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

Caso de estudio: **Dominica**

Rodolfo Beazley

Septiembre de 2018



Funded by:



Sobre Oxford Policy Management

Oxford Policy Management se ha comprometido a ayudar a los países de ingresos bajos y medios a crecer y reducir la pobreza y las desventajas con una reforma de sus políticas públicas.

Tratamos de obtener cambios positivos duraderos usando nuestra experiencia analítica y práctica en materia de políticas. A través de la red global de oficinas que tenemos, trabajamos en colaboración con los responsables de las decisiones en el país correspondiente para investigar, diseñar, implementar y evaluar las 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.

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)

Acknowledgements

Nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a los equipos regionales y locales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) por su apoyo y orientación, en particular a Francesca De Ceglie, Giulia Baldi, Marco Selva, Benjamin de Barros, Regis Chapman, Giorgia Testolin y Chiara Dara. También agradecemos a Zerina Karup, Tina Alfred, Diane Victor, Gerlyn Graneau, Melissa Hurtault y Dwight Seaman del equipo del PMA en Dominica por su apoyo en este proceso.

Estamos especialmente agradecidos con el Ministerio de Salud y Servicios Sociales (MoHSS) y con el Ministerio de Asuntos Eclesiásticos, Familia y Asuntos de Género (MEAFGA) por el extenso tiempo que nos dedicaron.

Nos gustaría agradecer en particular a la Sra. Letitia Lestrade-Wyke, Secretaria Permanente del Ministerio de Salud y Servicios Sociales, Sra. Helen Royer, Secretaria Permanente del Ministerio de Asuntos Eclesiásticos, Familia y Asuntos de Género, el Sr. Kelder Darroux, Ministro de Información, Ciencia, Telecomunicaciones y Tecnología, el Sr. Reginald Thomas, Secretario Permanente del Ministerio de Agricultura y Pesca, el Dr. Kyra Paul y el Sr. Samuel Carrette del Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico, el Sr. Fitzroy Pascal, Coordinador Nacional de Desastres de la Oficina de Gestión de Desastres, la Sra. Jermaine Jean-Pierre, Directora de la Unidad de TIC, el Sr. Leroy Morvan, Director de Bienestar, el Sr. Glenroy Toussaint, el Comisionado del Gobierno Local, la Sra. Pamela Guiste, Coordinadora del Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación, la Sra. Emeline Honore, Coordinadora del Programa Nacional de Empleo, la Sra. Janice Jean-Jacques Thomas, Directora de la Seguridad Social de Dominica y la Sra. Sherma John, Representante del Banco Central del Caribe Oriental en Dominica.

Extendemos nuestra gratitud a los informantes clave Ian King (PNUD), Jan-Willem Wegdam (OIM), Christopher Turton (UNICEF) y James Jones (IFRC).

Nuestro especial agradecimiento a las comunidades de Soufriere y Canefield, y a las personas afectadas por el huracán María que amablemente aceptaron ser entrevistados y compartieron con nosotros sus experiencias y opiniones. Esperamos que esta investigación contribuya a fortalecer la capacidad del sistema de protección social dominiqués para responder a emergencias. También esperamos que proporcione evidencia e información práctica en toda la región de América Latina y el Caribe (ALC) y en otras partes del mundo.

Finalmente, el PMA expresa su gratitud a los donantes al EMOP 201109, al Gobierno de Canadá, a UK Aid, a USAID y a ECHO, así como al Fondo Fiduciario Regional en Barbados para la Preparación y Respuesta ante Emergencias por el apoyo financiero que permitió la implementación del estudio.

Prólogo

Este informe es parte de un trabajo encargado por el Programa Mundial de Alimentos (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 con el PMA Giulia Baldi, Regional Policy and Programme Officer o Benjamin de Barros, Head of Programme WFP Barbados (office for Caribbean Emergency Preparedness & Response), benjamin.debarros@wfp.org

Disclaimer

Las opiniones expresadas en este informe son las del autor (es) y no reflejan necesariamente las del Programa Mundial de Alimentos y del Gobierno del Commonwealth de Dominica. La responsabilidad por las opiniones expresadas en este informe recae únicamente en los autores. La publicación de este documento no implica la aprobación por parte del PMA de las opiniones expresadas, y las opiniones que contiene no deben atribuirse al Gobierno de Canadá, UK Aid, USAID o ECHO.

Resumen ejecutivo

Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en la respuesta a choques y su mitigación, y cómo esto contribuye al fortalecimiento de la relación entre la asistencia humanitaria y el desarrollo. En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala constituyen una oportunidad única para colaborar en las respuestas a emergencias. Sin embargo, es posible que los objetivos, las poblaciones objetivo y los procesos operativos de los sistemas de protección social en ocasiones entren en conflicto con los de las intervenciones humanitarias. Esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas adicionales de asistencia durante una emergencia.

En este contexto, el PMA ha unido fuerzas con OPM 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 mejorar la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles**. La principal pregunta de investigación del estudio es: “¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?”. El estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región (Beazley *et al.*, 2016), siete casos de estudio (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, República Dominicana y Dominica) y un informe final con los principales hallazgos del estudio y recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en ALC.¹ El siguiente recuadro describe brevemente el marco teórico.

Dominica es un pequeño país insular del Caribe Oriental, con una población de alrededor de 71.000 habitantes² según el censo de 2011, aunque las estimaciones luego del huracán María sugieren que esa cifra ha disminuido considerablemente debido a la migración. Está altamente expuesto a desastres naturales, en especial a tormentas tropicales y huracanes, pero también a inundaciones, volcanes y desprendimientos de tierra, entre otros choques (Gobierno de Dominica, 2014, y ACAPS, 2017). Este informe analiza los factores que pueden permitir que el sistema de protección social de Dominica sea más reactivo frente a futuras emergencias, y documenta experiencias y prácticas que se llevan a cabo en la actualidad en esta área. Además, complementa el ejercicio de balance de situación que realizó después de la respuesta al huracán María por parte del gobierno, el PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus iniciales en inglés) (Gobierno de

¹ Todos estos informes y otros materiales sobre la protección social en ALC están disponibles en: <https://www.wfp.org/content/shock-responsive-social-protection-latin-america-and-caribbean>
<http://es.wfp.org/Estudio-sobre-Proteccion-Social-Reactiva-ante-Emergencias-en-America-Latina-y-el-Caribe>

² <https://www.opml.co.uk/projects/study-shock-responsive-social-protection-latin-america-and-caribbean>
http://www.dominica.gov.dm/cms/files/2011_census_report.pdf

Dominica *et al.*, 2018), y el estudio sobre el retorno de la inversión (ROI) realizado por el PMA (PMA, *próximamente*).³

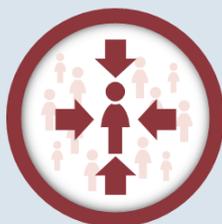
Protección social reactiva frente a emergencias: marco teórico

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

Preparación del sistema

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

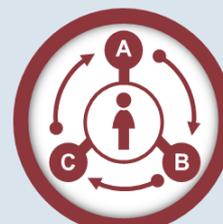
1. **Sistemas de focalización y gestión de datos:** capacidad del sistema para identificar y seleccionar a las personas afectadas por los choques.
2. **Mecanismos de entrega:** capacidad de transferir dinero o asistencia en especie.
3. **Coordinación y financiamiento:** capacidad de alinear los recursos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



Focalización y
Gestión de Datos



Mecanismos de
Entrega



Coordinación y
financiamiento

Respuesta del sistema

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

1. **Expansión vertical:** aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente;
2. **Expansión horizontal:** agregar nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente;
3. **Respaldo:** respuesta en la que actores humanitarios o los gobiernos utilizan parte de la capacidad administrativa del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia;

³ El concepto de ROI es muy utilizado en economía para comparar las ganancias obtenidas de una inversión (retorno) con los costos de la misma inversión a lo largo de su vida útil. En el caso de la respuesta al huracán María, las inversiones son los aportes de los donantes, los gobiernos y los actores humanitarios a las iniciativas de preparación para emergencias. El retorno está constituido por los ahorros cuantitativos y las mejoras cualitativas en las respuestas posteriores frente a emergencias mediante las inversiones en la preparación para emergencias.

4. **Alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible a un sistema de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro; y
5. **Ajuste de foco:** ajustar un sistema de protección social para refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque.



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

Protección social en Dominica

Dominica tiene un número elevado y cada vez mayor de programas de protección social. De acuerdo a un reporte del gobierno (Gobierno de Dominica, 2017b), 'el gobierno de Dominica ofrece más de treinta programas de seguridad, casi el doble de los que había disponibles antes de 2003. Estos programas incluyen desde un programa de alimentación escolar y asistencia en especie hasta la exención de pagos, un seguro nacional de salud piloto para madres trabajadoras pobres, cambios paramétricos en la seguridad social, asistencia para la vivienda, programas activos de empleo y transferencias monetarias'. A continuación, se detallan los principales programas que se cubren en este estudio:

- El Programa de Asistencia Pública (PAP) es el principal programa de apoyo a los ingresos en Dominica. Brinda un apoyo monetario no condicionado a poco más de 2.000 hogares, con transferencias que van desde EC\$150 (dólares del Caribe Oriental) a EC\$375⁴ (Banco Mundial, 2017).
- La Pensión Social universal es una transferencia monetaria no contributiva que se otorga a personas de 70 años o más. El número estimado de beneficiarios en 2015/2016 era 1.560 (Banco Mundial, 2017). El valor de la transferencia es de EC\$300 por mes (aproximadamente US\$110).
- El Programa de Alimentación Escolar ofrece comidas a todos los niños que asisten a las escuelas participantes. Cubre 37 escuelas primarias (de un total de 47 en el país) y tres escuelas secundarias (de un total de ocho), y alimenta a 1.925 niños (Gobierno de Dominica, 2017b).
- El Programa Nacional de Empleo (PNE) ofrece tres tipos de apoyo: pasantías, empleo comunitario y tutoría educativa. Según el Banco Mundial (2017), el número

⁴ De aproximadamente US\$55 a US\$138.

de beneficiarios en 2016 fue: 1.005 en el componente de pasantías, 780 en el de empleo comunitario y 80 en el componente de tutoría educativa.

- La Seguridad Social de Dominica (SSD) ofrece pensiones por vejez y prestaciones de invalidez, supervivencia, salud, enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo. En 2015, el 52% de la población activa contribuía al sistema. Se ha estimado que cerca del 58% de la población de edad avanzada de Dominica recibe una pensión: 45% de SSD (Banco Mundial, 2017). En la SSD no hay subsidios por desempleo ni asignaciones por hijos.

El gasto en asistencia social de Dominica es similar al promedio de los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), al igual que la cobertura general y la generosidad de sus prestaciones. Sin embargo, el sistema está muy fragmentado, con un gran número de programas que desempeñan funciones similares y que dependen de diferentes ministerios. La coordinación y el intercambio de información son limitados, lo que probablemente genere una duplicación de los esfuerzos. Los programas clave como el PAP carecen de las principales herramientas de gestión, como un manual de operaciones y un sistema de gestión de datos. Las normas y los procedimientos del programa no son claros, los registros siguen siendo en papel y la información no está actualizada.

1. Sistema de focalización y gestión de datos

La focalización del PAP, así como de otros programas de asistencia social del país, se basa en recomendaciones de los miembros del Parlamento, los consejos municipales, los dirigentes locales u otros, seguidas de evaluaciones subjetivas del bienestar que llevan a cabo los oficiales de campo del Departamento de Bienestar Social (DBS) del Ministerio de Salud y Servicios Sociales (MSSS). El PAP no tiene documentados criterios de elegibilidad ni procesos claros de selección de beneficiarios. Asimismo, las evaluaciones de necesidades que realizan los oficiales de campo del DBS para seleccionar a los beneficiarios del PAP son subjetivas y no se basan en procedimientos claros, y el número de oficiales de campo del DBS es insuficiente para llevar a cabo estas evaluaciones en todo el país, además de otras responsabilidades que tienen (Banco Mundial, 2017). Además, el PAP tampoco tiene protocolos ni criterios para la graduación de los programas: una vez que un beneficiario se une al programa, permanece en él hasta que los oficiales de campo del DBS lleven a cabo otra evaluación subjetiva del bienestar.

Existe un alto nivel de conciencia en el país sobre los obstáculos que la falta de un sistema de gestión de datos impone al sector de protección social. La mayoría de los funcionarios gubernamentales entrevistados para esta investigación destacaron dos desafíos importantes para la protección social y la protección social frente a emergencias: la falta de un sistema de gestión de datos y la falta de un identificador único de ciudadanos. A diferencia de la mayoría de los países de ALC, el principal programa de transferencias de efectivo de Dominica, el PAP, no cuenta con un sistema de gestión de datos. Sin embargo, hay un fuerte énfasis en el conocimiento local de los consejos municipales y existen fuertes vínculos entre las autoridades locales y centrales en la mayor parte del país.

