección social para seguir respondiendo a las vulnerabilidades crónicas y extender el uso de protección social como medio para responder a choques y crisis prolongadas”. Del mismo modo, la Agenda para la Humanidad aboga por un cambio de enfoque, del desproporcionado énfasis en la gestión de crisis y la respuesta frente a emergencias a una inversión en la prevención y el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades, y así pasar de cubrir las necesidades básicas a acabar con las necesidades.³ Por otra parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible apunta claramente hacia la creación de sistemas de protección social para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas. Además, este reconocimiento mundial se apoya en experiencias recientes en Asia, África y América Latina y el Caribe (ALC) en las que se utilizó la protección social en la respuesta a emergencias,⁴ y en vastas investigaciones y debates.⁵

En ALC la protección social ha estado conceptual y empíricamente relacionada con las respuestas a choques, desde choques covariados como la crisis del Tequila de 1994⁶ y la crisis financiera global de 2008, que propagaron el uso de programas de transferencias monetarias, hasta choques idiosincráticos como el desempleo, los accidentes laborales y otros.

¹ La gestión de riesgos de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción de riesgos de desastres para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos existentes de desastres y manejar los riesgos residuales, lo cual contribuye al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de pérdidas ante los desastres (UNISDR, 2009).

² El SPIAC-B 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), 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), 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, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ONU Mujeres, Organización Mundial de la Salud (OMS), el PMA, y otros.

³ “Para acabar con las necesidades se requieren tres cambios fundamentales: (1) reforzar, y no reemplazar, los sistemas nacionales; (2) anticipar, y no esperar, las crisis; (3) trascender la división entre el desarrollo y lo humanitario” (Secretaría General de Naciones Unidas, 2016).

⁴ Para una descripción de algunas experiencias mundiales, véase el anexo.

⁵ Véanse www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems y <http://socialprotection.org/>.

⁶ Crisis económica que ocurrió en México, pero impactó en toda la región.

En una región donde la frecuencia de los desastres ha aumentado 3,6 veces en medio siglo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2015), los sistemas de protección social considerablemente avanzados parecen proporcionar una oportunidad única para apoyar las respuestas a emergencias. Sin embargo, es posible que existan tensiones en los objetivos, las poblaciones objetivo y los procesos operativos de los sistemas de protección social y los de las intervenciones humanitarias. Esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas adicionales de asistencia durante una emergencia.

En este contexto, el PMA y OPM unieron sus fuerzas para llevar a cabo un **Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en ALC**. El objetivo de este estudio es **generar evidencia e informar acerca de cómo fortalecer la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles**. El foco está puesto en los sistemas nacionales de protección social, aunque algunos hallazgos también aplican a los actores de protección civil⁷ y los aliados humanitarios internacionales que complementan y apoyan las acciones nacionales en ALC. El estudio tiene por objeto contribuir a una mayor integración de las acciones humanitarias y las de desarrollo, y aumentar el compromiso y la conciencia del vínculo entre ellas. La principal pregunta de investigación del estudio es: “**¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?**”. El estudio incluye los siguientes informes:⁸

- Marco teórico y revisión de la literatura – Beazley *et al.* (2016);
- Caso de estudio: Ecuador – Beazley (2017a);
- Caso de estudio: Guatemala – Solórzano (2017);
- Caso de estudio: Haití – OPM (2017);
- Caso de estudio: República Dominicana – Beazley (2017b);
- Caso de estudio: Perú – Beazley (2017c);
- Caso de estudio: Dominica – Beazley (2018a);
- Caso de estudio: El Salvador – Beazley (2018b);
- La respuesta de El Salvador a la sequía de 2018 – Beazley (próximamente); y
- Este informe, que resume los principales hallazgos y ofrece recomendaciones para las políticas.

Los hallazgos y las recomendaciones incluidos en este informe se basan en todas las investigaciones de los informes mencionados arriba, que incluyeron la revisión de documentación, trabajo de campo, recopilación de datos primarios y una amplia gama de entrevistas a informantes clave. Además de los casos de estudio de los diferentes

⁷ En ALC, la protección civil suele ser la autoridad gubernamental y el sector encargado de brindar protección y asistencia a la sociedad en caso de desastres naturales o provocados por el hombre.

⁸ Estos informes y otros materiales pertinentes se encuentran disponibles en www.opmi.co.uk/projects/study-shock-responsive-social-protection-latin-america-and-caribbean y <http://es.wfp.org/Estudio-sobre-Proteccion-Social-Reactiva-ante-Emergencias-en-América-Latina-y-el-Caribe>.

países,⁹ se reunieron numerosas experiencias de otros países y puntos de vista regionales a lo largo del proyecto (de agosto de 2016 a marzo de 2019), que se tuvieron en cuenta a la hora de redactar el presente informe. Una nueva fase del estudio (2019-2020) se centrará en la región del Caribe, con la realización de casos de estudio en cinco países y una revisión de la literatura subregional sobre experiencias de protección social reactiva frente a emergencias.

La sección que sigue, al término de esta breve introducción, delimita brevemente el rol de la protección social en las respuestas a emergencias desde un punto de vista teórico. En la sección 3, se presentan los principales hallazgos de la revisión de experiencias en que se utilizó la protección social para responder a emergencias. En la sección 4, se ofrecen algunas recomendaciones para las políticas con el fin de mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social de la región, y otras recomendaciones para el PMA con el fin de contribuir a mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas gubernamentales. Por último, la sección 5 integra un conjunto de conclusiones.

⁹ Los casos de estudio se centran casi exclusivamente en la asistencia social, es decir, en los esquemas de protección social no contributiva, como las transferencias monetarias o en especie, los programas de alimentación escolar y los programas de empleo. Si bien los sistemas de protección social tienen otros componentes importantes, que se incluyeron en la revisión de la literatura (Beazley *et al.*, 2016), debido al alcance del estudio, no fueron el foco de investigación de los casos de estudio. Además, la asistencia social suele prestarse a través de diferentes ministerios y entidades competentes en cada país; en esos casos, nos centramos en los programas y sistemas del ministerio que implementa el mayor programa de transferencias monetarias.

2 Delimitación del rol de la protección social en las respuestas a emergencias

En esta sección presentamos el marco teórico utilizado en este estudio y, sobre la base de la evidencia global, proporcionamos razones generales para estudiar el rol de la protección social en las respuestas a emergencias.

2.1 Marco teórico para una protección social reactiva frente a emergencias

El siguiente recuadro resume el marco teórico que se utilizó en este estudio. Este marco, basado en el que desarrolló OPM (2015), se adaptó a los fines de esta investigación. Para una descripción detallada, véase también Beazley *et al.* (2016).

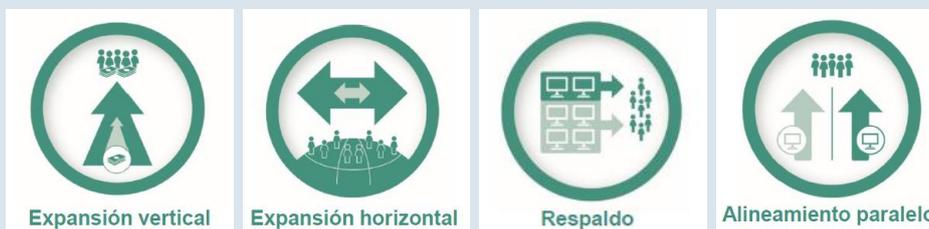
Recuadro 1: Protección social reactiva frente a emergencias: marco teórico

Nuestro marco teórico guía el análisis de la **capacidad de respuesta** y la **preparación** 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.

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 vigente de protección social o a un posible futuro programa de protección social.



Expansión vertical

Expansión horizontal

Respaldo

Alineamiento paralelo

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:¹⁰

1. **Sistema de focalización y gestión de la información:** capacidad del sistema para identificar y seleccionar a las personas afectadas por los choques.
2. **Mecanismo 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.



Sistema de focalización y gestión de la información



Mecanismo de entrega



Coordinación y financiamiento

Fuentes: OPM (2015) y Beazley *et al.* (2016).

2.1.1 Razones para una protección social reactiva frente a emergencias

Antes de pasar a los hallazgos del estudio, cabe mencionar y resumir las principales razones por las que la protección social podría participar en las respuestas a emergencias, en especial en el contexto de ALC:

- La protección social está intrínsecamente relacionada con la respuesta a emergencias, tal como describimos en la sección 3. **La protección social podría ayudar a satisfacer mejor las necesidades de las poblaciones afectadas por los choques** (garantizando una cobertura y un nivel de apoyo adecuados, entre otras cosas). Por ejemplo, las intervenciones de protección social focalizadas eficazmente en los pobres pueden garantizar la cobertura de los más vulnerables a los choques. En la actualidad, está ampliamente reconocido que los pobres son más vulnerables a los aumentos en el precio de los alimentos, dependen más de fuentes de ingreso inestables, están más expuestos a los desastres y al cambio climático (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC], 2014), y se ven fuertemente afectados por enfermedades y problemas de salud que suelen aumentar con los choques (Hallegatte *et al.*, 2016).
- Los mecanismos de entrega de transferencias monetarias y en especie a hogares en épocas normales y durante emergencias son los mismos, con variaciones mínimas. **Por ende, los sistemas y procesos de protección social que administran transferencias a largo plazo pueden utilizarse durante una emergencia por su potencial para responder de manera más rápida,**

¹⁰ Debido al alcance de esta investigación, algunos procesos importantes de los sistemas de protección social, como el monitoreo y la evaluación, los mecanismos de reclamos y las estrategias de comunicación, solo se cubren cuando están directamente relacionados con la focalización, la entrega y la coordinación, y el financiamiento. Lo mismo se aplica a cuestiones transversales importantes, tales como el género y la nutrición. Estos temas requieren una mayor investigación.

predecible, sostenible, eficiente (por ejemplo, con menos duplicaciones) y, por lo tanto, más eficaz y menos costosa (OPM, 2017a; O'Brien *et al.*, 2018).

- Utilizar los sistemas de protección social para responder a una emergencia ofrece una oportunidad para que los gobiernos, los actores humanitarios, los actores de gestión de riesgos de desastres y otros aliados **reduzcan la brecha entre la respuesta y la recuperación, y fortalezcan el vínculo entre las acciones humanitarias y las de desarrollo**. Asimismo, la protección social puede ayudar a garantizar que los hogares pobres y vulnerables afectados por los choques no se vean empujados a una mayor pobreza crónica. Si los medios de subsistencia no se recuperan por completo luego de una situación de estrés, los hogares pueden caer en ciclos de pobreza crónica, lo cual aumenta el riesgo de inseguridad alimentaria y la necesidad de recibir asistencia social. Además, la protección social tiene el potencial de aumentar la resiliencia de los hogares frente a emergencias, cuando se la proporciona de forma regular y previsible.
- Utilizar sistemas y programas de protección social existentes durante una emergencia **aumenta la confianza general de los damnificados en la respuesta**, dado que ya están familiarizados con el sistema y sus procesos. Esto fue lo que ocurrió en 2016 en Ecuador en la respuesta al terremoto (Beazley, 2017a).

Entre las tendencias regionales que ponen énfasis en una mayor integración de la respuesta a emergencias dentro de los sistemas de protección social se incluyen las siguientes:

- La **amplia cobertura de los sistemas de protección social en muchos países de la región de ALC permite llegar a grandes segmentos de la población**, en especial a los más pobres y vulnerables. Por ejemplo, la proporción de hogares beneficiarios de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en ALC aumentó de 3,6% a 20,2% entre 2000 y 2016, y así llegan a aproximadamente 130 millones de personas (CEPAL, 2017).
- De manera similar, **los sistemas de protección social de la región son, en general, sistemas “maduros”** caracterizados por un fuerte liderazgo gubernamental (por ejemplo, incorporados en la legislación), un sistema integral de programas apoyado por sistemas administrativos bien establecidos, altos niveles de capacidad institucional, sistemas robustos para una toma de decisiones informada y una mejor rendición de cuentas (por ejemplo, a través de sistemas de información a medida), y un financiamiento sostenible. Esto proporciona una base sólida para que las respuestas a emergencias se adapten a las circunstancias.
- En la región, en ocasiones existen **vacíos entre: (1) las respuestas iniciales de emergencia** que normalmente están destinadas a apoyar a las poblaciones damnificadas durante las primeras semanas posteriores al choque; **y (2) los primeros esfuerzos de recuperación y reconstrucción**. La evidencia sugiere que el sistema de protección social puede utilizarse en las diferentes etapas de la respuesta a una emergencia. Por lo tanto, sería beneficioso que hubiera una mejor coordinación entre las diversas partes interesadas, gubernamentales y no gubernamentales, que participan en las respuestas a emergencias, incluido el sector de la protección social.
- **Hay una tendencia en la región hacia la construcción progresiva de una ciudadanía social**. En línea con las iniciativas basadas en los derechos, como el Piso de Protección Social de la OIT o el concepto hermano de protección social inclusiva de la CEPAL, en la actualidad se están llevando a cabo debates sobre un

nuevo enfoque de protección social: uno que incluya a todos y erradique la distinción entre los no pobres (contributivos) y los pobres (no contributivos), que promueva la equidad y brinde un apoyo eficaz en tiempos de necesidades.¹¹ Este abordaje, y el desarrollo de sistemas de entrega que lo apoyan, hacen que el rol de la protección social en la preparación y respuesta a emergencias (Beazley *et al.*, 2016), así como en la resiliencia general de los pobres frente a las emergencias, sea algo prometedor. Se trata de algo particularmente importante en relación con el cambio climático, ya que se espera que sus efectos exacerben la pobreza en la mayoría de los países en desarrollo y creen nuevos focos de pobreza en países con una desigualdad cada vez mayor (IPCC, 2014).

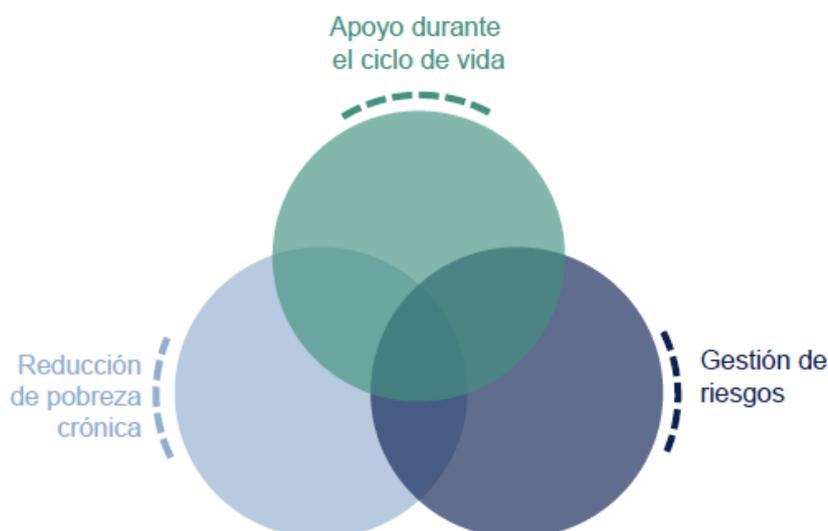
Por lo tanto, no es sorprendente que varios países de la región estén comenzando a utilizar sus sistemas de protección social para responder a emergencias (véase la sección 3.1), tal como ocurre en países de África y Asia (véanse OPM [2017a] y el anexo A).

¹¹ En palabras de la CEPAL (2015), “concebir la protección social desde una perspectiva basada en los derechos como una política universal que proporcione a todos los ciudadanos un acceso igualitario no significa prestar servicios de manera uniforme a una población heterogénea, sino adaptarlos para cubrir necesidades diferenciadas y garantizar que todos gocen de los derechos. Por lo tanto, la orientación universalista no se opone a la focalización. Más bien, la segunda se encuentra al servicio de la primera, y así se reconocen las diferentes situaciones en que se encuentran las personas”.

3 Rol de la protección social en las respuestas a emergencias: principales hallazgos

Los sistemas de protección social de ALC no se desarrollaron para apoyar la respuesta a emergencias. A pesar de la ampliación y el fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región en las últimas décadas, la mayoría de estos sistemas fueron concebidos como instrumentos para reducir la pobreza crónica y/o brindar apoyo durante el ciclo de vida. Sin embargo, su tercera función, como se muestra en el siguiente diagrama, es la gestión de riesgos. Aunque algunas acciones pueden encontrarse en la intersección de estos tres objetivos, muchas requieren abordajes y herramientas diferentes y pueden tener distintas poblaciones objetivo.

Figura 1: Objetivos de los sistemas de protección social



Por ejemplo: Los subsidios para la niñez y las pensiones para jubilados son ejemplos de planes que proporcionan apoyo a lo largo del ciclo de vida. Los programas de transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas focalizados con base en la pobreza son ejemplos de planes cuyo objetivo es reducir la pobreza. Los subsidios para la niñez y las pensiones para jubilados focalizados con base en la pobreza se encuentran en la intersección de ambos. Además, si el esquema incluye procedimientos de contingencia para expandirse y apoyar la gestión de riesgos, se encuentra en la intersección de los tres objetivos. Hoy, en la práctica, hay muy pocos programas en la intersección.

Fuente: Autores

A pesar de haber sido concebidos con otros propósitos, los sistemas de protección social en ALC se usan cada vez más en las respuestas a emergencias. Esto ocurre porque la protección social se ocupa de asistir a los necesitados, independientemente de si esta necesidad es una condición socioeconómica establecida (por ejemplo, pobreza crónica), forma parte del ciclo de vida (por ejemplo, personas de edad avanzada) o la causó un choque. Sin embargo, hasta la fecha, los sistemas y programas se han utilizado en su mayoría “tal como estaban” o con leves adaptaciones posteriores a los choques. La planificación y la preparación del sistema de protección social han sido limitadas, pero son cada vez

más los países que están adaptando sus sistemas para que sean reactivos (véase la sección 3.2).

Los sistemas de protección social más maduros de la región lograron cumplir funciones más importantes y eficaces en las respuestas a emergencias que aquellos sistemas considerablemente más débiles. Los sistemas, procesos y capacidad administrativa más sólidos, la mayor cobertura, la variedad más amplia de servicios y un mayor nivel de integración permiten que los sistemas tengan un mayor alcance o se re-focalicen cuando se produce un choque y así aumentan las posibilidades de que la respuesta se canalice a través de ellos. Los sistemas más incipientes, que tienen una cobertura baja, procesos y sistemas operativos débiles y poca tracción política y apoyo de contribuyentes, son más limitados en las respuestas a emergencias. Lo mismo ocurre en otras regiones del mundo (véase O'Brien *et al.*, 2018).

Sin embargo, también se han utilizado sistemas menos maduros para responder a emergencias en la región. Teniendo en cuenta el riesgo de sobrecargar los sistemas que ya están al límite, las experiencias de la región, como las de El Salvador y Dominica (véase el Recuadro 2), muestran que los sistemas aún en proceso de desarrollo también pueden utilizarse con éxito en la respuesta a emergencias. Por ejemplo:

- Unos simples “**ajustes de diseño**” (O'Brien *et al.*, 2018), pueden representar el primer paso para garantizar la continuidad operativa de un sistema durante una emergencia. Esto incluye procedimientos sencillos para que sus actividades continúen luego de una emergencia, pero también cambios menores en el diseño de los programas, como dejar de exigir temporalmente ciertas condicionalidades o el requisito de trabajar.
- Se puede adoptar un **enfoque “mixto”** en el diseño de los programas de emergencia, tomando como base y aprovechando sistemas de entrega y capacidades de la protección social ya desarrollados, e incorporar únicamente esos y no todos los aspectos de los programas. En la sección 3.2 lo describimos en mayor detalle.

Cabe señalar también que **los sistemas de cada país evolucionan continuamente, a veces como consecuencia directa de emergencias anteriores**, en las que suelen verse las limitaciones de los sistemas existentes. Por ejemplo, varios países de la región han fortalecido los sistemas de entrega de sus programas y han ampliado la cobertura para responder a las necesidades cambiantes después de un choque (por ejemplo, la crisis financiera de 2008).

A continuación, presentamos los principales hallazgos de nuestra revisión de experiencias, divididos entre aquellos relacionados con la respuesta del sistema y los relacionados con la preparación.

3.1 Respuesta del sistema

En esta sección, presentamos los principales hallazgos de nuestro estudio sobre el uso de protección social en respuestas a emergencias. La descripción de las experiencias está organizada según el tipo de choque, el tipo de respuesta y el tipo de esquema de protección social.

3.1.1 Según el tipo de choque

Choques económicos

Con la revisión de la literatura que realizamos para este proyecto en 2016, descubrimos que la mayoría de las experiencias del uso de protección social en respuestas a emergencias en ALC estaban relacionadas con respuestas a choques económicos, y la mayor parte de los ejemplos surgieron de la crisis financiera global de 2008-2009 (Beazley *et al.*, 2016). Esto probablemente se deba a que en la región la protección social se asocia más frecuentemente con brindar asistencia cuando cambios económicos empujan a las personas a la pobreza, mientras que los desastres de inicio rápido suelen caer bajo el dominio de las autoridades de protección civil y los desastres de inicio lento, como las sequías, suelen ser encarados, por ejemplo, por los ministerios de agricultura.

La mayoría de los choques económicos podrían clasificarse como choques de inicio lento¹² (como la inflación). En este tipo de choque, el desafío para los gobiernos y sus aliados es saber cuándo el choque conduce a una emergencia. Es probable, también, que los choques impacten sobre la capacidad de respuesta (por ejemplo, con una disminución concurrente de la recaudación impositiva). Algunos programas cuentan con mecanismos previamente establecidos en forma de estabilizadores automáticos que permitirían una respuesta oportuna (por ejemplo, el ajuste de los beneficios a los índices de precios al consumidor o los salarios mínimos). Sin embargo, en algunos casos las respuestas a través de la protección social se han demorado justamente por la dificultad de establecer cuándo un choque conduce a una emergencia y por la falta de preparación de los programas.

Desastres naturales

El número de países que utilizan los sistemas de protección social para responder a desastres derivados de fenómenos naturales ha aumentado considerablemente en los últimos años, en lo que parece ser una nueva tendencia en la región. Países como Ecuador, Perú, Chile, México, El Salvador y Dominica han utilizado la capacidad de la protección social para responder a crisis causadas por desastres (véase el Recuadro 2 más adelante).

En cuanto a los desastres naturales, los choques de inicio rápido suelen atraer más la atención y el apoyo de los gobiernos y la comunidad internacional. Por eso, la mayoría de las experiencias de la región con el uso de protección social en respuestas a desastres estuvieron relacionadas con choques de inicio rápido, como terremotos y huracanes (Beazley *et al.*, 2016).

Por su parte, los choques de inicio lento traen aparejados importantes problemas sobre cuándo debe clasificarse como emergencia una situación que empeora progresivamente y cuándo hay que brindar asistencia, por ejemplo en forma de protección social. La sequía es el ejemplo más común, pero otros choques

¹² Por definición, un choque de inicio lento es aquel que “no surge de un fenómeno único y distinto, sino de uno que emerge gradualmente con el tiempo, a menudo a raíz de una confluencia de diferentes fenómenos” (Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA], 2011).

de inicio lento son el aumento del nivel del mar, el retroceso de los glaciares y los impactos relacionados, la salinización y la degradación de los suelos y bosques, y en algunos casos las inundaciones y la suba en el precio de los alimentos y la energía.

