

SALVAR  
VIDAS  
CAMBIAR  
VIDAS

Serie de Estudios Ocasionales N° 26



Programa  
Mundial de  
Alimentos



## La protección social y el cambio climático

La visión de la Oficina Regional del WFP para América Latina y el Caribe para promover la adaptación al cambio climático a través de la protección social

Noviembre 2019

Copyright © WFP 2019

Quedan reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio — electrónico o mecánico—, mediante fotocopia ni de ninguna otra manera, sin la autorización previa del WFP.

**Este documento puede consultarse en línea ent <https://www.wfp.org/content/occasional-paper-26-social-protection>**

Los autores son responsables de la selección y la presentación de los datos que contiene esta publicación y de las opiniones expresadas aquí, que no son necesariamente las del WFP ni lo comprometen.

Crédito de la foto de portada: WFP/Rocío Franco.

Serie de Estudios Ocasionales N° 26

## **La protección social y el cambio climático**

**La visión de la Oficina Regional del WFP para América Latina y el Caribe para promover la adaptación al cambio climático a través de la protección social**

**Dra. Ana Solórzano**

Oficial de Programa de Políticas, Unidad de Protección Social y Nutrición, Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos para América Latina y el Caribe

**Dra. Iliana Cárdenes**

Asesora, Oxford Policy Management

**Noviembre de 2019**

Sugerencia para citar: Solórzano, A. y Cárdenes, I. 2019. "Social protection and climate change: WFP Regional Bureau for Latin America and the Caribbean's vision to advance climate change adaptation through social protection". Programa Mundial de Alimentos en colaboración con Oxford Policy Management.



# Prefacio

El impacto del cambio climático en América Latina y el Caribe (ALC) será considerable. Esto se debe a la dependencia económica de la región en la agricultura y a la baja capacidad de adaptación de su población frente a múltiples riesgos climáticos regionales, como el aumento del nivel del mar, el derretimiento de los glaciares, y los fenómenos meteorológicos y brotes de enfermedades extremos. Esta vulnerabilidad se ve exacerbada por las recientes tendencias socioeconómicas, como la alta desigualdad, el aumento de la población y la aceleración de la urbanización.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tiene por objeto promover los esfuerzos de los gobiernos nacionales para aumentar la resiliencia y la capacidad de adaptación de la población en condiciones de pobreza y las personas en situación de vulnerabilidad, así como promover la integración de las medidas relacionadas con el cambio climático en las políticas, estrategias y planificación nacionales. También apunta a la creación de sistemas de protección social que permitan a todas las personas gozar de las necesidades básicas para vivir.

La adaptación al cambio climático debe enmarcarse en términos de justicia social. Para ello es necesario comprender mejor cómo la protección social puede apoyar la adaptación al cambio climático de los hogares más vulnerables y pobres, y lograr la reducción de la pobreza.

Es en este contexto que el WFP ha desarrollado este artículo de reflexión en colaboración con OPM. Su objetivo es proporcionar una mayor comprensión de cómo la protección social puede apoyar la adaptación al cambio climático de los hogares pobres y vulnerables. En este documento no solo se repasan los diferentes marcos teóricos que analizan los vínculos entre la protección social y el cambio climático, sino que también se señalan varios puntos de entrada y consideraciones de diseño para determinadas herramientas de la protección social para mejorar la adaptación al cambio climático. También se ofrece una descripción de algunas de las actividades relacionadas con el clima que podrían vincularse a la programación de la protección social.

Esperamos que este documento y los conceptos, principios y herramientas que presenta ayuden a informar a la planificación a nivel de país de la asistencia técnica dentro de los países de la región de ALC y más allá. También deseamos que este estudio contribuya a los debates globales y a una mejor comprensión de los vínculos entre la protección social y la adaptación al cambio climático.



**Miguel Barreto**  
Director Regional del WFP para América Latina y el Caribe



WFP/Rocío Franco

## Reconocimientos

Este estudio fue llevado a cabo por la Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos (WFP) para América Latina y el Caribe en colaboración con Oxford Policy Management (OPM).

La Dra. Ana Solórzano del WFP es la principal autora y la Dra. Iliana Cárdenas de OPM es la coautora. Clare O'Brien, Giulia Baldi, Alessandro Dinucci y Kathryn Milliken del WFP hicieron aportes fundamentales.

Estamos sinceramente agradecidas a la Oficina Regional del WFP para América Latina y el Caribe por haber creado un entorno propicio, además de haber brindado un apoyo financiero y técnico sin el cual este estudio no habría sido posible. En particular, estamos muy agradecidas a Giorgia Testolin y Marc André Prost.

Un agradecimiento especial a Sarah Laughton y Juan Gonzalo Jaramillo de la Unidad de Protección Social, de la sede central del WFP, por su valioso y estratégico apoyo y asesoramiento.

También se recibieron observaciones y comentarios perspicaces de Rossella Bottone, Elena Gañán, Margherita Giordano y Josh Ling del WFP, y de Rodolfo Beazley, Valentina Barca y Felicity Le Quesne de OPM. Agradecemos al Dr. Tim Morris por su ayuda editorial.



# Tabla de contenidos

Prefacio .....	ii
Reconocimientos .....	ii
Tabla de contenidos.....	iii
1. Introducción .....	2
1.1 El cambio climático en la literatura sobre protección social .....	4
1.2 Principios clave para la protección social en el contexto del cambio climático.....	7
2. Vínculos con actividades relacionadas con el clima.....	9
2.1. Información y análisis del clima .....	9
2.2. Información sobre el clima y focalización .....	11
2.3. Información del clima y alerta temprana .....	13
2.4. Financiamiento basado en pronósticos .....	14
2.5. Seguros de riesgo climático para los hogares pobres .....	16
2.6. Promover la coordinación institucional .....	19
3. Implicaciones de las herramientas de protección social para apoyar la adaptación .....	21
3.1. Transferencias sociales .....	22
3.2. Alimentación de cosecha propia en la escuela .....	25
3.3. Programas de acumulación de activos (a través de inversiones ganaderas) .....	26
3.4. Programas de empleo público .....	27
3.5. Programas integrados de protección social.....	30
4. Observacionales finales .....	35
Referencias bibliográficas.....	36
Lista de abreviaturas .....	40
Glosario de términos clave .....	42

# Resumen ejecutivo

Saber de qué manera la protección social puede aumentar la resiliencia de los más vulnerables al cambio climático y lograr la reducción de la pobreza es fundamental para buscar políticas que enmarquen la adaptación en términos de justicia social.

Se han desarrollado algunos marcos para comprender cómo es la protección social basada en el riesgo y para explorar cómo vincularla con la gestión del riesgo de desastres y los enfoques de resiliencia al cambio climático.

Este artículo de reflexión presenta una visión de cómo la protección social puede apoyar a hogares para enfrentar el cambio climático y muestra cómo éste presenta desafíos distintivos para la programación de la protección social que suelen diferenciarse de los de otros desastres y choques.

Nuestro punto de partida es que, dada la incertidumbre en torno al cambio climático, la protección social representa una forma clave de inversión de poco arrepentimiento ("low-regret"), que se ocupa de apoyar el alivio tanto de la pobreza como de la vulnerabilidad al cambio climático.

La base de esta visión es que la protección social debería mejorar o apoyar la adaptación de los hogares al cambio climático. Esto implica:

- I. **Reconocer la incertidumbre respecto del cambio climático.**
- II. **Dar prioridad a las consideraciones de seguridad alimentaria y nutrición.**
- III. **Apoyar las estrategias de adaptación de los hogares en el largo plazo.**
- IV. **Evitar la mala adaptación.**
- V. **Comprender las tensiones.**
- VI. **Definir los objetivos de la resiliencia.**
- VII. **Mejorar el medio ambiente.**
- VIII. **Ajustar los programas al contexto.**
- IX. **Reconocer incluso las contribuciones más pequeñas.**
- X. **Trabajar en todas las disciplinas.**

Se presentan los vínculos con las principales actividades relacionadas con el cambio climático que pueden fomentar la adaptación.

## • **Proyecciones y modelos del cambio climático.**

Dada la dificultad de predecir los efectos específicos del cambio climático, los profesionales de la protección social deben aprender a planificar frente a la incertidumbre. Los modelos climáticos pueden evaluar la variabilidad climática actual y futura, y así permiten una mejor comprensión de las evaluaciones de vulnerabilidad, incluyendo efectos en la seguridad alimentaria y la desnutrición. Estos análisis pueden ayudar a informar a diferentes opciones de protección social y asegurar que estas son viables en diversas situaciones posibles y evitan la mala adaptación.

- Especialmente en el caso de las crisis previsibles, los **sistemas de alerta temprana (EWS, por sus siglas en inglés)** pueden ayudar a aumentar la resiliencia al responder a las crisis antes de que estas se produzcan. Los sistemas de acción temprana están diseñados para poner en marcha una acción anticipada antes de una emergencia para mitigar sus efectos y aumentar la resiliencia frente a los choques. El uso y la vinculación de los sistemas de alerta temprana con los planes existentes de protección social puede mejorar su impacto en la protección de los medios de vida de las poblaciones en riesgo. Así, pueden mitigar los impactos previstos de los choques.

- Si se lo vincula adecuadamente con los sistemas nacionales de protección social, el **financiamiento basado en pronósticos (FbF, por sus siglas en inglés)** tiene el potencial no solo de ayudar a suavizar los choques relacionados con el clima, y así evitar retrocesos en el desarrollo, sino también de permitir a las personas pobres y vulnerables manejar los riesgos climáticos de manera más eficaz y proactiva. Esto incluye conectar el sistema de protección social con un financiamiento predecible que le permita ser más autosuficiente a lo largo del tiempo.

- Los **seguros contra el riesgo climático** podrían desempeñar un papel importante de protección y promoción para los hogares pobres expuestos al riesgo climático. En combinación con una protección social sólida, los seguros contra el riesgo climático pueden proteger a personas de diferentes tipos de choques y niveles de vulnerabilidad. La seguridad que ofrecen podría permitir a las personas asumir riesgos más inteligentes e impulsar su productividad, y así construir

caminos hacia la prosperidad.

- Como complemento de estas actividades, pueden vincularse **intervenciones de comunicación para el cambio social y de comportamiento (CCSC)** a los programas de protección social con el propósito de apoyar los cambios de comportamiento hacia la adaptación, considerando los diferentes factores favorables y las barreras para la adaptación al cambio climático. Estas acciones tienen como objetivo abordar algunos de los valores, preferencias y normas sociales que influyen en los comportamientos, incluida la mala adaptación.

Un elemento fundamental para este pilar es asegurar **la coordinación y la colaboración** entre los actores vinculados a la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres y la protección social. Garantizar la complementariedad de los sistemas, en lugar de sobrecargarlos o duplicarlos, puede ser el primer paso. Un sistema de información sólido que reúna información y datos sobre la producción, la productividad y los desafíos también beneficiará la coordinación.

Algunas experiencias en la prestación independiente de protección social proporcionan un buen punto de entrada desde el cual apoyar la adaptación al cambio climático y la resiliencia. En este sentido, se exploran también las características diferenciales de diseño e implementación en la protección social que pueden ayudar a mejorar explícitamente la adaptación al cambio climático en los programas regulares de protección social:

- Las **transferencias sociales** pueden incluir tanto transferencias en efectivo como en especie. La literatura ha identificado este tipo de programas como merecedores de una mayor investigación y un mayor desarrollo de su potencial para mejorar la resiliencia. Pueden ser herramientas eficaces para apoyar el acceso de las personas a los alimentos, lo que resulta en un mayor consumo de alimentos de mejor calidad, incluyendo en el contexto del cambio climático. Las transferencias monetarias pueden apoyar la anticipación del riesgo, y esto mejora la capacidad de adaptación de los hogares. El dinero en efectivo puede acumularse como ahorro y como un mecanismo de autoseguro al que se puede recurrir y liquidar en momentos de crisis. Las transferencias sociales requieren varias consideraciones de diseño, como la

previsibilidad, la flexibilidad, el valor y la duración, si el objetivo es que fomenten de manera sostenible la capacidad de adaptación.

- Los **programas de alimentación escolar** aumentan el acceso y el consumo de alimentos de calidad para los estudiantes y liberan recursos que pueden mejorar la seguridad alimentaria de sus familias. Esto contribuye a reducir las tasas de abandono escolar y, al aumentar el capital humano de los niños, mejora las perspectivas de empleo de los adultos. Las escuelas proporcionan a los agricultores locales una salida previsible para sus productos, lo que conduce a ingresos estables, más inversiones y una mayor productividad. El programa también puede dar acceso a mercados predecibles y oportunidades de subsistencia para los pequeños agricultores de las mismas comunidades. Muchos de esos beneficios también influyen en la capacidad de adaptación de las poblaciones rurales. Los programas de alimentación escolar pueden servir de plataforma para prestar otros servicios y llegar a los niños en edad escolar, promover el conocimiento y las innovaciones, y fortalecer las capacidades de los hogares y las comunidades, al tiempo que se obtienen resultados satisfactorios en la adaptación al cambio climático
- Los **programas de inversión en activos**<sup>1</sup> (a través de inversiones en ganado) buscan mejorar la seguridad alimentaria y aumentar los ingresos de los más pobres. Cuando se trata del cambio climático, tiene que haber compensaciones. Por ejemplo, la producción ganadera tiene una alta "huella" de carbono, específicamente el metano producido por los animales. Estudios recientes proponen diferentes opciones para mejorar la alimentación del ganado, como un medio para impulsar la producción de carne y leche y, al mismo tiempo, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Se ha vuelto evidente que el pasto tiene cualidades respetuosas con el clima, ya que evita la erosión del suelo y almacena más carbono en su estructura radicular más profunda, y así impide la liberación de óxido nitroso, un potente GEI, de los suelos.
- Los **programas de empleo temporal** tienen el potencial de mejorar la capacidad de adaptación de los hogares con la creación de activos que podrían aumentar la resiliencia frente a futuros choques, ya sea permitiendo la diversificación y adaptación de los

1. No hay que confundir estos programas con los programas de Asistencia Alimentaria para la Creación de Activos (FFA, por sus siglas en inglés). En este estudio, los programas de acumulación de activos se entienden como programas implementados por los gobiernos nacionales que se centran en inversiones pecuarias.

medios de vida o protegiendo mejor del choque. Para tener éxito, deben garantizar una teoría de cambio coherente, alineada con la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, e identificar dónde los activos comunitarios pueden tener un impacto a largo plazo en los medios de subsistencia. Los programas deben ser regulares en lugar de ser solo temporales o de una única vez. Además, el tamaño de las transferencias, la focalización, la escalabilidad, la calidad de los activos, la consideración del contexto local y las sinergias con otras intervenciones también influirán en el potencial impacto en la resiliencia

- Los **programas integrados**, incluidos los programas “Cash Plus”, podrían apoyar la adaptación mediante la promoción de actividades que generan ingresos y la diversificación de los medios de subsistencia. Al promover oportunidades y estrategias para hacer frente a los riesgos futuros, pueden aumentar la resiliencia frente a amenazas. La transformación de los medios productivos de subsistencia, junto con una protección y adaptación a las cambiantes condiciones climáticas, en lugar de limitarse a reforzar los mecanismos de afrontamiento, es fundamental. Estas actividades pueden apoyar la capacidad de adaptación porque

proporcionan oportunidades económicas sostenibles frente al cambio ambiental. Estos programas también deberían proporcionar un medio para fortalecer los medios de vida. Esto no significa que las personas deban abandonar los medios tradicionales de subsistencia considerados sensibles al clima, ya que hay evidencia de que estos medios de vida también fortalecen la resiliencia de los hogares. Por lo tanto, los beneficios potenciales de la diversificación del riesgo deben sopesarse en relación con los costos de oportunidad de la desinversión en proyectos de alto rendimiento.