Mecanismos de entrega

Aunque los sistemas de pago electrónico son ampliamente utilizados para transferir prestaciones de protección social en ALC y otros lugares, en Dominica la mayoría de las transferencias monetarias de asistencia social se realizan en forma manual. La percepción general es que los pagos del PAP se hacen a tiempo.

El Programa de Alimentación Escolar cuenta con mecanismos de adquisición y entrega bien establecidos (Banco Mundial, 2017). El Ministerio de Educación compra, almacena y entrega el alimento a las escuelas al principio y a mediados de cada trimestre.

Las transferencias de la seguridad social, dado su carácter contributivo y el hecho de que llegan a personas (anteriormente) empleadas en el sector formal, y el pago de los beneficios del PNE, vinculado a un empleo o una pasantía, se realizan principalmente a través de cuentas bancarias.

Coordinación y financiamiento

El plan de gestión de riesgos ante desastres más reciente se desarrolló en 2001 y, por lo tanto, está desactualizado. Este plan no establece ninguna función a los programas de protección social en la preparación y respuesta ante emergencias.

A pesar de que el plan establece que la Oficina de Gestión de Desastres (OGD) está a cargo de la coordinación de las actividades de gestión de riesgos ante desastres, su capacidad es muy limitada: solo cuenta con dos oficiales y un asesor.

Respecto de la financiación, no existen mecanismos para financiar las respuestas a través de la protección social. Fuera de la protección social, los principales mecanismos existentes para financiar los riesgos ante desastres son:

- instrumentos presupuestarios: asignaciones ex-ante para la gestión de riesgos ante desastres y reasignaciones presupuestarias ex-post para el alivio y la recuperación; y
- seguro: Dominica es miembro del Fondo de Seguro contra Riesgos Catastróficos en el Caribe (CCRIF, por sus iniciales en inglés), que utiliza seguros paramétricos para proporcionar una liquidez de rápido desembolso en el corto plazo para financiar la respuesta y recuperación en 16 países del Caribe y América Central expuestos a grandes terremotos, fuertes lluvias y huracanes. Por ejemplo, en 2017 Dominica recibió aproximadamente US\$19 millones luego del huracán María y, en 2015, US\$2,4 millones tras la tormenta tropical Erika.⁵

Respuesta de la protección social frente al huracán María

El huracán María azotó Dominica el 18 de septiembre de 2017, con consecuencias catastróficas. Fue una de las tormentas que más rápidamente se intensificó en la historia reciente, y así se convirtió en un huracán de categoría 5 unas 24 horas

⁵ www.ccrif.org/news/ccrif-make-payout-dominica-us19-million-following-passage-hurricane-maria
www.ccrif.org/news/ccrif-pays-government-dominica-ec65-million-under-its-excess-rainfall-programme-following

después de haber comenzado como una tormenta tropical (Gobierno de Dominica, 2017a). María dejó un saldo de 31 muertos, 37 desaparecidos, 65.000 personas (alrededor del 80% de la población) directamente damnificadas y más del 90% de los techos dañados o destruidos, y también interrumpió el suministro de electricidad y agua y destruyó cultivos enteros (ACAPS, 2018).

Las primeras actividades de alivio que llevaron a cabo el gobierno y la comunidad internacional incluyeron la prestación de asistencia en especie (alimentos, agua y provisiones no alimenticias). Desde mediados de octubre, mientras los mercados mostraban una recuperación gradual, el Gobierno de Dominica, con el apoyo del PMA y UNICEF, comenzó a planificar la transición hacia un enfoque basado en dinero en efectivo.

En relación con la respuesta de la protección social, el gobierno de Dominica, el PMA y UNICEF apoyaron al gobierno en la puesta en marcha del programa de transferencias monetarias de emergencia (TME), proporcionando transferencias en efectivo no condicionadas a casi 25.000 personas (incluidos 6.000 niños). Las TME se apoyaron en los mecanismos del PAP para distribuir el apoyo en efectivo. Fue la primera vez que se amplió un programa de protección social para responder a una catástrofe en Dominica. Esta experiencia ha sido evaluada ampliamente como exitosa. La respuesta de las TME incluía lo siguiente:

- La **expansión vertical** temporal del PAP, lo que implicó que todos los hogares inscritos en el PAP calificaban automáticamente para las TME. Esto significa que aquellos inscritos en el PAP recibieron un monto adicional con las TME.
- La **expansión horizontal** temporal del PAP, para llegar a los hogares que no estaban inscritos en el PAP pero que habían sido afectados gravemente por el desastre. Los criterios de focalización se establecieron mediante un proceso consultivo en el que participaron entidades gubernamentales (gobiernos locales, funcionarios de bienestar social y comités de emergencia), el PMA y UNICEF. Comprendían indicadores demográficos generalmente asociados con la vulnerabilidad, junto con indicadores relacionados con los desastres.

El valor de las TME fue de US\$90 por hogar por mes, con un adicional de US\$50 por niño para hasta tres niños, además de los beneficios del PAP para los participantes del programa. Los beneficiarios de las TME recibirían 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 derechos habituales. Las TME se distribuyeron a los beneficiarios por medio de los mecanismos existentes de entrega del PAP, basados en gran medida en pagos manuales a través de los consejos municipales.

Los beneficiarios del PAP recibieron el primer pago de las TME en diciembre. Debido al proceso necesario para identificar y luego aprobar a los beneficiarios del programa, los pagos del programa a los beneficiarios tuvieron que 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.

Las demoras en la entrega de las TME a los beneficiarios no afiliados al PAP se debieron a una falta de preparación previa. Usar el PAP como medio para prestar asistencia fue algo que se decidió recién después del choque y, por lo tanto, hubo que diseñar una metodología para identificar a los hogares damnificados y establecer la coordinación entre los actores.

Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias

En relación con la posibilidad de hacer que el sistema de protección social sea más reactivo, en Dominica coinciden dos realidades diferentes. Por un lado, el sistema de protección social aún está en proceso de desarrollo. Aunque existe una amplia gama de programas y servicios en el país, hay tres obstáculos principales: el alto nivel de fragmentación dentro del sector de protección social, la limitada capacidad de los ministerios y programas, y la ausencia de instrumentos operativos clave como los manuales de operaciones y los sistemas de gestión de datos. Esto se suma a la falta de un identificador único de ciudadanos, un desafío que excede al sector de protección social. Por otro lado, la experiencia de las TME muestra que, a pesar de las debilidades y limitaciones, la capacidad de la protección social de Dominica, y en particular la del PAP, puede utilizarse para brindar una asistencia monetaria a gran escala y eficiente después de un choque.

En este contexto, proponemos las siguientes recomendaciones generales, así como las más operativas, en el cuadro que figura a continuación:

1. **Fortalecer el sistema de protección social.** Una serie de estudios recientes ofrecen recomendaciones concretas para mejorar el sistema de protección social –por ejemplo, Banco Mundial (2017)– y, por lo tanto, aquí no cubrimos ese tema en detalle. Sin embargo, hay dos aspectos fundamentales que vale la pena destacar: la revisión de los objetivos de los programas, las normas y los procedimientos que conducen a la elaboración de los **manuales de operaciones**, y la creación de **sistemas de gestión de información**. El gobierno de Dominica ya está abocado a estas dos iniciativas para el PAP, con el apoyo de UNICEF y el PMA.
2. **Desarrollar un nuevo plan de gestión de riesgos ante desastres y establecer el papel de la protección social en la preparación y respuesta frente a emergencias.** La gestión nacional de riesgos ante desastres no se ha actualizado desde 2001. Es importante revisar el plan a la luz de las disposiciones institucionales actuales y del pensamiento nacional y mundial acerca de la gestión de riesgos ante desastres. Esta sería la plataforma adecuada para definir el papel que debería desempeñar la protección social en la preparación y respuesta a situaciones de emergencia, si hubiera alguno.

A partir del nuevo plan de gestión de riesgos ante desastres, los ministerios y programas del sector de protección social tendrían que elaborar protocolos y desarrollar la capacidad para llevar a cabo las actividades de gestión de riesgos ante desastres que se les asignen. El actual trabajo del PAP en el desarrollo de su manual de operaciones y sistemas de gestión de datos ofrece una oportunidad para integrar la gestión de riesgos ante desastres en los procesos del programa.

| Proceso | Recomendaciones |
|---|---|
| Sistema de focalización y gestión de datos | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar protocolos para expansiones verticales y horizontales o una respuesta de respaldo, para el PAP y potencialmente también para el programa de Pensiones Sociales • Desarrollar un sistema de gestión de datos para el PAP y otros programas • Elaborar acuerdos y protocolos de intercambio y seguridad de datos • Capacitar al personal, a nivel central y local, que participará en la respuesta • Definir protocolos y mecanismos para recopilar datos después de un desastre y proporcionar la capacitación y recursos adecuados • Establecer estrategias de comunicación para el proceso de focalización en caso de emergencia |
| Mecanismos de entrega | <ul style="list-style-type: none"> • Incluir protocolos y mecanismos de rendición de cuentas en el manual de operaciones del PAP para transferir los pagos de emergencia • Proporcionar la capacitación adecuada a los consejos municipales |
| Coordinación y financiamiento | <ul style="list-style-type: none"> • Considerar la posibilidad de definir de antemano el uso de parte de los pagos del CCRIF para las respuestas de la protección social • Considerar la exploración de mecanismos alternativos de financiación, como créditos de contingencia y acuerdos con organizaciones internacionales • Fortalecer la capacidad de la OGD y su coordinación con otros organismos de respuesta • Fortalecer la coordinación con las agencias internacionales como la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias en Desastres (CDEMA, por sus iniciales en inglés) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre la base de relaciones de mayor largo plazo (más allá de la duración de la crisis) • Establecer órganos de coordinación adecuados en el nuevo plan de gestión de riesgos ante desastres |

Contenido

| | |
|--|-------------------------------------|
| Prólogo | Error! Bookmark not defined. |
| Resumen ejecutivo | iv |
| Introducción | Error! Bookmark not defined. |
| Protección social reactiva frente a emergencias: marco teórico..... | v |
| Protección social en Dominica | vi |
| Respuesta de la protección social frente al huracán María | viii |
| Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias | x |
| Contenido | Error! Bookmark not defined. |
| Lista de tablas, figuras y recuadros..... | xiii |
| Lista de abreviaturas..... | xiv |
| 1 Introducción | 1 |
| 2 Pobreza y vulnerabilidad en Dominica | 3 |
| 3 Metodología de la investigación | 5 |
| 3.1 Marco teórico..... | 5 |
| 3.2 Preguntas de investigación | 8 |
| 3.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo | 9 |
| 4 Protección social en Dominica | 10 |
| 4.1 Principales programas de protección social | 10 |
| 4.2 Características y desempeño del sistema..... | 11 |
| 5 Respuesta de la protección social frente al huracán María | 19 |
| 5.1 Algunas reflexiones sobre la experiencia de las TME | 22 |
| 6 Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias ... | 24 |
| 6.1 Sistema de focalización y gestión de datos..... | 25 |
| 6.2 Mecanismos de entrega..... | 26 |
| 6.3 Coordinación y financiamiento | 26 |
| 7 Resumen y conclusiones | 29 |
| Bibliografía..... | 31 |
| Anexo A Lista de entrevistados | 32 |

Lista de tablas, figuras y recuadros

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabla 1: | Principales programas no contributivos de transferencias | 10 |
| Tabla 2: | Ciclos de pago de las TME | 21 |
| Tabla 3: | Resumen de las recomendaciones para una protección social reactiva frente a emergencias | 28 |
| Figura 1: | Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias | 5 |
| Figura 2: | Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias | 7 |
| Figura 3: | El desafío de focalización en la expansión de protección social reactiva | 7 |
| Figura 4: | Criterios de elegibilidad de la TME | 21 |
| Recuadro 1: | Desarrollo de un manual de operaciones para el PAP | 13 |
| Recuadro 2: | Experiencia del PAP con un sistema de gestión de datos | 14 |
| Recuadro 3: | Hacia un nuevo sistema de gestión de datos | 15 |
| Recuadro 4: | Acuerdos institucionales de gestión de riesgos ante desastres | 16 |
| Recuadro 5: | Papel de CDEMA en la coordinación de la gestión de riesgos ante desastres | 17 |

Lista de abreviaturas

| | |
|---------|--|
| ADB | Banco Asiático de Desarrollo |
| AISS | Asociación Internacional de la Seguridad Social |
| ALC | América Latina y el Caribe |
| CARICOM | Comunidad del Caribe |
| CAT-DDO | Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes |
| CCRIF | Fondo de Seguro contra Riesgos Catastróficos en el Caribe |
| CDEMA | Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias en Desastres |
| CDERA | Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias en Casos de Desastres |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CSB | Comités de Selección de Beneficiarios |
| DAES | Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU |
| DANA | Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades |
| DBS | Departamento de Bienestar Social |
| EC\$ | dólar del Caribe Oriental |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GFDRR | Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación |
| IFRC | Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja |
| MICTT | Ministerio de Información, Ciencia, Telecomunicaciones y Tecnología |
| MSSFAG | Ministerio de Servicios Sociales, Familia y Asuntos de Género |
| MSSS | Ministerio de Salud y Servicios Sociales |
| ONPE | Organización Nacional de Planificación de Emergencias |

| | |
|---------|--|
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| ODM | Oficina de Gestión de Desastres |
| OECO | Organización de Estados del Caribe Oriental |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OPM | Oxford Policy Management |
| PAP | Programa de Asistencia Pública |
| PBI | producto bruto interno |
| PDNA | Evaluación de Daños Post-Desastre |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PMT | test de aproximación de medios |
| PNE | Programa Nacional de Empleo |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| ROI | retorno de la inversión |
| SMIB | Sistema Maestro de Información de Beneficiarios |
| SPIAC-B | Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social |
| SSD | Seguridad Social de Dominica |
| TME | transferencias monetarias de emergencia |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| VNA | Evaluación de Vulnerabilidad y Necesidades |

1 Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en la respuesta a choques y su mitigación, y cómo esto contribuye al fortalecimiento de la relación entre la asistencia humanitaria y el desarrollo. Este reconocimiento fue expresado de manera clara, por ejemplo, en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, cuando el Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social (SPIAC-B, por sus iniciales en inglés)⁶ se comprometió a “apoyar la expansión y el fortalecimiento de los sistemas de protección social para seguir ocupándose de las vulnerabilidades crónicas y ampliar el uso de la protección social como medio para responder a choques y crisis prolongadas”. Del mismo modo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015, apunta claramente hacia la creación de sistemas de protección social para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas.