La tendencia en la región ha sido abordar los choques de inicio lento recién cuando llegan al estado de emergencia, y entonces tratarlos igual que a los choques de inicio rápido. Este es un desafío que han estado enfrentando los sectores de protección civil y agricultura, y que también enfrentará el sector de protección social con su creciente participación en las respuestas a emergencias. En Guatemala, por ejemplo, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) es la entidad encargada de implementar las políticas y acciones para mejorar la capacidad de coordinación interinstitucional, tanto a nivel central como local, en el contexto de la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, la CONRED se centra en los choques de inicio rápido, y no en los de inicio lento como la sequía prolongada en el Corredor Seco, la ecorregión del bosque tropical seco en Centroamérica.¹³ El enfoque ha consistido en priorizar la respuesta a la emergencia sobre el impacto de las sequías prolongadas, como la pérdida de cosechas de los agricultores de subsistencia y el riesgo de inseguridad alimentaria. Un enfoque integral para reducir el riesgo de sequía y aumentar la resiliencia a las sequías recurrentes necesariamente tendría que abordar diferentes cuestiones relacionadas con el acceso y la gestión del agua y la degradación ambiental en la región (Solórzano, 2017).¹⁴

Recuadro 2: Respuestas recientes de la protección social frente a desastres naturales: Ecuador, El Salvador, Dominica, Perú y México

El número de países que responden a desastres naturales mediante los sistemas de protección social ha aumentado rápidamente en los últimos años. A continuación se presentan algunos ejemplos.

- **Ecuador: respuesta de respaldo.**

El gobierno del Ecuador respondió al terremoto de 2016 con diferentes estrategias. Una de ellas consistió en proporcionar asistencia monetaria a las familias damnificadas a través de los programas Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación (Bono AAA) y Bono de Alimentación Rural. Esta respuesta aprovechó la capacidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que estaba a cargo de implementar el programa de transferencias monetarias Bono de Desarrollo Humano y las pensiones sociales, entre otros esquemas. La respuesta monetaria a la emergencia utilizó el personal, la plataforma de tecnología, los procedimientos y la infraestructura del MIES.

Para ser elegibles como beneficiarios de la ayuda monetaria, las familias debían estar inscritas en el Registro Único de Damnificados (RUD). El Bono AAA se focalizó en las familias desplazadas que vivían con familias de acogida o alquilaban viviendas, mientras que el otro bono se enfocó en los hogares rurales. Los beneficiarios recibieron US\$100 por mes durante tres meses, mientras que los locatarios y las familias de acogida recibieron US\$135 por mes durante seis meses más US\$15 por los servicios públicos en el caso de las últimas.

La asistencia monetaria fue eficaz e innovadora, pero no tan oportuna debido a una combinación de factores. Las principales dificultades que se enfrentaron estaban relacionadas con las dificultades para recopilar y procesar los datos para el RUD, la asignación de nuevas responsabilidades financieras y administrativas, y la adaptación de la plataforma de tecnología de la información. Un mes después del terremoto, el 19 de mayo, el

¹³ El Corredor Seco 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.

¹⁴ Cabe señalar que actualmente se está revisando el mandato de la CONRED.

MIES terminó el diseño del Bono AAA, y hacia fines de julio comenzó a funcionar el RUD completo. El MIES comenzó a transferir el Bono AAA a las familias elegibles hacia fines de mayo, pero la mayoría de las transferencias se hicieron en julio y agosto una vez que se completó el RUD.

- **El Salvador: expansión vertical y horizontal, y alineamiento paralelo**

En 2018, El Salvador se vio afectado por una severa sequía prolongada; se declaró la “alerta roja” en 143 de los 262 municipios del país y, según las estimaciones, unas 12.000 familias se encontraban en situación de inseguridad alimentaria.

El sistema de protección social de El Salvador aún es joven y una de sus principales limitaciones es que aún no tiene una cobertura nacional. Por esta razón, el gobierno y el PMA desarrollaron un modelo de respuesta de protección social que combinó tres estrategias diferentes, cada una aplicada en distintos municipios, con el fin de aumentar la cobertura de la respuesta en general.

- Expansiones verticales y horizontales de los programas de transferencias monetarias (Bono Sequía). Consistió en una transferencia de US\$120 por familia y llegó a 15.538 familias.
- Alineamiento paralelo de la respuesta monetaria del PMA. Llegó a 1.989 familias con dos transferencias de US\$80 a cada una.
- Distribución de alimentos, aún pendiente de entrega durante la redacción del presente informe. El objetivo es llegar a 73.758 familias.

Es la primera vez que, en El Salvador, se expande un programa de transferencias monetarias para brindar asistencia a los damnificados por un desastre natural. A pesar de las demoras en la implementación de las expansiones vertical y horizontal (Bono Sequía), relacionadas principalmente con la falta de preparación y capacidad del proveedor de pagos para atender la demanda adicional, la experiencia se considera satisfactoria.

La respuesta alimentaria se retrasó algunos meses. Siete meses después del punto máximo de la sequía, los alimentos aún no se habían distribuido.

- **Dominica: expansiones verticales y horizontales**

El programa de transferencias monetarias de emergencia (TME), lanzado por el gobierno de Dominica, el PMA y UNICEF a principios de diciembre de 2017, ofreció transferencias monetarias no condicionadas a casi 25.000 personas (incluidos 6.000 niños), las más afectadas por el huracán María. De esta manera, expandió vertical y horizontalmente el programa de transferencias monetarias Programa de Asistencia Pública (PAP).

El valor de las TME fue de US\$90 por hogar por mes, con un aumento de US\$50 por niño para hasta tres niños, además de los beneficios del PAP para sus participantes habituales. Los beneficiarios de las TME debían recibir tres pagos por mes. El PMA y UNICEF financiaron la totalidad de las TME. Mientras tanto, el gobierno de Dominica siguió proporcionando a los beneficiarios del PAP sus transferencias habituales. Las TME se distribuyeron a los damnificados a través de los mecanismos de entrega del PAP, en gran medida con pagos manuales a través de los consejos municipales.

El huracán María azotó Dominica el 18 de septiembre de 2017. Los beneficiarios del PAP recibieron el primer pago de las TME en diciembre. Debido a demoras en la identificación de los beneficiarios que no eran parte del PAP, los pagos del programa a los beneficiarios debieron dividirse en dos grupos: uno recibió la primera transferencia en enero y las transferencias 2 y 3 en marzo, mientras que el otro recibió las tres transferencias juntas en marzo.

- **Perú: expansión vertical y expansión horizontal**

Una de las estrategias que utilizó el gobierno de Perú para responder a los efectos del fenómeno de El Niño Costero en 2017¹⁵ fue la expansión vertical de los programas de transferencias monetarias Juntos y Pensión 65, a través del Bono Solo una Fuerza. Sin embargo, las transferencias monetarias extraordinarias no fueron parte de la primera respuesta del gobierno: se realizaron a principios de septiembre, aproximadamente seis meses después del punto máximo de la emergencia. Los beneficiarios de Juntos y Pensión 65 que vivían en los distritos damnificados recibieron un pago adicional único de aproximadamente US\$60.

Además, la pensión social Pensión 65 adelantó los objetivos de cobertura anual en respuesta al fenómeno de El Niño Costero al incorporar a las personas elegibles que vivían en las zonas afectadas que no eran parte del programa antes del choque.

- **México: expansión horizontal**

En México, el programa de TMC Prospera se expandió horizontalmente en respuesta al terremoto de 2017 mediante la reincorporación de hogares de las zonas afectadas que ya habían salido del programa. Esta reincorporación de ex beneficiarios se consideró un modo costo-efectivo de expansión horizontal, ya que Prospera disponía de todos los datos operativos de esos hogares. Además, el programa también incorporó hogares que vivían en las zonas damnificadas que habían sido identificados como elegibles pero que no estaban en el programa al momento del terremoto debido a restricciones presupuestarias.

Fuentes: Beazley (2017a; 2017c; 2018a; 2019).

3.1.2 Según el tipo de respuesta

A diferencia del abordaje dominante en otras regiones en vías de desarrollo (O'Brien *et al.*, 2018), en ALC los gobiernos tienden a liderar y financiar (al menos parcialmente) las respuestas a emergencias, principalmente a través de la protección civil; Haití y otros países caribeños son excepciones. En los casos en los que la protección social desempeñó un papel activo en la respuesta, este consistió principalmente en “aumentos” (expansiones verticales), “ampliaciones” (expansiones horizontales) y el uso de sistemas y capacidades existentes dentro de nuevos programas (respuesta de respaldo).

Expansiones verticales



Expansión vertical

Al responder mediante el sistema de protección social, aumentar los montos de los subsidios a beneficiarios existentes suele ser la medida más frecuentemente utilizada en la región porque su implementación es rápida y bastante menos costosa desde un punto de vista administrativo. En algunos casos, como ocurrió con el programa Prospera de TMC de México (antes Oportunidades y

Progresá), una vez que se aumenta el valor de los beneficios, es difícil volver a bajarlo (Beazley *et al.*, 2016). Es probable que esto se deba a una combinación de factores, pero la forma en que se comunican estos aumentos a la población es fundamental. En Argentina y Perú, por ejemplo, las expansiones verticales se presentaron como un apoyo temporal de duración limitada, por lo que no hubo expectativas de que se

¹⁵ Este fenómeno se caracteriza por el calentamiento anómalo del mar, lo que desencadena fuertes lluvias que conllevan a desbordes e inundaciones.

convirtieran en permanentes. Sin duda, esto se complica en los choques de inicio lento, porque es difícil establecer de antemano la duración del aumento, aunque en aquellos casos relacionados con el clima, comprender la estacionalidad puede ayudar a planificar los períodos iniciales de asistencia continua.

Experiencias emergentes en ALC y en otros lugares están demostrando que el factor determinante para una expansión vertical oportuna es la preparación para la aprobación y entrega inmediatas de los fondos (Barca y Beazley, 2019). En Perú, por ejemplo, debido a la falta de preparación y a la lentitud del proceso de toma de decisiones luego del impacto del fenómeno de El Niño, los aumentos de la expansión vertical se transfirieron aproximadamente seis meses después del pico de las inundaciones (Beazley, 2018a) (véase el Recuadro 2). En Dominica, los beneficiarios del programa de transferencias monetarias PAP recibieron el dinero con el correspondiente aumento en respuesta al huracán María casi tres meses después del choque (Beazley, 2018a). Esta respuesta se diseñó por completo después del choque (véase también el **Error! Reference source not found.**).

Inevitablemente, este tipo de respuesta solo llega a los beneficiarios existentes (véase también la sección 3.2.1), lo que excluye a los no beneficiarios. Es extremadamente raro que los programas de protección social cubran el 100% de la población de una zona determinada, ya que los beneficiarios casi siempre son subgrupos de la población (por ejemplo, “los pobres”, las personas mayores, los niños, etc.).

Como resultado, la precisión de las expansiones verticales dependerá de la correlación entre la focalización del programa existente (tanto en su diseño como en su implementación) y la población afectada por el choque (Barca y Beazley, 2019). Por ejemplo, en Ecuador, solo el 15% de los hogares inscritos en el RUD (la base de datos de hogares afectados que se recopiló luego del terremoto de 2016; véase el **Error! Reference source not found.**) eran beneficiarios del programa de asistencia social más importante del país, el Bono de Desarrollo Humano (Beazley, 2017a). Por lo tanto, la correlación entre los criterios de focalización del programa y la población damnificada era baja, y una respuesta destinada exclusivamente a expandir este programa habría llevado a importantes errores de exclusión.

Una forma de lidiar con el problema de la falta de cobertura de las expansiones verticales es aplicar la expansión vertical en diversos programas con diferente focalización, tal como ocurrió en Perú en la respuesta a las inundaciones de 2017 (véase el **Error! Reference source not found.**) y en Argentina en la respuesta a los recientes desastres a causa de inundaciones, incendios forestales y cenizas volcánicas (Beazley *et al.*, 2016). Otra opción, si las expansiones verticales conducen a altos niveles de exclusión, es complementarlas con otras estrategias, como en el caso de Dominica, donde la expansión vertical del PAP se complementó con una expansión horizontal (véase el **Error! Reference source not found.**). En algunos casos, los programas complementarios podrían implementarse a través de otros organismos gubernamentales (por ejemplo, gestión de riesgos de desastres) o humanitarios, con una mejor coordinación (véase la sección 3.2.3).

Expansiones horizontales



Expansión horizontal

La expansión horizontal ofrece una solución a la cobertura limitada de la expansión vertical. El crecimiento de la protección social en ALC se explica en parte con el aumento de la cobertura de los programas de transferencias monetarias en las respuestas a emergencias, generalmente económicas, como la crisis financiera mundial de 2008-2009 (Beazley *et al.*, 2016; Grosh *et al.*, 2014). Los programas también se han expandido horizontalmente en respuesta a desastres naturales en México, Dominica, El Salvador y Perú (véase el **Error! Reference source not found.**).

La expansión horizontal presenta problemas en tres frentes: la focalización, la entrega y la comunicación con los beneficiarios. Expandirse a nuevos casos requiere un enfoque flexible para identificar y seleccionar a los necesitados (como se describe en la sección 3.2.1) y para brindarles la asistencia (véase la sección 3.2.2). Las consideraciones ya mencionadas en relación con la comunicación con la población también aplican a las expansiones horizontales, ya que sumar beneficiarios de forma temporal podría ser confuso y provocar tensiones sociales.

Es importante destacar que la investigación en la región ha demostrado que existen diversas maneras de lograr las expansiones horizontales en la práctica, y muchas maneras de lograr una mayor cobertura de las poblaciones damnificadas más allá de la expansión horizontal. En el Recuadro 3 se resumen las ideas clave al respecto, incluidas las consideraciones sobre las diferentes implicaciones prácticas de las distintas opciones.

Recuadro 3: Definiciones claras: la cobertura puede ampliarse de muchas maneras, no solo a través de la “expansión horizontal”

La tipología presentada dentro del marco teórico de este estudio (sección 2.1) es muy útil para informar acerca de las opciones de respuesta, pero tiene algunas limitaciones. En primer lugar, es un marco para usar los sistemas de protección social en las respuestas a emergencias y, por lo tanto, no abarca las respuestas de otros sectores, que podrían ser más eficaces para responder a emergencias. En segundo lugar, el marco oculta parte de la complejidad subyacente a cada opción y cómo ponerlas en práctica en última instancia. Por ejemplo, este estudio sobre ALC ha demostrado claramente que la ampliación de la cobertura a más personas (más allá de los beneficiarios actuales de la protección social) puede lograrse de diversas maneras, cada una con implicaciones prácticas muy diferentes. Estas opciones se describen a continuación.

Cabe señalar que las siguientes alternativas pueden conducir a expansiones temporales y/o de largo plazo/permanentes de la cobertura, según el caso. Sin embargo, el proceso de las políticas detrás de las expansiones temporales es claramente distinto del compromiso que requieren los cambios permanentes. Además, la experiencia regional ha demostrado que las estrategias diseñadas con el objetivo de aumentar temporalmente la cobertura a menudo conducen a aumentos permanentes.

1. **Expansión a través de programas** (expansión horizontal, tal como se la define en la sección 2.1):
 - o *Mediante la ampliación de la cobertura geográfica del programa:*
 - *Expansiones geográficas temporales:* En teoría son factibles, pero no hemos encontrado muchos ejemplos de programas que expandan y luego contraigan su cobertura durante el período de respuesta.

- *Expansiones geográficas a más largo plazo:* Algunos ejemplos son los programas de transferencias monetarias en El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú en respuesta a la crisis financiera mundial de 2008-2009.
 - *Mediante la inscripción de beneficiarios adicionales que son elegibles pero que fueron excluidos de la ayuda original.* La experiencia regional muestra que es probable que este proceso conduzca a expansiones de largo plazo/permanentes (no temporales).
 - *Hogares recientemente elegibles* por cambios en la situación del hogar. Los sistemas de registro a demanda (como los de Brasil y Chile, por ejemplo) en teoría tienen la capacidad de adaptarse de manera flexible al nuevo número de casos.¹⁶
 - *Hogares elegibles excluidos por cuestiones de cupo/restricciones presupuestarias.* Así fue como respondieron los programas Pensión 65 y Prospera en Perú y México, respectivamente, a desastres recientes (véanse el Recuadro 2 y Beazley, 2018).
 - *Hogares elegibles excluidos por una amplia gama de otras razones* (por ejemplo, costos directos, indirectos y de oportunidad de la solicitud, etc.).
 - *Ex beneficiarios que ya habían salido del programa.* Esto ocurrió recientemente en México (véase el **Error! Reference source not found.**) y es una opción sencilla y rápida, ya que los datos operativos de los ex beneficiarios ya están disponibles.
 - *Mediante una modificación temporal o permanente de los criterios de elegibilidad.* En la práctica, esto puede hacerse operativo mediante cualquiera de los dos siguientes medios:
 - *Un nuevo proceso de registro/inscripción* (ya sea una encuesta censal o potencialmente a demanda) con el objetivo de identificar hogares damnificados y evaluar la elegibilidad sobre la base de los criterios revisados. Esto ocurrió en la respuesta de Dominica ante el huracán María (véase el **Error! Reference source not found.**); o
 - *Utilizar los datos existentes de protección social* (por ejemplo, la información de no beneficiarios de un registro social) y aplicar nuevos criterios. Esta es una opción que con frecuencia se consideró y que por lo general se descartó en la región, salvo en el caso de El Salvador en respuesta a la sequía de 2018; este punto se describe con mayor detalle en la sección 3.2.1.
 - *Mediante la autorización a acceder temporalmente a aquellos que ya están inscritos, pero que no están recibiendo debido a ciertos requisitos/condiciones de calificación.* Un ejemplo común es dejar de exigir condicionalidades,¹⁷ algo que ya incorporaron las legislaciones de México y Colombia. Otro ejemplo es el requisito de trabajar en un programa de empleo público.
- 2. Expansión a través de nuevos programas que aprovechen los sistemas de entrega existentes** y brinden un apoyo temporal a los nuevos casos (“respuesta de respaldo”, tal como se define en la sección 2.1). Este enfoque incluye:
- *Aprovechamiento de datos existentes* (por ejemplo, de la base de datos de un programa o un registro social); y

¹⁶ Sin embargo, esto no siempre es así, ya que los sistemas a demanda presentan numerosas barreras de acceso (Barca, 2017).

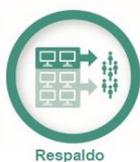
¹⁷ Cabe señalar que O’Brien *et al.* (2018) definen esto como un “ajuste de diseño”, es decir, cambios menores en el diseño de un programa de protección social con el objetivo de tener en cuenta los riesgos y los impactos de los choques y las crisis que enfrentan normalmente los países.

- *Aprovechamiento del enfoque y la capacidad de registro/inscripción.* Dos buenos ejemplos son Chile, donde la capacidad de registro de los programas de protección social se utiliza para reunir datos luego de un choque (véase el Recuadro 6), y Ecuador, donde la capacidad del MIES se utilizó para implementar la respuesta monetaria ante el terremoto de 2016 (véase el Recuadro 2).
- 3. **Expansión a través de nuevos programas “de emergencia” que se alinean con programas existentes** (alineamiento paralelo, tal como se define en la sección 2.1). En la región hay pocas experiencias de este tipo, probablemente debido a que las respuestas fueron mayormente dirigidas por el gobierno. Una excepción es la respuesta del PMA a la sequía de 2018 en El Salvador.
- 4. **Expansión (a más largo plazo) a través de nuevos programas de protección social.** Muchos países de la región han respondido a grandes crisis, en particular la crisis económica de 2008-2009, desarrollando nuevos programas de protección social (por ejemplo, Argentina, El Salvador, Honduras, Belice y Guatemala).

De la descripción anterior se desprende claramente que existe una serie de enfoques potenciales para ampliar la cobertura más allá de los beneficiarios actuales de la protección social, cada uno con un conjunto de oportunidades, riesgos y desafíos, y cada uno afectado por lo que los países tienen en vigencia antes de las emergencias. Además, debe recordarse que satisfacer las necesidades de las poblaciones damnificadas por los choques no solo depende de la cobertura, sino también de que el apoyo sea el adecuado (por ejemplo, el tipo, la cantidad, etc.).

Fuentes: Autores, elaborando sobre Beazley (próximamente), Beazley (2018a), Beazley *et.al.* (2016), Barca y Beazley (2019), Grosh *et.al.* (2014) y O'Brien *et al.* (2018).

Respaldo



Existen experiencias en la región de actores humanitarios que responden a través de sistemas gubernamentales existentes de protección social (“respaldo”). En Ecuador, por ejemplo, el PMA canalizó su apoyo a través del sistema nacional de protección social y así complementó la respuesta del gobierno al terremoto de 2016 (Beazley, 2017a). En Guatemala, el PMA se apoyó en los sistemas

administrativos de protección social para responder a la sequía prolongada en el Corredor Seco (Solórzano, 2017). La estrategia de respaldo no solo permite a los actores humanitarios responder de manera más oportuna y llegar a un mayor número de personas que con respuestas aisladas, sino que también fortalece los sistemas gubernamentales. Desde la perspectiva del gobierno, estas estrategias de respuesta ayudan a alinear la asistencia humanitaria internacional con la estrategia nacional de respuesta.

La respuesta de respaldo no solo es pertinente para los actores humanitarios, sino también para los gobiernos que están estableciendo nuevos programas de emergencia basados en mecanismos y procesos del sistema de protección social. En algunos casos, esta estrategia puede conducir a la utilización de todos los sistemas y procesos de un programa existente, y así crea un nuevo programa con un nuevo nombre y una temporalidad determinada. Esta estrategia evita las confusiones a las que están expuestas las expansiones horizontales, en las que los beneficiarios de largo plazo coexisten en el mismo programa con los beneficiarios temporales (por ejemplo, durante el período de respuesta y recuperación). Como ejemplo, en Ecuador, el gobierno utilizó los procesos y las plataformas del MIES para responder al terremoto de 2016. No se trataba de una expansión horizontal de programas existentes, sino de

un nuevo programa de respuesta humanitaria basado en una capacidad existente (véase el **Error! Reference source not found.**).

Hay experiencias de gobiernos de ALC que se apoyan en la capacidad del sector de protección social para responder a emergencias. Por ejemplo, en Chile, Ecuador, Jamaica y México, la capacidad de la protección social para recopilar y gestionar datos se ha utilizado en las respuestas a choques recientes, a fin de identificar los hogares damnificados (véase el Recuadro 6). Además, el sistema de pagos del principal programa de TMC de Jamaica, el Programa de Progreso mediante la Salud y la Educación (PATH, su sigla en inglés), se utiliza para entregar la asistencia monetaria a los beneficiarios y no beneficiarios afectados por los choques. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social emite cheques que se distribuyen a las oficinas de correos locales, donde los damnificados los cobran.

Alineamiento paralelo



En la región, son pocas las experiencias de organismos humanitarios que respondan de manera que se alinee en la mayor medida posible a un programa de protección social en vigencia o a un posible programa futuro. Esto se debe al hecho de que en muchos países las respuestas son implementadas directamente por los gobiernos, pero también porque en los países en los que los organismos humanitarios implementan programas, la coordinación e interacción entre los sectores humanitario y de protección social suele ser muy limitada.

Una experiencia interesante de alineación paralela es la respuesta de El Salvador a la sequía de 2018. El gobierno amplió el principal programa de transferencias monetarias y ofreció apoyo a los hogares afectados por la sequía. Esto consistió en expansiones tanto verticales como horizontales. Sin embargo, el programa de transferencias monetarias no tiene cobertura nacional, por lo que algunos de los municipios afectados por la sequía no se cubrían con la expansión de la protección social. En consecuencia, se implementaron dos enfoques complementarios en los municipios restantes: i) la distribución de alimentos, que es la respuesta tradicional del país, y ii) un programa humanitario de transferencias monetarias por parte del PMA. Este último se diseñó siguiendo parámetros y criterios similares a los de la expansión del programa de transferencias monetarias del gobierno y se desarrolló con la intención de que, en el futuro, una vez que la protección social cubra todos los municipios afectados por las sequías prolongadas, el gobierno pueda ofrecer el apoyo monetario cuando sea necesario (Beazley, próximamente).