El WFP puede dedicarse a prestar asistencia técnica y apoyo en materia de políticas, y a facilitar el diálogo entre diferentes instituciones y socios para apoyar los programas de protección social que se adecuan más al clima. Dado que se trata de una esfera emergente, una de las prioridades es la sensibilización y abogacía. Es probable que también resulten útiles los talleres de trabajo, las visitas de campo, y las visitas y el diálogo regionales Sur-Sur. El objetivo es aumentar los conocimientos sobre la protección social en esta área con la difusión de buenas prácticas y aprender a partir de ejemplos concretos.



# 1 Introducción

**Entre los efectos más significativos del cambio climático se encuentra el posible aumento de la inseguridad alimentaria y la desnutrición.** Los hallazgos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) indican que el cambio climático podría aumentar el riesgo de hambre y desnutrición en hasta un 20 por ciento para 2050. El cambio de los patrones climáticos podría causar la pérdida de cultivos y ganado y, por lo tanto, afectar el consumo de calorías, y la cantidad y diversidad de alimentos en la dieta. Los choques relacionados con el clima afectan la diversidad de la dieta y reducen el consumo general de alimentos, con algunos efectos perjudiciales generales en el largo plazo, entre los cuales se encuentra el retraso en el crecimiento. El cambio climático podría exacerbar los problemas de salud a través de cambios en los patrones de las enfermedades, así como con prácticas inadecuadas de cuidado debido a la presión de los medios de vida sobre las madres. Asimismo, las sequías pueden provocar la pérdida de ciertos tipos de alimentos nutritivos y tener un impacto en las tasas de desnutrición (WFP, 2014). Además, se prevé que la presión de las enfermedades y las plagas aumentará<sup>2</sup>, junto con una reducción de la disponibilidad de agua para la producción de alimentos y otros usos en las zonas semiáridas y los Andes tropicales (CEPAL, 2016).

También se prevé que aumentará la frecuencia de fenómenos meteorológicos graves, como las tormentas y los huracanes en América Central y el Caribe. Durante la década de 2000, hubo 39 huracanes en América Central y la cuenca del Caribe, en comparación con 15 en la década de 1980 y solo 9 en la década de 1990s.

La región de ALC también experimentará nuevas subidas del nivel del mar, que, según lo informado, han variado de 2 a 7 mm/año entre 1950 y 2008. En circunstancias de emisiones bajas, es probable que se encuentre en el rango de 26-55 cm para las dos últimas décadas del siglo XXI, y de 45-82 cm en situaciones de emisiones altas. Esto se sumará al riesgo de daños significativos por las marejadas ciclónicas asociadas a estas tormentas tropicales (IPCC, 2013; ODI, 2014) y afectará especialmente a los pequeños estados insulares del Caribe. Además, varios millones de personas viven en la trayectoria de los huracanes y

en las zonas costeras, lo que las vuelve vulnerables a la elevación del nivel del mar, las marejadas ciclónicas y las inundaciones costeras (McGranahan et al., 2007; Trab Nielsen, 2010).

**Se espera que el cambio climático acentúe las vulnerabilidades y desigualdades preexistentes.** Muchos grupos de la población, en particular los grupos indígenas y afrodescendientes, están excluidos socialmente y tienen una influencia política limitada, menos capacidades y oportunidades para participar en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas, y por lo tanto, son menos capaces de aprovechar el apoyo del gobierno para adaptarse al cambio climático (Moser y Ekstrom, 2010). Esto también aplica a las personas con discapacidad, las mujeres, los niños, los ancianos, y otros grupos marginados por su identidad (Chaplin et al., 2019).

**Los pobres rurales en general corren el riesgo de ser los más afectados por el cambio climático debido a la combinación de factores sociales y climáticos que exacerban su vulnerabilidad.** En 2010, la tasa de pobreza rural fue el doble de alta que la urbana. En cuanto a la pobreza extrema, fue cuatro veces más alta (FIDA, 2013). La ocurrencia de tensiones y choques climáticos —como las sequías no estacionales, las estaciones cambiantes, que tardan en llegar o en irse, los huracanes o las inundaciones— tiene un efecto negativo en los medios de vida y los bienes rurales, lo que reduce el bienestar. Su dependencia en la agricultura de secano a pequeña escala, los recursos naturales, los sistemas de conocimiento y la cultura tradicionales, y su escaso acceso a infraestructura y tecnología vuelven a los pobres rurales en individuos altamente vulnerables al cambio climático (Reyer et al., 2015).

**La adaptación al cambio climático plantea cuestiones críticas de justicia social, ya que las personas que más sufrirán los impactos negativos del cambio climático son también las que menos han contribuido a las emisiones de GEI.** “Están en juego cuestiones de justicia en las respuestas a una gran externalidad global, la necesidad de proteger los beneficios del pasado y el futuro del desarrollo, y las repercusiones globales potencialmente

2. Esto aplica tanto a las enfermedades humanas como a las plagas agrícolas, por ejemplo, la roya del café que ha devastado cultivos de café en toda América Central, ya que las zonas montañosas favorecidas por los caficultores se han calentado lo suficiente para albergar el hongo incluso a altitudes de hasta 5000 pies.
3. Según el IPCC (Kunreuther et al., 2014), existen incertidumbres en cuanto a las respuestas climáticas a las emisiones de GEI y sus impactos relacionados. Hay incertidumbres incluso mayores respecto de los efectos de los cambios en el sistema climático sobre los seres humanos y el sistema ecológico, así como de sus costos para la sociedad. Existe una incertidumbre similar en cuanto a las fuentes y los sumideros de GEI, tanto históricos como actuales, derivados del uso de la energía, la industria y los cambios en el uso del suelo. La falta de conocimientos hace que sea especialmente difícil estimar cómo evolucionarán los flujos de GEI en el futuro en condiciones de concentraciones elevadas de CO<sub>2</sub> en la atmósfera y su impacto en los procesos climáticos y ecológicos. Es probable que la utilización de tecnologías sea el principal factor de emisiones de GEI y un importante generador de vulnerabilidad climática. Existe incertidumbre en cuanto a la rapidez del aprendizaje, las políticas que pueden acelerar el aprendizaje y los efectos del aprendizaje acelerado en el despliegue de las nuevas tecnologías.

graves de no abordar el cambio climático de manera eficaz” (Heltberg et al., 2009: 90). El cambio climático y sus efectos indirectos y proliferantes siguen siendo muy inciertos y, por lo tanto, muy impredecibles<sup>3</sup>. Por lo tanto, los países deben **adaptarse a la incertidumbre**. Si la adaptación no es posible o suficiente, habrá pérdidas y daños.

**Los países han avanzado en la incorporación de la adaptación al cambio climático en las políticas, los planes y los programas de desarrollo.** El Acuerdo de París, dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>4</sup>, tiene como objetivo fortalecer la respuesta global a los efectos adversos del cambio climático en las personas y los ecosistemas. Esto incluye limitar el aumento de la temperatura media del mundo a un nivel muy inferior a los 2 °C sobre los niveles preindustriales y aumentar la capacidad de las instituciones de los sectores público y privado para adaptarse a circunstancias cada vez más adversas. El Acuerdo de París reconoce que la adaptación es un componente clave de la respuesta mundial al cambio climático en el largo plazo para proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas (artículo 7).

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*<sup>5</sup> incorpora la importancia de promover los esfuerzos de los países para “aumentar la resiliencia de los pobres y de quienes se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros choques y desastres económicos, sociales y ambientales” (Objetivo 1, SDG, 2015). Busca tomar medidas urgentes para “fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los peligros relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países”, integrando al mismo tiempo “las medidas para el cambio climático en las políticas, las estrategias y la planificación nacionales” (Objetivo 13, SDG, 2015). La Agenda apunta claramente a crear sistemas de protección social que permitan a todas las personas gozar de las necesidades básicas para vivir.

El principal informe anual de 2018, *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo*<sup>6</sup> (SOFI, por sus siglas en inglés), recomienda una mayor integración entre los sectores institucionales, así como el uso de la protección social para hacer frente a estos obstáculos (FAO, 2018).

Hay grandes desafíos. Entre ellos se incluyen prioridades nacionales que compiten entre sí, desafíos de concientización y capacidad, recursos financieros, barreras institucionales, límites biofísicos a la adaptación de los ecosistemas y factores sociales y culturales (ODI, 2014).

**La falta de conciencia plena de la importancia de la planificación para la adaptación al cambio climático puede dar lugar a que la acción climática no se considere una prioridad política en muchos países.**

Esto ocurre especialmente cuando hay otras prioridades humanitarias que compiten entre sí y cuando faltan los fondos, capacidades institucionales y experiencia necesarios. Es esencial superar estas dificultades lo antes posible para proteger a los más vulnerables a los impactos del cambio climático.

Este documento pretende complementar el estudio sobre Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe (Beazley et al., 2019), pero no se centra en los temas que allí se abordan: generar evidencia e informar sobre las prácticas para mejorar la preparación y la respuesta ante emergencias, así como flexibilizar los sistemas nacionales de protección social en ALC. En cambio, proporciona aquellos elementos que se relacionan de manera más distintiva con la adaptación al cambio climático.

Si bien este trabajo se centra en ALC, los diferentes conceptos y herramientas que se presentan a continuación aplican de manera más amplia a otras regiones donde opera el WFP. Las decisiones específicas sobre qué herramientas utilizar en cada país siempre dependerán del contexto.

Después de esta breve introducción, en la siguiente sección se analizan brevemente los diferentes marcos teóricos elaborados para analizar los vínculos entre la protección social y la adaptación al cambio climático, incluidos aquellos relacionados con la resiliencia. Luego, se describen algunas actividades relacionadas con el clima que podrían vincularse con la programación y la aplicación de la protección social para apoyar la adaptación. En la última sección se presentan las consideraciones de diseño para determinadas herramientas de protección social para que estas puedan apoyar mejor la adaptación al cambio climático.

4. <https://unfccc.int/>

5. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

6. <https://data.unicef.org/resources/sofi-2018/>

## 1.1 El cambio climático en la literatura sobre protección social

Hasta hace unos años, se había observado poca fertilización cruzada entre las comunidades de protección social, de adaptación al cambio climático y de gestión del riesgo de desastres. Los especialistas se sentaban en sus silos, ya sea ignorando o sin ser conscientes de sus puntos en común y sus agendas superpuestas, o incapaces de superar las limitaciones institucionales o la mala comunicación que les impedía trabajar juntos (Arnall *et al.* 2010).

El marco de la protección social adaptativa (Davies *et al.*, 2009), desarrollado por el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex con el apoyo del Banco Mundial y el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), fue el primer esfuerzo académico por explorar los vínculos entre la protección social, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Este marco tiene como objetivo “abordar simultáneamente las condiciones inseguras de vida,

contrarrestar las causas subyacentes de la vulnerabilidad y promover la capacidad de las personas para adaptarse a un clima cambiante” (Arnall *et al.* 2010:1).

El marco de la protección social adaptativa busca dar lugar a intervenciones de protección social que tengan como objetivo apoyar el desarrollo y reducir la vulnerabilidad al cambio climático. Se basa sobre la idea de la naturaleza interrelacionada de los choques y las tensiones que los pobres enfrentan en la actualidad, y las potenciales sinergias que se pueden obtener de un enfoque multidisciplinario.

**La atención debería centrarse en las potenciales sinergias entre las funciones económicas de la protección social (protección, prevención, promoción) y sus funciones sociales (transformación).** Esta perspectiva pone de relieve “el potencial de ciertas medidas de protección social para contribuir al crecimiento y la productividad, y a la gestión de riesgos y/o la equidad social, ya sea mediante el logro de ambos objetivos en simultáneo o mediante la vinculación con otras intervenciones” (Sabates-Wheeler and Devereux 2007:27).

**Recuadro 1 – Protección Social de Adaptación, primer marco**

Categoría de protección social	Herramientas de protección social	Beneficios en la adaptación y en la reducción de riesgo de desastres
De provisión (estrategias de afrontamiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prestación de servicios sociales</li> <li>- transferencias sociales básicas (alimentos/efectivo)</li> <li>- planes de jubilación</li> <li>- programas de empleo públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- protege a los más vulnerables a los riesgos climáticos, con niveles bajos de capacidad de adaptación</li> </ul>
De prevención (estrategias de afrontamiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- transferencias sociales</li> <li>- diversificación de medios de vida</li> <li>- seguros agrícolas basados en índices del estado del tiempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- evita estrategias de adaptación a los daños como resultado de los riesgos en los medios de vida que dependen del clima</li> </ul>
De promoción (desarrollo de la capacidad de adaptación)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- transferencias sociales</li> <li>- acceso a crédito</li> <li>- transferencia/protección de activos</li> <li>- paquetes para empezar (resistentes a sequías/inundaciones)</li> <li>- acceso a recursos de propiedad común</li> <li>- programas de empleo público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promueve la resiliencia a través de la diversificación de los medios de vida y la seguridad para resistir los choques relacionados con el clima</li> <li>- promueve las oportunidades que surgen del cambio climático</li> </ul>
De transformación (desarrollo de la capacidad de adaptación)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promoción de los derechos de las minorías</li> <li>- campañas antidiscriminación</li> <li>- fondos sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- transforma las relaciones sociales para combatir la discriminación subyacente a la vulnerabilidad social y política</li> </ul>

Fuente: Davies *et al.* (2009)

La reflexión se ha centrado también en la forma en que la resiliencia puede complementar el marco de la protección social adaptativa para lograr un enfoque más dinámico que integre amenazas de diferentes escalas y tipos. La resiliencia está en boga, un paraguas conceptual en el centro de los diferentes marcos y estrategias que facilitan los enfoques integrados que rompen los silos disciplinarios. Aparece en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016. Diferentes comunidades de práctica están aprendiendo que “los diversos riesgos, choques y tensiones, y sus efectos en los ecosistemas y las personas vulnerables [deben] ser considerados conjuntamente en el contexto de la programación del desarrollo” (Mitchell and Harris 2012:6).