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

En este contexto, el PMA ha unido fuerzas con OPM 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 mejorar la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles**. La principal pregunta de investigación del estudio es: “¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?”. El estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región (Beazley *et al.*, 2016), siete casos de estudio (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, República Dominicana y Dominica) y un informe final con los principales hallazgos del estudio y recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en ALC.

Dominica es un pequeño país insular del Caribe Oriental, con una población de alrededor de 71.000 habitantes según el censo de 2011. Está altamente expuesto a desastres naturales, en especial a tormentas tropicales y huracanes, pero también a

⁶ El SPIAC es un mecanismo de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo mejorar la coordinación y defensa global de los problemas de protección social y coordinar la cooperación internacional en las acciones que cada país demanda. El directorio del SPIAC está presidido por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y cuenta con representantes del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus iniciales en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus iniciales en inglés), ONU-HABITAT, UNICEF, ONU Mujeres, Organización Mundial de la Salud (OMS), el PMA, y otros.

inundaciones, volcanes y desprendimientos de tierra, entre otros choques (Gobierno de Dominica, 2014 y ACAPS, 2017). Este informe analiza los factores que pueden permitir que el sistema de protección social de Dominica sea más reactivo frente a futuras emergencias, y documenta experiencias y prácticas que se llevan a cabo en la actualidad en esta área. Además, complementa el ejercicio de balance de situación que realizó después de la respuesta al huracán María por parte del gobierno, el PMA y UNICEF (Gobierno de Dominica *et al.*, 2018), y el estudio sobre el ROI realizado por el PMA (PMA, *próximamente*).

La sección que sigue en este caso de estudio, al término de esta breve introducción, presenta brevemente el contexto en términos de pobreza y vulnerabilidad en Dominica. En la sección 3, se presentan la metodología y el marco teórico utilizados y, en la sección 4, se analiza el sistema de protección social, con el foco en los programas no-contributivos. En la sección 5 se describe brevemente la emergencia provocada por el huracán María en 2017 y, en la sección 6, se incluyen recomendaciones para un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias. Por último, en la sección 7 se presentan las conclusiones de este caso de estudio.

2 Pobreza y vulnerabilidad en Dominica

Dominica es una isla montañosa altamente expuesta a choques naturales, que van desde tormentas tropicales y huracanes hasta volcanes y desprendimientos de tierra, entre otros desastres (Gobierno de Dominica, 2014, y ACAPS, 2017). Dominica se considera la isla más activa, en términos geológicos, del Caribe (Banco Mundial, s.f.); tiene ocho volcanes activos. Debido a la topografía severa de la isla y a las fuertes lluvias, los desprendimientos de tierra y las inundaciones son bastante recurrentes. Los acantilados escarpados constituyen una amenaza constante para las carreteras y los pueblos a causa de los desprendimientos de rocas y los deslizamientos de escombros.

De estos diferentes desastres, los huracanes y las tormentas han provocado los mayores efectos severos en los últimos años. La mayor parte de la población e infraestructura de Dominica se encuentra en la costa, lo que la hace particularmente vulnerable a los fuertes vientos y a las subidas del mar (ACAPS, 2017). Aunque los huracanes y las tormentas tropicales afectan a Dominica casi todos los años, las siguientes son las emergencias catastróficas más recientes.

- El 18 de septiembre de 2017, el **huracán María** tocó tierra en la costa sudoeste de Dominica, con consecuencias catastróficas. Fue una de las tormentas que más rápidamente se intensificó en la historia reciente, al convertirse en un huracán de categoría 5 unas 24 horas después de haber comenzado como una tormenta tropical (Gobierno de Dominica, 2017a). Cuando el huracán pasó por el centro de la isla, Dominica estuvo expuesta a vientos extraordinarios, junto con lluvias intensas, que provocaron inundaciones repentinas y desprendimientos de tierra. María dejó un saldo de 31 muertos, 37 desaparecidos, 65.000 personas (alrededor del 80% de la población) directamente damnificadas y más del 90% de los techos dañados o destruidos, y también interrumpió el suministro de electricidad y agua y destruyó cultivos enteros (ACAPS, 2018).
- La Evaluación de Daños Post-Desastre (PDNA, por sus iniciales en inglés) concluyó que el huracán María causó daños por un total de EC\$2.510 millones (US\$931 millones) y pérdidas por un total de EC\$1.030 millones (US\$382 millones), lo que equivale al 226% del producto bruto interno (PBI) del país en 2016 (Gobierno de Dominica, 2017a).
- En agosto de 2015, Dominica experimentó fuertes lluvias a causa de la **tormenta tropical Erika**. 'El terreno montañoso y la humedad excesiva provocaron una acumulación de precipitaciones de hasta 850 mm en menos de doce horas. Los suelos estaban saturados por lluvias anteriores, lo que provocó el desborde de las cuencas fluviales e inundaciones que causaron la muerte de hasta 30 personas. Además, aludes de lodo obstruyeron los ríos y destruyeron hogares, lo cual desplazó a miles de personas. La isla sufrió graves daños en infraestructura, principalmente en transporte, vivienda y agricultura, con los peores daños en el sur y el sudeste de Dominica' (ACAPS, 2017). Los daños y pérdidas se estimaron en US\$483 millones, lo que equivale al 90% del PBI del país.

Faltan datos actualizados sobre el nivel de pobreza en Dominica. De acuerdo con el Banco Mundial (2017), las cifras más recientes indican que el 28,8% y el 3,1% de la población se encontraba en situación de pobreza y pobreza extrema, respectivamente, en 2008-2009. El Banco Mundial informó que la tasa de pobreza extrema era la

segunda más alta de la OECO,⁷ después de Antigua y Barbuda, y que el nivel de pobreza se encontraba en la mitad de la tabla respecto de estos países.

Sin embargo, es probable que las emergencias recientes como los huracanes María y Erika hayan provocado mayores niveles de pobreza y pobreza extrema en el país. Por ejemplo, se ha calculado que entre la población económicamente activa no asalariada se perdieron 3,1 millones de días de trabajo a causa del huracán María (Gobierno de Dominica, 2017a). 'Es probable que la pérdida respectiva de días de trabajo y de ingresos como resultado del huracán resulte en una disminución del 25% en el consumo, lo que podría traducirse en un aumento del 36,2% en la tasa de pobreza (respecto del 28,8% informado en 2008-2009)' (Gobierno de Dominica, 2017a).

Los sectores que proporcionan la mayor parte de los empleos del país, agricultura y turismo, son altamente vulnerables a las catástrofes naturales. 'El turismo por sí solo representa el 60% del total de las exportaciones de bienes y servicios. [...] Además, como se trata de una economía pequeña, Dominica depende en gran medida de las importaciones, en particular de las importaciones de combustible y alimentos, que constituían el 11% y el 15% del total de las importaciones de bienes y servicios en 2015, respectivamente' (Banco Mundial, 2017).

El cambio climático podría conducir a un mayor riesgo de desastres naturales en el futuro (ACAPS, 2017). 'Los cambios en la temperatura de la superficie del mar como resultado de la variabilidad climática podrían aumentar la intensidad de los ciclones y acentuar la marejada ciclónica, lo que a su vez causaría condiciones de inundación más perjudiciales en las zonas costeras y en las zonas bajas' (Banco Mundial, s.f.).

Por último, Dominica también es vulnerable a las crisis económicas globales. La reducción del flujo de turistas y el cambio en los precios internacionales de los bienes importados, en particular los alimentos y el combustible, pueden afectar severamente la economía local y a los pobres. Además, se estima que el tamaño de la diáspora dominiquesa es más del doble que la población del país. La diáspora ha contribuido significativamente al alivio de la pobreza y al crecimiento a través de remesas, el suministro de alimentos y otros artículos de primera necesidad a familiares, y de inversiones en bienes raíces (Banco Mundial, 2017). Las emergencias o crisis económicas globales en países con inmigrantes dominiqueses pueden reducir el flujo de remesas e inversiones.

⁷ La OECO es una agrupación de 10 islas repartidas por todo el Caribe oriental. Juntos, forman un archipiélago casi continuo en la parte oriental del mar Caribe. Incluye las Islas de Sotavento: St. Kitts y Nevis, Montserrat, Anguila y las Islas Vírgenes Británicas; y las islas de Barlovento: Dominica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Granada y Martinica. www.oecs.org/

3 Metodología de la investigación

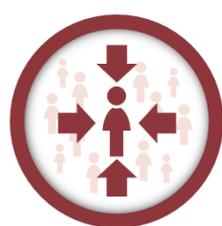
En esta sección presentamos un marco que nos permite comprender las dos dimensiones clave de un esquema de protección social reactivo a emergencias: la preparación de los sistemas y la capacidad de respuesta. Incluimos también las preguntas de la investigación y describimos brevemente las herramientas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

3.1 Marco teórico

3.1.1 Preparación de los sistemas

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

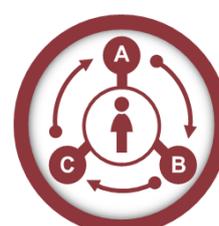
Figura 1: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias



**Focalización y
Gestión de Datos**



**Mecanismos de
Entrega**



**Coordinación y
financiamiento**

Fuente: Beazley *et al.* (2016).

Sistema de focalización y gestión de datos

Los programas de protección social suelen depender de diversos mecanismos de focalización, incluidas las focalizaciones demográfica, geográfica y con base en la pobreza. Muchos de estos mecanismos están diseñados para detectar condiciones de larga data –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y se basan en el uso de registros administrativos y encuestas de hogares. En consecuencia, no se consideran herramientas para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia.

Mecanismos de entrega

La entrega rápida de beneficios, ya sea en efectivo o en especie, es crucial para asegurar un apoyo eficaz. Durante una emergencia, la capacidad de entrega de esta

asistencia se enfrenta a desafíos por la urgencia de la situación, las limitaciones impuestas por el choque particular (como el colapso de la infraestructura) y la coordinación de los diferentes actores (Bastagli, 2014).

Los mecanismos de entrega implementados por los esquemas de protección social suelen incluir transferencias manuales, entregas por medio del sistema bancario, dinero móvil y otros tipos de pagos electrónicos. Algunos de estos mecanismos –como los pagos electrónicos– pueden ser ampliados rápidamente durante una emergencia.

Coordinación y financiamiento

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

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

3.1.2 Respuesta de los sistemas

Cuando los responsables de las políticas consideran el uso de un sistema de protección social para ocuparse de las necesidades durante una emergencia, hay una serie de estrategias que pueden utilizar para aumentar el nivel general de la ayuda que el sistema proporciona a las personas vulnerables. Con base en OPM (2015), consideramos cinco tipos principales de respuesta (que pueden usarse en forma combinada):

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

4. **Alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible al sistema nacional de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro; y
5. **Ajuste de foco:** ajustar el sistema de protección social para refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque.