3.1.3 Según el tipo de esquema de protección social

Cuando los sistemas de protección social de ALC fueron utilizados para responder a emergencias, los países recurrieron mayormente a sistemas y programas existentes que cuentan con una mayor cobertura y una capacidad administrativa más sólida. Según el contexto, esto puede significar la expansión de un programa de TMC y/o de un programa de seguridad social o de alimentación escolar. Mientras que en un país determinado la respuesta más eficaz podría ser ampliar un programa, en otro podría ser la expansión de otro programa, o incluso no involucrar al sector de protección social en absoluto.

Asistencia social en forma de transferencias monetarias

En cuanto a los diferentes esquemas de protección social utilizados para responder a emergencias, **la asistencia social en forma de transferencias monetarias es el tipo más popular en ALC**. Hay varias razones para esta tendencia. En primer lugar, la evidencia mundial ha demostrado que las transferencias monetarias están asociadas con efectos positivos en diversas dimensiones, desde la reducción de la pobreza y la desigualdad hasta el aumento del empoderamiento y la dignidad, y la promoción de los derechos sociales, entre otros (véase el Recuadro 4). En segundo lugar, a medida que los sistemas de protección social en ALC evolucionan, tienden a depender más de esquemas que se basan en transferencias monetarias (contributivas y no contributivas) y menos en otros tipos de esquemas. En consecuencia, a lo largo de los años gran parte de la capacidad administrativa se ha desarrollado para gestionar las transferencias monetarias que llegan a los pobres, y se puede recurrir a ellas durante la respuesta a emergencias. En tercer lugar, existen razones administrativas para optar por una respuesta con transferencias monetarias cuando los mercados funcionan: desde un punto de vista administrativo y logístico, es más fácil entregar dinero que alimentos, el dinero puede impulsar los mercados y la economía local, y permite a los beneficiarios comprar lo que necesitan.

Recuadro 4: Beneficios de las transferencias monetarias

Las transferencias monetarias ocupan un lugar cada vez más central en las políticas de protección social en el mundo en vías de desarrollo, y en los últimos quince años han registrado un aumento exponencial, tal como se ha documentado ampliamente (Fiszbein y Schady, 2009). Es una tendencia que se ha mantenido en los últimos años en parte debido a su expansión generalizada en el África subsahariana (Banco Mundial, 2014). A nivel mundial, el número de países que implementan estos programas aumentó de 27 en 2008 a 52 en 2013 (Banco Mundial, 2014). Este crecimiento se ha visto respaldado por numerosas pruebas; un gran número de evaluaciones han demostrado efectos positivos en diversas dimensiones del bienestar (Bastagli *et al.*, 2016; DFID, 2011; Banco Mundial, 2014). Sin embargo, las transferencias monetarias y los cupones continúan siendo una pequeña parte de la ayuda humanitaria (entre US\$1.200- US\$1.500 millones, o entre el 5% y el 6%), aunque con frecuencia sean más eficaces que la ayuda en especie (Overseas Development Institute [ODI], 2015).

Algunos de los beneficios de las transferencias monetarias son los siguientes:

Reducción de la pobreza: La evidencia demuestra que, con un nivel correcto de transferencias, tiempos y frecuencia, las transferencias monetarias reducen la pobreza de ingresos. Existen pruebas sustanciales que las vinculan con aumentos en el consumo de los hogares. Bastagli *et al.* (2016) hallaron 35 estudios sobre programas de transferencias monetarias que registraban impactos en el gasto total de los hogares; 26 de ellos demostraban al menos un impacto significativo y 25 demostraban un aumento en el gasto total.

Seguridad alimentaria y nutrición: Las evaluaciones demuestran que las transferencias monetarias aumentan la ingesta de alimentos en los hogares a través de un mayor gasto en alimentos, y que pueden mejorar la nutrición al ofrecer acceso a alimentos más diversos y de mejor calidad. Sin embargo, el dinero en efectivo debe considerarse como un elemento más dentro un enfoque integral para abordar la malnutrición, incluidos el acceso a los alimentos y otras intervenciones complementarias (Bailey y Hedlund, 2012).

Desigualdad de ingresos: Las transferencias monetarias ayudan a reducir la desigualdad de ingresos cuando las principales características de contexto, diseño e implementación

están en su lugar. En Brasil, por ejemplo, el programa de transferencias monetarias Bolsa Familia fue el responsable de que disminuyera el coeficiente de Gini entre 1995 y 2004 (DFID, 2011).

Flexibilidad y elección: Una de las principales ventajas de las transferencias monetarias es que los beneficiarios deciden cómo y cuándo utilizar el dinero, lo cual aumenta su agencia. La evidencia del Programa de Subsistencia y Recuperación Económica en el Norte de Uganda (LEARN) de Acción contra el Hambre (*Action Contre La Faim*) muestra que el impacto de las transferencias monetarias no condicionadas puede ser significativamente mayor que apoyos comparables en especie o cupones, porque los beneficiarios son libres de decidir cómo utilizar el efectivo en cuanto lo reciben (Pietzsch, 2011). En la respuesta humanitaria, las **transferencias multipropósito** son transferencias monetarias sin restricciones que dan prioridad a la elección y priorización de las necesidades de los propios hogares damnificados. Constituyen la modalidad de ayuda que ofrece a las personas afectadas por la crisis el mayor grado de flexibilidad, dignidad y eficiencia según sus necesidades diversas (UNHCR *et al.*, 2015).

Derechos sociales y dignidad: Al permitir a los beneficiarios controlar qué bienes y servicios pagan sus hogares, muchos consideran que las transferencias monetarias son más dignas que recibir bienes en especie, ya que estas reconocen a los beneficiarios como participantes activos en la provisión de bienestar a la familia después de un desastre (Creti y Jaspars, 2006; UNICEF, 2015). Algunos programas de transferencias monetarias se basan en un reconocimiento formal de los derechos sociales, por ejemplo, la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi, en India, reconoce el derecho al trabajo al garantizar al menos 100 días de empleo remunerado en trabajos manuales no cualificados. Del mismo modo, el programa Bolsa Familia de Brasil se basa en el derecho a un ingreso mínimo para las familias brasileñas (Leisering y Barrientos, 2013).

Empoderamiento y género: La disponibilidad de dinero en efectivo brinda a los hogares la sensación de poder restaurado sobre la situación inmediata. Por ejemplo, hay evidencia que muestra que las pensiones sociales en Namibia y Lesoto han mejorado la situación de las personas mayores que no tienen familia, que de otro modo habrían quedado aisladas y excluidas de la vida comunitaria. Además, al ocuparse de la falta de igualdad de género en el acceso a la educación y poner el dinero directamente en manos de las mujeres, las transferencias monetarias también aumentan su poder de negociación dentro de los hogares y mejoran la asignación de recursos para el desarrollo humano en los hogares, tal como lo han demostrado el programa Prospera en México y el programa Bolsa Familia en Brasil (DFID, 2011; Bastagli *et al.*, 2016).

Reducción de estrategias negativas para lidiar con los choques: Durante las emergencias, los hogares a veces venden sus activos productivos para cubrir sus necesidades de consumo inmediato. Esto aumenta su vulnerabilidad futura y el riesgo a caer en ciclos de pobreza crónica. Al proporcionar apoyo para el consumo inmediato, las transferencias monetarias pueden evitar estas estrategias que disminuyen los bienes. Asimismo, los beneficiarios habituales de los programas de transferencias monetarias aumentan su solvencia crediticia dentro de sus comunidades y pueden acceder a préstamos informales para satisfacer sus necesidades de consumo inmediatas durante una emergencia (Solórzano 2016).

Impulso a las economías locales: En ciertos contextos, las transferencias monetarias pueden contribuir a la reactivación de los mercados y la economía local (ODI, 2015).

Por último, vale la pena señalar que afirmar que las transferencias monetarias se utilizan en gran medida para comprar alcohol y tabaco no tiene fundamentos. Evans y Popova (2014) revisaron 30 estudios sobre programas de transferencias monetarias en América Latina, África y Asia, y demostraron que las transferencias **no se utilizan consistentemente para cubrir vicios** en ninguno de estos ámbitos, independientemente de la presencia de condicionalidades.

Fuentes: Bailey y Hedlund (2012), Bastagli *et al.* (2016), Creti y Jaspars (2006), DFID (2011), Evans y Popova (2014), Fiszbein y Schady (2009), Leisering y Barrientos (2013), ODI (2015), Pietzsch (2011), Solórzano (2016), UNHCR *et al.* (2015) y UNICEF (2015).

Alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar también se han utilizado en respuestas a emergencias, principalmente debido a su cobertura y a sus sistemas de entrega establecidos. En Nicaragua, Honduras y Haití, por ejemplo, la alimentación escolar se expandió verticalmente (a través de raciones adicionales de alimentos, la provisión de alimentos durante los fines de semana o las vacaciones escolares, o una mejora en el contenido nutricional/de calidad de las comidas) para responder a choques climáticos (Beazley *et al.*, 2016). En épocas de crisis, además de alimentar directamente a los niños y a sus familias (si se incorpora la ración para llevar a casa), estos programas también pueden desalentar estrategias negativas para lidiar con los choques. Tienen el potencial tanto de ocuparse del hambre a corto plazo como de la nutrición, a través de alimentos nutritivos y suplementos fortificados con micronutrientes, e incentivan a las familias pobres a enviar a sus hijos a la escuela en épocas de crisis. Además, según el contexto, cuando los programas de alimentación escolar están relacionados con los pequeños agricultores y las economías locales (lo que se conoce como “alimentación escolar de cosecha propia”), estos también pueden representar una oportunidad para recuperar y reactivar las economías locales después de un choque.

Por supuesto, la alimentación escolar de rutina solo llega a aquellos hogares con niños en edad escolar que asisten a la escuela, pero hay formas de expandirla horizontalmente para brindar apoyo a otros damnificados. A pesar de no ser comunes en la región, las raciones para llevar a casa (en forma de alimentos en especie o transferencias monetarias) aseguran que la asistencia llegue a los demás miembros del hogar, e incluso las familias sin niños que vayan a la escuela podrían ser asistidas si se estableciera el procedimiento correcto a nivel comunitario.¹⁸ Sin embargo, la falta de infraestructura, posiblemente exacerbada por las interrupciones durante la emergencia, puede afectar la velocidad con la que se adapta un programa. Además, no hay que subestimar las dificultades que enfrentan en términos de logística, la firma de acuerdos entre los diferentes actores, el cumplimiento de las normas mínimas de higiene en contextos de crisis y la adquisición de alimentos a gran escala, el almacenaje y el transporte, aun en el caso de los programas de alimentación escolar en funcionamiento (PMA, 2013; Bastagli, 2014; Fafo, 2017).

Programas relacionados con el empleo público

Los programas de empleo público de la región han sido creados en muchos casos para responder a una emergencia. Países como Argentina, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay, entre otros, han implementado programas de empleo público intensivos como respuesta a choques económicos y naturales (Beazley *et al.*, 2016). Hay tres razones principales por las que estos programas han sido populares para responder a emergencias: la autofocalización reduce los costos

¹⁸ Por ejemplo, se podría convencer a la comunidad escolar (padres, maestros, administradores, etc.) de acercarse a otros hogares damnificados que podrían incorporarse temporalmente al programa de transferencias durante emergencias.

administrativos, el requisito de trabajar hace que estos programas sean más aceptables desde el punto de vista político, y los componentes de creación y rehabilitación de recursos son particularmente útiles para responder a desastres. Sin embargo, la presencia de estos factores es cuestionable y, además, los programas de empleo público eficaces requieren recursos intensivos y son difíciles de implementar. El requisito de trabajar también puede funcionar como una condición de cualificación que impone una carga excesiva a los beneficiarios en épocas de crisis, mientras que el hecho de centrarse en aquellos que están en edad de trabajar y están dispuestos a trabajar puede excluir a las categorías más vulnerables que necesitan apoyo (McCord, 2013a).

Seguridad social

Aunque en principio la seguridad social está diseñada para actuar como estabilizador automático luego de un choque, hay una serie de limitaciones que restringen su uso en las respuestas a emergencias. En la práctica, su cobertura es considerablemente baja –en especial respecto de los más pobres– y los ingresos provenientes de contribuciones disminuyen durante las crisis, lo cual representa un desafío para este tipo de respuesta. A pesar de estas limitaciones, en la región hubo algunas experiencias de expansión vertical de la seguridad social en respuestas a emergencias, en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Bahamas y Uruguay (Beazley *et al.*, 2016). Debido a la naturaleza contributiva de los planes de seguridad social, es muy poco frecuente ver que los gobiernos amplíen su cobertura al responder a una emergencia.

Subsidios

Con frecuencia se han creado o expandido subsidios de alimentos y combustible para responder a choques económicos (Coady *et al.*, 2015). Por lo general, se usan para proteger a la población de los aumentos en los precios internacionales, y a menudo se los percibe como temporales. Sin embargo, eliminarlos suele representar un desafío en términos políticos, incluso después de la disminución de los precios internacionales. En el caso de los subsidios al combustible, estos también tienen un costo ambiental, ya que contribuyen al cambio climático y, por lo tanto, crean una vulnerabilidad a futuro. Estas transferencias en general han tomado la forma de subsidios para la oferta (a prestadores de servicios) con efectos regresivos, ya que la mayor parte de los beneficios terminan alcanzando a aquellos con niveles de consumo más altos. Más recientemente, los países han comenzado a implementar subsidios para la demanda, es decir, subsidios directos a usuarios/consumidores necesitados y a reducir el costo total de los subsidios (Coady *et al.*, 2015; Inchauste y Victor, 2017). Algunos países, como Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana y Uruguay, han recurrido a los sistemas de focalización de la protección social (por ejemplo, los registros sociales) para llegar a los necesitados y proporcionar los subsidios.

Transferencias en especie y otros

Las respuestas a desastres en la región suelen involucrar transferencias en especie. Es más frecuente que este tipo de apoyo sea liderado por el sector de protección civil en lugar de que consista en la expansión de programas existentes de protección social. Sin embargo, hay muy pocos ejemplos de programas de protección social de transferencias en especie que se amplíen para responder a una emergencia, más allá del caso de la alimentación escolar descrito anteriormente. En República Dominicana, por ejemplo, Plan Social y Comedores Económicos, programas de protección social que transfieren principalmente alimentos y productos básicos y alimento, respectivamente, se expandieron sustancialmente para responder a recientes emergencias (Beazley, 2017b). Comedores Económicos cuenta con cocinas móviles que permitieron al programa proveer alimento a personas afectadas por desastres no solo a lo largo del país, sino también apoyando las respuestas en Haití, de ser necesario.

Por último, en la región existen pocas experiencias de expansión de otros tipos de asistencia de protección social, como la transferencia de cupones o exenciones de pagos (Beazley *et al.*, 2016). Estos esquemas son menos costosos (véase Banco Mundial, 2015) y tienen una menor capacidad administrativa que otros tipos, como las transferencias monetarias y los programas de alimentación escolar.

3.2 Preparación del sistema

Nuestro marco teórico analiza el nivel de preparación del sistema de protección social según tres aspectos de diseño e implementación, esenciales para una respuesta oportuna y eficaz: **el sistema de focalización y gestión de la información, el sistema de entrega, y la coordinación y el financiamiento.**

3.2.1 Sistemas de focalización y gestión de la información

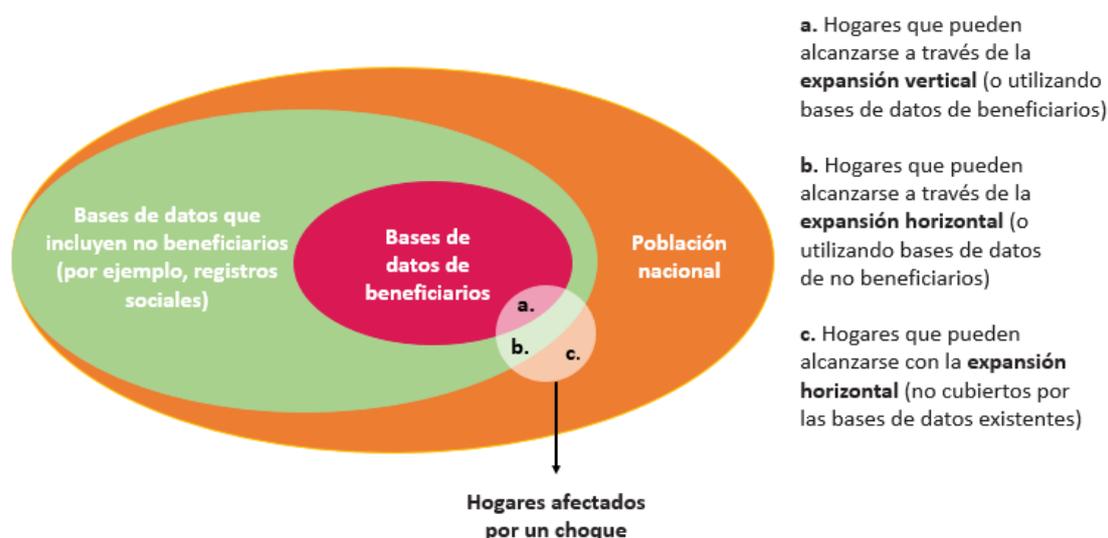
En esta subsección, abordamos dos aspectos importantes relacionados con la identificación de los beneficiarios: los mecanismos de focalización y la gestión de la información.

Antes de hacerlo, vale la pena visualizar el problema y la relación entre la focalización y la gestión de la información, como se ilustra en la Figura 2. **La raíz del problema es que los hogares afectados por los choques no son necesariamente los beneficiarios habituales de los programas existentes de protección social. Esto ocurre por diferencias en la población objetivo, los criterios de elegibilidad y los objetivos generales de estos programas.** La superposición de la población que se beneficia de la protección social (cuyos datos se encuentran en un “registro de beneficiarios” (véase la Tabla 1) y la población afectada por un choque está representada como área “a” en la Figura 2. Los países cuyos programas existentes tienen una amplia cobertura y que tienen criterios de focalización dirigidos a llegar a las poblaciones vulnerables a las emergencias tienen mayor superposición. Estos son los individuos/hogares a los que se puede llegar mediante una expansión vertical o aprovechando el registro de beneficiarios.

Dado que expandirse a los beneficiarios actuales es una respuesta parcial, resulta necesaria la expansión a un nuevo número de casos (las áreas “b” y “c”)

para garantizar una respuesta integral. Tal como se describió en la sección 3.1.2 y el Recuadro 3, esto puede lograrse de diversas maneras. En algunos casos, cuando hay disponibles registros apropiados con información sobre los no beneficiarios (“registros sociales”; véase la Tabla 1), estos podrían utilizarse para identificar rápidamente nuevos casos en las áreas damnificadas (el área “b”). En otros casos, habría que identificar los nuevos casos de las áreas “b” y “c” mediante nuevos esfuerzos de registro o programas enteramente nuevos.

Figura 2: Personas afectadas por el choque dentro de la población general: por qué la expansión constituye un desafío



Fuente: Barca y O’Brien (2017). Nota: (1) El tamaño de cada óvalo dependerá de la situación de cada país. (2) El óvalo de “Población nacional” representa el 100% de la población. (3) Para simplificar las cifras, el óvalo rojo ilustra un programa (por ejemplo, el programa principal del país que tiene la mayor cobertura), aunque la mayoría de los países tienen varias bases de datos de distintos programas que a veces se superponen parcialmente.

Mecanismos de focalización



Focalización

Los mecanismos de focalización de la protección social de la región han sido diseñados en gran parte con el objetivo de llegar a los pobres crónicos y se basan en el uso de registros administrativos y encuestas de hogares. Por lo tanto, tienen una capacidad limitada para captar los efectos de las crisis repentinas. Los programas de protección social suelen depender de diversos mecanismos de focalización, a menudo combinados, incluidas las focalizaciones demográfica, geográfica y con base en la pobreza. Muchos de estos mecanismos están diseñados para detectar condiciones muy establecidas –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y por eso no se consideran herramientas para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia. Sin embargo, las primeras respuestas frente a una emergencia podrían utilizar los datos de focalización existentes según un determinado conjunto de criterios para aumentar los beneficios existentes o ampliar la cobertura.

Solo unos pocos países de ALC cuentan con mecanismos desarrollados de focalización de la protección social para responder a emergencias, es decir, sistemas prediseñados que soporten el registro, la evaluación de la elegibilidad y la inscripción de nuevos casos. Un ejemplo de esta acción preparatoria fundamental es la Ficha Básica de Emergencia (FIBE), de Chile, un cuestionario de una página que se utiliza durante emergencias para identificar los hogares afectados por desastres naturales o provocados por el hombre a nivel local, provincial, regional o nacional. La información reunida a través de la FIBE sirve para fundamentar la toma de decisiones por parte del gobierno respecto de cómo brindar asistencia a las poblaciones damnificadas, complementando los abordajes de rutina con la focalización (véase el Recuadro 6).

Pocos programas de la región tienen protocolos de focalización que modifiquen temporalmente las reglas y o los requisitos para responder a choques. Los programas de transferencias monetarias Más Familias en Acción, de Colombia, y PAP, de Dominica, están revisando en la actualidad sus protocolos para hacer los programas más flexibles y reactivos. Además, las normas de focalización de los programas, que no fueron creadas para responder a emergencias pueden disminuir el impacto de los programas en la respuesta a emergencias. Por ejemplo, en México, el programa Prospera solía operar solo en lugares con servicios de salud y educación, en línea con las condiciones que los beneficiarios tienen que cumplir. En 2012, una fuerte sequía tuvo un gran impacto en las comunidades indígenas del norte del país. Aunque tenían tasas muy altas de pobreza crónica, cuando se amplió el programa Prospera para apoyar a las familias damnificadas, no se incluyó a estas comunidades porque no contaban con la infraestructura social apropiada para imponer las condicionalidades (Solórzano, 2015). El programa reconoció este problema y, en consecuencia, consideró eliminar las condicionalidades de los manuales de operaciones si se declaraba el estado de emergencia.¹⁹

Sistemas de gestión de la información²⁰

Es importante aclarar la terminología relacionada con los sistemas de gestión de la información que sirven al sector de la protección social (centrados en la asistencia social, no la seguridad social). En la Tabla 1, esta se presenta en dos dimensiones principales: 1) según si contienen o no datos sobre no beneficiarios, y 2) según si se utilizan en uno o varios programas (Barca, 2017; Leite *et al.*, 2017). Para facilitar la comprensión, el término “registros sociales” se utilizará para hacer referencia a aquellos registros que se utilizan en uno o varios programas.

Tabla 1: Sistemas de gestión de la información: aclaración sobre la terminología

	Utilizado por un programa	Utilizado por varios programas
Solo contiene información sobre los beneficiarios	Los registros de beneficiarios hacen un seguimiento de los datos de los beneficiarios y los beneficios para apoyar la gestión e implementación del programa (pagos, gestión de casos,	Los registros integrados de beneficiarios funcionan como un banco de datos que recopila información de diferentes programas sociales y sus

¹⁹ Mientras se completaba el presente informe, el programa Propsera se canceló.