Béné et al. (2012) han desarrollado el marco analítico 3P&T-3D, que vincula la resiliencia con la protección social. Los autores proporcionan un marco analítico innovador para evaluar en qué medida los programas de protección social contribuyen al fortalecimiento de la resiliencia de sus destinatarios ante el cambio climático y otros desastres. De esta manera se pasa de los previos enfoques simplificados a un marco más sistemático que destaca la importancia de un enfoque dinámico de la resiliencia y la protección social que tenga en cuenta cuestiones de tiempo y escala. Se han desarrollado algunos otros marcos que vinculan la resiliencia y la protección social. En estos varía, las capacidades de

resiliencia incluidas y el énfasis puesto en la adaptación al cambio climático y a la reducción del riesgo de desastres (véanse han desarrollado el marco analítico 3P&T-3D, que vincula la resiliencia con la protección social. Los autores proporcionan un marco analítico innovador para evaluar en qué medida los programas de protección social contribuyen al fortalecimiento de la resiliencia de sus destinatarios ante el cambio climático y otros desastres. De esta manera se pasa de los previos enfoques simplificados a un marco más sistemático que destaca la importancia de un enfoque dinámico de la resiliencia y la protección social que tenga en cuenta cuestiones de tiempo y escala. Se han desarrollado algunos otros marcos que vinculan la resiliencia y la protección social. En estos varía, las capacidades de resiliencia incluidas y el énfasis puesto en la adaptación al cambio climático y a la reducción del riesgo de desastres (véanse Béné et al. 2013, Solórzano 2016; Ulrich and Slater 2016).

Algunos responsables de la formulación de políticas y profesionales de la protección social han entendido el término “de adaptación” de otra manera, y así surgieron otros marcos nuevos (véase el recuadro 2). Estos han comenzado a cristalizarse en torno a dos enfoques interrelacionados y complementarios que se centran en fomentar la resiliencia de los hogares frente el cambio climático y/o desastres, y en aumentar la capacidad de respuesta de la programación adaptando los sistemas a los choques (Banco Mundial, 2018).

## Recuadro 2 - Diferentes marcos de Protección Social relacionados con el cambio climático, el riesgo de desastres y/o la respuesta a emergencias

- 2010 - Protección Social Adaptativa – Arnall et al. 2010 – IDS; Banco Mundial; DFID
- 2012 - Marco analítico 3P&T – Béné et al. 2012
- 2013 - Protección social reactiva frente al clima – Banco Mundial – Kuriakose et al. 2013
- 2015 - Protección social reactiva frente a emergencias – OPM, ODI, DFID – O'Brien et al. 2018
- 2016 - Marco 3P de BRACED para la resiliencia – ODI, DFID – Ulrich y Slater 2016
- 2016 - Programa Adaptativo de Protección Social del Banco Mundial en el Sahel
- 2016 - Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe – WFP y OPM – Beazley et al. 2016
- 2017 - Sistemas Adaptativos de Prestación de Servicios – Banco Mundial
- 2018 - Protección Social Adaptativa – Banco Mundial
- 2018 - Marco 3D para la resiliencia – Béné et al. 2018

Este estudio utiliza una **lente de adaptación al cambio climático**. Considera el impacto distintivo del cambio climático (en contraste con otros desastres y choques) en la programación de la protección social. Este artículo de reflexión no presenta un nuevo marco definitivo, sino una visión o enfoque para entender de qué manera la protección social puede apoyar a los hogares a aceptar el cambio climático.

El punto de partida es que, dada la incertidumbre en torno al cambio climático, la protección social representa una forma clave de inversión “low-regret”<sup>7</sup> (Kuriakose et al., 2013), que tiene el doble papel de apoyar la mitigación de la pobreza, al tiempo que se ocupa de la vulnerabilidad al cambio climático.

El estudio se basa en las tres capacidades de resiliencia presentadas en la Política sobre el Desarrollo de la Resiliencia para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición del WFP (2015), las capacidades de resiliencia en el marco de la resiliencia 3D de Béné et al. (2018) (capacidades de absorción, adaptación y transformación) con especial atención en la adaptación (véase la tabla 1). La base es que la protección social debería mejorar o apoyar la adaptación de los hogares al cambio climático. El estudio presenta vínculos con las actividades clave para el cambio climático que pueden fomentar la adaptación. También presentamos algunas implicaciones de diseño para que determinadas herramientas de la protección social apoyen la adaptación.

**Tabla 1: Beneficios de la Protección Social para la resiliencia al cambio**

Capacidades de la resiliencia	Posibles resultados de la resiliencia a través de la protección social
Capacidad de absorción	Facilitar el consumo durante las temporadas de escasez y durante los desastres
	Permitir la recuperación de medios de vida sostenibles después de un desastre
	Rehabilitar las funciones de protección de los paisajes naturales
	Proteger los activos de la comunidad
Capacidad de adaptación	Reducir la exposición a las inundaciones, la sequía y el aumento del nivel del mar/ marejadas ciclónicas
	Proteger los ingresos
	Proteger los cultivos
	Promover las oportunidades de ingresos que derivan del cambio climático
	Integrar y desarrollar habilidades y conocimientos locales relacionados con las amenazas y el medio ambiente
Capacidad de transformación	Diversificar los medios de vida de las personas y fortalecer las actividades de subsistencia
	Facilitar la movilidad y las transiciones de los medios de vida cuando sea necesario
	Proteger contra la degradación de los activos y estrategias inadecuadas de afrontamiento como resultado de los choques y las tensiones
Crear sistemas de gobierno que sean fuertes y sostenibles en el largo plazo, y a la vez apalancar un cambio más amplio y apoyar la adaptación a escala	

Fuentes: Davies et al. 2009; Wallis y Buckle 2016; Banco Asiático de Desarrollo 2018; Béné et al. 2018.

7. Cuando se trata de la adaptación al cambio climático, las opciones de poco arrepentimiento (“low-regret”) incluyen medidas adaptativas con costos asociados relativamente bajos y beneficios potencialmente grandes bajo las condiciones climáticas futuras que se prevén.

## 1.2 Principios clave para la protección social en el contexto del cambio climático

**En este documento, proponemos diez principios para que los diseñadores de la protección social tengan en cuenta:**

- I. Reconocer la incertidumbre.** La protección social debe tener en cuenta la naturaleza cambiante de los choques y las tensiones, y la futura vulnerabilidad de los hogares y los medios de vida debido al cambio climático.
- II. Dar prioridad a las consideraciones de seguridad alimentaria y nutrición.** La nutrición es un aporte necesario para fomentar la resiliencia cuando el cambio climático amenaza la seguridad alimentaria de las personas que pertenecen a hogares pobres y carentes. Para ser más eficaces, los programas de nutrición y protección social deben adoptar un enfoque integral que aborde tanto las necesidades inmediatas como las de un plazo más largo.
- III. Apoyar las estrategias de adaptación de los hogares en el largo plazo.** La protección social hace hincapié en apoyar los medios de vida y en ayudar a los hogares a adaptarse al cambio climático, en lugar de solo limitarse a reforzar la respuesta frente a emergencias. Esto puede lograrse mediante actividades como apoyar la diversificación de los medios de vida y las oportunidades de los medios de vida derivadas del cambio climático con la promoción de habilidades y conocimientos locales, cambios de comportamiento y transiciones de medios de vida y movilidad.
- IV. Evitar la mala adaptación.** La evaluación, la planificación y el diseño de la protección social deberían integrar acciones para evitar el riesgo de mala adaptación<sup>8</sup>, entendido como aquellas estrategias de los hogares y los medios de vida que fomentan la capacidad de afrontamiento en el corto plazo pero que afectan insidiosamente la vulnerabilidad o la capacidad de adaptación de los hogares en el largo plazo.
- V. Comprender las tensiones.** Los responsables de las políticas deben tener en cuenta las tensiones y costos de oportunidad entre las diferentes

capacidades de resiliencia que apoya la protección social. Por ejemplo, un programa de transferencia monetaria condicionada o de empleo público focalizado en hogares de regiones expuestas a choques climáticos prolongados, como las sequías, puede aumentar la capacidad de absorción al brindar apoyo a los ingresos después de un choque. Sin embargo, existe el riesgo de crear así un incentivo para que los hogares se queden en zonas con malas perspectivas ambientales en el largo plazo, cuando la migración temporal, o incluso la reubicación, es una mejor estrategia de adaptación. Por lo tanto, un programa de este tipo podría apoyar la respuesta a una emergencia, pero no la adaptación (véase el recuadro 3).

- VI. Definir los objetivos de la resiliencia.** La integración de los objetivos de resiliencia en la teoría del cambio de los programas puede aumentar las contribuciones de la protección social a la adaptación al cambio climático.
- VII. Mejorar el medio ambiente.** La planificación y aplicación de la protección social deben tener en cuenta cualquier efecto indirecto no deseado en el medio ambiente y procurar que las medidas que se adopten sean más respetuosas con el medio ambiente.
- VIII. Ajustar los programas al contexto.** No existe un único programa o estrategia de protección social que satisfaga las necesidades de adaptación de todos los hogares y comunidades. Es necesario que las intervenciones se adapten a las necesidades específicas y a los contextos de vulnerabilidad.
- IX. Reconocer incluso pequeñas contribuciones.** Incluso los efectos más pequeños de las intervenciones individuales en la adaptación se consideran pertinentes siempre y cuando se ajusten a los principios aquí expuestos.
- X. Trabajar en todas las disciplinas.** Vincular la protección social con las actividades y las herramientas relacionadas con el cambio climático es fundamental para lograr un mayor impacto en la resiliencia. Esto se explica en la sección que sigue.

8. De acuerdo con Magnan (2014: 1), "se necesitan esfuerzos urgentes para apoyar los sistemas socio-ecológicos amenazados por el cambio climático, pero aún se desconoce cómo lograr la adaptación en el campo. Por consiguiente, existe un riesgo real de que el financiamiento climático pueda apoyar iniciativas que en realidad son perjudiciales para los sistemas socio-ecológicos, es decir, que fomentan la adaptación en el corto plazo pero que afectan insidiosamente la vulnerabilidad de los sistemas y/o la capacidad adaptativa al cambio climático en el largo plazo. Esto suele ser la definición del término mala adaptación".

### Recuadro 3 - La migración como adaptación

Esta atención a las características temporales de los efectos del clima es particularmente importante para aquellas áreas que enfrentan cambios severos en el ambiente físico, de manera que los gobiernos eviten apoyar regiones y medios de vida en descenso.

En lugares donde la desertificación se ha apoderado de las tierras de cultivo o donde el derretimiento del permafrost ha alterado la ecología de los pastizales, los medios de vida pueden cambiar permanentemente, más allá del alcance de cualquier estrategia de adaptación. En tales ambientes, los mayores riesgos serán soportados por aquellos que están menos capacitados para hacer frente a la situación y pueden verse magnificados por otras políticas de mala adaptación, como intentos de políticas para frenar la migración (Black et al., 2011).

Quienes planifican la protección social deberían considerar si están creando incentivos para que los hogares perseveren con viejas estrategias de subsistencia que ya no son viables. También deben tener en cuenta el caso contrario. Deben preguntarse: ¿la política de apoyo está promoviendo de hecho la dependencia en el largo plazo de los hogares vulnerables en ambientes degradados en un punto irreversible?

Entonces, la migración puede considerarse una forma de adaptación, pero es posible que requiera apoyo público para reducir su inequidad inherente. Apoyar la reubicación (incluyendo la capacitación de habilidades adecuadas para la nueva región) podría considerarse una mejor opción que apoyar los medios de vida tradicionales amenazados por el cambio climático.

La gente a menudo se muda a lugares con grandes oportunidades económicas junto con una gran vulnerabilidad ambiental, como ciudades costeras de baja altitud o laderas empinadas. Por lo tanto, los planificadores que responden al clima deben tener en cuenta la mayor propensión de las personas a migrar ante un cambio climático y planificar el crecimiento de las poblaciones urbanas de grupos de migrantes vulnerables y socialmente excluidos.

*Fuente: Kuriakose et al. (2013):27*

Los vínculos con las actividades y herramientas de cambio climático son cruciales para lograr un mayor impacto en la adaptación (Solórzano 2016; Ulrich y Slater 2016; Béné et al. 2014; 2018).

Los beneficios de integrar las consideraciones sobre el clima y el riesgo de desastres en la planificación y el diseño de la protección social son varios. Esto ayuda a evitar que los hogares pobres y vulnerables caigan más profundamente en la pobreza, reduce su exposición general al riesgo y contribuye a la resiliencia en el largo plazo ante el cambio climático (Kuriakose et al. 2013).

El análisis inicial de 124 programas de Asia mostró que la inclusión de una combinación de diferentes objetivos de protección social, gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en un programa integrado tiene más probabilidades de fomentar la adopción de intervenciones de adaptación en el largo plazo, en contraposición a las medidas de respuesta en el corto plazo que en general no integran actividades (Davies et al. 2013).

Cuando los sistemas y programas de protección social colaboran y se integran para proporcionar un conjunto completo de herramientas que abordan la vulnerabilidad frente a emergencias, fomentan las capacidades de adaptación y transformación de las personas. De esta manera, la protección social puede formar parte de la

respuesta global de adaptación, junto con intervenciones en otros sectores (ibid.).

Para pasar de estrategias de respuesta de afrontamiento a respuestas de adaptación en el largo plazo, es fundamental apoyar un cambio transformador (Bahadur et al., 2015). La transformación puede lograrse cuando las actividades se utilizan a mayor escala o en combinaciones integradas con efectos catalizadores, por ejemplo, con una reforma jurídica.

En la siguiente sección, presentamos algunas de las actividades relacionadas con el clima que podrían vincularse con la programación y la implementación de la protección social. Luego, presentamos las consideraciones de diseño para que ciertas herramientas de protección social puedan apoyar mejor la adaptación al cambio climático y la resiliencia.