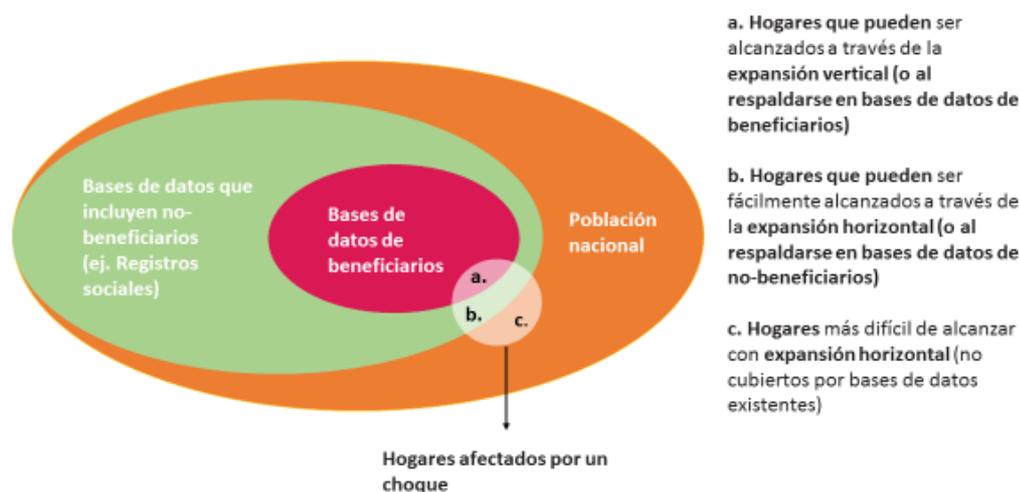
Figura 2: Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias



Fuente: OPM (2015).

La siguiente figura muestra el desafío de focalización que los sistemas enfrentan a la hora de expandirse vertical u horizontalmente o de dejar que las respuestas se respalden en ellos. En primer lugar, **la raíz del desafío de focalización consiste en que los hogares afectados por las emergencias no son necesariamente los que se benefician de un programa de protección social existente o que ya están en el registro social u otros registros.** En consecuencia, a pesar de tener programas y sistemas de focalización sólidos, la expansión horizontal sería necesaria de todos modos. Sin embargo, cuanto mayor sea la cobertura de los programas y de los registros, y mejor la calidad de los datos que contienen, más fácil será responder. En principio, si los beneficiarios de los programas de protección social pudieran alcanzarse fácilmente con la expansión vertical y los no beneficiarios cuya información figura en los registros con expansión horizontal, entonces el reto sería llegar a los hogares afectados que no pertenecen a estas dos categorías.

Figura 3: El desafío de focalización en la expansión de protección social reactiva



Fuente: Adaptado de OPM (2015) y Barca (2017).

3.2 Preguntas de investigación

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

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

- ¿Hay lugar para el diálogo y la colaboración entre estos dos sectores? ¿Cómo se podría promover este diálogo?

3.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo

La investigación se llevó a cabo en tres fases: revisión de la literatura, trabajo de campo y análisis. En relación con la primera fase, realizamos un análisis exhaustivo de la legislación, los planes y estrategias de las políticas, los manuales de operaciones, los informes periódicos y las revisiones y evaluaciones de los programas. Nuestro marco teórico y las preguntas de investigación presentadas anteriormente guiaron la revisión.

El trabajo de campo se llevó a cabo del 27 de mayo al 1 de junio de 2018. El equipo de investigadores estuvo a cargo de Rodolfo Beazley (OPM) –líder de la investigación–, y Benjamín de Barros (PMA). La investigación se realizó en Roseau, Canefield y Soufriere. Las herramientas de investigación utilizadas fueron:

- **Entrevistas con informantes clave:** Entrevistamos a informantes clave del Ministerio de Salud y Servicios Sociales (MSSS); el Ministerio de Asuntos Eclesiásticos, de Familia y de Género; el Banco Central del Caribe Oriental; el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico; el Ministerio de Información, Ministerio de Información, Ciencia, Telecomunicaciones y Tecnología (MICTT); el Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación; la OGD; el Ministerio de Agricultura; el programa PNE; el gobierno local; el DBS; y organismos de cooperación como el PNUD, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Federación Internacional de la Cruz Roja, UNICEF, CDEMA y el Banco Mundial. Estas entrevistas sirven para triangular hallazgos de otras fuentes de datos. Los datos se reunieron mediante entrevistas semiestructuradas, complementadas con herramientas seleccionadas.
- **Casos de estudio en Canefield y Soufriere:** Se realizaron entrevistas semiestructuradas en hogares afectados por el huracán María y con beneficiarios de los programas de protección social. También se entrevistaron miembros de los consejos municipales.

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

La tercera fase de la investigación consistió en analizar los datos recopilados y los hallazgos de la revisión de la literatura y las respuestas a las preguntas de investigación. Una versión borrador de este reporte se compartió con el PMA. Este informe, que ha sido revisado por colegas, es el resultado de esta investigación.

4 Protección social en Dominica

Dominica tiene un número elevado y cada vez mayor de programas de protección social. De acuerdo a un reporte del gobierno (2017b), “el gobierno de Dominica ofrece más de treinta programas de seguridad, casi el doble de los que había disponibles antes de 2003. Estos programas incluyen desde un programa de alimentación escolar y asistencia en especie hasta la exención de pagos, un seguro nacional de salud piloto para madres trabajadoras pobres, cambios paramétricos en la seguridad social, asistencia para la vivienda, programas activos de empleo y transferencias monetarias”.

En las siguientes secciones, describimos los principales programas de protección social y su desempeño. Nos enfocamos en los esquemas de asistencia social (aunque también cubrimos brevemente la seguridad social) y en los programas con mayor cobertura.

4.1 Principales programas de protección social

En este estudio nos centramos en los programas resumidos en la [Tabla 1](#), que son los que tienen características que podrían ser y han sido aprovechadas en las respuestas de emergencia. Una evaluación completa del sistema de protección social de Dominica puede encontrarse en Banco Mundial (2017).

Tabla 1: Principales programas no contributivos de transferencias

| Programa | Agencia | Tipo de esquema | Población objetivo | Focalización |
|-----------------------------|--|---|---|---------------------------|
| PAP | DBS–MSSS | Transferencia en efectivo no condicionada | Personas viviendo en la pobreza extrema | Evaluación de necesidades |
| Pensión Social | Ministerio de Economía | Transferencia en efectivo no condicionada | Personas de 70+ años | Universal |
| Alimentación Escolar | Ministerio de Educación | Transferencia en especie | Niños en determinadas escuelas públicas | Determinadas escuelas |
| PNE | Ministerio de Comercio, Energía y Empleo | Programa de empleo | Personas de 18-35 años | Autofocali. |
| SSD | SSD | Seguro social | Contribu. | Contribu. |

Nota: *Autofocali*: autofocalización y *Contribu*: contribuyentes.

El PAP es el principal programa de apoyo a los ingresos en Dominica. Lo implementa el DBS, que solía ser parte del Ministerio de Servicios Sociales, Familia y Asuntos de Género (MSSFAG), y desde abril de 2018 pertenece al MSSS. El PAP brinda un apoyo monetario no condicionado a poco más de 2.000 hogares, con transferencias que van desde EC\$150 a EC\$375 (Banco Mundial, 2017).

La Pensión Social universal es una transferencia en efectivo no contributiva que se otorga a personas de 70 años o más. El programa es implementado por el Ministerio de Economía y el número estimado de beneficiarios en 2015/2016 era 1.560 (Banco Mundial, 2017). El valor de la transferencia es EC\$300 por mes (aproximadamente US\$110).

El Programa de Alimentación Escolar, implementado por el Ministerio de Educación, ofrece comidas a todos los niños que asisten a las escuelas participantes. Cubre 37 escuelas primarias (de un total de 47 en el país) y tres escuelas secundarias (de un total de ocho). Las escuelas participantes se seleccionan a través de evaluaciones que hace el programa. Los niños deben pagar una colaboración de EC\$3 por comida (US\$1), aunque la escuela puede prescindir de esta contribución. Los suministros y alimentos se compran y almacenan en Roseau, y luego se envían a cada escuela. Los voluntarios, en su mayoría parientes de los niños, se encargan de cocinar y repartir las comidas. El programa alimenta a 1.925 niños (Gobierno de Dominica, 2017b).

El PNE busca aumentar las oportunidades de empleo, mejorar la empleabilidad y contribuir al desarrollo de la comunidad (Banco Mundial, 2017). Depende del Ministerio de Comercio, Energía y Empleo, y ofrece tres tipos de apoyo: pasantías, empleo comunitario y tutoría educativa. Las pasantías están dirigidas principalmente a graduados de escuelas profesionales y universidades, y se otorgan pasantías tanto gubernamentales como privadas. En el componente de empleo comunitario, las personas trabajan tres días a la semana en el embellecimiento de las comunidades y como cuidadores del programa “Sí nos importa”, mientras que otros trabajan en turismo o en el mantenimiento de carreteras (a cargo del Ministerio de Obras Públicas). Según el Banco Mundial (2017), el número de beneficiarios en 2016 fue: 1.005 en el componente de pasantías, 780 en el empleo comunitario y 80 en el componente de tutoría educativa.

La SSD ofrece pensiones por vejez y prestaciones de invalidez, supervivencia, salud, enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo. En 2015, el 52% de la población activa contribuía al sistema. Se ha estimado que cerca del 58% de la población de edad avanzada de Dominica recibe una pensión; 45% de SSD (Banco Mundial, 2017). En SSD no hay subsidios por desempleo ni asignaciones por hijos.

4.2 Características y desempeño del sistema

De acuerdo con el Banco Mundial, el gasto en asistencia social de Dominica es similar al promedio de los países de la OECO. Dominica gasta el 2,2% del PBI en asistencia social, cuyo 64% se destina a transferencias monetarias, el 25% a transferencias de alimentos, en especie y casi en efectivo, y el 11% a servicios sociales. El PAP es el programa más importante, ya que representa el 18,7% del total de los gastos en asistencia. Todos los planes de asistencia social más importantes se financian a nivel nacional. Además, el gasto nacional en protección social en su conjunto puede ascender hasta el 7% del PBI.

El sistema de protección social de Dominica está fragmentado, con un gran número de programas que desempeñan funciones similares y que dependen de diferentes ministerios. La coordinación y el intercambio de información son limitados, lo que probablemente genere una duplicación de los esfuerzos, aunque no se dispone de datos para evaluar el alcance de tal duplicación.

A pesar de esta fragmentación, la cobertura general y la generosidad de los beneficios están en línea con otros programas de la región. El Banco Mundial informa que la generosidad de los beneficios del PAP y de las Pensiones Sociales es mayor que el promedio en ALC, y que las pensiones de la SSD son relativamente bajas (Banco Mundial, 2017). Además, ‘la mayoría de los riesgos identificados están cubiertos de una manera u otra por los programas existentes y, en general, en el caso de los programas más importantes, la cobertura es alta’ (Banco Mundial, 2017).

Existen dos desafíos principales en el sistema de protección social de Dominica. El primero está relacionado con los **limitados recursos disponibles para la implementación y el seguimiento de los programas** tal como está previsto. La dotación de personal es en gran medida insuficiente en la mayoría de los programas. Por ejemplo, el DBS, a cargo de la implementación del PAP y otros programas, solo cuenta con cuatro oficiales de campo, que deben realizar las visitas a los hogares en toda la isla. Este tipo de limitación se encuentra en casi todos los programas. El segundo desafío está relacionado con la **falta de las principales herramientas de gestión**. Los programas clave como el PAP, Pensión Social y el Programa de Alimentación Escolar no tienen manuales de operaciones y, por lo tanto, las normas y los procedimientos del programa no están claros. Además, los registros siguen siendo en papel, excepto en el caso del PNE. En la sección que sigue se analizan tres procesos operativos que son fundamentales para permitir el uso de la protección social en las respuestas de emergencia: los sistemas de focalización, los mecanismos de entrega, y la coordinación y financiación.

4.2.1 Sistema de focalización y gestión de datos

En esta sección describimos brevemente los abordajes de la focalización que usan los programas que cubre esta investigación, así como las estrategias y los sistemas para la gestión de datos.

Sistema de focalización

El PAP, el principal programa de transferencia de efectivo del país, no tiene documentados criterios de elegibilidad ni procesos claros de selección de beneficiarios. Carece de un manual de operaciones y de procesos y protocolos establecidos. La focalización del PAP, así como de otros programas de asistencia social del país, se basa en recomendaciones de los miembros del Parlamento, los consejos municipales, los dirigentes locales u otros, seguidas de evaluaciones subjetivas que llevan a cabo los oficiales de campo del DBS.

Se carece de encuestas o evaluaciones recientes que permitan evaluar el desempeño de la focalización del PAP. El Banco Mundial, a partir de datos de encuestas de 2008-2009, concluyó que la mayoría de los beneficiarios del PAP eran pobres. Sin embargo, debido a la falta de criterios de elegibilidad documentados, no es posible evaluar la exactitud de tal focalización: ‘si el objetivo del programa son las familias indigentes, entonces habría grandes errores de inclusión. Si se trata de los pobres, el programa estaría bien focalizado’ (Banco Mundial, 2017).