²⁰ Más comúnmente denominados "sistemas de información" de la protección social (conservamos la terminología para mantener la coherencia con los informes anteriores).

	supervisión de las condicionalidades y la reparación de agravios) a través de lo que a menudo se denomina "sistema de información de gestión" (MIS, por su sigla en inglés). En términos de cobertura de población, los registros de beneficiarios mantienen información solo de los beneficiarios de determinado(s) programa(s).	sistemas de administración de beneficios, lo que permite el monitoreo y la coordinación de "quién recibe qué beneficios", y la identificación de duplicaciones intencionadas o no intencionadas entre los programas.
Contiene información sobre los no beneficiarios	Los registros sociales informan los procesos de difusión, admisión y registro, y la evaluación de las necesidades y condiciones para determinar la potencial elegibilidad para un programa social. Esa evaluación suele tener en cuenta medidas de estatus socioeconómico, factores categóricos o una combinación de ambos. En términos de cobertura de población, los registros sociales contienen información sobre todos aquellos que lo solicitan, independientemente de que se los considere o no elegibles para un programa social específico, o ya estén inscritos en uno.	Los registros sociales (integrados) combinan los procesos de difusión, admisión y registro, y la evaluación de las necesidades y condiciones para determinar la posible elegibilidad para diversos programas. Sirven como plataformas que apoyan el acceso a los beneficios y servicios que pueden extenderse mucho más allá de la esfera de la asistencia social.

Fuente: Barca y Beazley (2019), elaborando sobre Barca (2017) y Leite *et al.* (2017)

Más allá de estas distinciones, los registros y sus sistemas de información más amplios varían mucho de un país a otro en cuanto a su estructura,²¹ tamaño, funciones y niveles de integración intersectorial, lo que influye mucho en lo que se puede y no se puede hacer con ellos (Barca, 2017). En Barca y O'Brien (2017) y

²¹ Por ejemplo, la manera en que se recopilan los datos tiene significativas implicaciones en el uso de los registros para la preparación y la respuesta frente a emergencias. Los registros sociales suelen reunir datos a través de censos, como en Ecuador, o a demanda, o con una combinación de ambos, como en Chile, Brasil y Colombia (Barca, 2017). El **registro basado en censos** implica un arduo abordaje en el que se realizan encuestas en todos los hogares de un área con intervalos determinados. Este abordaje tiene más posibilidades de llegar a los grupos más pobres y vulnerables, que están menos informados y más estigmatizados, y tiene la ventaja de que la visita de verificación del hogar se realiza en el proceso de encuesta sin necesidad de visitas adicionales. Sin embargo, la actualización de los registros es muy costosa y a menudo se pospone, por lo que los registros tienden a representar una captura estática de las circunstancias socioeconómicas en un momento dado. El **registro a demanda** depende de que los miembros de los hogares se acerquen a una oficina local de asistencia social para registrarse y solicitar los beneficios. Las actuales estrategias de los registros a demanda incluyen el uso de aplicaciones en línea o aplicaciones de teléfonos móviles. Este tipo de proceso de recopilación de datos tiene costos totales más bajos debido a la autoselección, es dinámico, permite que se ingresen datos regularmente y es más fácil de actualizar. Sin embargo, es posible que los pobres no participen por varias razones: pueden carecer de información, temer la estigmatización y enfrentar otras barreras de acceso; los costos pueden ser mayores si los trabajadores sociales deben verificar (mediante visitas domiciliarias) la información proporcionada; solicitar la ayuda puede ser un proceso lento que implica largas colas y burocracia; y se necesita una gran red de personal a nivel local. Aunque el registro a demanda parece más adecuado para reunir información actualizada, que es fundamental para la focalización en las respuestas a emergencias, los censos también podrían lograrlo si se realizaran con frecuencia. Una combinación de ambos, y la integración de los datos con otras fuentes, puede mejorar la calidad de la información disponible para tomar decisiones.

Barca y Beazley (2019), se analiza a fondo un marco sencillo que puede utilizarse para evaluar la posible utilidad de algunos registros existentes de protección social para responder a emergencias, sobre la base de los siguientes criterios:

- La **cobertura** se refiere al número de registros en comparación con lo que se percibiría como un conjunto completo de registros: el 100% de la población, o el 100% de los necesitados.
- Los datos son **relevantes** si contienen las variables necesarias para el propósito establecido. Los datos reunidos para la prestación de protección social a largo plazo (es decir, otro propósito) pueden no siempre ser relevantes en una emergencia si no contienen las variables que identifiquen de manera completa los hogares de las zonas afectadas y, en el mejor de los casos, evalúen sus necesidades.
- La **vigencia** de los datos es el grado en que los datos están actualizados y representan las situaciones reales de los hogares en el momento requerido. Por supuesto, es imposible que los datos estándar (ex ante) de la protección social reflejen la realidad después de un desastre, lo que significa que siempre se requiere alguna forma de revalidación posterior al evento. El factor relevante es cuán actualizados están en general los datos existentes.
- La **accesibilidad** se refiere a la facilidad con la que los potenciales usuarios –muy probablemente organismos y departamentos gubernamentales nacionales o locales o sus aliados– pueden obtener los datos.
- Los datos se consideran **precisos** si están libres de errores y omisiones. La precisión implica que se puede depositar un alto nivel de confianza en ellos, lo que afecta su amplia credibilidad y, en última instancia, la facilidad de usarlos.
- Los datos están **seguros** cuando están protegidos contra el acceso no autorizado, el uso indebido o la corrupción, y cuando se garantiza su privacidad. En contextos de emergencia, aumenta la preocupación por el uso indebido o la pérdida de esta información, lo que expone potencialmente a los hogares a una mayor vulnerabilidad.

Además, esta distinción entre los registros de beneficiarios y los registros sociales, que se describe en la Tabla 1, tiene significativas implicaciones para las respuestas a emergencias.

El uso de los datos de los beneficiarios para responder a una emergencia tiene ventajas, pero también limitaciones notables en cuanto a la cobertura adecuada de las poblaciones afectadas por el choque. Los registros de beneficiarios suelen estar más actualizados que los registros sociales y contienen información más relevante desde el punto de vista operativo, como datos de cuentas bancarias, datos de contacto, direcciones, etc. (Barca y O'Brien, 2017). En consecuencia, la información de estas bases de datos puede permitir que se brinde un apoyo oportuno a los beneficiarios de los programas. Sin embargo, como ya se describió en la sección 3.1.2, las expansiones verticales y los programas que aprovechan los datos de los beneficiarios excluyen a los no beneficiarios²² y su precisión depende de la correlación

²² Los beneficiarios de los programas de asistencia social rara vez superan el 20% de la población y a menudo son muchos menos.

entre el diseño y la implementación de la focalización con los efectos del choque (Barca y Beazley, 2019) (véase también el Recuadro 5).

Los registros sociales,²³ que incluyen información sobre todos los potenciales beneficiarios y son cada vez más populares en la región, suelen tener una mayor cobertura de la población,²⁴ pero rara vez están diseñados para identificar la población expuesta a los choques. Una excepción notable es el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) de República Dominicana, que forma parte del registro social llamado Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). El IVACC calcula la probabilidad de que determinado hogar pueda verse afectado por los choques climáticos, como se explora en mayor detalle en el Recuadro 11, una práctica que se denomina “focalización climáticamente inteligente”.

No obstante, cuando satisfacen los criterios anteriores, los datos existentes de los no beneficiarios almacenados en los registros sociales podrían resultar valiosos para ofrecer una respuesta oportuna a los nuevos casos, lo que reduciría la necesidad de nuevos registros costosos y lentos luego de un choque (véase el Recuadro 2). Experiencias recientes en ALC muestran el valor potencial de este tipo de datos en contextos con registros sociales integrados de amplia cobertura (alto nivel de “completitud”). En Ecuador, el 66% de los hogares afectados por el terremoto de 2016 ya estaban inscritos en el registro social del RUD (Beazley, 2017a). En Perú, la proporción asciende al 80% en el caso de las inundaciones de 2017 (Beazley, 2018a). En Chile, más del 90% de los hogares afectados por emergencias recientes se encontraban previamente incluidos en el registro.

Tabla 2: Cobertura de los registros sociales y superposición de hogares damnificados

	Cobertura del principal programa de transferencias monetarias	Cobertura del registro social (% de la población)	Superposición entre el nuevo registro de hogares damnificados y el registro social
Chile	NA	74%	98% diversos choques recientes
Ecuador	10% Bono de Desarrollo Humano	53%	66% terremoto de 2016
Perú	8% Juntos	60%	80% inundaciones de 2017

Fuentes: Autores.

A pesar de este potencial, solo hay unas pocas experiencias en el uso de los datos de no beneficiarios para las estrategias de expansión horizontal o

²³ Para mayor facilidad y simplicidad, también utilizaremos el término “registros sociales” para hacer referencia a los registros sociales integrados.

²⁴ La cobertura de los registros sociales varía de un país a otro, con una cobertura de entre el 45% de la población (por ejemplo, en México) y el 85% (en República Dominicana). La cobertura está parcialmente influenciada por el enfoque subyacente del registro, entre otros aspectos.

respaldo en ALC y otros lugares.²⁵ Esto ocurrió en El Salvador, donde los datos de los no beneficiarios que estaban disponibles en el registro social se utilizaron para focalizar la expansión horizontal de las transferencias de efectivo en respuesta a la sequía de 2018 (Beazley, próximamente). A pesar de que Ecuador y Perú cuentan con registros sociales bastante sólidos y de amplia cobertura, y de que la superposición entre la población de los registros y la población afectada por los recientes choques fue alta, ninguno de los dos países optó por utilizar el registro para realizar expansiones rápidas. El gobierno de Ecuador decidió crear un registro de los hogares damnificados para focalizar la respuesta de la protección social, lo que demoró la respuesta monetaria unos cinco meses (Recuadro 2 y Beazley, 2017a). En el caso de Perú, luego de meses de deliberaciones, el gobierno decidió expandir verticalmente los programas Juntos y Pensión 65 (Recuadro 2 y Beazley, 2018a). En ambos casos, se brindaron otros tipos de apoyo desde el inicio de la crisis.

Hay varias explicaciones para el limitado número de experiencias en el uso de los datos existentes para las expansiones horizontales (Barca y Beazley, 2019), incluidas las siguientes:

- Pocos países cuentan con registros sociales de amplia cobertura y datos de buena calidad;
- Con frecuencia, las bases de datos estáticas no contienen el tipo de información que se necesita para identificar los hogares más afectados por un choque, porque la situación de los hogares suele verse afectada por el mismo choque;
- Es raro encontrar protocolos y planes para usar este tipo de datos en respuestas a emergencias;
- Los tipos de datos que contienen los registros sociales no siempre son relevantes desde un punto de vista operativo ni utilizables para una respuesta inmediata (por ejemplo, porque los hogares se registraron pero no hubo inscripción previa)²⁶;
- Los mandatos pueden limitar el papel de los ministerios/departamentos encargados de gestionar los registros sociales; y
- Es posible que las expansiones horizontales basadas en los datos de registros sociales conduzcan a errores significativos de inclusión (hogares no afectados por el choque que reciben ayuda) y a posibles errores de exclusión (véase el Recuadro 5). Esto no es solo una preocupación para los gobiernos, sino que en algunos casos las normas y reglamentos pueden prohibir este tipo de acción (Beazley, 2017a).

Recuadro 5: Focalización precisa vs celeridad

Tanto las expansiones verticales como las horizontales basadas en datos existentes recopilados antes de una emergencia están sujetos a errores de inclusión y exclusión (una menor “precisión de la focalización”). Sin embargo, con una planificación y preparación

²⁵ Además de la expansión horizontal en México descrita en el Recuadro 2, el caso del Programa de la Red de Seguridad contra el Hambre (HSNP) de Kenia es el ejemplo más citado en la literatura mundial. Este programa reunió datos adicionales que le permitieron una expansión horizontal para responder a los choques. De hecho, la HSNP fue más allá de la recopilación de datos adicionales e hizo una inscripción previa de casi todos los hogares de los cuatro condados participantes, y también les dio cuentas bancarias, a pesar de que casi 300.000 personas no reunían los requisitos para las transferencias de rutina. Respecto de esto, el programa está diseñado así intencionadamente y está preparado para ampliarse (O'Brien *et al.*, 2018).

²⁶ Esto es lo que ocurre en el caso del HSNP de Kenia.

adecuadas, estos enfoques podrían mejorar la celeridad de la respuesta. Se trata de un equilibrio que requiere la atención de los responsables de las políticas antes de que se produzca un choque. Dado el contexto del país (incluidas las características de los datos existentes de la protección social y los sistemas de información), ¿cuál es el verdadero costo de retrasar una respuesta en pos de una focalización más precisa?

La literatura sobre este tema es inequívoca: en general, la celeridad suele ser más importante que la precisión total de la focalización, en especial en la primera fase de la asistencia (Pelham *et al.*, 2011; Beazley *et al.*, 2017; O'Brien *et al.*, 2018).

Específicamente, los errores de inclusión pueden y deben tolerarse en el corto plazo, en especial porque pueden contribuir a controlar las tensiones dentro de las comunidades beneficiarias, aunque existe un mayor riesgo de que los programas se utilicen políticamente. En cambio, los errores de exclusión deben abordarse enseguida mediante un sólido mecanismo de reclamaciones y respuestas complementarias para llegar rápidamente a todos los hogares damnificados (Pelham *et al.*, 2011; O'Brien *et al.*, 2018). En la segunda fase de la respuesta, la recopilación de datos podría permitir ajustar la focalización inicial mediante una evaluación de quién debería seguir recibiendo apoyo.

Fuente: Barca y Beazley (2019).

Una mayor integración de los sistemas de información, junto con buenos procesos de recopilación de datos, puede aumentar la capacidad de un sistema para responder. La interoperabilidad de los sistemas permite el flujo y la gestión de la información dentro del sector de protección social, y a veces más allá. Algunos países de la región –normalmente aquellos con sistemas de protección social más fuertes– han invertido en la integración de las bases de datos. Por ejemplo, en Argentina, un país con un sistema de protección social de amplia cobertura, mecanismos de entrega bien establecidos y sistemas considerablemente integrados, el gobierno respondió a varios de los recientes desastres a pequeña escala con un rápido aumento de los beneficios no contributivos y contributivos por un determinado tiempo (Beazley *et al.*, 2016).

La capacidad de la protección social para recopilar y gestionar la información puede aprovecharse antes o después de una emergencia, más allá de los datos en sí mismos. Los gobiernos que gestionan programas de protección social tienden a desarrollar capacidades, desde habilidades técnicas para recolectar y gestionar datos hasta acuerdos de interoperabilidad con otros ministerios o sectores (véase el Recuadro 6).

Por último, los datos y la información del sector de protección social pueden apoyar una toma de decisiones más amplia para una mejor preparación frente a emergencias. Por ejemplo, podría apoyar el desarrollo de un perfil de riesgo de los ciudadanos en todo el país y la modelización previa de posibles casos, costos y opciones de respuestas a emergencias, y así contribuir a la planificación financiera. Los datos del IVACC de República Dominicana se han utilizado para pronosticar el número de personas damnificadas por los desastres climáticos, pero el uso de esta información en la preparación y respuesta a emergencias ha sido muy limitado (Beazley, 2017b).

Recuadro 6: Aprovechar la capacidad y los sistemas existentes: algunas experiencias

En **Chile**, la FIBE se utiliza para identificar hogares afectados por desastres naturales o provocados por el hombre. La información reunida a través de la FIBE apoya la toma de decisiones por parte del gobierno sobre cómo brindar asistencia a las poblaciones

damnificadas: para recibir cualquier tipo de asistencia gubernamental (de cualquier sector), los hogares deben estar registrados en la FIBE. El Ministerio de Desarrollo Social (MSD) está a cargo de gestionar la base de datos de la FIBE y de capacitar y apoyar a las administraciones locales en materia de recopilación de datos. El MSD fue seleccionado para desempeñar este rol, a diferencia del ministerio con el mandato de la gestión de riesgos de desastres, por su experiencia y capacidad en la gestión de información y, en particular, en la gestión del registro social del país y del sistema de información más amplio, que está vinculado a los datos de la FIBE. Por ejemplo, en esta capacidad, el MSD tiene acuerdos de interoperabilidad ya firmados con otros ministerios, organismos gubernamentales y autoridades locales, y es el responsable del desarrollo continuo de la capacidad de los encuestadores de la FIBE dentro de los municipios (Beazley *et al.*, 2016; entrevistas personales con el personal del MSD).

En **México**, se aprovechó la capacidad del programa Prospera a nivel local para recolectar nuevamente datos luego del terremoto de 2017. El personal del programa se encargó de registrar los hogares afectados por el choque.

En **Ecuador**, el Ministerio de Asistencia Social (MIES) registró los hogares afectados por el terremoto de 2016. Al principio de la crisis, otros organismos gubernamentales estuvieron a cargo del proceso de recopilación de datos (como la oficina de estadísticas), pero luego de algunos problemas operativos se decidió que el MIES, debido a su capacidad a nivel local y su experiencia con hogares vulnerables, debía dirigir el procedimiento. Además, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social fue designado para gestionar la base de datos del registro precisamente por su experiencia en la gestión del registro social integrado (Beazley, 2017a).

En **Jamaica**, los trabajadores sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social recopilan la información de los hogares damnificados después de un choque y determinan el apoyo que necesitan. Esto mismo ocurrió en las respuestas a los huracanes Dean y Sandy en 2007 y 2012, respectivamente.

Fuentes: Beazley *et al.* (2016) y Beazley (2017a).

3.2.2 Sistemas de entrega



Entrega

Las experiencias revisadas en este estudio sugieren que **ha habido poca planificación en relación con la adaptación de mecanismos de entrega existentes o el desarrollo de nuevos mecanismos previo al choque**. En la práctica, la mayoría de las respuestas a los choques a través de la protección social han implicado expansiones verticales u horizontales posteriores de esquemas existentes y, por lo tanto, se basaron en los mecanismos de entrega existentes.

Existen desafíos relacionados con hacer más resilientes a emergencias a los mecanismos de entrega. Durante las emergencias, pueden surgir diversos problemas, desde cortes de energía y caminos bloqueados hasta individuos que pierden sus tarjetas/credenciales del programa. Los programas y mecanismos de entrega reactivos tendrían que tener un plan para tales eventos y fortalecer el mecanismo de entrega tanto como les sea posible.

Se están introduciendo cada vez más sistemas de pago electrónico en las respuestas a emergencias en la región y en otros lugares. Estos sistemas también están bien establecidos en muchos sistemas de protección social de ALC, lo que permite a los gobiernos llegar a grandes segmentos de los pobres y los vulnerables.

El uso generalizado de pagos electrónicos para la protección social basada en el dinero en efectivo ofrece una oportunidad para respuestas rápidas y eficientes frente a emergencias (véase el Recuadro 7). Pero, a pesar de ser algo prometedor, la expansión horizontal de los esquemas de transferencias monetarias con mecanismos de pago electrónico es todo un desafío, a menos que también se hayan establecido mecanismos para no beneficiarios (como en Kenia, por ejemplo) o que el sistema tenga un alcance y requisitos que permitan incorporar fácilmente nuevos beneficiarios (como en Ecuador; véase Beazley, 2017a).

Recuadro 7: Uso de transferencias electrónicas en respuestas a emergencias

Es cada vez mayor el reconocimiento de que los sistemas de pago electrónico tienen el potencial de proporcionar una entrega más eficiente y confiable de las transferencias monetarias. Casi **el 50% de los programas de transferencias monetarias lanzados a nivel mundial en la primera década del siglo XXI** (sobre todo en países de ingresos medios) utilizan pagos electrónicos (Smith *et al.*, 2011). Estos permiten la transferencia del valor financiero de la cuenta bancaria del gobierno a las cuentas bancarias o teléfonos móviles de los beneficiarios. De acuerdo con la evidencia de 25 programas de transferencias monetarias de 11 países que han utilizado sistemas de pago electrónico (ibíd.), las principales ventajas comparativas son:

1. mejoras en la seguridad del personal y los beneficiarios;
2. reducción de pérdidas;
3. mejoras en la conciliación y el control de los gastos;
4. mayor velocidad y eficiencia de las transferencias;
5. reducción de los costos para el organismo y el beneficiario; y
6. potencial para lograr impactos más grandes en el beneficiario.

Sin embargo, los mecanismos de pago manual se consideran intrínsecamente propensos a la ineficiencia y al riesgo, a desviar al personal de las responsabilidades básicas y a imponer costos ocultos.

Algunos de los **principales desafíos** para establecer los pagos electrónicos son la falta de experiencia con la tecnología, las redes e infraestructura deficientes o sus afectaciones durante una emergencia, los niveles bajos de alfabetización y la falta de capacidad de los organismos implementadores. O'Brien *et al.* (2013) hallaron que no hay evidencia que sugiera que las transferencias electrónicas son sistemáticamente más económicas que las transferencias manuales. Los esquemas de transferencias electrónicas tienen un costo mucho mayor al principio, en especial cuando empiezan a implementarse, pero luego hacer los pagos cuesta menos. Por lo tanto, es recién después de varias transferencias que la reducción de los costos recurrentes comienza a compensar los altos costos de los pagos únicos. Es posible que un programa no llegue a pagar el total de esto hasta mucho tiempo después de terminada la emergencia. En consecuencia, **es probable que los sistemas de pago electrónico se vuelvan más eficaces en términos de costos cuando se los diseñe y utilice para los programas habituales de protección social, y luego se usen también para responder a emergencias.**

En este sentido, **el uso generalizado de pagos electrónicos para la protección social basada en transferencias monetarias en ALC brinda una oportunidad para llevar a cabo respuestas rápidas y eficientes frente a emergencias.** Algunos de los países con sistemas de pago electrónico son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (Proyecto Capital, 2017).

Fuentes: O'Brien *et al.* (2013), Proyecto Capital (2017), Smith *et al.* (2011) y Villada (2013).

Dentro de los pagos electrónicos, los servicios de dinero móvil son prometedores por su amplio alcance y bajo costo, y es posible que se trate de una tecnología que muchos programas de protección social utilizarán en el futuro. Algunos países ya empezaron a utilizarla. El DaviPlata de Colombia es un buen ejemplo, ya que transfiere pagos a través de teléfonos móviles a algunos beneficiarios del programa Más Familias en Acción. Ecuador también está probando esta tecnología en la actualidad con el programa Bono de Desarrollo Humano. Sin embargo, el uso y la evaluación de los servicios de dinero móvil en programas de protección social a larga escala en la región siguen siendo limitados, tal como su uso en respuestas a emergencias.²⁷

3.2.3 Coordinación y financiamiento



Coordinación y financiamiento

En cuanto a la coordinación, en la mayoría de los países de ALC los sectores de protección social y protección civil funcionan en paralelo, con una interacción limitada en la práctica, aun cuando existen mecanismos formales de coordinación. A pesar de la mayor conciencia de la importancia de esta coordinación y de ciertas iniciativas, como las comisiones interministeriales, esta sigue siendo un área incipiente. Un ejemplo de coordinación interministerial es el Sistema Nacional para la Prevención Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) de Nicaragua. Este organismo está a cargo de la prevención, mitigación y respuesta frente a desastres, es dirigido por la presidencia y está integrado por todos los ministerios, lo cual muestra su abordaje multidimensional para responder a emergencias. Además, cuenta con comisiones en todos los niveles, del nacional al local, para mejorar la coordinación vertical. Otro caso es el acuerdo de colaboración firmado recientemente entre el programa Prospera y Protección Civil de México, cuyo objetivo es apoyar las acciones de protección civil mediante la provisión de información sobre gestión de riesgos de desastres y capacitación a los beneficiarios del programa.

Con frecuencia, la estructura institucional y los mandatos de la gestión de riesgos de desastres y la protección social no promueven la colaboración entre los dos sectores y, si lo hacen, entonces en la práctica esto no se concreta plenamente. En el Recuadro 8 se presentan los casos de Guatemala y Perú al respecto.