## Vínculos con actividades relacionadas con el clima

Los vínculos con las actividades relacionadas con el cambio climático, tales como la información y el análisis del clima, la focalización, las alertas tempranas, el financiamiento basada en pronósticos y el cambio de comportamiento social, son esenciales. Es necesario proporcionar un acceso explícito a la gestión de riesgo de desastres y a las actividades y herramientas de adaptación al cambio climático, junto con la protección social. Estas actividades pueden vincularse a los programas y sistemas de protección social. Esta no es una lista exhaustiva, sino un primer intento para identificar puntos de entrada para que la protección social apoye la resiliencia al cambio climático. Esto no significa que los programas independientes no tengan potencial en términos de adaptación y resiliencia, especialmente si se tienen en cuenta ciertas consideraciones de diseño.

### 2.1 Información y análisis del clima

**Es probable que el cambio climático conduzca a cambios en los patrones y a nuevos puntos críticos de vulnerabilidad.** Por lo tanto, la protección social en las respuestas al cambio climático y al riesgo de desastres debe diseñarse cuidadosamente para asegurar que cumpla una función en el largo plazo, y no solo en relación con la situación climática del momento (Banco Mundial, 2013).

Es fundamental comprender cómo se verán afectados los activos y las estrategias de subsistencia de los hogares por el cambio climático. Los medios de vida rurales en particular son muy vulnerables a los cambios en los patrones climáticos, lo que plantea serios desafíos para su subsistencia.

**Dada la dificultad de predecir los efectos específicos del cambio climático, los profesionales de la protección social deben aprender a planificar frente a la incertidumbre.** Los responsables de formular las políticas deben considerar tanto los posibles impactos directos del cambio climático como los indirectos, planificar para enfrentar desastres con una mayor frecuencia y más severos, e incorporar circuitos de retroalimentación con sistemas de alerta temprana para los sistemas de protección social (Kuriakose et al. 2013).

Los modelos climáticos pueden analizar la variabilidad

climática actual y futura, lo que permite una mejor comprensión de las vulnerabilidades del momento y las que se proyectan (Ovadiya y Costella, 2013). En particular, la información sobre el clima puede servir de base para diseñar la protección social a partir de (Winder Rossi et al. 2017):

- Utilizar observaciones y modelos para evaluar la variabilidad climática actual y futura en la región, a fin de comprender qué tan sólido es el sistema frente a choques, identificar los extremos y sus frecuencias, y las posibles presiones sobre los sistemas de protección sociales.
- Ofrecer una comprensión de los diversos futuros posibles que pueda utilizarse para poner a prueba diferentes opciones de protección social y garantizar que estas sean viables en diversas situaciones posibles y evitan la mala adaptación.
- Fortalecer los sistemas de focalización y monitoreo de la protección social.
- Fortalecer los sistemas de alerta temprana y de previsión estacional para que puedan combinarse con sistemas y programas de protección social.

Las proyecciones climáticas han servido para estimar futuros impactos del clima en diversas áreas de estudio. Al analizar los efectos de los fenómenos climáticos extremos en los programas de protección social que utilizan la adquisición de alimentos, es importante analizar todos los pasos entre la producción y el consumo (Mesquita and Bursztyn 2017).

**Las proyecciones climáticas pueden ayudar a comprender los cambios que pueden afectar la seguridad alimentaria y la desnutrición en el largo plazo.** Por lo tanto, son más útiles para el desarrollo de políticas, mientras que otros enfoques metodológicos permiten identificar grupos específicos en riesgo inmediato y centrar los esfuerzos en iniciativas que apoyan su adaptación. Un informe del WFP (2017) sobre el trabajo realizado para comprender los impactos del cambio climático en la seguridad alimentaria ha señalado que la integración de las metodologías de análisis del clima, mientras se centra en las asociaciones, la coordinación y los vínculos entre el trabajo de políticas y programático, es fundamental para desarrollar metodologías adecuadas.

El Ejercicio de medios de vida consolidados para el análisis de la resiliencia<sup>9</sup> (CLEAR, por sus siglas en inglés), del WFP, tiene como objetivo fomentar la capacidad de las partes interesadas para llevar a cabo un análisis de la resiliencia. Se trata de una metodología que se ha desarrollado para comprender mejor cómo la seguridad alimentaria se ve afectada por los riesgos climáticos, ya sea que estén relacionados con fenómenos extremos (como sequías, inundaciones y ciclones) o con cambios graduales en el largo plazo (como el cambio en los patrones de precipitaciones, el incremento de las temperaturas o las intrusiones de salinidad en las zonas costeras debido al aumento del nivel del mar). El objetivo es brindar información para el diseño y la focalización de los programas y políticas relacionados con la adaptación al cambio climático mediante la exploración de cómo los riesgos climáticos actuales y futuros afectan a los más vulnerables.

Otro ejemplo es la incorporación de las proyecciones del cambio climático en el análisis de la herramienta Cerrando la Brecha de Nutrientes (FNG, por sus siglas en inglés). En el marco de la iniciativa Efectos y extremos climáticos de alto nivel (HELIX, por sus siglas en inglés), el WFP ha evaluado cómo el cambio climático podría afectar la asequibilidad y la disponibilidad de una dieta nutritiva, sobre la base de diferentes vías de adaptación a determinados niveles de calentamiento de los recursos terrestres y costeros.

Con estas metodologías, el WFP podría contribuir a una mejor comprensión de los diferentes procesos de las políticas y de planificación, incluidos los programas de protección social, y también a mejorar las capacidades de los sistemas nacionales de protección social para lidiar mejor con los impactos del cambio climático en la seguridad alimentaria y la nutrición.

**La información y los modelos climáticos también pueden garantizar que los programas de protección social eviten apoyar intervenciones que creen comportamientos inadecuados en el largo plazo.**

La prestación de programas de protección social a las comunidades vulnerables podría proporcionar incentivos para que los más vulnerables permanezcan en lugares donde, según las proyecciones actuales, les resultará inviable soportar los efectos del clima dentro de entre 20 y 30 años. Cuando los responsables de formular las políticas deciden mantener hogares en regiones donde las viejas estrategias de subsistencia ya no son viables, deben considerar si las políticas de asistencia no están

promoviendo en realidad una dependencia en el largo plazo de hogares vulnerables en entornos degradados de manera irreversible.

Las intervenciones pueden someterse a pruebas de estrés en relación con una serie de situaciones y principios climáticos futuros en los que se ha demostrado que la protección social aumenta la resiliencia al clima en otras regiones (IIED, 2013). Sin embargo, cabe señalar que muy pocos programas cuentan con datos sobre los resultados de la resiliencia al clima o incluso con indicadores de vulnerabilidad/resiliencia al clima (véase el recuadro 4).

Pensar en la protección social y el cambio climático puede ayudar a ampliar el horizonte temporal para el que se diseñan las intervenciones, y así contribuir a encontrar soluciones de plazos más largos para los efectos de los desastres y ayudar a los gobiernos a considerar los factores que sustentan la vulnerabilidad al cambio climático y a prepararse para los efectos de largo plazo. Los trabajos en curso sobre la protección social reactiva frente a emergencias constituyen un punto de entrada para que el WFP ayude a integrar las cuestiones de largo plazo y a analizar la manera de incorporar elementos para la adaptación al cambio climático en los sistemas de protección social.

**El WFP puede ayudar a definir el razonamiento de una intervención relacionada con el clima, a esbozar el enfoque estratégico y a seleccionar las herramientas adecuadas para alcanzar los objetivos de la intervención.**

**Gracias a la labor innovadora del WFP en materia de resiliencia al clima, es posible incorporar en los programas de protección social herramientas de vanguardia de la ciencia del clima y las finanzas.** El

WFP también puede apoyar análisis de riesgos climáticos en países específicos con el fin de ayudar a los gobiernos a elaborar situaciones realistas de planificación y formular programas de mitigación de riesgos y de adaptación centrados en las poblaciones vulnerables que padecen inseguridad alimentaria. Esta tarea, junto con los conocimientos especializados en materia de reducción del riesgo de desastres, permite al WFP apoyar considerablemente el diálogo sobre las políticas climáticas. También implica trabajar con los gobiernos para garantizar que estas iniciativas puedan incorporarse a los sistemas nacionales (WFP, 2018).

9. <https://www.weadapt.org/knowledge-base/vulnerability/the-clear-approach>

10. El análisis de [Fill the Nutrient gap](#) busca fortalecer el análisis de la situación de la nutrición (centrándose en los obstáculos para la ingesta en la dieta, vinculados a la toma de decisiones) al mismo tiempo que forja un consenso sobre las estrategias políticas y programáticas rentables para mejorar la nutrición de los principales grupos objetivo.

11. La iniciativa de Efectos y extremos climáticos de alto nivel ([HELIX](#)) es un consorcio multidisciplinario de investigación que evalúa los impactos en el largo plazo del cambio climático extremo, incluyendo la seguridad alimentaria, la salud, la seguridad del agua, la seguridad energética, los ecosistemas y la migración humana. HELIX reúne a 16 organizaciones que utilizan información sobre el clima para planificar. Entre ellas se encuentran organismos meteorológicos nacionales, universidades e institutos de investigación, así como partes interesadas, como el WFP.

## Recuadro 4 – Herramientas para recopilar información sobre el clima en relación con la Protección Social

### El enfoque triple del WFP-3PA

El objetivo es fortalecer el diseño, la planificación y la implementación de programas que fomentan la resiliencia, las redes de seguridad, la reducción del riesgo de desastres y la preparación. Este enfoque proporciona una comprensión más profunda del contexto local y de los medios de subsistencia, así como la conciencia de género. Establece las bases para programas multisectoriales y complementarios con potencial para apoyar la programación e implementación de protección social. Está compuesto por tres procesos:

- El análisis integrado de contexto (ICA, por sus siglas en inglés) a nivel nacional es una herramienta de colaboración utilizada para identificar las estrategias programáticas más adecuadas en determinadas áreas geográficas entre el gobierno y sus asociados, según áreas de convergencia de tendencias históricas de seguridad alimentaria, choques naturales y la degradación del suelo.
- La programación estacional de medios de vida (SLP, por sus siglas en inglés) a nivel subnacional es un proceso consultivo que reúne a las comunidades, el gobierno y los socios para diseñar planes operativos plurianuales y multisectoriales utilizando lentes estacionales y de género.
- La planificación participativa comunitaria (PPC, por sus siglas en inglés) a nivel local es una herramienta que va de abajo hacia arriba y asegura que las comunidades tengan una voz fuerte y liderazgo en el establecimiento de las prioridades. Se utiliza para desarrollar planes multisectoriales adaptados a las prioridades locales, asegurando el establecimiento de prioridades y la apropiación por parte de las comunidades.

### Nicaragua (Módulo de crisis para la encuesta de fuerza laboral de Nicaragua)

Con el apoyo del Fondo de respuesta social rápida, Nicaragua está integrando un módulo de crisis en su encuesta permanente sobre la fuerza laboral para ofrecer indicadores frecuentes del clima y otros choques a los hogares. Este programa se basa en los esfuerzos actuales del gobierno para reunir datos sobre su fuerza laboral, y a la vez aprovecha su cobertura de la población rural y urbana, así como su frecuencia para reunir información sobre las crisis y los choques en los hogares.

### Mali (Protección social adaptativa para la resiliencia)

La protección social adaptativa para la resiliencia vincula la protección social con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático. Entre otros objetivos, el programa busca fortalecer el sistema existente de alerta temprana para desarrollar herramientas específicas que permitan anticipar mejor la ocurrencia y el impacto de las amenazas naturales. Mediante el mapeo de las zonas de alto riesgo y la determinación de las características de la población, el programa también identifica los factores desencadenantes para ampliar las intervenciones y así proporcionar una respuesta adecuada en caso de desastres.

### Jamaica, (Estrategia de protección social de Jamaica)

Esta estrategia integra la información sobre el cambio climático a la programación de la protección social al:

- diseñar sistemas de monitoreo y evaluación para obtener mayor evidencia y más comentarios sobre la eficacia de un enfoque adaptativo de protección social;
- combinar el estudio de largo plazo de los efectos de la pobreza y las respuestas sociales al cambio climático con las tendencias y proyecciones de futuras amenazas climáticas;
- desarrollar evaluaciones del riesgo climático para usar junto con el diseño y la implementación de programas de protección social;
- desarrollar sistemas de alerta temprana y respuesta, especialmente en las áreas de seguridad alimentaria, protección de los medios de vida y seguridad física.

*Fuentes: Instituto de Planificación de Jamaica 2014; Banco Mundial 2017; WFP 2017a*

## 2.2 Información sobre el clima y focalización

Los programas estándar de protección social suelen focalizarse en grupos como categorías fijas. Sin

embargo, esta puede no ser necesariamente la mejor manera de identificar la vulnerabilidad al cambio climático. Porque la vulnerabilidad y la resiliencia no están conformadas por una única identidad, y algunas identidades serán menos relevantes que otras para determinar la vulnerabilidad a los desastres y al cambio

climático, según relaciones de poder. Se requieren diferentes tipos de datos e información para analizar la situación, evaluar las necesidades y definir los criterios de elegibilidad para la focalización.

La reducción de la vulnerabilidad y el desarrollo de la resiliencia deben tener en cuenta los contextos histórico, social, cultural y político, y tienen el potencial de contribuir a que las políticas y prácticas sean más equitativas e inclusivas, y así ayudar a evitar que las personas y los grupos vulnerables y marginados se queden atrás (Chaplin et al. 2019).

**La planificación de la protección social podría considerar la identificación de las razones por las que algunas personas están más expuestas al riesgo y cómo sus identidades sociales influyen en sus vulnerabilidades.** Una evaluación de la vulnerabilidad puede ser valiosa para comprender las diferentes vulnerabilidades y capacidades y para brindar información a los programas eficaces y receptivos cuyo objetivo es aumentar la resiliencia. Cuando la protección social no está bien diseñada desde una perspectiva de género o de inclusión social más amplia, los programas corren el riesgo de crear nuevas vulnerabilidades o de exacerbar las existentes. Estas podrían incluir el aumento de la carga horaria en las mujeres o la violencia en el hogar (Holmes 2019).

El análisis puede llevarse a cabo como un componente de evaluaciones de pobreza y riesgo, incluido un análisis a nivel comunitario de la vulnerabilidad a los desastres y al clima (Chaplin et al., 2019) (véase el enfoque 3PA en el recuadro 4). Las evaluaciones podrían seguir un enfoque interseccional<sup>12</sup> e incluir datos sobre pobreza, etnia, género y edad para ayudar a revelar la dinámica del poder y la negociación dentro del hogar y la comunidad, así como los obstáculos para la adaptación y la transformación. Cabe señalar que “un enfoque interseccional no debería intentar incluir el mayor número posible de categorías analíticas ni enumerar todos los factores que pueden determinar la vulnerabilidad, sino que debería ampliar la perspectiva y reflexionar sobre los factores que pueden ser pertinentes” (ibid.:14).