Las evaluaciones de las necesidades realizadas por los oficiales de campo del DBS para seleccionar a los beneficiarios del PAP son subjetivas y no se basan en procedimientos claros (Banco Mundial, 2017). Además, el PAP tampoco tiene protocolos ni criterios para la graduación de los programas: una vez que un beneficiario se une al programa, permanece en él hasta que los oficiales de campo del

DBS lleven a cabo otra evaluación subjetiva del bienestar. Sin embargo, no existen protocolos documentados para tales evaluaciones y, en la práctica, rara vez se realizan.⁸

Esta falta de protocolos de focalización documentados no es exclusiva del PAP:

- El PNE es autofocalizado, lo que significa que los candidatos interesados deben presentar un formulario de solicitud y luego el programa realiza una evaluación individual. Las convocatorias se realizan dos veces al año. No está claro cómo se llevan a cabo estas evaluaciones y, aunque exista un manual de operaciones para el programa, los funcionarios del gobierno han informado que es necesario actualizarlo.⁹
- La alimentación escolar se ofrece solo en determinadas escuelas. Los procesos de selección de esas escuelas no están documentados claramente y responden a la evaluación de los docentes y el personal del programa. Dentro de la escuela seleccionada, los niños deben pagar una colaboración de EC\$3 por comida (US\$1), aunque la escuela puede prescindir de esta contribución. No existen protocolos para el otorgamiento de tales exenciones; los docentes lo deciden subjetivamente. El programa no cuenta con un manual de operaciones.
- Dado que la Pensión Social es universal, no tiene los mismos problemas que el PAP en relación con los criterios de focalización y los protocolos de selección y graduación.

Recuadro 1: Desarrollo de un manual de operaciones para el PAP

UNICEF se encuentra brindando apoyo al DBS para elaborar un manual de operaciones con protocolos y procedimientos estándar. El uso de PAP en la respuesta al huracán María ha puesto de manifiesto la necesidad de documentar los protocolos estándar. Además, estos protocolos son un requisito para el desarrollo de un sistema de gestión de datos, que es otra iniciativa en curso (véase el recuadro 3).

Es probable que el desarrollo de estos protocolos requiera la revisión de aspectos clave relacionados con la focalización del PAP, tales como los criterios de elegibilidad, los procesos de solicitud, las evaluaciones del programa y las reglas de graduación.

Gestión de datos

Existe un alto nivel de conciencia en el país sobre los obstáculos que la falta de un sistema de gestión de datos impone al sector de protección social. La mayoría de los funcionarios gubernamentales entrevistados para esta investigación destacaron dos obstáculos importantes para la protección social y la protección social frente a emergencias: **la falta de un sistema de gestión de datos y la falta de un identificador único de ciudadanos**. Esta conciencia se ve reflejada en las prioridades de inversión alcanzadas en el ejercicio de balance de situación que se llevó a cabo luego de la respuesta al huracán María (Gobierno de Dominica *et al.*, 2018).

⁸ El DBS y los consejos municipales de Canefield y Soufriere han informado que debido a la falta de criterios, las personas permanecen en el programa más tiempo del necesario y, por lo tanto, existe una preocupación acerca de la eficacia del programa para llegar a quienes viven en la pobreza extrema.

⁹ No hemos tenido acceso a este manual.

A diferencia de la mayoría de los países de ALC, el programa emblemático de transferencias monetarias de Dominica, el PAP, no cuenta con un sistema de gestión de datos. Los formularios de solicitud en papel contienen información sobre las características del hogar, pero el departamento de contabilidad solo registra en un archivo Excel el nombre del jefe de hogar y el monto de la transferencia. Además, la información de los formularios con frecuencia está incompleta y es obsoleta. Por ejemplo, para saber cuántos niños reciben los beneficios del PAP habría que revisar cada formulario de solicitud. Lo mismo ocurre con el Programa de Alimentación Escolar: en las escuelas se llevan registros en papel y, por lo tanto, no hay un registro centralizado. En el caso del PNE, se mantiene un registro de beneficiarios en un archivo Excel (Banco Mundial, 2017).

Además, el PAP no tiene protocolos para actualizar su registro. En la entrevista para esta investigación, la Oficina de Bienestar Social informó al autor que los datos no se habían actualizado durante algunos años y que era muy probable que las circunstancias del hogar hubieran cambiado significativamente. En el momento de la entrevista, la Oficina de Bienestar Social estaba actualizando el registro del PAP.

Recuadro 2: Experiencia del PAP con un sistema de gestión de datos

El ejemplo más relevante de un sistema de datos de la protección social para Dominica es el del Sistema Maestro de Información de Beneficiarios (SMIB). El SMIB fue utilizado entre 2009 y 2011 por el PAP para gestionar la información de los beneficiarios. La aplicación fue desarrollada por PriceWaterhouseCoopers, con financiación del Banco Mundial. El sistema se desarrolló en función de la metodología del test de aproximación de medios (PMT, por sus iniciales en inglés), y los indicadores se diseñaron en torno a una evaluación previa de la pobreza realizada en el país. Posteriormente se introdujo un formulario de encuesta que reunía los indicadores necesarios para el SMIB, que tenía algoritmos incorporados para establecer si un hogar debía ser beneficiario o no.

El enfoque de “caja negra” del sistema y del PMT no permitió ningún cambio al proceso de selección. Por esta razón, se prescindió del sistema en 2011 cuando los políticos no estuvieron de acuerdo con los criterios de focalización y decidieron dejar de financiar el SMIB por completo. Desafortunadamente, la metodología estaba ligada a la aplicación y, por lo tanto, el desacuerdo respecto de la metodología de focalización dio como resultado la desaparición de todo el sistema.

Fuente: Gabrielle (2018)

La falta de un identificador único de ciudadanos es un obstáculo para el intercambio de información y para la planificación, coordinación y supervisión de políticas en el sector de protección social y en otros ámbitos. En Dominica, los únicos identificadores únicos son (a) los titulares de pasaportes, (b) los titulares de tarjetas de seguridad social y (c) los titulares de licencias de conducir. ‘Estos sistemas de identificación no cubren a toda la población. Esto significa que la identificación precisa de los individuos (u hogares) es difícil y que los programas deben tratar de usar nombres/ubicaciones para establecer si los ciudadanos son beneficiarios de múltiples programas de asistencia social. La Unidad de Tecnología de la Información y las Comunicaciones planea implementar un sistema de identificación de propósitos múltiples, pero esto aún no se ha concretado y su implementación puede llevar mucho tiempo’ (Gabrielle, 2018).

Recuadro 3: Hacia un nuevo sistema de gestión de datos

El PMA está brindando apoyo al Gobierno de Dominica para elaborar un sistema de gestión de información para el PAP. La intención es que el sistema sirva como el principal sistema de información del PAP, pero que sea lo suficientemente flexible para servir también a otros programas de protección social. El objetivo de este proyecto no es solo diseñar y desarrollar la plataforma, sino también apoyar al gobierno en otros aspectos relacionados con la sustentabilidad del sistema, como la dotación de personal, la capacidad de las unidades pertinentes y el desarrollo de procesos y protocolos.

Una característica clave del sistema, basada en la experiencia previa descrita en el recuadro 2, será el desarrollo de un sistema que sea propiedad del gobierno y que pueda adaptarse a medida que evolucionen el PAP y los demás programas. Se utilizará una aplicación de código abierto.

El enfoque consistirá en basarse en lo que ya existe. Por ejemplo, la Unidad de Tecnología de la Información y las Comunicaciones ya apoya a diversas entidades gubernamentales en el diseño y desarrollo de aplicaciones de bases de datos. Desde que se usó el SMIB hace varios años, el personal del DBS y del Ministerio de Planificación tiene conocimientos básicos de los sistemas de gestión de datos (véase el recuadro 2).

4.2.2 Mecanismos de entrega

A nivel mundial, los mecanismos de entrega implementados por los esquemas de protección social suelen incluir pagos manuales, entregas por medio del sistema bancario, dinero móvil y otros tipos de pagos electrónicos. En términos de respuesta ante emergencias, una entrega rápida de beneficios, ya sea en efectivo o en especie, es, por supuesto, crucial para asegurar un apoyo eficaz (Beazley *et al.*, 2016). Sin embargo, durante una emergencia, la capacidad de entrega se enfrenta a desafíos por la urgencia de la situación, las limitaciones impuestas por el choque particular (como el colapso de la infraestructura) y la coordinación de los diferentes actores (Bastagli, 2014). Algunos de los mecanismos de entrega de los programas regulares de protección social –como los pagos electrónicos– se pueden ampliar rápidamente durante una emergencia, pero estos sistemas deben desarrollarse y adaptarse antes de la crisis (Beazley *et al.*, 2016).

Sin embargo, en el caso de Dominica, **la mayoría de las transferencias monetarias de asistencia social se realizan en forma manual**. Los beneficios del PAP y de las Pensiones Sociales se transfieren de la siguiente manera: en la zona de Roseau, algunos beneficiarios retiran los pagos de las oficinas del gobierno y otros se depositan en cuentas bancarias, tal como ocurre en la zona de Portsmouth. Fuera de estas áreas, todos los pagos se hacen a través de los consejos municipales.¹⁰ Estos recogen los cheques del ministerio a cargo del DBS y deben ir a Roseau o al *credit union* (ubicada en el mismo pueblo u otro cercano) para cambiar el cheque por efectivo. Luego desembolsan los pagos en las oficinas de sus respectivos pueblos. En general, las transferencias a las cuentas bancarias de los beneficiarios del PAP solo representan el 3,8% de las transacciones del programa (Gobierno de Dominica *et al.*, 2018).

¹⁰ Los consejos municipales tienen ocho miembros: cinco son electos y a los otros tres los nombra el gobierno.

La percepción general es que los pagos del PAP se hacen a tiempo. Los consejos municipales y los beneficiarios entrevistados de Canefield y Soufriere para esta investigación, así como los funcionarios del gobierno central entrevistados, señalaron que los pagos son regulares y sin retrasos sustanciales, y que este mecanismo de pago es uno de los puntos fuertes del sistema de asistencia social. Tampoco hay pruebas de demoras sustanciales en las otras evaluaciones del sistema de protección social de Dominica.

En la misma línea, el Programa de Alimentación Escolar cuenta con mecanismos de adquisición y entrega bien establecidos (Banco Mundial, 2017). El Ministerio de Educación compra, almacena y entrega el alimento a las escuelas al principio y a mediados de cada trimestre.

Las transferencias de la seguridad social, dado su carácter contributivo y el hecho de que llegan a personas (anteriormente) empleadas en el sector formal, y el pago de los beneficios del PNE, vinculado a un empleo o una pasantía, se realizan principalmente a través de cuentas bancarias.

4.2.3 Coordinación y financiamiento

En esta sección se describen los mecanismos vigentes para coordinar las funciones de los diferentes sectores, incluida la protección social, en la gestión de riesgos ante desastres, así como los principales instrumentos de financiación de los riesgos ante desastres.

El plan de gestión de riesgos ante desastres más reciente se desarrolló en 2001. Este plan describe la estrategia del gobierno en términos de mitigación de los riesgos, preparación, respuesta y recuperación ante desastres. En el recuadro 4 se describen los principales acuerdos institucionales establecidos en el plan.

Recuadro 4: Acuerdos institucionales de gestión de riesgos ante desastres

La preparación para desastres y la respuesta de emergencia en Dominica se implementa de acuerdo con la Ley de Facultades de Emergencia de 1951 (enmendada en 1973 y 1990). El Plan Nacional de Desastres más reciente se elaboró en 2001.

Aunque en Dominica no se haya aprobado ninguna ley nacional de gestión ante desastres, la OGD funciona bajo los auspicios de la Organización Nacional de Planificación de Emergencias (ONPE). La ONPE está presidida por el Primer Ministro y está integrada por ministros y personal clave de organismos gubernamentales, empresas, negocios y organismos no gubernamentales. El comité coordina el desarrollo de las políticas nacionales ante desastres y opera como centro de atención interinstitucional durante un desastre. El presidente es quien declara la existencia de una situación de emergencia.

La OGD se encarga de coordinar las actividades de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia. Las actividades de gestión de riesgos ante desastres a nivel subnacional son implementadas por los comités distritales de emergencia y los comités comunitarios de emergencia.

Fuente: Gobierno de Dominica (2001) y Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR, por sus iniciales en inglés) (s.f.).

Es importante señalar que este plan de gestión de riesgos ante desastres no establece ningún papel para los programas de protección social en la preparación y respuesta a emergencias. En la entrevista con la OGD realizada para

este estudio, se destacó que el plan de gestión de riesgos ante desastres está muy desfasado y que están planeando desarrollar un nuevo plan y nueva legislación. También se mencionó que en el nuevo plan se definirán e incluirán las funciones de la protección social, en especial en relación con el PAP, aunque no exclusivamente.

A pesar de que el plan establece que la OGD se encarga de la coordinación de las actividades de gestión de riesgos ante desastres antes y después de los choques, su capacidad es muy limitada: solo cuenta con dos oficiales y un asesor.

Otro órgano importante de coordinación es CDEMA. CDEMA es una agencia regional intergubernamental para la gestión de desastres en la Comunidad del Caribe (CARICOM). En el recuadro 5 se describen las principales funciones de CDEMA.

Recuadro 5: Papel de CDEMA en la coordinación de la gestión de riesgos ante desastres

CDEMA se estableció en 1991 como la Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias en Casos de Desastres (CDERA, por sus iniciales en inglés), con la responsabilidad primordial de coordinar la respuesta a emergencias y los esfuerzos de alivio a los Estados participantes que necesiten tal asistencia. Se convirtió en CDEMA en 2009 para adoptar plenamente los principios y la práctica de la gestión integral ante desastres, que es un abordaje integrado y proactivo de la gestión ante desastres y tiene por objeto reducir los riesgos y las pérdidas asociados a los peligros naturales y tecnológicos, y los efectos del cambio climático a fin de mejorar el desarrollo sostenible regional.