Recuadro 8: Mandatos institucionales de la protección social para responder a emergencias: Guatemala, Perú y Jamaica

En **Guatemala**, el Ministerio de Desarrollo Social tiene un mandato legal formal y un rol específico para desarrollar estrategias de prevención, y se centra en la población que vive en asentamientos precarios y vulnerables a desastres y desgracias públicas. Como respuesta a este mandato, el ministerio ha diseñado un Plan de Respuesta Institucional, que tiene por objeto proteger y responder a la población afectada por desastres, emergencias, desgracias, crisis o conflictos, en zonas urbanas o rurales, de acuerdo con las propias capacidades y a través de las operaciones básicas del programa, incluido el Bono (un programa de donaciones), que incluye un componente de emergencia (el Bono calamidad). Si bien existen

²⁷ Por ejemplo, de los 11 países con programas de transferencias monetarias apoyados por el Proyecto Capital, que promueve el vínculo entre la protección social y la inclusión financiera, solo en dos (Paraguay y Colombia) se utiliza la tecnología móvil (Fundación Capital, s.f.).

disposiciones institucionales para que el ministerio contribuya a la respuesta frente a desastres a través de sus principales programas, hasta la fecha no se ha utilizado debido a importantes limitaciones presupuestarias y administrativas.

En **Perú**, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) es el principal ministerio para la protección social y es responsable de una serie de programas e instrumentos de la protección social, incluido el programa a gran escala de TMC Juntos. Todas las entidades gubernamentales que gestionan programas de protección social forman parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGERD), que, en principio, crea un marco legal para la coordinación. Sin embargo, en la práctica, esto no se traduce necesariamente en una coordinación estratégica y operativa eficaz, en particular entre el SINAGERD y el sistema nacional de protección social en su totalidad. Dentro del SINAGERD, el rol de entidad de “primera respuesta” ha sido asignado al Ministerio de Mujeres y Poblaciones Vulnerables (MIMP), que tiene el mandato de proteger a las poblaciones vulnerables. Sin embargo, el MIDIS cuenta con un presupuesto anual casi diez veces superior al del MIMP, y este último no es responsable de programas de transferencias con una amplia cobertura. Esta situación cambió en febrero de 2019, cuando se modificó la ley del SINAGERD y se asignó al MIDIS como el rol de entidad de “primera respuestas”.²⁸

En **Jamaica**, el principal ministerio encargado de la asistencia social, el *Ministry of Labour and Social Security*, lidera la sub-comisión de asistencia humanitaria del sistema de gestión de riesgos y está, por lo tanto, junto con la oficina de gestión de riesgos (*Office of Disaster Preparedness and Emergency Management*) a cargo de la planificación y respuesta humanitaria. A su vez, el ministerio da asistencia en efectivo y en especie a personas afectadas por desastres y está a cargo de implementar la evaluación de daños de hogares.

Fuentes: Solórzano (2017) y Beazley (2017c).

Las estrategias nacionales de respuesta ante emergencias suelen establecer mecanismos de coordinación en diferentes niveles, como los llamados Centros de Operaciones de Emergencias. El grado de participación del sector de protección social en estos mecanismos de coordinación difiere de un país a otro, aunque algunas experiencias recientes han demostrado que frente a emergencias de mediana y gran escala estos mecanismos se ven desafiados, en particular a nivel local (véanse, por ejemplo, Beazley, 2017a y 2017b).

Una buena práctica es que el área de protección civil se establezca en la presidencia o en el Ministerio del Interior, ya que contribuye al fortalecimiento de la transversalidad del tema y centraliza la coordinación en el más alto nivel, como ocurre en Chile y México. Sin embargo, en muchos países el área se encuentra en el Ministerio de Defensa como resultado de un enfoque que vincula las respuestas a emergencias con la defensa civil.

Tal como ocurre con los gobiernos, los aliados también suelen estar divididos entre aquellos que brindan apoyo a la creación o el fortalecimiento de los sistemas de protección social (los “actores de desarrollo”) y los que responden a emergencias (los “actores humanitarios”). La coordinación entre estos dos sectores es también a veces limitada, ya que sus objetivos, agendas, tiempos, recursos de financiamiento e incentivos no siempre coinciden. Existen también actores

²⁸ Decreto 010-2019.

internacionales cuyo apoyo es en forma de asistencia técnica, que ocasionalmente pueden tener un rol importante en la creación de puentes entre los diferentes actores.

Financiamiento

Según los hallazgos del estudio, no se registran en la región experiencias de desarrollo de instrumentos específicos para financiar la protección social reactiva frente a emergencias. Por ello no es común encontrar sistemas y programas de protección social con fondos de contingencia para responder a emergencias. Una excepción es el Programa de Empleo Temporal (PET) de México, supervisado por la Secretaría de Desarrollo Social e implementado por varios ministerios sectoriales (Transporte, Medio Ambiente y Trabajo). La Secretaría de Gobernación se ocupa de coordinar la respuesta institucional a los desastres naturales y de controlar un importante fondo nacional de emergencia para responder a desastres (conocido como FONDEN: Fondo de Desastres Naturales), al que todos los ministerios que implementan el PET deben asignar un porcentaje de sus fondos. Existe una ley parlamentaria que estipula las responsabilidades de cada parte y exige el mecanismo de coordinación.

En la práctica, las respuestas a través de sistemas de protección social han implicado en su mayoría la reasignación de recursos presupuestarios. Sin embargo, esto puede ejercer presión sobre los gastos públicos, dada la mayor frecuencia y el aumento en la magnitud de los desastres (Hallegatte *et al.*, 2016).

La asistencia humanitaria también ha sido una fuente importante de financiamiento en la región, aunque hay variaciones sustanciales. Mientras que el monto total de las transferencias monetarias de emergencia de Dominica en respuesta al huracán María en 2017 (expansiones verticales y horizontales) fue financiado por el PMA y UNICEF, un poco menos del 30% de las transferencias monetarias del gobierno ecuatoriano a las familias afectadas por el terremoto de 2016 fueron financiadas con ayuda del PMA y sus donantes (véase el Recuadro 2).²⁹ En Perú, el gobierno financió la totalidad de la expansión vertical de Juntos y Pensión 65 en 2017 (Beazley, 2018a).

Con el aumento de la frecuencia de los choques, incluidos aquellos relacionados con el cambio climático, a los gobiernos les resultará cada vez más difícil cubrir los recursos necesarios para satisfacer todas las necesidades en su respuesta a emergencias. **Las mejores prácticas a nivel global en cuanto al financiamiento de la gestión de riesgos de desastres sugieren la necesidad de diversificar el riesgo combinando diferentes instrumentos financieros, como los instrumentos de mercado, los créditos contingentes y los instrumentos presupuestarios.** En la siguiente tabla se presentan algunos ejemplos.

²⁹ El PMA aportó US\$8.100.000 para financiar la respuesta monetaria descrita en el Recuadro 2, mientras que el gobierno aportó US\$20.147.255 hasta el 28 de marzo de 2018, según el MIES.

Tabla 3: Instrumentos financieros para la diversificación de riesgos

Estrategia	Descripción	Ejemplos
Instrumentos de mercado	Transferencias de riesgos para bienes (seguros de propiedad o agrícolas) y para la gestión presupuestaria (seguros paramétricos)	Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF, por su sigla en inglés); véase el Recuadro 9
Crédito contingente	Instrumentos financieros que proporcionan liquidez inmediatamente después de un choque	Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes (también conocida como CAT-DDO) con el Banco Mundial
Instrumentos presupuestarios	Fondos de reserva, presupuestos de contingencia y reasignaciones presupuestarias	FONDEN en México (fondo de reserva)

Fuente: Basado en Banco Mundial (2017) y Beazley (2017b).

- 1) **Instrumentos presupuestarios (fondos de contingencia/reserva):** Muchos gobiernos establecen fondos nacionales para financiar actividades de preparación, respuesta y recuperación. Estos fondos son relativamente económicos y están disponibles de inmediato, lo que permite a los organismos nacionales y locales elaborar planes de contingencia realistas:
 - Por ejemplo, el FONDEN de México se creó como una herramienta presupuestaria para asignar rápidamente fondos federales para la rehabilitación de la infraestructura pública afectada por los desastres.
 - La mayoría de los países de la región tienen límites presupuestarios para las respuestas a emergencias. En los presupuestos nacionales anuales de Perú y República Dominicana se asigna el 1% de los ingresos corrientes a las respuestas a emergencias o contingencias. En el último caso, sin embargo, rara vez se asigna el monto total (Beazley, 2017b). En Perú, esta disposición permitió al gobierno realizar transferencias únicas a los beneficiarios de los principales programas monetarios no contributivos en las zonas afectadas por las inundaciones de 2017 (Beazley, 2017c).

- 2) **Crédito contingente:** Se trata principalmente de acuerdos previos sobre préstamos destinados a dar a los países liquidez inmediata luego de un choque económico o un desastre natural. Por lo general, los ofrecen los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras internacionales. Esto permite asegurar un financiamiento más allá de los propios fondos de un gobierno para las respuestas a emergencias (Banco Mundial, 2017). La

liberación del crédito de emergencia puede proporcionar liquidez inmediata a los países luego de un desastre, aunque tiene la desventaja de aumentar la deuda nacional (O'Brien *et al.*, 2018).

- En 2017 el gobierno de República Dominicana firmó un préstamo de contingencia con el Banco Mundial (un Cat-DDO) por un valor de US\$150 millones (Beazley, 2017b).
- El Salvador tiene préstamos de contingencia con el gobierno de Japón por un valor de US\$50 millones (Beazley, 2018b).
- En 2018, el Banco Mundial emitió un bono para catástrofes para múltiples países que proporciona colectivamente US\$1.360 millones para proteger contra terremotos a Chile, Colombia, México y Perú (Banco Mundial, 2018).

3) **Instrumentos de mercado para la de transferencia de riesgos:** Son productos o acuerdos mediante los cuales un gobierno transfiere el riesgo de determinados desastres meteorológicos o geológicos a actores del mercado (compañías de seguros, compañías de reaseguros, bancos e inversores) que están dispuestos a aceptarlos. Por ejemplo, los fondos comunes de riesgos de catástrofe podrían utilizarse para asegurar la infraestructura pública o para gestionar los pasivos contingentes derivados de la expansión de los programas de protección social.

- El CCRIF utiliza seguros paramétricos para proporcionar liquidez a corto plazo y de desembolso rápido para financiar las respuestas y la recuperación en 16 países del Caribe y América Central expuestos a grandes terremotos, fuertes lluvias y huracanes (*ibíd.*) (véase el Recuadro 9). Por ejemplo, el CCRIF pagó a Haití US\$20 millones y US\$7,7 millones luego del huracán Matthew en 2016 y el terremoto de 2010 (OPM, 2017b) y US\$19 millones a Dominica después del huracán María en 2017 (Beazley, 2018a).

Recuadro 9: Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF)

En 2007, se creó el CCRIF como el primer fondo de riesgos del mundo para múltiples países, y fue el primer instrumento de seguros en desarrollar con éxito pólizas paramétricas respaldadas por mercados tradicionales y de capitales. Se lo diseñó como un fondo de catástrofe regional para los gobiernos del Caribe, con el objetivo de limitar el impacto financiero de los devastadores huracanes y terremotos, ofreciendo una rápida liquidez financiera al poner en marcha una política.

Funciona combinando los beneficios de las reservas de los países participantes con la capacidad financiera de los mercados financieros internacionales. Retiene algunos de los riesgos transferidos por los países participantes con sus propias reservas y transfiere algunos de ellos a los mercados de reaseguros cuando esto es eficaz en términos de costos. Esta estructura da como resultado un instrumento de financiamiento del riesgo particularmente eficaz que proporciona a los países participantes pólizas de seguro a aproximadamente la mitad del precio que obtendrían si se acercaran a la industria de reaseguros por su cuenta.

El fondo se reestructuró como una compañía de cartera segregada para facilitar la expansión hacia nuevos productos y áreas geográficas, y ahora se llama Compañía de Cartera Segregada CCRIF (CCRIF SPC). La nueva estructura, en la que los productos se ofrecen a través de diferentes carteras, permite la segregación total del riesgo.

El CCRIF SPC ofrece pólizas contra terremotos, huracanes y diluvios a los gobiernos del Caribe y Centroamérica. Su mecanismo de seguro paramétrico le permite hacer pagos rápidos para ayudar a sus miembros a financiar la respuesta inicial ante un desastre y mantener las funciones gubernamentales básicas luego de una catástrofe. En 2017 se introdujo la cobertura deducible agregada (ADC), una nueva característica para las pólizas contra ciclones tropicales y terremotos. El ADC se diseñó para ser similar a un fondo de reserva dedicado que proporciona un pago mínimo por eventos que objetivamente no son suficientes para activar una póliza del CCRIF, porque las pérdidas modeladas están por debajo del punto de vinculación.

Desde su inicio en 2007, CCRIF SPC ha realizado pagos de más de US\$139 millones a 13 países miembro, y todos los pagos se realizaron dentro de los 14 días posteriores al choque. Además, el CCRIF ha realizado 7 pagos por un total de casi US\$700.000 bajo la ADC de gobiernos miembro.

En la actualidad hay 21 países miembro del fondo:

Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Dominica, Granada, Haití, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Panamá, San Cristóbal y Nieves, San Martín, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, y las islas Turcas y Caicos. Nicaragua es el primer gobierno centroamericano en ser parte del CCRIF.

Fuente: www.ccrif.org/

4 Recomendaciones: ¿cómo se puede lograr que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?

En esta sección, ofrecemos recomendaciones generales con el objetivo de hacer que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias. Es importante destacar que las políticas dependen del contexto local, en términos de la capacidad del sistema de protección social, del sector de protección civil y otros sectores, así como de la voluntad política para las reformas necesarias, del perfil de riesgo del país, y de muchos otros factores. Por lo tanto, las siguientes sugerencias deberán evaluarse con cuidado en función del contexto específico de cada país y detallarse más a fondo, seguramente a través de consultas dentro del país y el desarrollo de hojas de ruta específicas.

Antes de enunciar nuestras recomendaciones para las políticas, identificaremos los factores clave para una protección social reactiva frente a emergencias en ALC, de acuerdo con el análisis expuesto en las secciones anteriores, y los describiremos a lo largo del ciclo de los choques.

4.1 Factores clave

4.1.1 Respuesta del sistema

1. **Realizar diagnósticos y evaluaciones de viabilidad para determinar si es apropiado utilizar sistemas de protección social para responder a choques covariados.** Solo porque adaptar programas existentes es viable no significa que hacerlo sea necesariamente recomendable. Para determinar si lo es, será importante “comparar opciones con otras respuestas anteriores y planificadas frente a emergencias. Para que los programas de protección social sirvan para responder a emergencias, deben ofrecer una solución que supere las alternativas” (O’Brien *et al.*, 2018b). O’Brien *et al.* (2018) proponen seis dimensiones para evaluar si protección social debe cumplir un rol en la respuesta a emergencias: satisfacción de necesidades, cobertura, celeridad, previsibilidad, duplicación y sostenibilidad. También señala que es poco probable que un programa reactivo frente a emergencias supere en todos esos aspectos a otra respuesta alternativa frente a emergencias. Más bien, es probable que la decisión esté vinculada a definir qué dimensiones priorizar dado el contexto del país y las prioridades de las políticas (O’Brien *et al.*, 2018). En consecuencia, recomendamos no dar por sentado que la protección social debe desempeñar un rol en las respuestas a emergencias y realizar diagnósticos y evaluaciones de viabilidad.
2. **Utilizar y adaptar mecanismos o programas de protección social que estén más establecidos y cuenten con una cobertura más amplia y procesos administrativos sólidos.** Al adaptar los sistemas de entrega para responder a una emergencia, es necesario basarse en mecanismos sólidos con una amplia cobertura, al menos en las zonas de alto riesgo. Además, no es necesario contar con un sistema de protección social completamente eficaz; en algunos casos, un

único programa eficaz y sólido o un sistema operativo (como un registro o un mecanismo de pago) podría ser suficiente para responder a través del sector de protección social.

3. **Dar prioridad a las respuestas a través de transferencias monetarias. Si el país cuenta con un sólido programa de transferencias monetarias para brindar asistencia social o una infraestructura para distribuir dinero eficazmente, entonces –una vez que los mercados estén operando– el dinero tiene más beneficios que las respuestas en especie (véase el Recuadro 4).** Sin embargo, estas modalidades pueden combinarse. La asistencia social mediante transferencias monetarias ha sido en ALC el tipo de respuesta a emergencias de la protección social más popular. En general, los mercados están bien integrados y son reactivos en toda la región. Recientes crisis, como el terremoto de 2016 en Ecuador y el huracán de 2017 en Dominica, han demostrado que los mercados pueden reactivarse rápidamente en las zonas afectadas por desastres cuando se establece una demanda. Las transferencias monetarias ayudan a crear esa demanda, pero la comunicación con el sector privado antes y durante la crisis es fundamental para asegurar que los mercados se reactiven lo más rápido posible.
4. **Considerar el uso de otros esquemas de protección social de amplia cobertura, como los programas contributivos, los programas de alimentación escolar y los programas de empleo público que se han utilizado en la región.** Aunque la asistencia social por medio de transferencias monetarias haya sido la primera opción como respuesta, la adopción de otras opciones secundarias puede ser más viable y eficaz en términos de costos según el contexto.
5. **Combinar y/o secuenciar las diferentes estrategias de respuesta de la protección social para lograr la respuesta más oportuna.** Cada respuesta dependerá del tipo de emergencia, el marco institucional y de políticas, y el contexto general. Por lo tanto, no existe una prescripción específica sobre qué estrategia es mejor. En consecuencia, las expansiones verticales y horizontales y las respuestas de respaldo y alineamiento paralelo pueden combinarse o secuenciarse siguiendo una estrategia general de respuesta.
6. **Siempre que sea posible, los actores humanitarios podrían considerar opciones para responder a través de los sistemas gubernamentales de protección social.** En algunos casos, aunque no siempre, puede ser más eficiente y eficaz para los actores humanitarios y las ONG hacer uso de sistemas gubernamentales existentes (el tipo de respuesta de “respaldo” en nuestro marco) o alinear partes de su intervención a algún programa del gobierno (“alineamiento paralelo”) en lugar de establecer una respuesta humanitaria paralela. Estas estrategias no solo permiten que los actores humanitarios respondan a las necesidades urgentes, sino también que se fortalezcan los sistemas gubernamentales. Además, desde la perspectiva del gobierno, estas estrategias de respuesta podrían ayudar a alinear la asistencia humanitaria internacional con la estrategia de respuesta nacional. Pero es importante evaluar el contexto y evitar una situación en la que la ayuda humanitaria se vuelva menos eficaz o se pongan en riesgo los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

4.1.2 Preparación del sistema

En los últimos años, y de siguiendo con la evidencia recolectada en esta investigación, algunos países de ALC han comenzado a invertir en la adaptación de sus sistemas de

protección social para que sean reactivos frente a emergencias. En el Recuadro 10 a continuación, presentamos algunas de estas experiencias recientes que podrían informar y servir como ejemplo para otros países.

Recuadro 10: Inversiones institucionales recientes en sistemas de protección social reactivos frente a emergencias en ALC

País	Inversión en una protección social reactiva frente a emergencias
Perú	<p>Un proceso de diálogo a nivel nacional ha llevado a una resolución ministerial que reconoce la importancia de una protección social reactiva frente a emergencias y ha llevado al desarrollo de una estrategia nacional por parte del MIDIS. Además, en febrero de 2019, un decreto modificó la ley que regula el SINAGERD y otorgó al MIDIS, el principal ministerio de asistencia social, el rol de actor de “primera respuesta” frente a una emergencia. Siguiendo la estrategia y este nuevo mandato, se espera que en el transcurso de 2019 el MIDIS ajuste sus protocolos y sistemas para hacer que sus programas sean más reactivos frente a emergencias.</p>
Ecuador	<p>El gobierno de Ecuador, con el apoyo del PMA, organizó un seminario nacional sobre la protección social reactiva frente a emergencias en febrero de 2018. Los principales resultados de este seminario fueron un comunicado oficial con acuerdos de colaboración interinstitucional entre los sectores de gestión de riesgos de desastres y protección social, y un plan de acción para diseñar, desarrollar e implementar un sistema de protección social reactivo frente a emergencias. Ambos documentos establecen pautas para que la Secretaría de Gestión de Riesgos lidere las diferentes instituciones involucradas en el fortalecimiento de un sistema de protección social reactivo frente a emergencias.</p> <p>El gobierno, con el apoyo del PMA, elaboró un decreto que establece el rol de la protección social en las respuestas a emergencias y un manual de operaciones para la asistencia humanitaria. También se está desarrollando un registro de hogares damnificados con los correspondientes mecanismos de recolección de datos.</p>
Dominica	<p>Luego de la experiencia de utilizar el sistema de protección social en la respuesta al huracán María en 2017, el PMA y UNICEF están asistiendo al gobierno en el desarrollo de sistemas y procesos clave de protección social, que tienen en cuenta el rol del sector y los programas en futuras respuestas a emergencias.</p> <p>El PMA está asistiendo al gobierno en el desarrollo de un MIS para el principal programa de transferencias monetarias del país. Como parte de este proceso, el mecanismo de recolección de datos será diseñado para reunir información tanto para la focalización de las transferencias monetarias habituales como para las respuestas a futuras emergencias. El MIS guardará y gestionará estos datos.</p> <p>UNICEF está asistiendo al gobierno en el desarrollo de procedimientos operativos estandarizados para el principal programa de transferencias monetarias. El proyecto de manual de operaciones incluye procedimientos para responder a emergencias.</p>
República Dominicana	<p>En 2017 se firmó un memorándum de entendimiento entre el PMA y el gobierno para fortalecer las capacidades y el uso del sistema de protección social del gobierno en las respuestas a emergencias humanitarias.</p> <p>Un diálogo de alto nivel tuvo lugar entre los responsables de la toma de decisiones del sistema de protección social y el sector de protección civil del país, con representantes del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad</p>

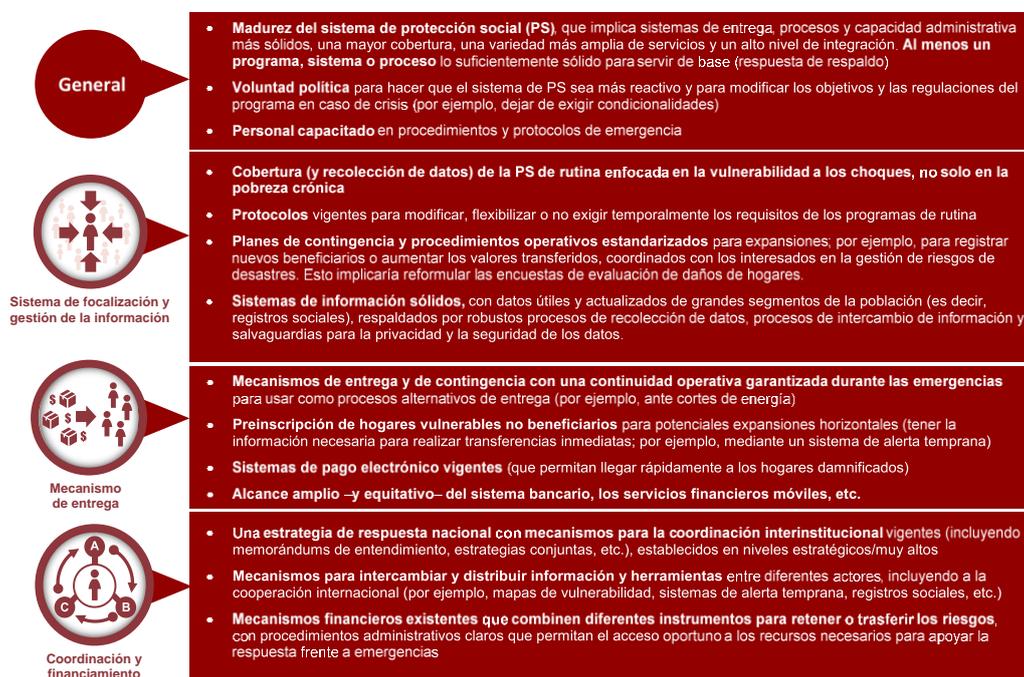
internacional y la sociedad civil. Como resultado de este diálogo, el gobierno acordó y solicitó apoyo para desarrollar una estrategia integral de protección social y respuesta a emergencias en República Dominicana. También se elaboró un plan de acción para promover, a través de un grupo de trabajo con representantes a nivel técnico, la protección social en emergencias.