En el enfoque intersectorial se podría incluir la realización de una evaluación exhaustiva de género e inclusión, que incluya una evaluación específica del riesgo de género antes de la focalización (Holmes 2019).

**La capacidad de los programas de protección social para focalizarse específicamente en los hogares vulnerables al cambio climático y a las amenazas**

**naturales depende de la disponibilidad de esta información.** Esto puede lograrse compartiendo datos de acuerdo con las necesidades de datos acordadas conjuntamente entre diferentes instituciones de adaptación al cambio climático, protección social y reducción del riesgo de desastres, para facilitar los procesos y evitar la duplicación. Abordajes mixtos que utilizan datos cuantitativos y cualitativos también podrían ayudar.

**Pequeños ajustes en el tipo de datos reunidos también podrían ayudar a tener una visión más amplia del contexto de vulnerabilidad.** Por ejemplo, las pruebas de medios son una de las formas más comunes de focalización de la protección social<sup>13</sup>, pero el método ha sido criticado como “inapropiado para medir cambios rápidos en el bienestar debido a choques repentinos y puede ser una herramienta menos pertinente para identificar a los hogares que necesitan apoyo transitorio” (Kuriakose et al. 2013:28). Una forma de remediar esto sería seleccionar correlaciones de hogares con necesidades transitorias, como la participación en medios de vida vulnerables al clima, incluyendo la pesca, el pastoreo o el trabajo agrícola, para identificar las necesidades transitorias. Un estudio reciente del Banco Mundial en Níger descubrió que las pruebas de medios funcionan mejor para identificar a los pobres crónicos y que el enfoque de la economía familiar es mejor para identificar a los hogares que sufren de inseguridad alimentaria estacional. Sin embargo, también destaca que ambos dependen en gran medida del mismo tipo de información a nivel de los hogares (Schnitzer, 2016, en Barca y Beazley, 2019). Como resultado, pequeños ajustes en el tipo de datos reunidos pueden permitir estimar no solo cuáles son los hogares en situación de pobreza crónica, sino también los que son vulnerables a choques (Barca y Beazley 2019).

Hay evidencia en la literatura sobre la focalización (en particular sobre los migrantes/refugiados) de que los complejos sistemas de focalización se pueden reemplazar con indicadores demográficos objetivos, que son más rentables. Por ejemplo, el tamaño de la familia y la vivienda son los mejores indicadores de pobreza para los refugiados sirios en Jordania; la tasa de pobreza es casi el doble si el tamaño de la familia pasa de uno a dos miembros y aumenta en un 17% cuando pasa de uno a dos hijos. Las familias que alquilan o son dueñas de una propiedad y viven en un departamento o casa de hormigón con agua corriente o una letrina adecuada son menos pobres (Verme et al. 2016).

12. La interseccionalidad es un marco para conceptualizar a una persona, un grupo de personas o un problema social como afectados por una serie de discriminaciones y desventajas. Tiene en cuenta las identidades y experiencias superpuestas de las personas para comprender la complejidad de los prejuicios a los que se enfrentan.

13. Las pruebas de medios son una metodología para describir una situación en la que la información sobre las características del hogar o de un individuo correlacionadas con los niveles de bienestar se utiliza en un algoritmo formal para obtener el ingreso, el bienestar o la necesidad del hogar.

**El análisis de la vulnerabilidad debe actualizarse regularmente**, porque los datos sobre los desastres y el cambio climático cambiarán con el paso del tiempo, lo que posiblemente requerirá ajustes en la focalización a lo largo de la vida de un programa. Se necesitan datos sobre la exposición a las amenazas naturales a nivel del área y del hogar para distinguir la pobreza transitoria de la pobreza crónica en lugares donde es probable que ocurran crisis (Banco Mundial, 2013). Esto puede ser una tarea difícil, ya que muchos programas en los países en desarrollo no disponen de la mayor parte de la información necesaria y, cuando lo hacen, los datos a veces están desactualizados o contienen grandes errores (Cornelius et al. 2018).

## 2.3 Información del clima y alerta temprana

**Al combinarla con el análisis y el pronóstico de riesgos, la información del clima puede permitir la selección de áreas operativas para la protección social.** Esto se basa sobre un análisis de los riesgos climáticos que considera las necesidades tanto de asistencia en el largo plazo como de ampliación adicional. Esta información también puede permitir una priorización dinámica de las operaciones de acción y respuesta tempranas (Kuriakose et al. 2013).

**Realizar una evaluación precisa del impacto en una población antes de un fenómeno puede ser complejo, ya que múltiples factores afectarán la resiliencia de una comunidad a los choques.** Entre los factores típicos se incluyen la pobreza, los medios de subsistencia, la ubicación, la infraestructura, el tiempo, los sistemas de preparación y la resiliencia general de la comunidad (Maher et al., 2018). Es fundamental reunir datos desglosados que tengan en cuenta los diferentes tipos de vulnerabilidades.

**Es esencial mejorar la recopilación y el uso de los datos desglosados, tanto para comprender las desigualdades que se cruzan como para focalizar las intervenciones que aumentan la resiliencia para todos.** “El desglose de los datos debe reforzarse e ir más allá de la recopilación de datos sobre sexo, discapacidad, geografía y edad para apoyar el análisis de las dimensiones de la vulnerabilidad que se entrecruzan de manera más compleja, y hacer visibles a las personas

más marginadas en determinados contextos” (Chaplin et al., 2019:21).

**Especialmente para las crisis previsibles, los sistemas de alerta temprana pueden ayudar a aumentar la resiliencia respondiendo a las crisis antes de que ocurran.** Los sistemas de acción temprana están diseñados para desencadenar una acción anticipada antes de una emergencia para mitigar los impactos y aumentar la resiliencia a los choques. A nivel del país, esto implica el desarrollo de indicadores con umbrales y disparadores claros, sistemas de monitoreo de alerta temprana, el desarrollo con antelación de planes de acción temprana y el establecimiento de mecanismos de financiamiento que puedan ser liberados rápidamente para implementar las iniciativas de acción temprana. El uso y la vinculación de los sistemas de alerta temprana con los planes de protección social existentes puede mejorar su impacto en la protección de los medios de vida de las poblaciones en riesgo y así mitigar los efectos de los choques previstos (Winder Rossi et al. 2017).

La **Figura 1** proporciona un ejemplo de la sequía en Kenia y el índice disparador de la condición de la vegetación para la escalabilidad del Programa de Red de Seguridad contra el Hambre (HSNP, por sus siglas en inglés). Esto ha permitido que el HSNP se convierta en una innovadora herramienta de gestión del riesgo de desastres que aumenta la preparación y la capacidad de respuesta de las instituciones a nivel nacional. Ha puesto en marcha un plan de acción (que incluye disparadores basados en un índice que se determinó objetivamente) con mecanismos de focalización y entrega previo a una emergencia. La herramienta reduce el riesgo de que se retrasen las operaciones de alivio, que tienden a comenzar después de que la crisis ya se ha desarrollado debido a la cadena de largos procesos burocráticos para declarar las emergencias y decidir las acciones de respuesta (Ulrich y Slater, 2016). De manera similar, el índice de vulnerabilidad ante choques climáticos (IVACC, por sus siglas en inglés) en la República Dominicana<sup>15</sup> puede apoyar la acción temprana frente a una emergencia.

14. El [Programa de Red de Seguridad Contra el Hambre](#) pone en práctica un programa de redes de seguridad ampliado, integrado y eficaz, dirigido y financiado por el gobierno, para apoyar a algunos de los hogares más vulnerables y pobres del norte de Kenia.

15. [Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos](#)

Figura 1: Marco para la escalabilidad del HSNP 2016

Ubicación	Índice disparador de la condición de la vegetación (ICV)		Equivalente a la fase de sequía	Cobertura máxima de hogares que reciben las transferencias monetarias	Monto de las transferencias	Frecuencia	Duración de las transferencias
SUB-CONDADO	≥ 50 y 35 a 50	Húmedo o sin sequía	1 Normal	Hogares de rutina del HSNP	Pago estándar	Cada 2 meses	En curso
	20 a 35	Sequía moderada	2 Alert	Hogares de rutina del HSNP	Pago estándar	Cada 2 meses	En curso
	10 a 20	Sequía severa	3 Alarma	Hogares de rutina del HSNP	Pago estándar	Cada 2 meses	En curso
				Hogares más allá de los de rutina, hasta un 50% de cobertura en cada sub-locación	Pago de emergencia	Cada mes	Por cada mes que el VCI se encuentre en el estado de sequía severa
	< 10	Sequía extrema	4 Emergencia	Hogares de rutina del HSNP	Pago de emergencia	Cada 2 meses	En curso
				Hogares más allá de los de rutina, hasta un 75% de cobertura en cada sub-locación	Pago de emergencia	Cada mes	Por cada mes que el VCI se encuentre en el estado de sequía severa

Fuente: Fitzgibbon, 2016.

## 2.4 Financiamiento basado en pronósticos

**El FbF es un mecanismo financiero mediante el cual se libera financiamiento humanitario para tomar medidas anticipadas y definidas con antelación después de que se emite un pronóstico y antes de que ocurra algún fenómeno peligroso.** Si está vinculada adecuadamente con los sistemas nacionales de protección social, el FbF tiene el potencial no solo de ayudar a suavizar los efectos relacionados con el clima, evitando retrocesos en el desarrollo, sino también de permitir que las personas pobres y vulnerables gestionen los riesgos climáticos de manera más eficaz y proactiva (Coughlan de Pérez et al., 2015). Esto incluye relacionar el sistema de protección social con un financiamiento predecible que le permita ser más autosuficiente en el largo plazo.

**El FbF ha estado demostrando resultados interesantes en la vinculación efectiva de los**

**mecanismos financieros con los sistemas de alerta temprana,** y así desplaza la carga de la intervención de emergencia en la dirección de un apoyo predecible y a largo plazo (Winder Rossi et al. 2017). Consiste en tres elementos clave que permiten la acción temprana:

1. un conjunto de disparadores (o niveles de peligro) establecidos de antemano
2. acciones predefinidas que se tomarán al presentarse tales disparadores
3. un mecanismo de financiamiento para financiar automáticamente sus acciones (RCCC y GRC, 2017).

El WFP, a través del Fondo de Seguridad Alimentaria y Resiliencia ante eventos climáticos (FoodSECuRE)<sup>16</sup> utiliza los pronósticos del clima para dar inicio a acciones anticipatorias a nivel comunitario antes de que ocurran las crisis climáticas. Durante el fenómeno de El Niño de 2015-2016 en Guatemala, FoodSECuRE, junto con el Ministerio de Agricultura, utilizaron el FbF para las actividades de resiliencia a nivel comunitario. El proyecto implicó la implementación de estructuras de conservación del suelo y el agua, la construcción de

estructuras de recolección de agua de lluvia para riego, la provisión de semillas resistentes a la sequía, así como la capacitación de agricultores líderes en actividades de suelo, agua y agroforestería para mejorar la calidad de los suelos agrícolas y la producción de cultivos. Estas acciones tienen como objetivo reducir el impacto de la sequía y estar mejor preparados para la siguiente temporada de siembra.

**Vinculado a los programas de protección social, puede ayudar a anticipar las necesidades de los beneficiarios objetivo respecto de los peligros naturales previsible.** Esto facilita los mecanismos de expansión vertical y horizontal antes de un choque (Winder Rossi et al., 2017). Además, podría ayudar a aumentar la velocidad de las intervenciones.

**Los marcos conceptuales para vincular el financiamiento basado en pronósticos con la protección social están comenzando a evolucionar.**

De acuerdo con Costella et al. (2017), existen dos maneras posibles de vincular estos dos instrumentos: una es integrar una estructura o programa de protección social a un mecanismo de FbF que abarque todo el sistema. Un ejemplo de este enfoque es el Componente Contingente de Respuesta a Emergencias (CCRE) en Jamaica (véase Recuadro 5). El segundo enfoque consiste en integrar los mecanismos de FbF en un sistema existente de protección social, activando así

el apoyo a beneficiarios existentes o nuevos. En este caso, se podrían asignar y desembolsar fondos nuevos y adicionales a través de un sistema de protección social a los beneficiarios principales o nuevos (véase la figura 2). Esta información también puede apoyar la capacidad de adaptación. Por ejemplo, si se pronostica un aumento de la lluvia, entonces la distribución de semillas adicionales podría apoyar una cosecha abundante (Smith, 2016, en Costella et al., 2017). Si se desarrolla un mecanismo de FbF como parte de la estructura del sistema de protección social, sería importante que los disparadores y las acciones fueran coherentes con los planes de contingencia del gobierno (ibíd.).

Se pueden establecer umbrales para una o múltiples amenazas y acciones definidas según los diferentes niveles de probabilidad de que el riesgo se concrete. Las acciones específicas para un programa de protección social se pondrían en marcha al alcanzar los umbrales establecidos de antemano para dichas acciones (véase el ejemplo del programa HSNP más arriba). Si se desarrolla un mecanismo de FbF como parte de la estructura del sistema de protección social, los disparadores y las acciones deben ser coherentes con los planes de contingencia del gobierno (ibíd.). Esta información también puede respaldar la capacidad de adaptación. Por ejemplo, si se prevé un aumento de las lluvias, la distribución de semillas adicionales podría apoyar una cosecha abundante (Smith, 2016, en Costella et al., 2017).

## Recuadro 5 - Componente Contingente de Respuesta a Emergencias en Jamaica

El Banco Mundial está implementando actualmente un Proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad a los Desastres (DVRP, por sus siglas en inglés), que incluye un CCRE para facilitar la activación de mecanismos existentes para evaluar los daños y brindar transferencias monetarias a hogares afectados por un desastre. El CCRE se basa en la experiencia del país en desastres anteriores y ofrece opciones para utilizar el sistema de entrega de transferencias monetarias condicionadas del programa Promoción por Medio de la Salud y Educación (PATH) y el depósito central del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS) para prestar apoyo a los hogares damnificados.