CDEMA está integrado actualmente por 18 Estados participantes: Anguila, Antigua y Barbuda, la Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, República de Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, República de Trinidad y Tobago, las islas Turcas y Caicos e Islas Vírgenes.

Desde 2009, el mandato de CDEMA se ha ampliado para posicionar al organismo regional de gestión ante desastres de manera más estratégica para que asuma plenamente su papel de facilitador, conductor, coordinador y fuerza motivadora para la promoción e ingeniería de la gestión integral ante desastres en todos los Estados participantes.

Las funciones de CDEMA son las siguientes:

1. movilizar y coordinar el alivio frente a un desastre;
2. mitigar o eliminar, en la medida de lo posible, las consecuencias inmediatas de los desastres en los Estados participantes;
3. ofrecer una respuesta inmediata y coordinada por medio de un alivio de emergencia ante desastres a cualquier Estado participante afectado;
4. asegurar, coordinar y proporcionar a los organismos intergubernamentales y no gubernamentales interesados información confiable y completa sobre los desastres que afecten a cualquier Estado participante;
5. fomentar
 - (i) la adopción de políticas y prácticas de reducción y mitigación de las pérdidas causadas por los desastres a nivel nacional y regional;
 - (ii) los acuerdos y mecanismos de cooperación para facilitar el desarrollo de una cultura de reducción de las pérdidas causadas por los desastres; y
6. coordinar el establecimiento, mejoramiento y mantenimiento de capacidades adecuadas para responder a emergencias ante desastres entre los Estados participantes a través del mecanismo de respuesta regional de CDEMA.

Fuente: www.cdema.org

Respecto de la financiación, no existen mecanismos para financiar las respuestas a través de la protección social. Fuera de la protección social, los principales mecanismos existentes para financiar los riesgos ante desastres son:

- instrumentos presupuestarios: asignaciones ex-ante para la gestión de riesgos ante desastres y reasignaciones presupuestarias ex-post para el alivio y la recuperación; y
- seguro: Dominica es miembro del CCRIF, que utiliza seguros paramétricos para proporcionar una liquidez de rápido desembolso en el corto plazo para financiar la respuesta y recuperación en 16 países del Caribe y América Central expuestos a grandes terremotos, fuertes lluvias y huracanes. Por ejemplo, en 2017 Dominica recibió aproximadamente US\$19 millones luego del huracán María y, en 2015, US\$2,4 millones tras la tormenta tropical Erika.

5 Respuesta de la protección social frente al huracán María

En 2017, el huracán María tuvo un efecto devastador en Dominica (véase la sección 2). En esta sección describimos brevemente la parte de la respuesta que se apoyó en el sistema de protección social del gobierno. Otras actividades de alivio y respuesta implementadas por el gobierno y/o los actores humanitarios no se cubren en este estudio. Además, es importante mencionar que el objetivo de esta investigación no es evaluar la eficacia de la respuesta de la protección social frente a María, sino utilizar esa experiencia para identificar oportunidades y áreas de inversión para futuras respuestas.

El huracán María azotó Dominica el 18 de septiembre de 2017. Las primeras actividades de rescate llevadas a cabo por el gobierno y la comunidad internacional (incluidos la ONU y el gobierno nacional con el apoyo de CDEMA) incluyeron la prestación de asistencia en especie (alimentos, agua y provisiones no alimenticias). Desde mediados de octubre, mientras los mercados mostraban una recuperación gradual, el Gobierno de Dominica –a través del ex MSSFGA–, con el apoyo del PMA y UNICEF, comenzó a planificar la transición hacia un enfoque basado en dinero en efectivo.

El programa conjunto de TME –lanzado por el MSSFAG, el PMA y UNICEF a principios de diciembre de 2017– proporcionó transferencias en efectivo no condicionadas a casi 25.000 personas (incluidos 6.000 niños) que fueron las más afectadas por el huracán María, para satisfacer sus necesidades básicas.

Las TME se apoyaron en los mecanismos de protección social existentes para prestar su apoyo. ‘Con un sistema administrativo ya establecido y bien conocido tanto por las instituciones como por la población, la entrega de las transferencias monetarias de emergencia a través de la plataforma existente del PAP se consideró la solución más apropiada para responder a las necesidades de los más vulnerables. El pequeño tamaño de la isla, combinado con la descentralización institucional y la flexibilidad del programa, permitió una expansión temporal de los grupos de beneficiarios, el ajuste de los valores de las transferencias y la frecuencia de las transferencias’ (Gobierno de Dominica *et al.*, 2018).

Sobre la base del marco descrito en la sección 3.1, en su descripción sobre esta estrategia, quienes implementaron las TME incluyeron lo siguiente (Gobierno de Dominica *et al.*, 2018):

- La **expansión vertical** temporal del PAP, lo que implicó que todos los hogares inscritos en el PAP calificaban automáticamente para las TME. De hecho, teniendo en cuenta que el 95% de la población se vio afectada por el huracán, se consideró altamente probable que los beneficiarios actuales –que ya se esperaba que fueran indigentes y más vulnerables– se vieran afectados por el huracán y, por lo tanto, fueran elegibles. Esto significa que aquellos inscritos en el PAP recibieron un monto adicional con las TME. Esto aseguró la celeridad de la respuesta, ya que los beneficiarios del PAP recibieron la primera transferencia a principios de diciembre.
- La **expansión horizontal** temporal del PAP, para llegar a los hogares que no estaban inscritos en el PAP pero que habían sido afectados gravemente por el

desastre. Los criterios de focalización se establecieron mediante un proceso consultivo en el que participaron entidades gubernamentales (gobiernos locales, funcionarios de bienestar social y comités de emergencia), el PMA y UNICEF. Comprendían indicadores demográficos generalmente asociados con la vulnerabilidad, junto con indicadores relacionados con los desastres.

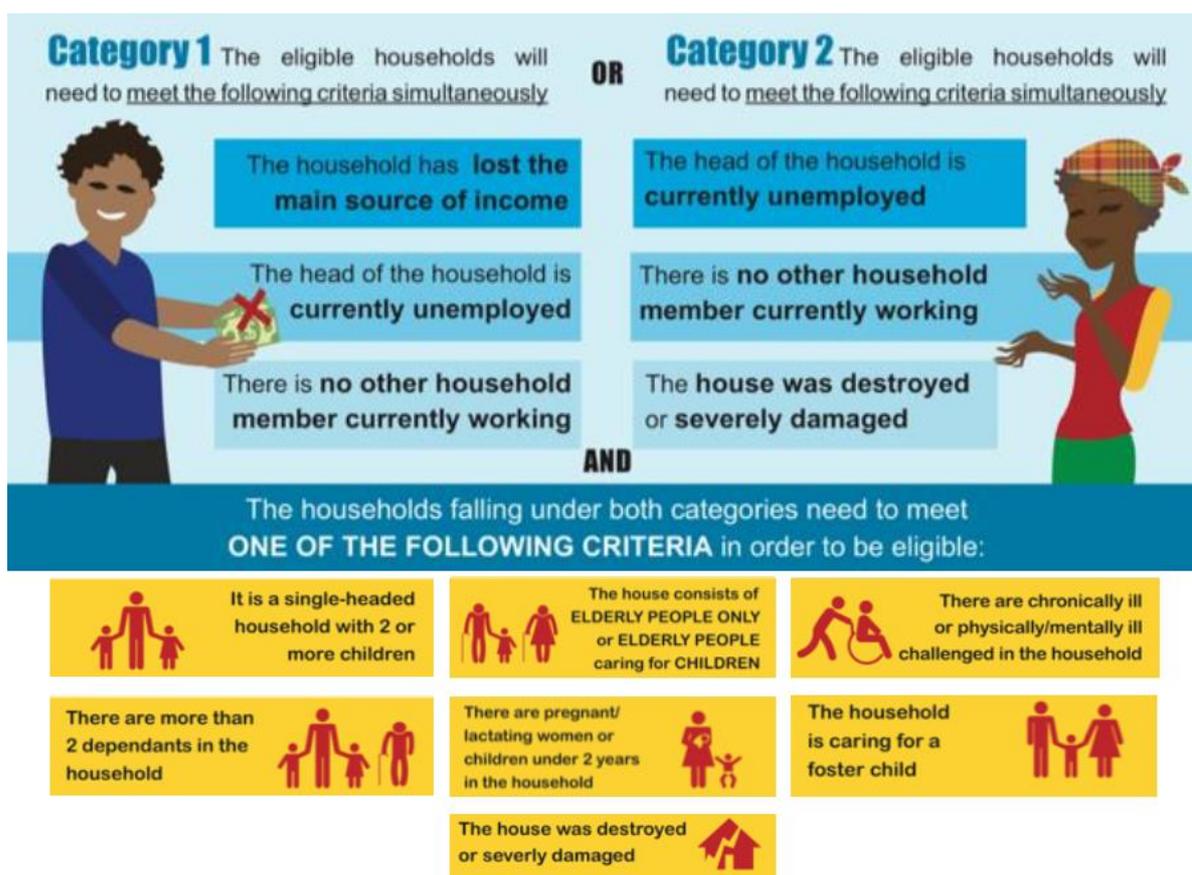
La expansión horizontal del PAP implicaba la necesidad de identificar a los más afectados. En el inicio de la respuesta, el gobierno de Dominica y CDEMA realizaron una Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (DANA, por sus iniciales en inglés). Sin embargo, por razones desconocidas para esta investigación, esta base de datos no estaba disponible al final y hubo que realizar otra evaluación.

La Evaluación de Vulnerabilidad y Necesidades (VNA, por sus iniciales en inglés) se lanzó a principios de noviembre como una iniciativa conjunta de los ministerios competentes, con el apoyo del PMA, UNICEF y otros asociados de la ONU, así como de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC, por sus iniciales en inglés). 'El cuestionario de la VNA se desarrolló a partir del formato de la DANA para obtener un panorama de los principales daños y necesidades de la población. La encuesta recopiló información que permitió identificar a los hogares que necesitaban asistencia. [...] La recopilación de datos se realizó principalmente en papel y los cuestionarios se digitalizaron posteriormente para permitir el análisis de los datos y el proceso de selección de los beneficiarios' (Gobierno de Dominica *et al.*, 2018). La VNA, realizada entre noviembre de 2017 y mediados de enero de 2018, llegó a 17.200 hogares del país (más del 80% de la población).

En la mayoría de los pueblos se establecieron comités de selección de beneficiarios (CSB), formados por cinco miembros, entre los que se encontraban los presidentes y secretarios de los consejos municipales, los líderes de la comunidad y miembros destacados de la comunidad (maestros, sacerdotes, enfermeras, etc.). Los CSB llevaron a cabo la VNA en sus respectivos pueblos.

Además de la VNA, se desarrollaron criterios de elegibilidad, de acuerdo con las características demográficas y socioeconómicas de los hogares, así como la magnitud de los daños. La Figura 4 resume los criterios de elegibilidad. Con base en esos criterios, la información de la VNA y su propio conocimiento de las condiciones de vida de los hogares en sus pueblos, en la mayoría de los casos los CSB se encargaron de preseleccionar a los beneficiarios, aunque esto debiera validarse con el análisis de los datos. Las listas finales fueron aprobadas por el MSSFAG luego de la validación del gabinete.

Figura 4: Criterios de elegibilidad de la TME



El valor de las TME fue de US\$90 por hogar por mes, con un adicional de US\$50 por niño para hasta tres niños, además de los beneficios del PAP para los participantes del programa. Los beneficiarios de las TME recibirían 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 derechos habituales.

Las TME se distribuyeron a los beneficiarios por medio de los mecanismos existentes de entrega del PAP, basados en gran medida en pagos manuales a través de los consejos municipales (véase la sección 4.2.2).

Los beneficiarios del PAP recibieron el primer pago de las TME en diciembre. Debido a los retrasos con la VNA y la aprobación de las listas presentadas por los CSB, los pagos de los beneficiarios no afiliados al PAP tuvieron que 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.

Tabla 2: Ciclos de pago de las TME

| | Dec-17 | Jan-18 | Feb-18 | Mar-18 |
|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|--------|
| Beneficiarios PAP | Transferencia mensual | | Transferencia bimensual | |
| No-beneficiarios PAP (grupo 1) | | Transferencia mensual | | |

| No-beneficiarios PAP (grupo 2) | | | | Pago único |
|-----------------------------------|--|--|--|---------------|
|-----------------------------------|--|--|--|---------------|

Fuente: Gobierno de Dominica *et al.*, 2018.