En 2018 se firmó un acuerdo interinstitucional de colaboración para hacer más reactivo el sistema de protección social. Los organismos involucrados en el acuerdo son el PMA, UNICEF, el PNUD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU).

Colombia El Departamento para la Prosperidad Social de Colombia se encuentra desarrollando una serie de medidas para hacer el sistema de protección más reactivo frente a desastres naturales y también para dar asistencia al flujo de migrantes proveniente de Venezuela. Estas estrategias de trabajo incluyen: la revisión de protocolos y guías operativas de programas, la implementación de un piloto de asistencia humanitaria en efectivo y el desarrollo de directrices para la implementación de programas de asistencia por parte de actores internacionales, que permita compartir criterios comunes (respuesta del tipo de alineamiento paralelo).

Los principales hallazgos de las secciones que siguen también se resumen en la Figura 3.

Figura 3: ¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?



General

1. **Invertir en el fortalecimiento del sistema de protección social** (véanse las recomendaciones sobre la focalización y la gestión de la información, los mecanismos de entrega, la coordinación y el financiamiento en las secciones que siguen). Los sistemas más sólidos de amplia cobertura, una infraestructura robusta y una entrega eficaz de las transferencias habituales brindan mayores oportunidades de apoyo en las respuestas a emergencias.
2. **Invertir en garantizar la continuidad operativa del sistema de protección social durante una emergencia, y así permitir que los programas brinden su apoyo habitual incluso durante la emergencia.** Antes de pensar en expandir los esquemas de protección social, es necesario garantizar que estos pueden operar normalmente en contextos de emergencia.
3. **Adaptar y equipar el sistema de protección social para responder a emergencias.** Para desempeñar un rol eficaz y oportuno durante una emergencia, los sistemas, programas y/o procesos de protección social deben adaptarse previo a una emergencia y ser lo suficientemente flexibles para reaccionar a las circunstancias cambiantes (al respecto, véanse más adelante más recomendaciones para las políticas).
4. **No sobrecargar los sistemas incipientes de protección social.** Es importante no agregar cargas adicionales a los sistemas y programas débiles o incipientes que no están logrando cumplir con sus mandatos básicos. Si bien el fortalecimiento del sistema podría incluir estrategias para hacerlo más reactivo, debe tenerse cuidado de no sobrecargarlo.
5. **Promover y fortalecer el vínculo entre las acciones humanitarias y las de desarrollo tanto en el sector de protección social como en el sector de protección civil.** La respuesta a emergencias requiere una mentalidad y principios diferentes de los usualmente subyacentes a los sistemas de protección social, que se crearon para reducir la pobreza y/o brindar apoyo durante el ciclo de vida. Los temas centrales de los sistemas de asistencia social de ALC –como las condicionalidades y la precisión de la focalización– quizás sean menos relevantes en las respuestas a emergencias. Al responder a una crisis, la celeridad suele ser más importante que la precisión absoluta de la focalización, en especial en la primera fase de la asistencia (véase el Recuadro 5).
6. **Hacer que, gradualmente, el sistema de protección social forme parte de una respuesta integral.** Los sistemas de protección social pueden contribuir a una respuesta holística. No se trata de reemplazar las funciones del sector de protección civil u otros actores, sino de complementarlas, de acuerdo con un enfoque holístico que integre diferentes sectores. Para lograrlo, se necesita una estrategia nacional de respuesta que involucre a diferentes sectores, con funciones y responsabilidades claras, y estrategias para la articulación intersectorial necesaria en las diferentes fases de la emergencia.
7. **Invertir en abordar las causas estructurales de riesgos y aumentar la resiliencia.** En un contexto de cambio climático, en el que se esperan emergencias relacionadas con el clima con mayor frecuencia e intensidad en la región, la estrategia nacional no solo debe considerar una respuesta integral a los impactos de estos eventos, sino que también debe lidiar con las causas estructurales de riesgos, como la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza, situaciones que corresponden al mandato de los programas estandarizados de protección social.

8. En función de la estrategia general de respuesta, **desarrollar escenarios y planes de contingencia para la respuesta de la protección social a diferentes choques de inicio repentino o lento**. El rol de la protección social también debe determinarse de acuerdo con los objetivos de la respuesta de las políticas.
9. Utilizar lo aprendido de experiencias específicas de protección social reactiva para estimular el diálogo entre los actores de la protección civil y de la protección social, y promover un enfoque más sistemático para la preparación.

Sistemas de focalización y gestión de la información



Focalización

Mecanismos de focalización

La preparación y adaptación de los mecanismos de focalización existentes, así como la posibilidad de crear nuevos, es de suma importancia para una respuesta oportuna a través del sistema de protección social. El desafío clave es que las autoridades puedan tomar decisiones relativamente rápidas e informadas sobre quién necesita asistencia. Según el tipo y la magnitud del choque, la recolección de datos durante la emergencia puede ser difícil de

manejar y provocar demoras en la prestación del apoyo.

10. **Desarrollar protocolos de emergencia y adaptar los sistemas de focalización y/o las reglas de los programas para posibles expansiones**. A nivel de programa, podrían establecerse protocolos para modificar, flexibilizar o no exigir condicionalidades, y podrían establecerse reglas que permitan las expansiones. Para complementarlo, serían necesarios procesos y procedimientos de contingencia que registren a los nuevos beneficiarios (si no hay una preinscripción en el registro, como se sugiere más adelante), incluida una plataforma de tecnología de la información capaz de gestionar el nuevo número de casos, todos respaldados por el financiamiento necesario.
11. **Los protocolos para las expansiones horizontales y verticales podrían vincularse a indicadores de alerta temprana**. Esto podría ser particularmente relevante para los choques de inicio lento, cuando es difícil definir en qué momento dar inicio al apoyo de la protección social. No encontramos ninguna experiencia en la región de ALC de expansiones de la protección social iniciadas automáticamente por sistemas de alerta temprana. Kenia, Uganda y Etiopía ya han desarrollado estrategias de este tipo para choques regulares y predecibles.³⁰
12. **Los programas podrían decidir registrar todos o la mayoría de los hogares de las zonas vulnerables para poder expandirse horizontalmente de manera rápida frente a una emergencia**. Si el país tiene un registro social vigente, esto podría lograrse en gran medida usándolo. Pero si no existe tal registro, el gobierno podría optar por registrar activamente los hogares de las zonas de alto riesgo, aunque según el número de personas por registrar esta podría ser una medida costosa y compleja en términos administrativos. Esto es particularmente relevante en las áreas altamente propensas a desastres, como el Corredor Seco en Centroamérica. Sin embargo, a nuestro entender, no existen experiencias de este

³⁰ Para los pre-requisitos de los disparadores de respuesta basados en índices de alerta temprana, véanse Barca y Beazley (2019) y Bastagli y Harman (2015).

tipo en la región, y el caso del programa HSNP de Kenia es el único ejemplo de esto en el mundo (vinculado a un choque regular y predecible).

13. **El personal que se espera que desempeñe actividades diferentes de sus tareas habituales, tales como la focalización de una respuesta a una emergencia, debe recibir la capacitación adecuada.** Si se espera que el personal del gobierno central y local participe en las respuestas a emergencias, como ocurrió, por ejemplo, en la crisis del terremoto en Ecuador, este debería recibir regularmente capacitación en procedimientos de emergencia. Esta tarea puede ser muy diferente de sus deberes cotidianos y requiere la capacitación adecuada.
14. **El carácter temporal de los beneficios y cambios en las reglas de los programas debe comunicarse a la población en forma adecuada.** Lo mismo aplica a los registros que no ofrecen derechos inmediatos. Es importante controlar las expectativas de las personas para evitar decepciones y evitar también que las expansiones temporales se vuelvan permanentes y pongan en riesgo la sostenibilidad financiera de los programas.

Gestión de la información

15. **Evaluar los datos existentes y los sistemas de información** teniendo en cuenta su cobertura, relevancia, vigencia, accesibilidad, precisión y los niveles de protección de los datos (véanse Barca y Beazley, 2019, y Tabla 4).
16. **Considerar la posibilidad de invertir en la interoperabilidad de las bases de datos y la integración de los sistemas de gestión de la información para permitir tanto expansiones verticales como horizontales (o respuestas de “respaldo”).** Una mayor integración, junto con procesos robustos de recopilación de datos, podría aumentar la capacidad de respuesta de un sistema. El principio sería utilizar toda la información existente para llegar a la mayor cantidad posible de damnificados, como en Argentina, donde se han utilizado datos y procesos de diversos esquemas para responder a choques (véase Beazley *et al.*, 2016).
17. **Los registros de los beneficiarios o los registros sociales también podrían recolectar información adicional que les permita evaluar la vulnerabilidad a los choques,** como ocurre con el IVACC en República Dominicana (véase el Recuadro 11).³¹ Por ejemplo, la focalización “climáticamente inteligente” o “informada sobre el clima” usa datos al nivel de la zona y el hogar sobre la exposición al clima y los medios de subsistencia para informar la focalización y

³¹ De acuerdo con Barca y Beazley (2019), el tipo de información adicional por recopilar depende de los choques que afectan al país o al área geográfica, así como del medio de subsistencia y los mecanismos de adaptación de las personas. En el caso de las sequías estacionales, por ejemplo, los datos sobre inseguridad alimenticia –no solo sobre la producción del alimento propio y las pérdidas de las cosechas, sino también sobre la disponibilidad y la capacidad de los hogares de comprar alimento– podrían ayudar a identificar hogares vulnerables. En el caso de las inundaciones, los tifones o los huracanes estacionales, la información adicional podría estar relacionada con la ubicación de los hogares, como vivir en zonas costeras o cerca de ríos, arroyos o barrancos. Lo mismo aplica a aquellos hogares próximos a volcanes activos. En relación con los medios de subsistencia, la alta dependencia a las actividades agrícolas puede implicar una vulnerabilidad alta en las regiones propensas a inundaciones y sequías, mientras que una dependencia alta a la asistencia implica una vulnerabilidad cuando las regiones o los países que envían la asistencia enfrentan dificultades económicas.

diferenciar a los pobres crónicos de los pobres temporales (Kuriakose *et al.*, 2013). Sin embargo, hace falta una mayor investigación y más evidencia respecto de la medición de esta vulnerabilidad en el nivel del hogar y sin sobrecargar los programas.³²

18. Los registros sociales, que son populares en la región, podrían utilizarse o adaptarse para proporcionar la información necesaria para focalizarse en los hogares afectados por los choques. Aunque los registros no suelen diseñarse para responder a emergencias, proporcionan información útil para la toma de decisiones en las primeras etapas de una respuesta. Estos registros podrían volverse aún más útiles de las siguientes maneras:

- Los registros sociales no suelen ser un censo nacional ni tienen una cobertura del 100% de la población. En cambio, con frecuencia incluyen únicamente datos de los lugares o los hogares considerados más pobres. En muchos casos, para seleccionarlos se usan mapas de pobreza, que suelen estar basados en datos censales. Sin embargo, podrían utilizarse otras herramientas, como mapas de vulnerabilidad, además de los mapas de pobreza, para cubrir lugares altamente expuestos a choques climáticos. Por ejemplo, un país centroamericano podría decidir reunir datos de todos los hogares en el Corredor Seco, que habitualmente se ven afectados por las sequías, y/o tener en cuenta factores tales como el número de cosechas por año de las cuales suelen beneficiarse esas áreas.
- Los registros sociales podrían incluir información útil desde el punto de vista operativo para los beneficiarios actuales y potenciales (por ejemplo, información georreferenciada o información sobre la ubicación de los beneficiarios, sus números telefónicos, etc.). Tal abordaje posiblemente sea más fácil de hacer en relación con choques recurrentes.

19. Si el sistema de protección social cuenta con una capacidad sólida para recopilar y gestionar la información, puede considerarse aprovechar esta capacidad para realizar evaluaciones de necesidades luego de las catástrofes u otras estrategias posteriores para recopilar datos. También habría que considerar la incorporación en las encuestas de evaluación de daños de preguntas que contribuyan a la focalización de la protección social. En muchos países, la protección civil ya tiene el mandato y la capacidad de llevar a cabo encuestas para evaluar los niveles de impacto luego de los choques. En esos casos, la protección social podría vincularse con el sector a cargo de las evaluaciones de los choques e incluir preguntas que le permitan mejorar la focalización.

³² Aunque los registros sociales habitualmente estén diseñados para identificar a los pobres crónicos, la clase de datos recopilados para estos registros no es significativamente distinta de aquellos necesarios para identificar los hogares vulnerables. En un estudio reciente realizado por el Banco Mundial en Níger (Schnitzer, 2016) se comparan dos de los enfoques más utilizados para la focalización: los tests de aproximación de medios, diseñados para identificar a los pobres crónicos, y el enfoque de la economía del hogar, un marco de análisis de los medios de subsistencia. El artículo descubre que el primero funciona mejor para identificar a los pobres crónicos y el segundo, para identificar los hogares que sufren inseguridad alimentaria estacional. Sin embargo, también destaca que ambos dependen del mismo tipo de información sobre el nivel del hogar. Como resultado, unos pequeños ajustes al tipo de datos recopilados no solo permiten estimar los hogares que viven en una pobreza crónica, sino también aquellos vulnerables a choques (véase Barca y Beazley, 2019).

Recuadro 11: Vinculando la protección social y la protección civil en República Dominicana

En República Dominicana, el registro social SIUBEN es la base de datos que se utiliza para establecer la focalización de los programas de asistencia social. Una herramienta clave del SIUBEN es el IVACC, creado por el gobierno con el apoyo del PNUD. Este índice calcula la probabilidad de que un determinado hogar sea vulnerable a huracanes, tornados e inundaciones con base en una serie de características socioeconómicas. El IVACC incluye dimensiones y variables tales como las características de la vivienda (paredes y techo), los ingresos y la cercanía de la vivienda al foco de peligro (río, arroyo o barranco). Ayuda a realizar un mapeo de las áreas más expuestas a los desastres naturales, y así permite concentrar la acción estatal en los hogares más vulnerables, optimizar los recursos y evitar la pérdida de inversiones sociales. Además, lo pueden utilizar los gobiernos locales y las autoridades de rescate para preparar planes de mitigación y respuestas a desastres naturales. La combinación del IVACC y la información socioeconómica del SIUBEN podrían servir como un recurso estratégico para el diseño de planes nacionales de gestión de riesgos de desastres, aunque aún no se lo haya utilizado de esta manera.

Fuente: Beazley (2017b).

Tabla 4: ¿Cuándo son adecuados los datos de la protección social para responder a una emergencia?

	Implicaciones de usar los datos de la protección social	Implicaciones de los diferentes tipos de choque
<u>Completitud</u> Número de registros en comparación con lo que se percibiría como un conjunto completo de registros	<ul style="list-style-type: none"> • Depende de la superposición entre los hogares de los registros y los hogares afectados por el choque. • Cobertura más amplia, y cobertura uniforme en todas las áreas geográficas (regiones, zonas urbanas y rurales). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los registros pueden ampliar su cobertura para cubrir regiones afectadas por choques recurrentes. • La superposición entre pobreza y vulnerabilidad depende del tipo de choque: es más probable que los choques de inicio rápido, las crisis económicas y los conflictos también afecten a los no pobres (que no suelen estar cubiertos por las bases de datos existentes) más que otros tipos de choque.
<u>Relevancia</u> Contiene las variables necesarias para el propósito previsto	<ul style="list-style-type: none"> • Más útil si incluye variables que ayuden a predecir la vulnerabilidad a los choques (por ejemplo, las variables "climáticamente inteligentes"). • Más útil si incluye información relevante desde el punto de vista operativo (por ejemplo, ubicación, contactos, detalles de la cuenta bancaria, etc.). • En el caso de los no beneficiarios, los datos socioeconómicos permiten priorizar la ayuda. 	<ul style="list-style-type: none"> • La información operativa es relevante para todo tipo de choque. • Los datos socioeconómicos pueden ser más relevantes para ciertos tipos de choque, por ejemplo, económicos, de inicio lento, recurrentes, etc.
<u>Actualización</u> Grado de actualización de los datos	<ul style="list-style-type: none"> • Los datos nunca reflejarán la situación después del choque, pero cuanto más actualizados estén, mejor. • Dependerá del enfoque subyacente para recopilar datos (los enfoques a demanda son más flexibles) y de la gestión de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los conflictos o los desastres de inicio rápido pueden causar un desplazamiento interno generalizado, dividir los hogares y alterar significativamente su situación material.

	Implicaciones de usar los datos de la protección social	Implicaciones de los diferentes tipos de choque
<p><u>Accesibilidad</u> Se refiere a la facilidad para los usuarios potenciales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los datos guardados y almacenados digitalmente pueden aumentar la accesibilidad. • Los acuerdos de intercambio de datos deben definirse por adelantado. • Deben existir disposiciones para la seguridad y privacidad de los datos. • Algunas interfaces permiten un acceso más rápido y seguro que otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las dificultades para acceder a una base de datos se ven agravadas por los conflictos o los desastres naturales de inicio rápido. • En situaciones de conflicto, las cuestiones de seguridad en torno al intercambio de información personal son particularmente preocupantes.
<p><u>Precisión</u> Se considera que los datos son precisos si están libres de errores y omisiones, lo cual implica que son confiables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos de verificación y validación de datos existentes (por ejemplo, supervisiones y comprobaciones cruzadas con otras bases de datos) aumentan la precisión. • Esto depende de la confianza que se tenga en la institución responsable de recopilar y guardar los datos. • En los programas focalizados en la pobreza, muchos errores de inclusión y exclusión afectan la “precisión” percibida y pueden afectar la utilidad de los datos en las respuestas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevante para todo tipo de choque. Especialmente problemática cuando la confianza entre los actores ya está minada (por ejemplo, en situaciones de conflicto).
<p><u>Seguridad</u> Garantizar la privacidad y seguridad de los datos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el consentimiento libre, plenamente informado y específico para que la información sea procesada para una serie de propósitos predefinidos (por ejemplo, compartirla con una agencia humanitaria/gestión de riesgos de desastres, etc.). • Garantizar que la cantidad de datos recopilados es lo mínimo necesario para cumplir con este propósito claramente definido y articulado. • Establecer procesos para proteger los datos personales durante el almacenamiento, la transmisión y el uso, por diseño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los riesgos se agravan en estados frágiles o afectados por conflictos.

Fuentes: Basado en Barca y Beazley (2019), Barca y O'Brien (2017) y O'Brien *et al.* (2018b).

Sistemas de entrega



Entrega

Al diseñar una estrategia de respuesta, es importante diferenciar el mecanismo de entrega del tipo de beneficio. Por ejemplo, el hecho de que el sistema de alimentación escolar tenga la mayor cobertura y la mayor capacidad no necesariamente significa que deba prestarse asistencia alimentaria. Si se prefiere proporcionar dinero en efectivo y se lo considera más apropiado, entonces se podría establecer un mecanismo para distribuirlo a los hogares (por ejemplo, como una transferencia para llevar a casa junto con los alimentos de la escuela para los estudiantes).

20. Definir acuerdos de reserva con los prestadores de servicios para expandir los sistemas de entrega existentes. Esto podría incluir protocolos para aumentar la cobertura, valores de transferencia y frecuencia, la definición de costos operativos y de transacción, requisitos y procesos para la inscripción de nuevos

beneficiarios, e incluso la impresión por adelantado de credenciales temporales del programa. Asimismo, la plataforma de tecnología de la información detrás del mecanismo de entrega también debe estar en su lugar para poner en marcha estos protocolos especiales.

21. **Considerar ofrecer cuentas bancarias o tarjetas de pago a los hogares o familias preinscritos en el registro social de las zonas de alto riesgo.** Esto es particularmente relevante para los choques recurrentes, como las sequías en el Corredor Seco y los huracanes en el Caribe. La información pertinente y la comunicación con los posibles beneficiarios son muy importantes para evitar la confusión y la decepción entre quienes están registrados pero no reciben ningún beneficio.
22. **Analizar la adopción de pagos electrónicos y adoptar medidas de preparación para activarlos rápidamente en caso de emergencia.** Los países y programas podrían evaluar opciones para poner a prueba mecanismos de entrega que no solo permitirían transferencias periódicas, oportunas y previsible, sino también una rápida expansión. Son cada vez más los programas de transferencias monetarias que utilizan sistemas de pago electrónico en la región y en otros lugares. Según la fortaleza del sistema financiero del país en cuestión, para transferir los ingresos los gobiernos pueden elegir entre diversos mecanismos de pago, que van desde transferencias a través de cuentas bancarias a tarjetas de cajeros automáticos (ATM), servicios de dinero móvil, cupones electrónicos y transacciones por ventanilla. Los sistemas de pago electrónico son una manera prometedora de ofrecer apoyo rápidamente, con precisión y flexibilidad, incluso en contextos difíciles (Bastagli, 2014). Sin embargo, su adopción lleva tiempo e implica varios desafíos, como la cobertura de los actores y proveedores, la liquidez y las fallas tecnológicas (O'Brien *et al.*, 2013). Dentro de los pagos electrónicos, el tipo de mecanismo más adecuado dependerá de varios factores locales (véase el Recuadro 8).

Coordinación y financiamiento



Coordinación y financiamiento

La coordinación suele plantearse como un desafío clave cuando se trata de políticas intersectoriales y, aunque las comisiones interministeriales ofrecen una buena plataforma, en la práctica no suelen ser tan eficaces como podrían. Los actores de los distintos niveles –internacional, nacional y subnacional– y de diferentes sectores –protección social, protección civil y otros– necesitan coordinar sus respuestas antes y durante una crisis. A continuación, ofrecemos algunas recomendaciones para que la coordinación se base en actividades tangibles.

23. **La protección social puede aprovechar las herramientas de la protección civil.** Como ya mencionamos, la protección social podría hacer uso de herramientas desarrolladas por el sector de protección civil, tales como los mapas de vulnerabilidad, para identificar las áreas geográficas donde preinscribir hogares en el registro o recopilar datos para el registro social, o indicadores de alerta temprana para dar inicio al apoyo social.
24. **La protección civil puede aprovechar las herramientas de la protección social.** Los registros sociales, por ejemplo, cuentan con abundante información sobre un importante segmento de la población, que podría ser valiosa para las acciones de protección civil.

25. **El sector de protección social puede desarrollar sus planes de contingencia con el apoyo del sector de protección civil y participar en el desarrollo y la mejora de las estrategias nacionales de respuesta.** Ya recomendamos considerar la implementación de planes de contingencia para la expansión de la protección social en la respuesta a diferentes choques. Esta debería desarrollarse conjuntamente con el sector de protección civil, así como con otros actores que responden a las emergencias, ya que debería basarse en diferentes escenarios y en estrategias globales de respuesta.
26. **Los programas de protección social pueden utilizarse como medios para difundir información de protección civil.** Estos programas tienen acceso a poblaciones vulnerables, y sus visitas frecuentes a los hogares, las reuniones comunitarias y los materiales proporcionados por los programas se pueden utilizar para difundir información de la gestión de riesgos de desastres, tal como lo hace el programa mexicano Prospera. También puede ocurrir lo contrario luego de una emergencia.
27. **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. En este sentido, realizar conjuntamente talleres de capacitación, simulacros y conferencias, y aprender de las experiencias internacionales en la coordinación entre la protección social y la protección civil pueden promover una mayor coordinación e integración, así como fortalecer la complementariedad institucional para lograr impactos más fuertes y sostenibles en el tiempo. Los gobiernos de países como Ecuador, República Dominicana y Perú han organizado recientemente este tipo de eventos.
28. **Se recomienda estudiar combinar estrategias de financiamiento de riesgos de desastres de diferente tipo, como fondos de contingencia, instrumentos presupuestarios e instrumentos de mercado.** La reasignación de recursos, que ha sido la principal forma de financiar las respuestas frente a emergencias hasta el momento, puede afectar negativamente a otros sectores y también puede demorar la respuesta si, por ejemplo, se requiere la aprobación del Congreso u otro mecanismo. Estos fondos se pueden manejar a través de la protección social, la protección civil o el Ministerio de Finanzas, según el contexto del país.