El CCRE facilita la prestación de transferencias monetarias a diferentes categorías de hogares damnificados mediante:

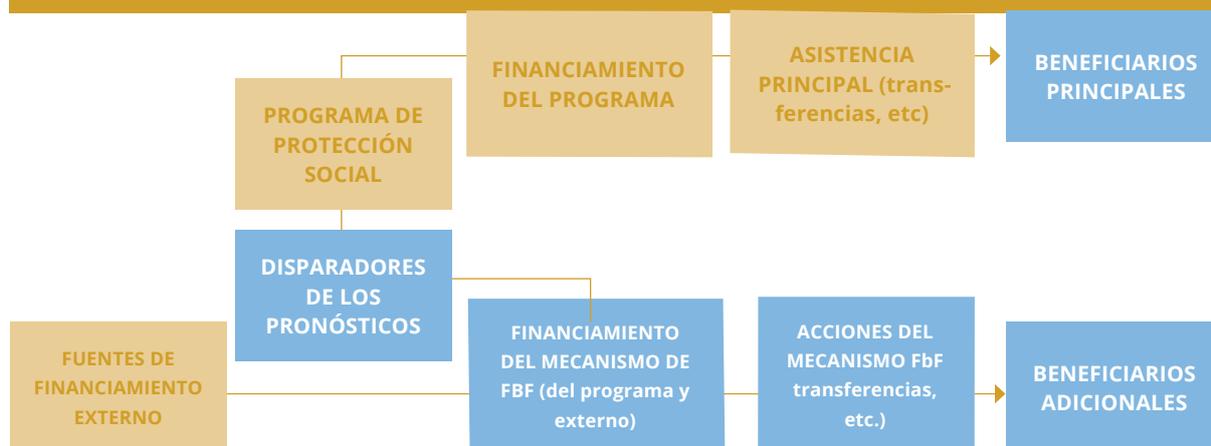
1. Una transferencia única de efectivo a los hogares damnificados, dando prioridad a las áreas geográficas afectadas.
2. Una transferencia suplementaria de efectivo a los hogares del PATH en caso de un desastre de gran escala con impacto nacional, lo que permite un rápido desembolso de efectivo a los hogares más pobres.

La identificación de los hogares del PATH se basa en la información geográfica proporcionada por un panorama inicial de la situación. El DVRP también apoya el desarrollo de una Plataforma Nacional de Información sobre Riesgos mediante la cual todos los datos de los riesgos se colocan y actualizan en una plataforma centralizada a la que tienen acceso las agencias gubernamentales. La asignación de fondos al CCRE se pone en marcha si se produce un desastre de gran escala en el país que ha causado, o puede causar, un impacto económico y social adverso generalizado de tal magnitud que los recursos nacionales del país no puedan ocuparse adecuadamente la situación.

Fuente: (Barrantes, n.d.)

16. [http://climateinitiativesplatform.org/index.php/Food\\_Security\\_Climate\\_Resilience\\_Facility](http://climateinitiativesplatform.org/index.php/Food_Security_Climate_Resilience_Facility)

**Figura 2: Mecanismo de FbF Integrado a un Programa de Protección Social**



Fuente: Costella et al. 2017

## 2.5 Seguros de riesgo climático para los hogares pobres

**Los seguros contra el riesgo climático podrían desempeñar un importante papel de protección y promoción para los hogares expuestos al riesgo climático.**

Los seguros basados en índices están diseñados para activar la compensación en caso de un choque relacionado con el estado del tiempo, de acuerdo con un parámetro definido previamente. Es decir, los pagos no se desencadenan por una pérdida real, sino sobre la base de un disparador, como la lluvia medida en una estación meteorológica local. Otras opciones son los seguros de indemnización o los seguros basados en el mercado, en los que los pagos se basan sobre pérdidas reales.

**La seguridad que ofrecen los seguros podría permitir a las personas asumir riesgos más inteligentes e impulsar su productividad,** y así construir caminos hacia la prosperidad. Las personas que viven en la pobreza tienden a optar por actividades de menor riesgo, pero también de menor rentabilidad. Además, es posible que muchos pequeños agricultores no reúnan los requisitos para obtener un préstamo debido a la insuficiencia de sus ingresos y activos. Tener un seguro podría ser la diferencia que permita a un agricultor de subsistencia acceder al financiamiento por primera vez para invertir en insumos o herramientas de mayor productividad. Con la seguridad que brinda el seguro, los agricultores están en una posición mejor para hacer inversiones más arriesgadas, pero más rentables, por ejemplo, en nuevas variedades de cultivos que les permitan construir un futuro más seguro para sus familias (DFID, 2013). Sin embargo, es importante señalar que los agricultores podrían invertir en nuevos cultivos y tecnologías que, a pesar de que mejoran los ingresos en el corto plazo,

podrían tener efectos no deseados en el largo plazo sobre los ecosistemas locales y/o en la salud económica de la sociedad. Por lo tanto, es fundamental considerar los usos y las inversiones realizadas para evitar la mala adaptación.

Los seguros basados en índices pueden permitir a los agricultores sentirse más seguros porque saben que el pago los protegerá si sus cultivos fracasan debido a condiciones climáticas extremas (DFID, 2013). Sin embargo, existen importantes requisitos previos para garantizar un seguro sólido basado en índices:

- el seguro debe pagar (y pagar lo suficiente) cuando los agricultores han tenido una pérdida;
- los pagos deben llegar lo suficientemente rápido y en el momento adecuado;
- deben repartirse equitativamente dentro de los hogares y no tener efectos negativos en términos de género;
- el costo de oportunidad del pago de la prima no debería ser tan alto como para no ser económicamente racional para los más pobres.

Se ha argumentado que los microseguros solo deben focalizarse en aquellos que tienen la capacidad de pagar parte o la totalidad de la prima de seguro, mientras que la protección social del gobierno debe focalizarse en los individuos con muy pocos ingresos/activos. Aquellos que tienen cierta capacidad de pago podrían contribuir a la prima, pero con el apoyo del gobierno. Los que tienen más capacidad de pago pueden utilizar el microseguro como un mecanismo puramente de mercado sin ningún apoyo del gobierno. Por eso, hay una leve diferencia entre las poblaciones objetivo de la protección social y las del microseguro (con una pequeña porción que

se superpone). La literatura ha demostrado que para los más pobres pagar las primas de los seguros no es tan beneficioso como utilizar cualquier financiamiento disponible (por ejemplo, los ahorros) para satisfacer más necesidades básicas (Le Quesne et al. 2017).

**Los seguros contra el riesgo climático deberían formar parte de un paquete integral de herramientas de protección social.** En combinación, la protección social y los seguros pueden proteger a personas de diferentes tipos de choques y niveles de vulnerabilidad (Weingartner et al., 2019). Por ejemplo, se puede ofrecer un microseguro climático basado en índices a los agricultores pobres que participan en transferencias monetarias condicionadas, programas de empleo público y redes de seguridad para mejorar la productividad. Los beneficiarios pueden utilizar su mano de obra para pagar las primas, que pueden ser adicionales al apoyo en efectivo o en especie que reciben, o reemplazarlo.

En Etiopía, a través de la Iniciativa de Resistencia Rural R4<sup>17</sup>, apoyada por el WFP, los agricultores pobres pueden comprar el seguro trabajando días adicionales en el Programa de Red de Seguridad Productiva (PSNP, por sus siglas en inglés). Los agricultores más prósperos pagan sus primas en efectivo. Con los seguros climáticos tradicionales basados en el mercado (donde los pagos se basan sobre los daños), estos sistemas no funcionan, ya que la prima tiene que ser financiada por un organismo financiero. El programa R4 es un ejemplo de un programa que se encuentra entre un sistema de red de seguridad y un programa de seguros no subvencionados totalmente basados en el mercado. Los agricultores pobres solo pueden formar parte de un sistema de seguros basados en el mercado cuando una parte externa contribuye a la prima. Por ejemplo, en el programa R4 de Etiopía, el donante financia las primas. Esta es una forma de utilizar los seguros para desarrollar la resiliencia de los más vulnerables, aunque hay cuestiones sobre la escalabilidad de estos programas que dependen en gran medida de los subsidios.

Es importante señalar que sin los subsidios la sostenibilidad de tales programas es cuestionable. Sin embargo, el objetivo es enfocarse en un segmento de la población que de otra manera no puede participar completamente en una solución que depende del mercado, pero en la que este tipo de intervención significa que el beneficiario comparte la carga de los costos, y esta no recae por completo en el sistema de protección social. En otras palabras, el microseguro deberá operar en un nivel más alto que las redes de seguridad, enfocándose en aquellos individuos con

capacidad de pago de una prima y con activos que proteger.

**Por lo tanto, los seguros no deberían implementarse como un plan independiente para los más vulnerables, sino como una herramienta para choques grandes y poco frecuentes que complemente el ahorro (y los préstamos) y que actúe como un amortiguador de las crisis más pequeñas y frecuentes.** Los mercados de seguros climáticos serán más eficaces cuando se diseñen para complementar y basarse en planes de protección social que funcionen bien y estén bien focalizados. La seguridad proporcionada por los seguros, combinada con las transferencias monetarias regulares y otras formas de protección de activos contra los impactos relacionados con el clima, podría crear un entorno propicio para que los hogares pobres asuman riesgos prudentes y aumenten su capacidad de adaptación (Banco Mundial, 2013).

**Al diseñar los seguros, pueden incorporarse medidas de resiliencia.** Esto podría hacerse mediante incentivos como primas más bajas por emprender actividades como la plantación de árboles o el uso de semillas resistentes a la sequía. La fijación de precios basada en el riesgo, subyacente a los planes de seguros basados en el mercado, incentiva la reducción del riesgo porque vincula el costo de la prima con el costo del riesgo. Sin embargo, existen riesgos de distribución no equitativa al llevarlo a cabo. Los pobres suelen enfrentar los riesgos más altos, por lo que no habría que cobrarles las primas más altas. Además, muchos grupos vulnerables o en la pobreza crónica, como los jóvenes, los ancianos y los enfermos, no pueden ofrecer su mano de obra.

**Diseñada de manera adecuada, la protección social puede contribuir a mejorar el acceso de los pobres a los seguros contra el riesgo climático.** Puede influir en el diseño de los planes de seguros para garantizar que sean favorables a los pobres. Esta es la base del programa R4. Este toma a los beneficiarios de un programa de protección social con el objetivo de que “se gradúen” y pasen al pago parcial de primas de un plan de microseguros basado en el mercado<sup>18</sup>.

Debido a la dificultad de predecir los efectos que un evento catastrófico puede tener en los hogares de bajos ingresos, gran parte del trabajo centrado en la inclusión financiera y la resiliencia examina los efectos de los productos financieros en el bienestar en ausencia de los impactos. Es más, rara vez han sido diseñados con un enfoque específico en la respuesta al cambio climático, por lo que hay innovaciones por desarrollar en esta área.

17. <https://www.wfp.org/r4-rural-resilience-initiative>

18. Para más información sobre la iniciativa de resiliencia rural R4, el modelo R4 y los logros en Etiopía, visítase: <https://www1.wfp.org/publications/2018-r4-rural-resilience-initiative-annual-report>

Esto debería hacerse en áreas que reduzcan el costo de los seguros para los más pobres, aumenten su aceptación y creen nuevos mecanismos de crédito que puedan promover la inversión en tecnologías de mitigación de riesgos, y soluciones digitales para la creación de redes sociales y la respuesta pública frente a emergencias (Moore et al. 2019).

**Los planes de seguros deben diseñarse de manera que garanticen resultados inclusivos en favor de los pobres** y que consideren la viabilidad y la sostenibilidad desde la perspectiva de un asegurador. Se necesitan reglas claras y transparencia por parte del gobierno para asegurar que lo último no entre en conflicto con lo primero. Son pocos los planes de seguros que benefician

a los pobres que se han puesto en marcha y se han mantenido sin el apoyo de las primas financiadas con fondos públicos. En algunos países de ALC, los seguros agrícolas están fuertemente subvencionados, como el programa de CADENA de México, que ofrece a los agricultores seguros gratuitos a nivel estatal contra la sequía (véase el recuadro 6). Los gobiernos y sus donantes deberían estar preparados para proporcionar apoyo en el largo plazo para llegar a las personas más pobres, algo que el sector privado no hará por su cuenta. Para que sean verdaderamente transformadoras, las iniciativas de seguros deben empoderar a las personas marginadas, incluyendo a las mujeres y a los sin tierra. Por ejemplo, les pueden proporcionar acceso a recursos, como el crédito, que antes no tenían (Results 2016).

### Recuadro 6 - Programa CADENA en Mexico

El Componente de atención a los desastres naturales (CADENA) de México es un programa de protección social de seguros basados en índices. Tiene dos objetivos: (i) brindar apoyo financiero directo a los agricultores de bajos ingresos que no tienen acceso a un mercado formal de seguros y que son afectados por desastres, con el fin de compensar sus pérdidas e impulsar sus ciclos de producción, y (ii) impulsar las transferencias de riesgos de catástrofes agrícolas a los mercados especializados de seguros nacionales e internacionales mediante la compra de seguros, con el fin de reducir el impacto de los desastres en las finanzas públicas.

El CADENA cuenta con una organización institucional única, ya que la compra de los seguros y el pago de las primas los realizan los gobiernos estatales locales que negocian directamente con las compañías públicas y privadas de seguros al inicio del año fiscal. El gobierno federal subsidia entre el 80 y el 90 por ciento de la prima, de acuerdo con el grado de vulnerabilidad a las catástrofes de los estados particulares. Los gobiernos estatales cubren entre el 10 y el 20 por ciento restante. Los seguros que adquieren los gobiernos estatales se basan en índices y están vinculados a las precipitaciones y otros parámetros hidrometeorológicos en una determinada estación meteorológica durante un período de tiempo acordado. Los parámetros del contrato se establecen de manera que se correlacionen, con la mayor precisión posible, con la pérdida de un tipo de cultivo específico. El pago para recuperar las pérdidas y los daños se activa automáticamente cuando los niveles de la medición meteorológica (por ejemplo, los milímetros acumulados de lluvia) superan o están por debajo de los parámetros e índices previamente establecidos. Todos los agricultores elegibles dentro del área damnificada reciben los pagos (transferencias monetarias no condicionadas), lo que elimina la necesidad de hacer evaluaciones en el campo.

*Fuente: Winder Rossi et al. 2017*

El CADENA es una excepción a la regla, ya que la mayoría de los programas de microseguros de América Latina han sido desarrollados y liderados por el sector de seguros. Diseñar los planes de seguros que se focalizan en las personas vulnerables puede ser difícil porque los planes de protección social y los planes de microseguros basados en el mercado suelen desarrollarse e implementarse en paralelo, sin considerar ni aprovechar la posibilidad que tienen de complementarse.

Por lo tanto, aunque los planes basados en el mercado efectivamente mejoren la resiliencia de los hogares que pueden pagar las primas, es poco probable que los más pobres accedan a ellos y, por lo tanto, es posible

que no contribuyan a la reducción de la pobreza entre los hogares más pobres. La literatura sobre el papel de los seguros en la mejora de la resiliencia frente a emergencias entre los más pobres sugiere que estos deberían ofrecerse dentro de una estrategia integrada de gestión del riesgo climático y de esfuerzos de adaptación más amplios, como la alerta temprana, los programas de concientización, la provisión de infraestructuras a prueba de desastres y la inversión en medios de vida más sostenibles.