El gobierno de Dominica pidió apoyo al PMA para seguir prestando asistencia a los hogares más vulnerables cuyos medios de subsistencia siguen gravemente comprometidos y que, por lo tanto, correrían peligro durante la temporada de huracanes que comenzó oficialmente el 1 de junio. El gobierno de Dominica y el PMA realizaron una transferencia única de US\$135 (EC\$360) a las 25.000 personas que recibieron las TME. El objetivo del apoyo monetario es garantizar una asistencia continua para atender mejor las necesidades posteriores a los huracanes y, al mismo tiempo, prevenir el deterioro de las condiciones de los más vulnerables en caso de una emergencia de inicio rápido.

Más allá de la respuesta de las TME, es importante mencionar que el presupuesto del PNE se incrementó sustancialmente durante la emergencia,¹¹ lo que permitió al programa absorber una proporción sustancial de los desempleados. Esto parece ser una expansión horizontal del programa. Además, se ha informado que algunas de las actividades realizadas en el marco del componente de embellecimiento, como la limpieza de carreteras, ayudaron a las comunidades a recuperarse del choque. No tuvimos acceso a más información para analizar esta respuesta.

5.1 Algunas reflexiones sobre la experiencia de las TME

La decisión de las TME de usar los sistemas gubernamentales existentes fue innovadora y en gran medida ha sido evaluada como exitosa. Las respuestas a choques anteriores en el país, como la tormenta tropical Erika en 2015, no incluyeron la expansión del PAP, aunque sí implicaron el desarrollo de programas para proporcionar asistencia en efectivo y en especie. Por lo tanto, con las TME fue la primera vez que se utilizó la capacidad administrativa del mayor programa de asistencia social, el PAP, para proporcionar dinero en efectivo a los damnificados por un desastre en Dominica. Además, los resultados del ejercicio conjunto de balance de situación (Gobierno de Dominica *et al.*, 2018) y las entrevistas realizadas para esta investigación muestran altos niveles de satisfacción respecto de la respuesta de las TME. También, el estudio sobre el retorno de la inversión de las TME llegó a la conclusión de que 'la utilización del sistema de protección social, incluso sin inversiones, proporciona beneficios financieros y cualitativos en comparación con una tradicional respuesta en efectivo dirigida por el PMA y UNICEF' (PMA, *próximamente*).

Las demoras en la entrega de las TME a los beneficiarios no afiliados al PAP (ampliación horizontal) se debieron a una falta de preparación previa. Usar el PAP como medio para prestar asistencia fue algo que se decidió recién después del choque y, por lo tanto, hubo que diseñar una metodología para identificar a los hogares damnificados. Además, el hecho de que hubiera una evaluación de las necesidades básicas, la DANA, que luego debió sustituirse por la VNA, fue una de las principales razones del retraso.

Desde el punto de vista de la coordinación, las TME implicaron la coordinación de tres actores clave: el gobierno (incluidos los diferentes ministerios competentes), el PMA y

¹¹ El personal del programa informó al investigador que el presupuesto se había duplicado.

UNICEF. A pesar de los desafíos de la coordinación que siempre están presentes en este tipo de crisis, el hecho de que estos tres actores hayan logrado crear un programa de respuesta en un plazo tan corto y que hayan llegado a casi 25.000 personas es muy positivo.

Aunque el ejercicio de balance de situación presenta la respuesta como expansiones verticales y horizontales del PAP, en la práctica, las personas y los beneficiarios en particular la consideraron una respuesta humanitaria aparte, proporcionada por el PMA y UNICEF. Al respecto, podría considerarse una respuesta de tipo 'de respaldo', en la que el PMA y UNICEF se apoyaron en la capacidad administrativa del PAP para prestar apoyo.

Más importante que cómo categorizar la respuesta es la forma en que se la presenta a la población: ¿es un programa gubernamental que responde con el apoyo de la ONU o es la ONU la que responde recurriendo a los sistemas gubernamentales? La visión del PMA en la región de ALC, y presumiblemente también de UNICEF, no consiste únicamente en canalizar el apoyo a través de los sistemas gubernamentales (respaldo), sino en apoyar las respuestas del gobierno y, por lo tanto, ayudar a la población damnificada, y en fortalecer al mismo tiempo los sistemas gubernamentales en el largo plazo. El enfoque del PMA en materia de protección social reactiva frente a emergencias en ALC ubica a los gobiernos a la cabeza y tiene por objeto fortalecer el nexo entre lo humanitario y el desarrollo. Esta visión implica que los actores humanitarios y los donantes reduzcan su visibilidad. Esta es, por supuesto, una visión en el largo plazo y las experiencias como la de las TME todavía tienen a las agencias humanitarias y los donantes a la vanguardia, junto con el gobierno.

A continuación se presentan dos cuestiones adicionales y prácticas para reflexionar y considerar para futuras respuestas: 1) ¿Deberían ampliarse también las Pensiones Sociales en forma vertical? Los beneficiarios de las Pensiones Sociales que necesitaban ayuda deberían haber sido seleccionados mediante el proceso de selección de beneficiarios para la expansión horizontal del PAP. Sin embargo, la Pensión Social también podría haberse ampliado verticalmente de inmediato, para un prestar un apoyo rápido, en función de los recursos disponibles y otras cuestiones. 2) ¿Es conveniente limitar el subsidio familiar de las TME a tres hijos por hogar? Esta es una práctica bastante común en los programas regulares de transferencias monetarias en la región de ALC, y la razón suele estar relacionada con evitar la creación de incentivos perversos que puedan conducir a un aumento en las tasas de fecundidad. Sin embargo, en el caso de una respuesta humanitaria, que tiene una vida muy corta, este incentivo perverso no parece aplicar. El inconveniente de esta limitación es evidente: el monto recibido por miembro de hogar es menor en el caso de los hogares de gran tamaño.

6 Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias

En relación con la posibilidad de hacer que el sistema de protección social sea más reactivo, en Dominica coinciden dos realidades diferentes. Por un lado, el sistema de protección social aún está en proceso de desarrollo. Como se menciona en la sección 4, si bien existe una amplia gama de programas y servicios en el país, hay tres obstáculos principales: el alto nivel de fragmentación dentro del sector de protección social, la limitada capacidad de los ministerios y programas, y la ausencia de instrumentos operativos clave como los manuales de operaciones y los sistemas de gestión de datos. Esto se suma a la falta de un identificador único de ciudadanos, un desafío que excede al sector de protección social. Por otro lado, la experiencia de las TME muestra que, a pesar de las debilidades y limitaciones, la capacidad de la protección social de Dominica, y en particular la del PAP, puede utilizarse para proporcionar una asistencia monetaria a gran escala y eficiente después de un choque.

En este contexto, las siguientes son algunas recomendaciones para desarrollar un sistema de protección social más reactivo:

Fortalecer el sistema de protección social. La experiencia regional y mundial muestra que los sistemas más maduros suelen estar mejor preparados para responder (Beazley *et al.*, 2016, y OPM, 2015). Aunque no están diseñados para responder a situaciones de emergencia, la experiencia demuestra que los sistemas con mayor cobertura, recursos y capacidad administrativa, y con una mayor variedad de servicios y nivel de integración, generalmente están en mejores condiciones para responder a las crisis. Por lo tanto, el primer paso hacia un sistema de protección social reactivo es seguir fortaleciéndolo para que brinde la asistencia para la que ha sido creado. Una serie de estudios recientes ofrecen recomendaciones concretas para mejorar el sistema de protección social –por ejemplo, Banco Mundial (2017)– y, por lo tanto, aquí no cubrimos ese tema en detalle.

En cuanto al fortalecimiento del sector de protección social para prestar apoyo regularmente (no necesariamente asistencia frente a emergencias), hay dos aspectos fundamentales que vale la pena destacar: la revisión de los objetivos de los programas, las normas y los procedimientos que conducen a la elaboración de los **manuales de operaciones**, y la creación de **sistemas de gestión de información**. El gobierno de Dominica ya está abocado a estas dos iniciativas para el PAP, con el apoyo de UNICEF y el PMA (véanse los recuadros 1 y 3).

Desarrollar un nuevo plan de gestión de riesgos ante desastres y establecer el papel de la protección social en la preparación y respuesta frente a emergencias. La gestión nacional de riesgos ante desastres no se ha actualizado desde 2001 (véase el recuadro 4). Es importante revisar el plan a la luz de las disposiciones institucionales actuales y del pensamiento nacional y mundial acerca de la gestión de riesgos ante desastres. Esta sería la plataforma adecuada para definir el papel que debería desempeñar la protección social en la preparación y respuesta a situaciones de emergencia, si hubiera alguno.

El PAP ha demostrado claramente ser un mecanismo eficaz para la prestación de apoyo monetario y, por lo tanto, es probable que se convierta en el principal medio para las respuestas de la protección social. Sin embargo, vale la pena considerar el papel de los demás esquemas:

- Las Pensiones Sociales también podrían ampliarse verticalmente durante las crisis. Para tomar esta decisión respecto de las políticas, será importante analizar la superposición entre las poblaciones de beneficiarios del PAP y de las Pensiones Sociales.
- Considerar el fortalecimiento del enfoque de la gestión de riesgos ante desastres del PNE. Aquellos que están empleados por el programa podrían trabajar en actividades más relacionadas con la gestión de riesgos ante desastres antes, durante y después de las emergencias. Más allá de la limpieza de carreteras realizada en el componente de embellecimiento del PNE, este programa de empleo puede utilizarse como medio para fortalecer el conocimiento y la información que la población tiene respecto de la gestión de riesgos ante desastres, para preparar a la comunidad y los bienes públicos para los choques que comúnmente afectan al país, y para capacitar a la gente en la rápida prestación de alivio, entre otras cosas.
- El Programa de Alimentación Escolar parece tener poca capacidad de expansión rápida, por lo que puede no ser el mejor medio para proporcionar apoyo a gran escala. No cuenta con los medios para transportar suministros y tiene muy poco personal. Además, no cubre todas las escuelas del país.
- En relación con la SSD, quizás valga la pena explorar la idea de crear un subsidio de desempleo, que podría servir de apoyo para hacer frente a choques tanto idiosincrásicos como covariados.

A partir del nuevo plan de gestión de riesgos ante desastres, los ministerios y programas del sector de protección social tendrían que elaborar protocolos y desarrollar la capacidad para llevar a cabo las actividades de gestión de riesgos ante desastres que se les asignen. El actual trabajo del PAP en el desarrollo de su manual de operaciones y sistemas de gestión de datos ofrece una oportunidad para integrar la gestión de riesgos ante desastres en los procesos del programa.

Dada la naturaleza de los choques que afectan al país (véase la sección 2), que en cierta medida son previsibles, quizás sea conveniente vincular las respuestas de la protección social (y otras respuestas) a sistemas de alerta temprana. Disparadores pre-establecidos de una acción rápida pueden construirse utilizando los datos generados por los sistemas de alerta temprana y los pronósticos del tiempo (O'Brien *et al.*, 2018; Bastagli y Harman, 2015). Por lo general, estos disparadores se diseñan para que liberen fondos e inicien acciones tempranas cuando los índices alcanzan umbrales preestablecidos. Pueden conducir a respuestas automáticas o pueden utilizarse para informar el proceso de toma de decisiones a posteriori a fin de poner en marcha una acción temprana (Wilkinson *et al.*, 2018).

6.1 Sistema de focalización y gestión de datos

Los criterios y mecanismos de focalización del PAP deberían revisarse y documentarse. En dicha revisión, y si el plan de la gestión de riesgos ante desastres establece una función para el PAP en la respuesta a emergencias, se recomienda

incluir protocolos que permitan ampliarlo según lo previsto. Esto incluye revisar los criterios de elegibilidad de las TME y evaluar si deben ser los criterios utilizados en las respuestas futuras (incluso la cuestión de poner un tope al número de prestaciones por hijo por hogar, descrita en la sección 5.1).

En la misma línea, si se espera que los consejos municipales y otros líderes de la comunidad desempeñen un papel en la identificación de los hogares damnificados, será necesario brindarles la capacitación adecuada antes de que se produzca el choque.

Definir protocolos y mecanismos para la recopilación de datos después de un desastre y proporcionar la capacitación adecuada. Los desafíos que enfrentan la DANA y la VNA provocaron retrasos en la prestación de apoyo a través de las TME. A partir de esta experiencia, se recomienda crear un mecanismo distinto para futuras emergencias.

En cuanto a la gestión de datos, el país aún está lejos de desarrollar un registro social que pueda proporcionar información útil para ampliar las actividades de emergencia. En cambio, y como han propuesto otros estudios, es importante desarrollar sistemas de gestión de datos para el PAP y otros esquemas, y establecer protocolos para el intercambio y la seguridad de los datos. Esto también debería incluir protocolos de intercambio de datos y posiblemente acuerdos con organismos internacionales.

Es importante destacar que estas recomendaciones están en consonancia con las conclusiones del estudio sobre el retorno de la inversión de las TME, en el que se identifican dos áreas básicas de inversión para obtener respuestas más eficaces en función de los costos: la gestión de datos y los mecanismos flexibles de focalización (PMA, *próximamente*).