4.2 Durante el ciclo del choque

Enmarcadas de una manera diferente, las ideas descritas en la sección 4.1 también podrían verse durante el “ciclo del choque”, como se muestra en la Figura 4 a continuación y se resume en la Tabla 6. Estas son, por supuesto, representaciones genéricas: la combinación exacta de acciones requeridas en cualquier país determinado dependerá de un análisis de los riesgos/choques, de la capacidad del sistema de protección social y de las funciones y responsabilidades institucionales de los actores clave, entre otros factores (véase, por ejemplo, O’Brien et al., 2018b, para mayor orientación).

Figura 4: Principales acciones durante el ciclo del choque



Tabla 5: Acciones clave durante el ciclo del choque (detalles)

Cuándo/qué	Detalles
<p>Antes: prevención, mitigación y preparación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la prestación de servicios de rutina (adecuación, cobertura, efectividad e inclusividad) sobre la base de una sólida comprensión de los riesgos y la vulnerabilidad a los choques. Entre los ejemplos se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> ○ Aprovechar los conocimientos especializados, las herramientas y los marcos del sector de gestión de riesgos de desastres para comprender mejor los riesgos, la vulnerabilidad y los posibles efectos en todos los grupos de la población (seguridad alimentaria, etc.). Cuando sea pertinente, integrar esta información en los sistemas de información de la protección social, con el objetivo de que sirva de base para la planificación y la implementación. ○ Incluir un enfoque en la resiliencia y la mitigación de riesgos en la programación de rutina (y así abordar las causas estructurales de los riesgos). ○ Incorporar el riesgo y la vulnerabilidad en los criterios de focalización de rutina (por ejemplo, ampliar la cobertura en zonas propensas al riesgo, etc.) ○ Analizar los impactos probables de diversos choques en los sistemas de entrega y la capacidad existentes, para garantizar su continuidad operativa durante los choques. • Evaluar el sistema de protección social de rutina y determinar qué programas y sistemas subyacentes de prestación de servicios tienen un mayor potencial para responder a emergencias (por ejemplo, expansión vertical u horizontal, o nuevos programas que se incorporen a los sistemas existentes), si lo tienen. Incorporar consideraciones en la medida en que estas ayuden a: a) satisfacer necesidades, b) cubrir adecuadamente a las poblaciones damnificadas, c) asegurar una respuesta oportuna, d) asegurar previsibilidad, e) evitar la duplicación de esfuerzos, f) asegurar la sostenibilidad en comparación con otros enfoques. • Determinar reglas claras para el paquete de beneficios y servicios de emergencia y desarrollar protocolos prácticos y procedimientos operativos estandarizados para todos los actores relevantes, definiendo: a) cómo asegurar que todo siga igual después de un choque; b) cómo podría flexibilizarse y ampliarse el sistema. <ul style="list-style-type: none"> ○ Qué programas y criterios de focalización (por ejemplo, combinando datos de vulnerabilidad con datos de pobreza y modelos de impactos probables de los eventos) se utilizarán ○ Qué sistemas de entrega se utilizarán, si alguno en absoluto, y cómo (alcance, registro, inscripción, pagos/entrega, gestión de casos, quejas, etc.) ○ Qué tamaño y duración tendrá el beneficio ○ Quién será responsable de qué. ○ Cuándo se dará inicio a la respuesta (por ejemplo, establecer disparadores claros y umbrales vinculados a un sistema de alerta temprana) • Elaborar memorándums de entendimiento y acuerdos/contratos con todos los actores relevantes (gestión de riesgos de desastres, organismos humanitarios, ONG, bancos, etc.) para una coordinación interinstitucional, claridad respecto de las funciones/responsabilidades e intercambio de información: una previa articulación clara de la forma en que estos sectores/sistemas/marcos trabajarán juntos en una situación de emergencia. • Desarrollar estrategias claras para garantizar la legitimidad legal, la capacidad de respuesta y el financiamiento para responder a través de la protección social. Entre los ejemplos se incluyen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Garantizar el respaldo legal y la ausencia de obstáculos legales

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Personal capacitado en los protocolos y procedimientos de emergencia y una estrategia clara para aumentar el personal en las zonas damnificadas. ○ Identificar el espacio presupuestario a través de fondos de contingencia, seguros de riesgo soberano o “modificadores de crisis” incorporados en los subsidios/préstamos que permiten una rápida reasignación de los recursos en tiempos de emergencia. <ul style="list-style-type: none"> ● Pruebas/tests del enfoque elegido.
Justo antes y durante: actividades de alerta temprana y de alivio inicial	<ul style="list-style-type: none"> ● Sistema de alerta temprana que puede dar inicio a estrategias de respuesta planificadas antes –o durante– un choque (en particular para los choques predecibles y recurrentes). ● Actividades iniciales de alivio (con frecuencia dirigidas por el sector de gestión de riesgos de desastres)
Después: respuesta temprana	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de los programas de rutina (todo “como siempre”) ● Evaluar si los procesos de emergencia planificados responden a las necesidades y asegurar estrategias para la inclusión de los más vulnerables. ● Ajustar/adaptar el paquete de prestaciones y servicios de emergencia (tamaño y duración), si es necesario, en estrecha colaboración con actores humanitarios y de gestión de riesgos de desastres. ● Activar los procedimientos operativos estandarizados normalizados con cualquier modificación necesaria, aprovechando los “logros fáciles” (por ejemplo, la expansión vertical, la respuesta de respaldo) y aprovechando los sistemas existentes cuando sea pertinente (por ejemplo, focalizar a partir de datos existentes y un análisis previo de la vulnerabilidad). ● Utilizar la capacidad existente de la protección social para apoyar la recopilación de datos adicionales, cuando sea necesario, si fuera necesario. ● Garantizar la claridad de las comunicaciones a las comunicaciones afectadas (por ejemplo, la naturaleza y duración de los beneficios).
Después: respuesta	<ul style="list-style-type: none"> ● Revisar el paquete de beneficios y servicios en función de las necesidades cambiantes y continuar con los esfuerzos de respuesta temprana ● A partir de los nuevos datos recopilados, llevar a cabo actividades de apoyo para garantizar que se atiendan adecuadamente los nuevos casos elegibles y sus necesidades, incluidos procedimientos claros para la reparación de agravios.
En el largo plazo: recuperación (y aprendizaje)	<ul style="list-style-type: none"> ● Enfocar el paquete de beneficios y servicios en necesidades de recuperación a largo plazo. ● Incorporar nuevos casos al sistema de protección social donde sea pertinente, y revisar con mayor profundidad los criterios de focalización y los niveles de las transferencias para reflejar las necesidades cambiantes (junto con el apoyo a un mayor financiamiento) ● Proceso claro de aprendizaje interinstitucional de crisis pasadas para fortalecer los sistemas con base en ellas, lo que contribuirá a la preparación futura

4.3 ¿Cómo puede el PMA contribuir a que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?

El doble mandato del PMA como organismo humanitario y de desarrollo ubica a la organización en una posición única para promover una mayor coordinación entre los sectores nacionales de protección social y gestión de riesgos de desastres, y los actores internacionales de desarrollo y humanitarios. El PMA prioriza el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 de acabar con el hambre y el ODS 17 de aliarse para apoyar la implementación de los ODS dentro de su Plan Estratégico (PMA, 2017a) y está comprometido con los principios del Gran Pacto³³ y la Cumbre Humanitaria Mundial. Su doble mandato le permite utilizar una perspectiva de desarrollo en sus respuestas humanitarias y alinear las intervenciones de alivio, recuperación temprana y desarrollo como corresponde. El proceso en curso para apoyar las revisiones de los planes nacionales de seguridad alimentaria y nutrición y el desarrollo de planes estratégicos de país ofrece una oportunidad única en este sentido

Con este mandato y experiencia únicos, el PMA puede ofrecer asesoramiento pragmático y apoyo a los gobiernos sobre cómo desarrollar y fortalecer los sistemas de protección social. Este rol parece particularmente adecuado para la región de ALC. Con sectores de protección social y gestión de riesgos de desastres bastante fuertes, y menos conflictos violentos a gran escala que otras regiones del mundo, los gobiernos de ALC tal vez estén interesados en recibir apoyo para fortalecer sus sistemas y prepararlos para emergencias. Mejorar los sistemas de protección social y así permitirles desempeñar una función más eficaz en las respuestas a emergencias está en línea con el mandato y los objetivos del PMA en la región.

A continuación, ofrecemos algunas ideas concretas en relación con cómo el PMA podría ayudar a lograr que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias:

- **El primer y más importante rol que desempeña el PMA en esta área es ayudar a incluir el tema en la agenda política regional y nacional,** promoviendo la participación fundamental de diferentes actores, desde gobiernos, y dentro de ellos los sectores de protección social, gestión de riesgos de desastres y otros, hasta aliados para el desarrollo y organismos humanitarios. Si bien hoy en día se debate a nivel mundial el rol de la protección social en las respuestas a las crisis, este es un tema bastante nuevo en la región de ALC. En consecuencia, el PMA podría crear un espacio institucional a nivel regional y nacional para debatir sobre el tema
- **Aprovechar los sistemas existentes de protección social puede permitir al PMA aumentar tanto la cobertura de la respuesta como su eficacia en términos de costos, y así contribuir al fortalecimiento de los sistemas gubernamentales y la capacidad de respuesta,** tal como lo demostró la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador (Beazley, 2017a). El uso de los sistemas existentes en lugar de establecer una respuesta paralela permitió al PMA acceder de manera eficaz a una gran cantidad de familias damnificadas. Sin duda,

³³ El Gran Pacto es un acuerdo entre 30 de los mayores donantes y prestadores de ayuda. Algunos de sus principios son fundamentales para una protección social reactiva frente a emergencias. Por ejemplo, el principio 2: más herramientas de apoyo y financiamiento para los servicios de emergencia locales y nacionales; el principio 3: aumentar el uso y la coordinación de los programas de transferencias monetarias; y el principio 10: mejorar el compromiso entre los actores humanitarios y de desarrollo.

este es un modelo que el PMA puede reproducir en otros países de la región si la magnitud del desastre requiere la asistencia directa de este organismo.

- **El tipo de respuesta de alineamiento paralelo en el que el PMA pone en marcha una respuesta en paralelo al sistema de protección social, pero con el objetivo de que el gobierno se quede a cargo o lo replique en el futuro, también puede tener resultados positivos en los países con una capacidad limitada de protección social** (véase Beazley, próximamente – en referencia a la experiencia de El Salvador). Sin embargo, es fundamental que el PMA invierta en promover la institucionalización de las respuestas de alineamiento paralelo para fortalecer la capacidad gubernamental según lo previsto. Esto podría lograrse mediante una combinación de una alineación paralela y la asistencia técnica necesaria para los gobiernos.
- **Brindar asistencia técnica a los gobiernos y facilitar el intercambio de experiencias sobre protección social reactiva frente a emergencias en ALC.** Para apoyar el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social, el PMA tendrá que participar cada vez más en la prestación de asistencia técnica y apoyo a las políticas. Un ejemplo es el caso de Haití, donde el PMA contribuye a impulsar el sistema incipiente de protección social, tanto en lo que respecta a la implementación del programa como al aumento de la capacidad y apoyo al desarrollo de las políticas de protección social (véase OPM, 2017). En el caso del Corredor Seco en Centroamérica, es importante que el PMA promueva el entendimiento de que la sequía es de hecho una emergencia, teniendo en cuenta también las causas estructurales que han desencadenado la sequía prolongada en la región. El PMA podría seguir apoyando la capacidad institucional y financiera de los gobiernos para responder a las sequías en las primeras etapas antes de que se desencadene una crisis, basándose en un enfoque multisectorial que aborde las causas estructurales de la vulnerabilidad en la región y fomente la resiliencia a largo plazo
- **Continuar apoyando una agenda de investigación sobre temas relacionados con la protección social reactiva frente a emergencias en ALC para informar acerca de la práctica.** A partir de los hallazgos y fallas identificados en este estudio, el PMA podría centrarse en temas específicos que requieren más investigación y evidencia, y unir sus fuerzas con las instituciones de investigación para generar y difundir conocimientos. En particular, se necesita investigar más en relación a los vínculos entre la protección social reactiva frente a emergencias y la resiliencia, dada la mayor exposición que tendrá la región a choques meteorológicos debido al cambio climático. Asimismo, el uso y la expansión de los sistemas de protección social para brindar apoyo a los inmigrantes y refugiados es cada vez más importante en la región y todavía no se dispone de suficiente evidencia documentada que sirva de base para las políticas y los programas de los gobiernos y los aliados. Además, es fundamental documentar cualquier respuesta futura a los choques mediante los sistemas y programas de protección social para fortalecer la base de conocimientos y aprender nuevas lecciones para orientar los debates regionales y mundiales sobre la protección social reactiva frente a emergencias.

Por último, es importante no poner demasiadas expectativas en los sistemas de protección social que, a pesar de sus importantes progresos y crecimiento en los últimos años, aún están en un proceso de formación y desarrollo. En este sentido, es necesario ser cautelosos respecto de lo que realmente se puede lograr. El PMA podría ayudar mediante la promoción de estas ideas entre los donantes y un abordaje común que no sobrecargue los sistemas gubernamentales. Dado su doble mandato y cartera

en la región, el PMA está en una posición única para ayudar a los gobiernos a fortalecer los sistemas y programas de protección social para cumplir con sus mandatos básicos, y mejorar al mismo tiempo su capacidad de respuesta frente a emergencias.

La siguiente tabla presenta algunas recomendaciones específicas.

Tabla 6: Recomendaciones para los gobiernos y el PMA

Categoría	Recomendaciones para los gobiernos nacionales	Recomendaciones para el PMA
Respuesta del sistema		
	1. Realizar diagnósticos y evaluaciones de viabilidad para determinar si es apropiado utilizar sistemas de protección para responder a choques covariados	- El PMA puede brindar a los gobiernos asistencia técnica y apoyo a las políticas para evaluar el potencial de un abordaje de protección social reactiva frente a emergencias.
	2. Utilizar y adaptar mecanismos o programas de protección social que estén más establecidos, que cuenten con una cobertura más amplia y procesos administrativos sólidos	- El PMA puede apoyar la estrategia de respuesta y la selección de los mecanismos de protección social para utilizar. - El PMA puede desarrollar un conjunto de herramientas para ayudar a los gobiernos a evaluar rápidamente cómo responder a través del sistema de protección social
	3. Dar prioridad a las respuestas a través de transferencias monetarias.	- El PMA puede promover respuestas mediante transferencias monetarias, cuando sea adecuado, mediante la realización de investigaciones, el intercambio de experiencias globales, etc.
	4. Considerar el uso de otros esquemas de protección social de amplia cobertura, como los programas contributivos, los programas de alimentación escolar y los programas de empleo público	- El PMA puede desarrollar un conjunto de herramientas para ayudar a los gobiernos a evaluar rápidamente cómo responder a través del sistema de protección social
	5. Combinar y/o secuenciar las diferentes estrategias de respuesta de la protección social para lograr la respuesta más oportuna	- El PMA puede facilitar intercambios de experiencias en la región que hayan combinado y/o secuenciado diferentes estrategias de respuesta a través de la protección social. - El PMA también podría apoyar una agenda de investigaciones que estudie los contextos en los que

		<p>ciertas combinaciones y secuencias proporcionan la respuesta más oportuna.</p>
	<p>6. Considerar alinear la asistencia humanitaria internacional con la estrategia nacional de respuesta (“alineamiento paralelo”) o implementarla con apoyo en sistemas de protección social existentes (“respaldo”)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA y otros actores humanitarios pueden considerar si responder a través de sistemas gubernamentales es más eficaz. - El PMA puede crear un espacio institucional para que los actores humanitarios coordinen respuestas rápidas y evalúen si conviene responder a través de los sistemas gubernamentales
<p>Preparación del sistema</p>		
	<p>7. Invertir en el fortalecimiento del sistema de protección social y en garantizar su continuidad operativa durante una emergencia para que entregue sus programas habituales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede apoyar al gobierno a desarrollar estrategias para garantizar la continuidad operativa de los programas de protección social durante las emergencias
	<p>8. Adaptar y equipar el sistema de protección social para responder a emergencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede prestar asistencia técnica a los gobiernos nacionales para adaptar los sistemas de protección social a fin de responder a los choques.
	<p>9. Promocionar una nueva mentalidad sobre el uso de protección social en las respuestas a emergencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede ofrecer capacitación y organizar conferencias para incorporar los principios y la mentalidad de la respuesta humanitaria en el sector de la protección social.
	<p>10. Hacer que el sistema de protección social forme parte de una respuesta integral, mediante una estrategia de respuesta nacional que involucre a diferentes sectores, con funciones y responsabilidades claras, y estrategias para la articulación intersectorial necesaria, sin sobrecargar los sistemas que son débiles</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede promover la participación de la protección social en la respuesta nacional a las emergencias mediante asistencia técnica o los tipos de respuesta de “respaldo” y “alineamiento paralelo”.

	11. Invertir en abordar las causas estructurales de riesgos y aumentar la resiliencia	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA también puede apoyar la agenda de investigaciones sobre la protección social adaptativa y los vínculos con el aumento de la resiliencia.
Focalización (i) Mecanismos de focalización	12. Desarrollar escenarios, protocolos de emergencia y planes de contingencia, y adaptar los sistemas para expansiones horizontales	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede apoyar los esfuerzos de planificación de contingencia del gobierno a través de sus capacidades básicas de preparación y respuesta frente a emergencias, así como simulacros diseñados para poner a prueba los mecanismos de preparación
	13. Los protocolos para las expansiones horizontales y verticales podrían vincularse a indicadores de alerta temprana	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede brindar asistencia técnica a los gobiernos para desarrollar protocolos. - El PMA puede evaluar iniciativas para vincular las expansiones horizontales y verticales a los indicadores de alerta temprana y promover el intercambio de experiencias relacionadas, incluso facilitando la cooperación Sur-Sur.
	14. Los programas podrían decidir registrar todos o la mayoría de los hogares de las zonas vulnerables para poderse expandirse horizontalmente de manera rápida	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA y sus aliados pueden apoyar al gobierno en la evaluación para determinar si esto es viable y eficaz en términos de costos y, si lo es, poner a prueba y evaluar esta experiencia. - El PMA puede utilizar sus capacidades de análisis de la vulnerabilidad para apoyar la identificación de las zonas prioritarias para tales esfuerzos.
	15. El personal que se espera que desempeñe actividades diferentes de sus tareas habituales (por ejemplo, la focalización de una respuesta a una emergencia) debe recibir la capacitación adecuada	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede utilizar sus capacidades de análisis de la vulnerabilidad y preparación para emergencias con el objetivo de apoyar a los gobiernos. Un ejemplo es el desarrollo y la realización de simulacros.
	16. El carácter temporal de los beneficios y cambios en las reglas de los programas debe comunicarse a la población en forma adecuada	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede apoyar las estrategias de comunicación.

(ii) Gestión de la información	17. Adaptar las plataformas de tecnología de la información y los procesos de registro para que los programas puedan atender los nuevos casos	- El PMA puede usar su experiencia y sus plataformas de tecnologías de la información, como SCOPE, ³⁴ entre otras herramientas, para apoyar al gobierno y sus aliados.
	18. Los programas podrían recopilar información adicional que les permitiría evaluar la vulnerabilidad de los beneficiarios a los choques	- El PMA puede colaborar con herramientas de evaluación de hogares para asegurar que se recopile la información adecuada que sirva de base a los enfoques de expansión horizontal.
	19. Los registros sociales deberían usar los datos de vulnerabilidad para identificar las áreas donde recopilar los datos	- Estos métodos de evaluación de la vulnerabilidad podrían incluir el uso de herramientas del PMA, como el análisis y mapeo de vulnerabilidades o el análisis integrado de contexto.
	20. Aumentar la interoperabilidad de las bases de datos y la integración de los sistemas de gestión de la información	- Evaluar si compartir los datos de los beneficiarios del PMA con el gobierno podría mejorar la respuesta a emergencias, teniendo en cuenta las cuestiones de privacidad y seguridad.
	21. Incorporar en las encuestas de evaluación posteriores a los desastres preguntas que contribuyan a la focalización de la protección social	- El PMA puede apoyar a los gobiernos con la revisión de las encuestas existentes de evaluación y sus vínculos con la focalización de la protección social
	22. Considerar la inclusión en registros sociales de información útil desde un punto de vista operativo para evaluar las vulnerabilidades contextuales luego de un choque	- Estos métodos de evaluación de la vulnerabilidad podrían incluir el uso de herramientas del PMA, como el análisis y mapeo de vulnerabilidades o el análisis integrado de contexto
Sistema de entrega	23. Definir protocolos y planes de contingencia para expandir los sistemas existentes de entrega	- El PMA puede apoyar el diseño de los protocolos, el desarrollo de planes de contingencia y la realización de simulacros basados en diferentes escenarios.

³⁴ Plataforma digital del PMA para la gestión de información de los beneficiarios y las transferencias.

	<p>24. Considerar ofrecer cuentas bancarias o tarjetas de pago a los hogares o familias registrados previamente en el registro social de las zonas de alto riesgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede evaluar si esto es viable y eficaz en términos de costos y, si lo es, poner a prueba y evaluar esta experiencia. - El PMA puede utilizar su metodología de análisis integrado de contexto para apoyar la identificación de las zonas prioritarias para tales esfuerzos.
	<p>25. Analizar la adopción de pagos electrónicos y adoptar medidas de preparación para activarlos rápidamente en caso de emergencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede difundir experiencias internacionales y regionales y prestar asistencia técnica.
<p>Coordinación y financiamiento</p>	<p>26. La protección social puede aprovechar las herramientas de la protección civil, como los mapas de vulnerabilidad y los indicadores de alerta temprana</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede utilizar y compartir sus metodologías, facilitar el intercambio de experiencias, metodologías y buenas prácticas en la coordinación de la protección social y la protección civil. - El PMA puede contribuir con conocimientos técnicos y actuar como coordinador de la experiencia internacional y los gobiernos de toda la región <ul style="list-style-type: none"> - El PMA puede facilitar y apoyar el diálogo intersectorial a nivel nacional mediante la asistencia técnica, el apoyo a la organización de eventos conjuntos y una comunicación más frecuente entre los actores de la protección social y de la protección civil. - El PMA puede apoyar la planificación de contingencia y los simulacros diseñados para poner a prueba estos planes.
	<p>27. La protección civil puede aprovechar las herramientas de la protección social, como los registros sociales</p>	
	<p>28. La protección social puede desarrollar sus planes de contingencia con el apoyo del sector de protección civil y participar en el desarrollo y el fortalecimiento de las estrategias nacionales de respuesta</p>	
	<p>29. Los programas de protección social pueden utilizarse como medios para difundir información de protección civil</p>	
	<p>30. Organizar conjuntamente talleres de capacitación y conferencias sobre protección social y civil, fortaleciendo su complementariedad institucional para lograr un impacto más fuerte y sostenible en el tiempo</p>	

	31. Analizar de antemano estrategias de financiamiento de riesgos de desastres, incluida la expansión de esquemas de protección social, como la jerarquización de los riesgos a través de fondos de contingencia, esquemas regionales de seguros y reaseguros privados	
--	--	--

5 Conclusión

A pesar de que los sistemas de protección social de la región no fueron concebidos para gestionar los riesgos de desastres, han desempeñado un rol importante en las respuestas a emergencias. Sin embargo, los sistemas y programas se han utilizado en su mayoría tal como estaban o levemente adaptados luego de los choques, con acciones de preparación en general limitadas.