También es importante reconocer que las transferencias de riesgos no deben ser un sustituto de la reducción de riesgos. Hay que dar prioridad a la reducción del riesgo,

centrándose en las causas fundamentales del riesgo junto con la gestión de las manifestaciones de ese riesgo. Las transferencias de riesgos son un elemento dentro de una estrategia de planificación más amplia para mejorar la resiliencia al cambio climático (Le Quesne et al., 2017). Cuando se aplican sin una adecuada reducción del riesgo, los seguros pueden transmitir una sensación de seguridad y, al mismo tiempo, dejar a las personas excesivamente expuestas a los impactos (Mitchell, 2013).

Además, al igual que con ciertos programas de creación de activos, los seguros pueden crear incentivos para vivir y trabajar en regiones y sectores peligrosos. Esto puede exacerbar la vulnerabilidad en el largo plazo (Heltberg et al., 2009).

La mayoría de las medidas de adaptación al cambio climático y de reducción de riesgos requieren que las personas modifiquen comportamientos existentes o adopten otros nuevos en cuanto a la salud, la agricultura, la gestión de los recursos naturales, la infraestructura y los patrones de asentamiento. Si bien es importante contar con buenos datos científicos e información técnica, estos no suelen ser suficientes para permitir que las personas tomen medidas de adaptación. Los valores, las creencias, las actitudes, las preferencias, los hábitos, las evaluaciones de costos y beneficios, las normas sociales, las políticas y las instituciones interactúan para influir en los comportamientos, incluida la mala adaptación.

Las intervenciones de CCSC pueden recurrir a diversas estrategias. Entre ellas, la comunicación interpersonal, la promoción, la movilización social y las intervenciones estructurales o ambientales a nivel individual, familiar o comunitario. Estas estrategias pueden empoderar, motivar y fortalecer la capacidad de los grupos objetivo para mejorar sus medios de subsistencia, adaptarse a la variabilidad y el cambio climático, y aumentar la resiliencia general (USAID, 2019).

Podría incluirse en los programas de protección social una estrategia de CCSC para apoyar el cambio de comportamiento de los beneficiarios hacia la adaptación, teniendo en cuenta diferentes factores favorables y obstáculos para la adaptación al cambio climático. Esto puede hacerse en forma de campañas de comunicación, difusión de información, capacitación y promoción.

Una estrategia exitosa de CCCB debe complementarse con otros elementos para que los cambios de comportamiento sean prácticos para los individuos, los hogares y las comunidades. Cuando se despliegan en conjunto con los abordajes utilizados para informar los esfuerzos de fortalecimiento de la resiliencia al clima, tales como la información sobre el cambio climático y las evaluaciones de vulnerabilidad, los enfoques de CCSC pueden fortalecer y mantener las intervenciones de adaptación (USAID, 2019).

También es muy importante comunicar información sobre aspectos tales como los criterios de elegibilidad de los programas y los procedimientos de focalización para reducir el riesgo de que aumenten las tensiones y el conflicto en los hogares y las comunidades. Los mecanismos diseñados para promover la voz, los derechos y los valores de justicia deben incorporarse en la programación. Al dar más voz a los beneficiarios de los programas y más derechos a participar, reclamar y quejarse, se incorpora una dinámica de cambio en el diseño de la protección social. Algunos sostienen que esto puede empoderar a los pobres y fomentar la identidad y la acción colectivas (Molyneux et al., 2016).

Es importante destacar que la reforma institucional y de políticas que complementa la CCSC para lograr un cambio significativo de comportamiento es fundamental para apoyar el cambio transformador. Esto incluye la implementación de legislación que desanime los comportamientos que son inadecuados en el largo plazo (por ejemplo, legislación para evitar la concentración de personas y bienes económicos a cierta distancia de la costa, o legislación que incentive un comportamiento de adaptación) (Bahadur et al., 2015).

## 2.5 Promover la coordinación institucional

**En el centro de este abordaje se encuentra asegurar la coordinación y la colaboración entre las áreas de cambio climático, gestión del riesgo de desastres y protección social.** Sin embargo, es importante reconocer las diferencias entre los enfoques, los métodos y los objetivos para centrarse en la posible complementariedad de estos sectores.

Los principales obstáculos para una mayor integración de la protección social, la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres varían de un país a otro. Sin embargo, en general, la falta de capacidad, de coordinación entre las agencias, de conciencia y de voluntad política son los principales impedimentos para una mejor integración.

**Por lo tanto, es fundamental abordar los obstáculos institucionales para una mejor integración.** Garantizar la complementariedad, en lugar de la sobrecarga de los sistemas, es un primer paso importante. También habría que abordar otros factores técnicos como la falta de conocimiento mutuo entre los sectores en cuanto a la vulnerabilidad, los riesgos y otros elementos (Barrantes n.d.).

**El WFP puede, entonces, dedicarse a la prestación de asistencia técnica y apoyo en materia de políticas, así como a facilitar el diálogo entre las diferentes instituciones y socios para apoyar programas más integrados.** Dado que se trata de un área emergente,

una de las prioridades es la concientización. Es probable que también resulten útiles los talleres informales, las visitas de campo, y las giras y el diálogo regionales sur-sur. Habría que hacer hincapié en el aumento de los conocimientos a través de ejemplos concretos.

Los actores de la protección social y el cambio climático deberían trabajar juntos en el desarrollo de estrategias comunes para enfocarse en objetivos comunes y abordar la vulnerabilidad social al cambio climático. Juntos, podrían identificar las principales fortalezas de cada uno de los actores y las formas en que sus actividades coinciden con objetivos más amplios y a más largo plazo a través del nexo entre el desarrollo y la ayuda humanitaria. La creación de herramientas comunes para el análisis, la valoración y la evaluación del clima también ayudarían a crear sinergias en los procedimientos, la orientación y las normas de protección social existentes. Los sistemas de información que recogen información y datos sobre la producción, la productividad y los desafíos pueden apoyar la coordinación.

Esto también aplica a otros actores, como el sector privado, los donantes y las organizaciones de la sociedad civil que han operado tradicionalmente como disciplinas técnicas separadas, centradas en diferentes conjuntos de riesgos y grupos objetivo. Dentro del gobierno, normalmente han informado a diferentes ministerios, que no están coordinados. Con frecuencia hay problemas de coordinación dentro y entre los representantes de los diferentes niveles de la autoridad pública, a nivel regional, nacional, subnacional y comunitario (Béné et al., 2018). Son principalmente las instituciones locales las que median entre cómo el cambio climático y los choques climáticos afectan los hogares y cómo los hogares responden a ellos (Kuriakose et al., 2013).

**El fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y el establecimiento de alianzas estratégicas con actores locales, nacionales e internacionales** es clave para aclarar las funciones y las responsabilidades. Este es uno de los principales desafíos para el establecimiento de sistemas de protección social centrados en la complementariedad de las funciones y la

sinergia de las acciones interinstitucionales, donde no se pierdan las fortalezas por combinarlas o alinearlas.

El establecimiento de memorandos de entendimiento y acuerdos previos entre los actores pertinentes facilita el diálogo interinstitucional y el fortalecimiento de una estrategia integral de resiliencia. Esto podría mejorarse mediante el compromiso de institucionalizar la protección social sobre la base de normas claras y protocolos prácticos, y con diálogos interinstitucionales que permitan que todos los actores pertinentes puedan hacerse oír.

**La protección social requiere un marco legislativo sólido que articule de manera clara las funciones de los diferentes actores a través de políticas, leyes y reglamentos coherentes en todos los sectores.** Las estrategias y las políticas deben ser complementarias en la descripción de las funciones y los mandatos para evitar la fragmentación de responsabilidades. Es esencial reflejar explícitamente las iniciativas para mejorar la resiliencia en las políticas, las estrategias y los marcos.

**Las leyes y reglamentos los más amplios, en particular aquellos que rigen las finanzas y los seguros, son importantes para la protección social,** ya que darán forma a otros elementos de los marcos institucionales que influyen en la aplicación de abordajes exitosos, como el uso de datos y el financiamiento.

**La colaboración con el sector privado también puede ofrecer oportunidades.** Esto podría implicar servicios de información climática en los que las compañías de telecomunicaciones del sector privado puedan ayudar a brindar información a las poblaciones. De manera similar, el sector de los seguros puede ofrecer diversos productos, como los microseguros, que pueden fomentarse con la comunicación y la colaboración entre el sector privado, el sector público y las instituciones internacionales, como el WFP.

## Recuadro 7 – Ejemplos de Coordinación entre la Protección Social y el Cambio Climático

### Coordinación intragubernamental: México

El Sistema Nacional de Cambio Climático es un mecanismo de políticas públicas que coordina las sinergias entre todos los ministerios e instituciones federales en relación con el cambio climático. Esto incluye la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), que coordina las acciones de cambio climático de los ministerios de Hacienda, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía, Agricultura, Salud y Desarrollo, entre otros. Un elemento clave de la CICC se centra en asegurar la integración de las políticas públicas en todas las administraciones nacionales y estatales. También se busca minimizar la vulnerabilidad de la sociedad y de los sectores productivos, aumentando su resiliencia y la resistencia de las infraestructuras estratégicas.

**En Anguila**, la Política Nacional de Protección Social tiene por objeto “integrar mejor la protección social en la planificación y programación de la adaptación al cambio climático, la preparación para desastres y la respuesta a ellos, y el cumplimiento de nuestras obligaciones, ya que el cambio climático impacta sobre las vidas de las personas a las que servimos” (gobierno de Anguila, 2018:3)

### Coordinación regional:

En América Latina, las políticas de adaptación de los gobiernos se han visto fortalecidas por participar en redes internacionales. Por ejemplo, el Programa Iberoamericano de Adaptación al Cambio Climático (PIACC), desarrollado por la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC), es un ejemplo de una iniciativa intergubernamental latinoamericana. En Centroamérica, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)<sup>20</sup> está promoviendo un mayor compromiso intersectorial. Ha desarrollado la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP)<sup>21</sup>, un instrumento estratégico que busca crear sinergias y estrategias intersectoriales para fortalecer los esquemas regionales de protección social e inclusión productiva.

## 3 Implicaciones de las herramientas de protección social para apoyar la adaptación

**Hay muy poca evidencia de que los programas de protección social apoyen la adaptación al cambio climático.** Esto se debe a que, hasta ahora, se ha llevado a cabo muy poca programación explícita que lo haya considerado como un objetivo. La evidencia empírica actual se centra principalmente en los efectos directos o indirectos en la resiliencia de los programas habituales de protección social. En los pocos ejemplos disponibles, es prematuro evaluar los efectos de las intervenciones en la adaptación en el largo plazo. Por ejemplo, el Programa de Protección Social Adaptativa del Banco Mundial en el Sahel todavía se está aplicando de manera experimental, por lo que todavía no hay evidencia de su contribución real al aumento de la resiliencia.

“Aún falta determinar si el programa de protección social adaptativa tiene efectivamente éxito en el fortalecimiento de las capacidades de resiliencia de los beneficiarios del programa en el Sahel” (Béné et al. 2018:13).

**Algunas experiencias en la prestación de protección social autónoma proporcionan un buen punto de entrada desde donde apoyar la adaptación al cambio climático y la resiliencia.**

Esto no significa que los nuevos programas de adaptación al cambio climático no deban moldearse según el contexto nacional o regional. Pueden buscar el financiamiento a través del Fondo Verde para el Clima, el Fondo de Adaptación u otros instrumentos.

20. [Sistema de la Integración Centroamericana](#)

21. [Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad](#)

## 3.1 Transferencias sociales

Las transferencias sociales pueden incluir tanto transferencias en efectivo como en especie. Hacemos hincapié en este tipo de programa de protección social porque la literatura lo ha identificado como una de las áreas con mayor margen de progreso e investigación sobre su potencial en cuanto a las capacidades de mejorar la resiliencia. Además, los ejemplos regionales se centran en este tipo de programas<sup>22</sup>.

**Pueden ser herramientas eficaces para apoyar el acceso de las personas a los alimentos**, a través de transferencias en especie o en efectivo. Esto podría conducir a un mayor consumo de alimentos de mejor calidad, a pesar de los efectos del cambio climático.

**Las transferencias monetarias pueden apoyar la anticipación de riesgos, lo que mejora la capacidad de adaptación de los hogares** (Solórzano 2016). El dinero en efectivo puede acumularse como ahorros y como un mecanismo de autoseguro al que se puede recurrir y liquidar en momentos de crisis (Corbett, 1988). Sin embargo, las transferencias sociales requieren varias consideraciones de diseño, como **la previsibilidad, la flexibilidad, el valor y la duración**, para apoyar la capacidad de adaptación.

### Previsibilidad

**La regularidad y la previsibilidad del apoyo monetario proporcionan a los hogares pobres un nivel de seguridad y estabilidad de los ingresos básicos** a partir del cual pueden empezar a invertir el consumo actual en el consumo futuro. Los hogares pobres pueden entonces empezar a anticipar el riesgo, lo que aumenta su capacidad de adaptación ante futuros choques (Davies et al. 2009; Jones et al. 2010).

**El hecho de que los hogares sepan que recibirán el dinero en efectivo puede apoyar sus estrategias de adaptación y permitirles planificar antes de un choque.** La evidencia del programa Prospera demuestra cómo las transferencias ayudan a los beneficiarios a afrontar los malos tiempos y cómo ha aumentado su capacidad de crédito en las tiendas locales (Solórzano, 2016: 137). La previsibilidad de las transferencias en este caso aumenta la capacidad de adaptación de los hogares. En otras palabras, las transferencias monetarias pueden acumularse como ahorros y como un mecanismo de autoseguro al que pueden recurrir y que pueden liquidar en momentos de crisis. En cambio, en Guatemala la entrega de las transferencias condicionadas de Bono Seguro fue bastante irregular debido a los retrasos en la liberación del presupuesto. En algunas ocasiones

se tuvo que reducir el número total de transferencias desembolsadas a los beneficiarios (Solórzano, 2017). Esto limita el potencial para mejorar la capacidad de adaptación, ya que los hogares no pueden planificar por adelantado el uso del dinero de las transferencias.

Por el contrario, la asistencia de emergencia de una sola vez no suele ser previsible y, por lo tanto, no proporciona a los beneficiarios la capacidad de estar mejor preparados para los choques, porque “simplemente les permite absorber mejor los choques si reciben a tiempo una cantidad adecuada (en relación con sus necesidades)” (Ulrichs y Slater, 2016:16).