6.2 Mecanismos de entrega

El mecanismo de entrega del PAP demostró ser un medio eficaz para el pago de las TME. La entrega de los pagos de emergencia debería incluirse en el manual de operaciones, con los correspondientes protocolos y mecanismos de rendición de cuentas, y debería brindarse capacitación a los consejos municipales. También deberían tenerse en cuenta otros análisis relacionados con la seguridad de los empleados de los consejos municipales, a quienes generalmente se les asigna la tarea de transportar y manejar estos fondos, en especial cuando hay un aumento significativo del valor monetario del PAP antes del choque.

Las condiciones para una transición a los pagos electrónicos no parecen estar dadas aún. Según el PMA (*próximamente*), 'la inversión en un mecanismo de entrega más seguro y financieramente inclusivo, aunque facilite el proceso de distribución y supervisión, implica altos costos de funcionamiento, lo que hace que esta inversión no sea atractiva desde el punto de vista financiero'.

6.3 Coordinación y financiamiento

Si el plan de gestión de riesgos ante desastres establece un papel para la protección social en la respuesta frente a emergencia, entonces será necesario desarrollar una estrategia de financiación de riesgos ante desastres. Una opción factible es predefinir el uso de los pagos recibidos del seguro del CCRIF (véase la sección 4.2.3), incluido

el financiamiento de las respuestas de protección social. Otra opción es explorar el uso de líneas de crédito de contingencia, como la Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes (CAT-DDO, por sus iniciales en inglés) del Banco Mundial.

Habría que reforzar los mecanismos de coordinación en los distintos niveles. Para empezar, se recomienda fortalecer la capacidad de la OGD, que debería desempeñar un papel crucial en la coordinación de los diferentes agentes gubernamentales y no gubernamentales antes y después de las crisis, pero que en la actualidad tiene una capacidad muy limitada. También es necesario reforzar la coordinación con los organismos regionales, como CDEMA, y con las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, entre otras. Esto debería basarse en una relación a mayor largo plazo entre el gobierno y los organismos, más allá de la duración de una crisis, y en acuerdos prácticos y operativos que puedan permitir respuestas conjuntas rápidas. Por ejemplo, el gobierno de la República Dominicana y el PMA han firmado recientemente un acuerdo de cooperación para fortalecer la capacidad de respuesta y establecer protocolos para financiar las ampliaciones de la protección social en la respuesta a emergencias a gran escala.

Al reconocer el papel de CDEMA en Dominica y el Caribe, también habría que fortalecer su capacidad para asegurar que podrán apoyar a la OGD (y a las autoridades de gestión de desastres en todo el Caribe) para que desempeñe un papel importante en garantizar que los programas y sistemas de protección social sean reactivos frente a emergencias. Si bien el papel tradicional de la OGD y sus homólogos en gestión ante desastres de toda la región se ha centrado en la preparación y una respuesta más inmediata después de los choques, el huracán María demostró cuán importante es su participación en la recuperación temprana. Dada la limitada capacidad de recursos humanos de la OGD, es fundamental que CDEMA, como extensión de la OGD, defina más en detalle el papel de las entidades de gestión de desastres en la protección social reactiva frente a emergencias.

Por ejemplo, para garantizar que los sistemas de protección social sean reactivos frente a emergencias, es fundamental que la OGD desempeñe un papel en todos los aspectos de las inversiones en la preparación, desde la determinación de los mecanismos de focalización y la información sobre la vulnerabilidad necesarias para tomar decisiones con conocimiento de causa inmediatamente después de un choque hasta ofrecer asistencia técnica para comprender cómo podrían interrumpirse los mecanismos de entrega durante un desastre, pasando por la coordinación de la respuesta general de emergencia, lo que incluye la participación en la determinación de las necesidades de financiación antes de los choques (según la planificación de contingencia) y después de que se produzcan (según las evaluaciones).

Al mismo tiempo, los conocimientos de la OGD en materia de choques deberían combinarse con las claras fortalezas del MSSS para garantizar un enfoque basado en los sistemas respecto de la preparación de la protección social para ser reactiva frente a emergencias y de su utilización futura con esos fines.

Tabla 3: Resumen de las recomendaciones para una protección social reactiva frente a emergencias

| Proceso | Recomendaciones |
|---|--|
| Sistema de focalización y gestión de datos | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar protocolos para expansiones verticales y horizontales o una respuesta de respaldo, para el PAP y potencialmente también para el programa de Pensiones Sociales • Desarrollar un sistema de gestión de datos para el PAP y otros programas • Elaborar acuerdos y protocolos de intercambio y seguridad de datos • Capacitar al personal, a nivel central y local, que participará en la respuesta • Definir protocolos y mecanismos para recopilar datos después de un desastre y proporcionar la capacitación y recursos adecuados • Establecer estrategias de comunicación para el proceso de focalización en caso de emergencia |
| Mecanismos de entrega | <ul style="list-style-type: none"> • Incluir protocolos y mecanismos de rendición de cuentas en el manual de operaciones del PAP para transferir los pagos de emergencia • Proporcionar la capacitación adecuada a los consejos municipales |
| Coordinación y financiamiento | <ul style="list-style-type: none"> • Considerar la posibilidad de definir de antemano el uso de parte de los pagos del CCRIF para las respuestas de la protección social • Considerar la exploración de mecanismos alternativos de financiación, como créditos de contingencia y acuerdos con organizaciones internacionales • Fortalecer la capacidad de la OGD y su coordinación con otros organismos de respuesta • Fortalecer la coordinación con las agencias internacionales como la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias en Desastres (CDEMA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre la base de relaciones de mayor largo plazo (más allá de la duración de la crisis) <p>Establecer órganos de coordinación adecuados en el nuevo plan de gestión de riesgos ante desastres</p> |

7 Resumen y conclusiones

Dominica es una isla montañosa altamente expuesta a choques. El país se ve afectado por emergencias naturales casi todos los años y el cambio climático podría conducir a mayores riesgos en el futuro. El más reciente choque natural a gran escala fue el huracán María, de categoría 5, que azotó el país en 2017 y que tuvo consecuencias devastadoras. Además, Dominica también está expuesto a otros tipos de choques, como choques económicos, que podrían implicar una reducción de la afluencia de turistas, un cambio en los precios mundiales de los bienes importados y un menor flujo de remesas e inversiones de quienes emigran.

El gasto en asistencia social de Dominica es similar al promedio de los países de la OECO, al igual que la cobertura general y la generosidad de sus beneficios. Sin embargo, el sistema está muy fragmentado, con un gran número de programas que desempeñan funciones similares y que dependen de diferentes ministerios. La coordinación y el intercambio de información son limitados, lo que probablemente genere una duplicación de los esfuerzos. Los programas clave como el PAP carecen de las principales herramientas de gestión, como un manual de operaciones y un sistema de gestión de datos. Las normas y los procedimientos del programa no son claros, y los registros siguen siendo en papel.

En respuesta al huracán María, el gobierno de Dominica, el PMA y UNICEF pusieron en marcha las TME, proporcionando transferencias en efectivo no condicionadas a casi 25.000 personas (incluidos 6.000 niños). Las TME se apoyaron en los mecanismos del PAP para distribuir el apoyo en efectivo. Fue la primera vez que se amplió un programa de protección social para asistir a los damnificados por una catástrofe en Dominica. Esta experiencia ha sido evaluada ampliamente como exitosa.

Aunque el sistema de protección social de Dominica aún esté en proceso de desarrollo, con una serie de desafíos fundamentales, se ha demostrado que puede utilizarse eficazmente para prestar apoyo durante emergencias. Existen algunas áreas clave de inversión para mejorar la prestación regular de protección social y hacer que el sistema sea más flexible y más reactivo frente a emergencias de gran escala; estas son:

- Desarrollar un nuevo plan de gestión de riesgos ante desastres y establecer el papel de la protección social en la preparación y respuesta ante emergencias;
- Revisar los objetivos, normas y procedimientos de los programas que conducen a la elaboración de manuales de operaciones y herramientas de gestión, incluidos los protocolos que hacen posible que ciertos programas como el PAP se amplíen según lo previsto en el nuevo plan de gestión de riesgos ante desastres;
- Desarrollar sistemas de gestión de datos para el PAP y otros esquemas, y establecer protocolos para el intercambio y la seguridad de los datos y, posiblemente, acuerdos con organismos internacionales. Incorporar un análisis de vulnerabilidad en alguna encuesta de hogares diseñada para focalizar los programas de protección social. Crear un identificador único de ciudadanos que permita identificar a cada persona en el país y mejorar el intercambio de datos;

- Cuando falten datos, definir protocolos y mecanismos para recopilar datos y evaluar las necesidades luego de una catástrofe y proporcionar la capacitación adecuada.

La respuesta de las TME ha generado en Dominica un impulso para mejorar la capacidad de respuesta del sistema de protección social. El gobierno tiene la intención de trabajar en esa dirección y asociados como el PMA y UNICEF ya están brindando apoyo en consonancia con las recomendaciones anteriores. Además, los desafíos que enfrenta Dominica son comunes a otros países de la región del Caribe Oriental, afectados por desastres recurrentes. En este sentido, CDEMA desempeñará un papel importante en el apoyo a los gobiernos para que realicen las inversiones necesarias para que sus sistemas de protección social sean más reactivos, en la promoción del intercambio de ideas y experiencias dentro de la región, y en la integración de las medidas de protección social en las estrategias y sistemas nacionales de gestión de riesgos ante desastres.

Bibliografía

- ACAPS (2017) 'Dominica Country Profile.'
- ACAPS (2018) 'The Impact of Hurricane Maria in Dominica.'
- Banco Mundial (2017) 'Dominica's Social Protection Assessment.'
- Banco Mundial (s.f.) 'Disaster risk management in Latin America and the Caribbean region: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery country notes.' Washington DC., USA.
- Barca, V. (2017) 'Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries'. Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Bastagli, F. y Harman, L. (2015) 'The role of index-based triggers in social protection shock response'. Overseas Development Institute.
- 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 WFP.
- CEPAL (2015) *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*. ECLAC Books, No. 136 (LC/G.2644-P), Santiago, CEPAL.
- Gabrielle, T. (2018) 'Dominica Social Protection Information Management System'. WFP.
- GFDRR (s.f.) 'Disaster Risk Management in Latin America and the Caribbean Region: GFDRR Country Notes – Dominica'.
- Gobierno de Dominica (2001) 'National Disaster Plan.'
- Gobierno de Dominica (2014) 'Disaster Risk Reduction Country Profile.' OGD.
- Gobierno de Dominica (2017a) 'Post-Disaster Needs Assessment Hurricane Maria.'
- Gobierno de Dominica (2017b) 'Economic and Social Review for Fiscal Year 2016–2017.'
- Gobierno de Dominica, WFP y UNICEF (2018) 'Joint Emergency Cash Transfer for Dominicans Most Affected by Hurricane Maria. Stocktaking Exercise.'
- O'Brien, C., Scott, Z., Smith, G., Barca, V., Kardan, A., Holmes, R., Watson, C. y Congrave, J. (2018) 'Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report'. OPM, Oxford, Reino Unido.
- OPM (2015) 'Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection'. Oxford: OPM.
- OPM (2016) 'DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review'. Oxford: OPM. Febrero.
- PMA (*próximamente*) 'Return on investment study: sock-responsive social protection in Dominica.'
- Wilkinson, E., Weingärtner, L., Choularton, R., Bailey, M., Todd, M., Kniveton, D. y Cabot Venton, C. (2018) 'Forecasting hazards, averting disasters: Implementing forecast-based early action at scale.' Overseas Development Institute.

Anexo A Lista de entrevistados

| Person | Institution |
|--|---|
| Sra. Helen Royer – Secretaria Permanente | Ministerio de Asuntos Eclesiásticos, Familia y Asuntos de Género |
| Sra. Sherma John - Representante | Banco Central del Caribe Oriental |
| Sam Carrette y Dra. Kyra Paul | Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico |
| Sr. Kelder Darroux - Ministro | Ministerio de Información, Ciencia, Telecomunicaciones y Tecnología |
| Sra. Pamela Guiste - Coordinadora del Programa de Alimentación Escolar | Ministerio de Educación |
| Sr. Fitzroy Pascal - Coordinador Nacional de Desastres | Oficina de Gestión de Desastres |
| Sr. Reginald Thomas – Secretario Permanente | Ministerio de Agricultura y Pesca |
| Sr. Jan-Willem Wegdam | OIM |
| Sr. James Jones – Gerente de Operaciones | Federación Internacional de la Cruz Roja |
| Sra. Janice Jean-Jacques Thomas - Directora | Seguridad Social de Dominica |
| Sra. Letitia Lestrade-Wyke – Secretaria Permanente | Ministerio de Salud y Servicios Sociales |
| Sra. Emeline Honore - Coordinadora | PNE |
| Sr. Glenroy Toussaint - Comisionado | Gobierno local |
| Sr. Leroy Morvan | Director de Bienestar |
| Sra. Jermaine Jean-Pierre - Directora | Unidad de TIC - Ministerio de Información, Ciencia, Telecomunicaciones y Tecnología |
| Sr. Ian King – Jefe de Oficina | UNDP |
| Sr. Christopher Turton – Oficial de Protección Social | UNICEF |