Hasta hace poco tiempo, la mayoría de las experiencias de protección social en ALC en respuestas a emergencias habían implicado respuestas a choques económicos. Sin embargo, en los últimos dos o tres años, ha crecido el número de gobiernos y organismos humanitarios que ha respondido a desastres a través de los sistemas nacionales de protección social. Esta opción no implica reemplazar las funciones del sector de protección civil u otros actores, sino complementarlas, con base en un enfoque completo que integre los distintos sectores.

Para desempeñar este rol de manera oportuna, los sistemas, programas y/o procesos de protección social deben adaptarse antes del choque y ser lo suficientemente flexibles para reaccionar a las circunstancias cambiantes. Además, los sistemas y programas de protección social deben ser resilientes a las emergencias. Al planificar la función de un sistema de programas en las respuestas a emergencias, es importante no imponer cargas adicionales a los sistemas débiles o incipientes y a los programas que no están logrando cumplir sus mandatos básicos.

Los sistemas de protección social maduros ofrecen más oportunidades de respuesta que los sistemas relativamente más débiles. El fortalecimiento de los sistemas, los procesos y la capacidad administrativa, una mayor cobertura, la variedad de servicios prestados y la integración proporcionan a los sistemas una mayor capacidad para expandirse o reorientarse cuando se produce un choque, así como para crear mayores oportunidades para una respuesta de respaldo. Los sistemas de protección social más incipientes están más limitados para responder a emergencias. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que incluso los sistemas más débiles o menos maduros pueden utilizar un solo programa o sub-sistema, siempre que tenga la cobertura adecuada y sea lo suficientemente robusto, para brindar apoyo de protección social a los hogares afectados por un choque.

Al utilizar el sistema de protección social para responder a una emergencia, los países deberían aprovechar los sistemas y programas existentes con la mayor cobertura y una capacidad administrativa más sólida. Según el contexto, esto podría implicar la expansión de un programa de transferencias monetarias, y/o de un esquema de seguridad social, y/o de un programa de alimentación escolar, o incluso no involucrar al sector de protección social en absoluto.

La asistencia social mediante transferencias monetarias es el tipo de respuesta de protección social más popular en ALC. Esto se debe a los beneficios de la asistencia en efectivo, asociada a una mayor flexibilidad para los beneficiarios, la promoción de dignidad y empoderamiento, y el impulso a las economías locales, entre otras, y a la cobertura y capacidad administrativa de estos esquemas. También se han utilizado en la región otros tipos de esquemas de protección social, como programas contributivos, programas de alimentación escolar y programas de empleo público, aunque con menor frecuencia.

En la práctica, en la mayoría de los países de ALC, los sectores de protección social y protección civil funcionan en paralelo, con una interacción limitada aun cuando existen mecanismos formales de coordinación. Sin embargo, en los últimos años hemos empezado a ver una mayor colaboración como resultado de un uso cada vez mayor de los sistemas de protección social en las respuestas a los desastres.

Según los hallazgos del estudio, no se registran experiencias en el desarrollo de fondos de contingencia ni en el uso de instrumentos específicos para financiar la protección social junto con las actividades de protección civil. Las respuestas a través de los sistemas de protección social han implicado en su mayoría, hasta el momento, la reasignación de recursos presupuestarios.

La revisión de experiencias ha demostrado que en ALC los gobiernos tienden a liderar las respuestas a emergencias. Por lo tanto, no sorprende hallar que la mayoría de las respuestas son, en primer lugar, “aumentos” (expansiones verticales) y, en segundo lugar, “ampliaciones” (expansiones horizontales), o respuestas gubernamentales o humanitarias que aprovechan la capacidad administrativa de la protección social (respaldo). Las estrategias pueden combinarse o secuenciarse para lograr una respuesta más oportuna. Cada respuesta dependerá de la situación de emergencia, el marco institucional y político y el contexto general. Por lo tanto, no existe una prescripción específica sobre qué estrategia de respuesta es mejor.

El doble mandato del PMA como organismo humanitario y de desarrollo ubica a la organización en una posición única para promover una mayor coordinación entre los sectores nacionales de protección social y protección civil, y los actores internacionales de desarrollo y humanitarios. Fortalecer los sistemas de protección social y permitirles desempeñar una función más eficaz en las respuestas a emergencias está en línea con el mandato y los objetivos del PMA en la región.

Por último, dado que la protección social reactiva frente a emergencias es un área de políticas relativamente nueva y prometedora, es importante fortalecer la base de evidencia, intercambiar experiencias mundiales y regionales, y promover el debate. Este estudio es una contribución a esta nueva agenda.

Bibliografía

- Bailey, S. y Hudlund, K., (2012) 'The impact of cash transfers on nutrition in emergency and transitional contexts A review of evidence'. Humanitarian Policy Group. ODI, Londres.
- Banco Mundial (2014) 'The State of Social Safety Nets in 2014'. Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2015) 'The State of Social Safety Nets 2015'. Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2017) 'Sovereign Climate and Disaster Risk Pooling'. Banco Mundial Technical Contribution to the G20. Washington DC.
- Banco Mundial (2018) 'World Bank Affirms Position as Largest Sovereign Risk Insurance Provider with Multi-Country Earthquake Bond'. Disponible en: www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/07/world-bank-affirms-position-as-largest-sovereign-risk-insurance-provider-with-multi-country-earthquake-bond.
- Barca V. y Beazley R. (2019) 'Building on government systems for shock response: the role of social protection data and information systems'. Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra, Australia.
- Barca, V. (2017) 'Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries'. Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra, Australia.
- Barca, V. y O'Brien C. (2017) 'Factors affecting the usefulness of existing social protection databases in disaster preparedness and response. Policy Brief'. OPM, Oxford, Reino Unido.
- Bastagli, F. (2014) 'Responding to a Crisis: The Design and Delivery of Social Protection'. *ODI Working Paper*. ODI, Londres.
- Bastagli, F. *et al.* (2016) 'Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features'. ODI, Londres.
- Beazley, R. (2017a) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador case study'. OPM en colaboración con el PMA.
- Beazley, R. (2017b) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Dominican Republic case study'. OPM en colaboración con el PMA.
- Beazley, R. (2017c) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Peru case study'. OPM en colaboración con el PMA.
- Beazley, R. (2018a) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Dominica case study'. OPM en colaboración con el PMA.
- Beazley, R. (2018b) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: El Salvador case study'. OPM en colaboración con el PMA.
- Beazley, R. (próximamente) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: El Salvador's response to the 2018 drought'. OPM en colaboración con el PMA.

- Beazley, R., Solórzano, A. y Sossouvi, K. (2016) 'Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review'. OPM en colaboración con el PMA.
- CEPAL (2015) 'Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools'. *ECLAC Books, No. 136 (LC/G.2644-P)*. CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2017) 'Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión.' CEPAL, Santiago.
- Clarke, D.J., y S. Dercon (2016) *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference*. Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.
- Coady, D., Flamini, V. y Sears, L. (2015) 'The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries'. *IMF Working Paper, WP/15/250*.
- Creti, P. y Jaspars, S. (2006) 'Cash-Transfer Programming in Emergencies'. Oxfam.
- DFID (2011) 'Cash transfers: Literature review'. DFID Policy Division, Londres.
- Evans, D. y Popova, A. (2014) 'Cash Transfers and Temptation Goods. A Review of Global Evidence'. *Policy Research Working Paper 6886*. Banco Mundial, Washington DC.
- FAFO (2017) Rethinking emergency school feeding: A child-centred approach
- Fernandez, A., Jadotte, E. y Jahnsen, J. (2011) 'Addressing Disaster Risk Through Conditional Cash Transfer and Temporary Employment Programs in Latin America. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction'. UNISDR, Geneva.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009) 'Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty'. Banco Mundial, Washington DC.
- Fundación Capital (s. f.) 'Innovación para la Inclusión'. Presentación.
- Gentilini, U. (2016) 'Sorting through the Hype: Exploring the Interface between Humanitarian Assistance and Safety Nets'. *Social Protection & Labour Policy Note*. Banco Mundial, Washington DC.
- Grosh, M., Fruttero, A. y Oliveri, M.L. (2014) 'The Role of Social Protection in the Crisis in Latin America and the Caribbean', en M. Grosh, M. Bussolo y S. Freije (eds.) *Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean. Directions in Development Series*. Banco Mundial, Washington DC.
- Hallegatte, S. et al. (2016) 'Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty'. *Climate Change and Development Series*. Banco Mundial, Washington DC.
- Inchauste, G. y Victor, D. (eds.) (2017) 'The Political Economy of Energy Subsidy Reform'. Banco Mundial, Washington DC.
- IPCC (2014) 'Summary for policymakers', en Field, C.B. et al (eds.) *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, y Nueva York, NY, USA, pp. 1-32.
- Kellett, J., Caravani, A. y Pichon, F. (2014) 'Financing Disaster Risk Reduction: Towards a coherent and comprehensive approach'. ODI/UNDP, Londres.

- Leisering, L. y Barrientos, A. (2013) 'Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance'. *International Journal of Social Welfare*, 22, pp. S50-S67.
- Leite, P., George, T., Sun, C., Jones, T. y Lindert, K. (2017) 'Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool'. *Social Protection & Labor Discussion Paper No. 1704*. Banco Mundial, Washington DC.
- McCord, A. (2013a) 'Review of the literature on social protection shock responses and readiness'. ODI, Londres.
- McCord, A. (2013b) 'Shockwatch and social protection: Shock response readiness appraisal toolkit'. ODI, Londres.
- Merttens, F., Upadhyay, J., Kukrety, N., Karki, S. y Majeed, Z. (2017) 'Evaluation of the Nepal Emergency Cash Transfer Programme through Social Assistance'. OPM, Oxford, Reino Unido.
- O'Brien, C. *et al.* (2018), 'Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report'. OPM, Oxford, Reino Unido.
- O'Brien, C., Congrave, J. y Barca, V. (2017) 'Building on social protection systems for effective disaster response: the Mali experience'. *Oxford Policy Management Policy Brief*. OPM, Oxford, Reino Unido.
- O'Brien, C., Holmes R. y Scott, Z., with Barca, V. (2018b) 'Shock-Responsive Social Protection Systems Toolkit—Appraising the use of social protection in addressing large-scale shocks', OPM, Oxford, Reino Unido.
- O'Brien, C., Hove, F. y Smith, G. (2013) 'Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian programmes'. CaLP.
- OCHA (2011) 'OCHA and slow-onset emergencies'. *OCHA Occasional Policy Briefing Series Brief No. 6*.
- ODI (2015) 'Doing cash differently: How cash transfers can transform humanitarian aid. Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers'. ODI, Londres.
- OPM (2015) 'Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection'. OPM, Oxford, Reino Unido.
- OPM (2017a) 'Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Literature review (2nd Edition)'. OPM, Oxford, Reino Unido.
- OPM (2017b) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Haiti case study'. OPM en colaboración con el PMA.
- Pietzsch, S. (2011) 'Unconditional cash transfers: giving choice to people in need'. The Humanitarian Practice Network. ODI, Londres.
- PMA (2013) State of School Feeding Worldwide 2013.
- PMA (2017a) 'WFP Strategic Plan 2017–2021'. PMA.
- PMA (2017b) 'Tropical Cyclone Winston. Fiji Government and WFP joint emergency response'. Lessons Learnt Workshops Report. PMA.
- PNUD (2010) 'Gender and Disasters. Bureau for Crisis Prevention and Recovery'. PNUD.
- Proyecto Capital (2017) 'Financial inclusion opportunities in Latin America and the Caribbean'. Disponible en: www.proyectocapital.org/en/

- Scott, R. (2015) 'Financing in Crisis? Making humanitarian finance fit for the future'. *OECD Development Co-operation Working Paper 22*.
- Secretaría General de Naciones Unidas (2016) 'One Humanity: shared responsibility', Informe de la Secretaría General de Naciones Unidas para la Cumbre Mundial Humanitaria.
- Smith, G. y Barca, V. (2017) 'Building on social protection systems for effective disaster response: the Philippines experience'. *Oxford Policy Management Briefing Note*. OPM, Oxford.
- Smith, G., MacAuslan, I., Butters, S. y Tromme, M. (2011) 'New Technology Enhancing Humanitarian Cash and Voucher Programming'. Informe de investigación para CaLP.
- Solórzano, A. (2015) 'Linking Social Protection and Resilience to Climate Change: A Case Study of the Conditional Cash Transfer Programme *Oportunidades* in Rural Yucatan, Mexico'. PhD thesis, University of Sussex, Reino Unido. Disponible en: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/58080>.
- Solórzano, A. (2016) 'Can Social Protection Increase Resilience to Climate Change? A Case Study of *Oportunidades* in Rural Yucatan'. *Centre for Social Protection, IDS Working Paper Collection*. Vol. 2016, No. 465.
- Solórzano, A. (2017) 'Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Guatemala case study'. OPM en colaboración con el PMA.
- UNHCR *et al.* (2015), 'Operational Guidance and Toolkit for Multipurpose Cash Grants'. Disponible en: www.cashlearning.org/resources/library/813-operational-guidance-and-toolkit-for-multipurpose-cash-grants
- UNICEF (2015) 'Cash Transfer as a Social Protection Intervention: Evidence from UNICEF Evaluations 2010–2014'. UNICEF.
- UNISDR (2009) 'Terminology on DRR'.
- Villada, I. (2013) 'La Banca Móvil: Una estrategia de inclusión financiera mediante el uso de las TIC para la población pobre extrema de Colombia'. Conferencia ACORN-REDECOM, México. Mayo.

Anexo A Experiencias mundiales en materia de protección social frente a emergencias

Varios programas han intentado integrar la protección social y la respuesta humanitaria, especialmente en Asia.

A.1 Nepal

La evaluación llevada a cabo por OPM descubrió que el programa de transferencias monetarias de emergencia luego de los terremotos en Nepal en 2015 sirve de prueba de concepto de que el sistema de protección social existente puede utilizarse como herramienta para responder a emergencias.

En 2015, dos terremotos azotaron Nepal. Estos dejaron un saldo de más de 8.800 muertos y empujaron a más de 750.000 personas debajo de la línea internacional de pobreza de US\$1,25. UNICEF implementó un programa de transferencias monetarias de emergencia en dos fases. La primera fase proporcionó un subsidio único de NPR3.000 (aproximadamente US\$30) a los beneficiarios de los programas de asistencia social existentes de Nepal en 19 distritos afectados por el terremoto, y así cubrió a cinco grupos vulnerables: niños dalit menores de cinco años, viudas y mujeres solteras, personas con discapacidad, personas de edad avanzada y miembros de minorías étnicas. La segunda fase del programa modificó la cobertura para dar una única transferencia de NPR4.000 (aproximadamente US\$40) a todos los menores de cinco años en los 11 distritos más damnificados por el terremoto. Al aprovechar los sistemas gubernamentales existentes, las transferencias monetarias de emergencia lograron llegar a un gran número de personas considerablemente rápido.

Sin embargo, no necesariamente alcanzó a todas o la mayoría de las poblaciones damnificadas. El desempeño futuro podría mejorarse si se aprendieran algunas lecciones de esta experiencia y se ampliara la cobertura de la asistencia social en el país, pero más aún si el sistema de protección social se desarrollara para responder mejor frente a emergencias. Para que eso ocurra, es fundamental tener en cuenta una serie de consideraciones y realizar varias inversiones en todos los aspectos del sistema de protección social. Estos incluyen el marco de las políticas y la legislación para la protección social en Nepal, la arquitectura institucional para la protección social, los sistemas de apoyo y los procesos operativos, la conciencia y el apoyo del gobierno, y la necesidad de coordinación en todos los niveles del sistema (Merttens *et al.*, 2017).

A.2 Filipinas

Cuando los mercados se estabilizaron después de la desgracia nacional y el pedido de ayuda luego del huracán Haiyan en 2013, fenómeno que afectó a más de 16 millones de personas y causó más de 6.000 muertes, numerosas agencias de ayuda convirtieron una parte de su respuesta de alivio en especie en asistencia monetaria. En particular, el PMA y UNICEF decidieron entregar sus transferencias monetarias de

emergencia a las poblaciones damnificadas en determinadas zonas, con un aumento de los pagos a los beneficiarios del programa de TMC del país, Pantawid.

Filipinas ha desarrollado uno de los sistemas de protección social más avanzados de la región de Asia oriental, como parte de una reforma rápida y amplia del bienestar social la última década. Entre las distintas maneras en que puede utilizarse un sistema de protección social tras un choque, este enfoque se describe mejor como “expansión vertical”, ya que brinda asistencia a través de un programa existente, a quienes ya son beneficiarios de ese programa. Tanto el PMA como UNICEF previeron que esos hogares, que están entre los más pobres, probablemente serían los más damnificados por el desastre. Además, casi la mitad de la población de algunos de los municipios más afectados cumplía con los requisitos para el Pantawid antes del huracán. En total, de los 805.000 hogares beneficiarios del Pantawid en esa región (21% del total de casos del programa), el PMA y UNICEF se focalizaron geográficamente en poco más de 110.000 al dar prioridad a los municipios “más damnificados”.

La expansión vertical del programa Pantawid fue una manera eficaz de llegar a parte de los hogares afectados. El programa ofrecía sistemas probados con amplia cobertura y usuarios familiarizados con él. Esto implicó costos de transacción relativamente bajos y una mayor velocidad para llegar a una cohorte particular de personas necesitadas, es decir, los beneficiarios del Pantawid registrados que vivían en determinadas áreas. Hogares no beneficiarios –muchos de los cuales eran al menos tan pobres como los beneficiarios del Pantawid– también recibieron asistencia a través de canales humanitarios tradicionales. En general, la evidencia muestra que la expansión del Pantawid no tuvo impactos negativos en los canales que aun así se necesitaron para llegar a la población general. Los desafíos se debieron principalmente a la falta de experiencia y de procedimientos para adaptar el programa Pantawid para responder a una emergencia, o de procedimientos para normalizar el funcionamiento del programa después del desastre (Smith y Barca, 2017).

A.3 Fiji

El huracán Winston, de categoría 5, azotó Fiji el 20 de febrero de 2016. Las pérdidas que provocó se estimaron en USD1.380 millones (31% del PBI), con más de 30.000 hogares destruidos, unos 540.400 damnificados (62% de la población) y 44 muertos. El costo de la reconstrucción se estimó en US\$940 millones, y se espera que la fase de recuperación continúe durante varios años. Luego de la catástrofe, la Oficina Nacional de Gestión de Desastres de Fiji dirigió la respuesta y activó todos los grupos dirigidos por el gobierno nacional. De inmediato se distribuyeron alimentos en las poblaciones afectadas severamente en 12 áreas prioritarias identificadas, junto con la provisión de refugio y materiales de la construcción para recuperar temporalmente los hogares dañados.

Parte de la respuesta gubernamental fue aumentar los beneficios mensuales de bienestar social (a través de efectivo no contributivo y cupones para alimentos) de los miembros de la población previamente identificados como vulnerables con asistencia monetaria adicional para ayudarlos a recuperarse del choque del ciclón tropical Winston. Se identificaron tres programas de la red de seguridad social gubernamental como adecuados para responder a la emergencia y, para reforzarlos, se aumentaron las transferencias el mes posterior al huracán: el esquema con base en la pobreza, el esquema de atención y protección, y el esquema de pensiones sociales. Este último ayuda a cerca del 15% de las personas de edad avanzada del país.

El PMA apoyó a aquellos identificados como individuos que necesitaban ayuda adicional, para asegurarse de que pudieran satisfacer sus necesidades alimentarias en las áreas en que el daño era particularmente severo. Aumentó la asistencia alimentaria que el gobierno administraba (72.000 personas afectadas por el choque), distribuida a través de los tres programas de la red gubernamental de seguridad social. Los valores de los aumentos se calcularon a partir de una canasta básica de alimentos nutritivos que proporcionaría 2.100 kcal por día a cada persona, además de satisfacer las necesidades diarias de proteínas y grasas. Se utilizó la base de datos de bienestar social ya establecida para identificar a los beneficiarios. El aumento se canalizó a través de mecanismos de transferencias ya existentes, en especial tarjetas electrónicas. Los beneficiarios que vivían en zonas remotas, con poco acceso a supermercados, recibían transferencias bancarias del principal proveedor de servicios financieros de Fiji.

A partir del éxito de la iniciativa conjunta de respuesta a emergencias, el gobierno de Fiji se mostró interesado en explorar con el PMA formas de fortalecer y mejorar los sistemas nacionales de alivio en caso de desastres y en trabajar en mecanismos para futuras intervenciones conjuntas que vinculen los esquemas de protección social del país con la gestión de desastres. La primera acción planificada que formalizó esta colaboración fue la creación de un seminario conjunto de “lecciones aprendidas” en la respuesta de emergencia frente al ciclón tropical Winston (PMA, 2017b).

A.4 Malí

Malí es un país con alta exposición a choques y vulnerabilidad, donde la inseguridad alimentaria estacional ha sido un problema durante varias décadas. Esto ha llevado a una línea borrosa entre las intenciones de las políticas para hacer frente a la inseguridad alimentaria estacional que promueven los actores “humanitarios” y los “de desarrollo”. Hay una fuerte voluntad política para utilizar la protección social con el fin de hacer frente a los choques en Malí, tanto antes como después de que ocurren, en parte porque la asistencia a las crisis a corto plazo y el desarrollo a largo plazo se perciben como una continuidad, que alinea los objetivos de la protección social con los de los actores humanitarios.

La experiencia de Malí ha demostrado el fuerte papel complementario que pueden desempeñar los actores humanitarios en contextos en los que el Estado no puede cumplir con la entrega (por ejemplo, en el norte del país afectado por conflictos). Las medidas se fortalecen a través de mecanismos institucionalizados de coordinación – idealmente dirigidos con fuerza por el Ministerio de Protección Social– y políticas que interactúan con todos los interesados involucrados en la prestación de servicios, no solo los actores gubernamentales. Un continuo alineamiento de los mecanismos básicos de entrega puede dar lugar a una transición en el mediano a largo plazo, una vez que la capacidad y el financiamiento gubernamentales estén en su lugar.

Las políticas de protección social de Malí utilizan varios programas que ofrecen diversas oportunidades de expansión para responder a una crisis según los sistemas subyacentes. Las transferencias monetarias Jigisèmèjiri, creadas en 2012, permiten crear un “sistema nacional de red de seguridad *adaptativa*” dirigido por el gobierno. Funciona en cerca de 100 de las 700 comunas de Malí y distribuye CFA10.000 (US\$16) mensuales a hogares pobres durante tres años. Unos 47.000 hogares ya recibían asistencia desde fines de 2016 (2% de la población). Esto se alinea más estrechamente con el marco común para las transferencias sociales estacionales (Cadre Communes o CCTS), financiado por ECHO, que funciona allí, armonizando las

intervenciones mediante transferencias monetarias de cinco a seis ONG, incluyendo la cooperación en algunos componentes del método de clasificación y selección de hogares; los cadres communes también se vincularon con los sistemas de gestión de riesgos de desastres al utilizar los datos de los sistemas de alerta temprana para seleccionar las áreas geográficas de intervención y un marco lógico armonizado, cuestionarios y un abordaje de monitoreo y evaluación (O'Brien et al., 2017).

Para más detalles sobre otras experiencias mundiales de una protección social reactiva frente a emergencias, véanse O'Brien *et al.* (2017), Mertens *et al.* (2017), Smith y Barca (2017) y PMA (2017b).