**También hay evidencia de que la entrega de los beneficios en un momento adecuado puede permitir que se logren resultados específicos.** Por ejemplo, sería útil vincular los beneficios a las necesidades estacionales de los hogares, como períodos específicos del ciclo de producción agrícola o la temporada de escasez (Barca 2018).

Por el contrario, **si el momento no es adecuado, la protección social puede restringir algunas estrategias autónomas de adaptación.** Esto incluye los “ajustes que las poblaciones hacen en respuesta a los cambios actuales o previstos” (Nelson et al., 2007: 397). Por ejemplo, el tiempo de empleo que requieren los programas de empleo público puede coincidir con la migración temporal o con un trabajo estacional desarrollado como estrategia de adaptación o de afrontamiento. Esto también aplica a las transferencias en especie.

### Flexibilidad

**La protección social debe ser flexible en cuanto al uso que los beneficiarios dan a la transferencia.** No debería obstaculizar las estrategias autónomas de adaptación que los hogares puedan estar desarrollando. También debería facilitar la participación de los más vulnerables.

**Esto implica que el dinero en efectivo no debería restringirse a ciertos tipos de gastos o vendedores y que los beneficiarios no deberían cumplir con condiciones.** Esta flexibilidad significa que una sola transferencia de efectivo podría abordar una serie de necesidades y potencialmente lograr múltiples objetivos del programa.

**Las transferencias monetarias sin restricciones dan a los beneficiarios la posibilidad de hacer una elección más amplia y digna de asistencia, de acuerdo con sus preferencias, y así empoderan a los grupos vulnerables.** Pueden ser una contribución vital para lograr que los damnificados sean los principales agentes

22. La mayoría de los países de ALC ofrecen transferencias monetarias a los pobres. In el Caribe, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Dominica, Haití, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vincent y las Grenadinas. En América Latina, Guatemala, Honduras, El Salvador, Belice, Costa Rica, México, Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú, Uruguay, Chile, Argentina, Brasil y Paraguay.

de la respuesta (ECHO, 2015). Los datos de Grecia y Afganistán muestran cómo el dinero en efectivo se suele gastar sin restricciones según una jerarquía de necesidades. Las necesidades más inmediatas están primero (alimentos, refugio básico, atención sanitaria primaria o de emergencia) y las siguen otras necesidades como inversiones en medios de subsistencia, la atención sanitaria secundaria y terciaria, o bienes menos fundamentales (Harvey y Pavanello, 2018)

## Valor y duración

**Las transferencias de mayor tamaño para una mayor duración tendrán un mayor impacto en la resiliencia.** Por lo general, el valor y la duración de las transferencias son demasiado pequeños para contribuir a la transformación de los medios de subsistencia, porque el objetivo es cubrir las preocupaciones de seguridad alimentaria o los gastos de salud y educación solamente, y no invertir en medios de vida más fuertes y productivos. Una crítica habitual de los programas de empleo público es que a veces establecen una remuneración a un nivel tan bajo (por debajo de los niveles de ingreso mínimo) que “rara vez son suficientes para permitir una inversión significativa en algo que no sea una microempresa de supervivencia o la acumulación de pequeños activos en el hogar” (Beazley et al., 2016: 1). Sin embargo, dadas las limitaciones presupuestarias, esto podría ser un desafío para el financiamiento. Entonces, el gobierno experimenta tensiones entre la cobertura, el tamaño de las transferencias y la duración de las transferencias, y debe evaluar cuidadosamente el balance en términos de costo-rendimiento.

**Al parecer, hay indicios de que las transferencias más frecuentes favorecen la suavización del consumo y el gasto en activos más pequeños.** Por el contrario, los pagos globales de menor frecuencia pueden asociarse con un aumento en la inversión productiva (Haushofer y Shapiro, 2013; Beazley y Farhat, 2016; Bastagli et al., 2016, en Barca, 2018).

**El valor de cualquier respuesta de transferencias monetarias debería evaluar cuidadosamente cualquier posible implicación en las relaciones intra e interfamiliares.** En contextos de emergencia, es probable que las tensiones intrafamiliares aumenten por diversas razones. Estas pueden incluir una mayor presión sobre las economías familiares y/o cambios en los roles y oportunidades, como la pérdida de los medios de vida por parte de los hombres. La evidencia indica que existe una preocupación especial por el hecho de que las transferencias de mayor valor dirigidas a las mujeres contribuyan a abusos o la violencia en el hogar, o los exacerben (Buller et al., 2018). Esto significa que el valor y

la duración de las transferencias deberían considerar los efectos intrafamiliares y pensar estrategias para mitigar los efectos negativos (por ejemplo, transferencias más pequeñas pero más frecuentes, el desarrollo de una estrategia y protocolo de seguridad o de salvaguarda) (Wasilkowska, 2012; Holmes, 2019).

En el caso de las transferencias en especie, estas deberían cubrir las necesidades nutricionales. La asistencia alimentaria implica una comprensión compleja de las necesidades nutricionales en el largo plazo de las personas y de los diversos abordajes necesarios para satisfacerlas.

Esto implica la distribución de una selección de alimentos elegidos para prevenir la desnutrición y satisfacer las necesidades energéticas de los beneficiarios. Los alimentos pueden proporcionarse a todas las personas de un área geográfica o de un campo (distribución general) o a personas o grupos específicos considerados especialmente vulnerables (distribución selectiva).

En el caso de las transferencias en especie de emergencia, puede ser de corto plazo, con una estrategia de eliminación gradual que permita interrumpirlas tan pronto como las comunidades recuperen la autosuficiencia o reciban ayuda a través de otras intervenciones.

## Condicionalidades

Se incorpora en una amplia variedad de transferencias monetarias un enfoque explícito en la acumulación de capital humano de diferentes maneras, incluso a través de condicionalidades que requieren que los niños asistan a la escuela y se realicen controles de salud. La región de ALC fue la primera en incluir las transferencias monetarias condicionadas que exigían que los niños asistieran a la escuela y se realizaran controles de salud. Esto ha dado como resultado mejoras en los niveles nutricionales de los niños y en la asistencia de los niños a la escuela y a las clínicas de salud (Fiszbein y Schady, 2009). Las condicionalidades también pueden vincularse a las transferencias en especie.

Se ha argumentado que la respuesta de la región de ALC a la crisis financiera de 2009 fue distinta debido a los sistemas de protección social existentes, que permitieron a los gobiernos ampliar los programas vigentes en lugar de crear nuevos (véanse Grosh, 2014, y Robalino et al., 2012). Estos programas también se han ampliado en respuestas a desastres, aunque esto sigue siendo una práctica de emergencia<sup>23</sup>.

**Hay muy poca evidencia del impacto en la capacidad de adaptación de los hogares,** ya que no se trata

23. Véase Beazley et al. (2016 y 2019) para ejemplos de ampliaciones de transferencias monetarias condicionadas en la región.

de un objetivo explícito de estos programas. En Nicaragua, el programa de transferencias monetarias condicionadas Red de Protección Social ayudó a los hogares beneficiarios a hacer frente a las consecuencias de la crisis cafetera en América Central y ayudó a los jornaleros cafeteros a intensificar las actividades agrícolas alternativas antes de la crisis (Hallegatte, 2016). La evidencia también muestra que los beneficiarios de Bolsa Familia en Brasil recurrieron a las transferencias monetarias para diversificar su cartera de ingresos, y así mejoraron la capacidad de adaptación (Alcaraz, 2017).

Potencialmente, las transferencias monetarias condicionadas que tienen por objeto acabar con la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en el capital humano de los niños pueden crear nuevas oportunidades al proporcionarles las aptitudes necesarias para acceder a un trabajo formal y más seguro. Las pruebas cualitativas del programa Prospera en México en contextos de mayor riesgo climático (Solórzano, 2016) muestran que los niños en general han experimentado una movilidad social hacia medios de vida menos sensibles al clima. Son varios los factores que impulsaron esta movilidad, que incluye el acceso a una educación de calidad, a los mercados y a empleos altamente calificados, así como el apoyo de otras transferencias como las becas escolares

**Las transferencias monetarias condicionadas pueden conducir a una “trampa de capital humano” en contextos de creación insuficiente de empleo, discriminación alta y relaciones de poder desiguales.**

Los adultos jóvenes con mayor capital humano no pueden acceder a medios de vida basados en el mercado debido a los malos resultados macroeconómicos y a las restricciones de acceso al mercado laboral. Dependen de acuerdos de trabajo informales con muy baja productividad que, en ciertos contextos, pueden representar nuevos riesgos y una mayor vulnerabilidad (incluida la migración ilegal). Estos adultos jóvenes tienen menos capacidades para trabajar en los medios de vida tradicionales, lo que les proporcionó cierta fuente de resistencia, debido al énfasis de las transferencias monetarias condicionadas en el aumento de las habilidades formales del trabajo urbano (Solórzano, 2016). Un reconocimiento claro y directo de este contexto debería ser fundamental para el paradigma de desarrollo que respalda las transferencias monetarias condicionadas.

Otras transferencias monetarias condicionadas, como Bolsa Familia, hacen hincapié en la redistribución y, por consiguiente, las condicionalidades son “flexibles” y se consideran un refuerzo de los derechos sociales a la alimentación, la salud y la educación (Britto, 2008). Estos programas suelen ser más flexibles en cuanto al uso de

las transferencias.

**Las condicionalidades pueden limitar la flexibilidad necesaria para apoyar la resiliencia al cambio climático.**

Por ejemplo, las condicionalidades sobre la participación en el trabajo u otras actividades requeridas por los programas pueden tener efectos indirectos sobre algunas de las estrategias de subsistencia que los hogares adoptan para adaptarse a la incertidumbre. La evidencia del programa Prospera de México muestra que las condicionalidades del programa relacionadas con la asistencia de las mujeres a las sesiones informativas obligatorias en realidad interferían con sus estrategias autónomas de adaptación (Solórzano, 2016).

**Bien diseñadas, las condicionalidades pueden apoyar la CCSC para la adaptación al cambio climático.**

Por ejemplo, se pueden incluir objetivos ambientales explícitos en los programas de protección social a través de la capacitación, la promoción, la comunicación y la educación. Esto puede fomentar la elección de prácticas sostenibles, teniendo en cuenta los costos de oportunidad de los beneficiarios (Ziegler, 2016).

**Los incentivos que se ofrecen a los beneficiarios que cumplen con los requisitos deben ser siempre positivos.**

Deben dejar a los beneficiarios en mejor situación de la que tendrían de otro modo. Por ejemplo, las transferencias monetarias condicionadas ambientales tienen por objeto proporcionar incentivos a quienes cultivan y pescan mientras hacen la transición de prácticas no sostenibles (como las prácticas agrícolas deficientes en terrenos de grandes pendientes o la sobrepesca) a prácticas sostenibles (como la agroforestería o la pesca sostenible). Normalmente, se enfrentan a una pérdida temporal de ingresos durante ese período. Estas transferencias monetarias condicionadas se diferencian de los esquemas típicos de pago por servicios ambientales en que solo proporcionan un apoyo temporal (ibíd.). Otros programas que han incluido objetivos ambientales son los programas de empleo público.

La región de ALC presenta algunos ejemplos interesantes de transferencias monetarias condicionadas vinculadas a los servicios ambientales:

• **Transferencias monetarias condicionadas ambientales: PROEZA, Paraguay**

El Proyecto de Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA)<sup>24</sup>, cofinanciado por el Fondo Verde del Clima (GCF, por sus siglas en inglés), el gobierno de Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), es una transferencia monetaria condicionada que vincula el programa de protección social Tekoporá con los

24. [Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático.](#)

servicios ambientales. Tiene un enfoque conjunto de mitigación y adaptación al cambio climático para la gestión integral y sostenible de los bosques y paisajes de acuerdo con objetivos sociales. Introducirá pagos de incentivos ambientales a los beneficiarios del programa de transferencias monetarias condicionadas Tekoporã para un establecimiento y cuidado exitoso de los sistemas de producción agroforestales que promueve el proyecto. Esto va acompañado de asesoramiento técnico y legal sobre cómo invertir el dinero en mejorar la tenencia de tierra y el uso de la bioenergía (es decir, mediante la mejora de los aparatos de cocina).

Para complementarlo y promover un enfoque holístico del paisaje asegurando la resiliencia al cambio climático en las áreas objetivo, PROEZA tiene como objetivo promover el ingreso de los pequeños y medianos propietarios de tierras al mercado regional de bioenergía. Para lograrlo, se ofrecerá crédito en condiciones favorables con recursos nacionales a los propietarios de tierras privadas en el área del proyecto para promover el establecimiento de 24 000 hectáreas de plantaciones forestales de nueva generación (PFNG). Esto incluirá más de 4800 hectáreas de bosques ribereños de protección para proteger los cursos de agua (GCF, 2017).

- **Híbrido de transferencias monetarias condicionadas y pago por servicios ambientales: Bolsa Floresta, Brasil**  
Bolsa Floresta (BFP) es un híbrido de transferencias monetarias condicionadas y un pago por servicios ambientales que remunera a las familias que realizan actividades productivas ambientalmente sostenibles. Implica una combinación de recompensas monetarias directas e inversiones comunitarias en actividades que generan ingresos, empoderamiento social y desarrollo de capacidades e infraestructura social.

El programa combina con éxito múltiples corrientes de financiamiento de los sectores público y privado para realizar transferencias a nivel de los hogares y las comunidades con el fin de conservar los bosques y mejorar el bienestar de las personas en las reservas de desarrollo sostenible del Amazonas. Para poder unirse al programa, los participantes ribereños no deben deforestar bosques prístinos, deben enviar a sus hijos a la escuela y deben haber vivido en la zona durante al menos dos años. Una lección importante del BFP es que el uso de un mensaje simple como referencia para el esquema ("bosque en pie") sirve como denominador común y mejora la coherencia del programa. Esto permite reunir los recursos de los inversionistas del esquema en un solo presupuesto con un objetivo común. A su vez, ayuda a evitar la duplicación de

esfuerzos, la doble contabilidad y reduce el riesgo de contaminación (Porrás y Asquith, 2018).

## 3.2 Alimentación de cosecha propia en la escuela

Los programas de alimentación escolar de cosecha propia (HGSF, por sus siglas en inglés) vinculan los programas de alimentación escolar con pequeños agricultores locales para proporcionar a los escolares alimentos locales y nutritivos. Estos programas aumentan el acceso y el consumo de alimentos de calidad para los estudiantes y liberan recursos que pueden mejorar la seguridad alimentaria de sus familias. Contribuyen a reducir las tasas de abandono escolar y mejora sus perspectivas de empleo de los adultos al aumentar el capital humano de los niños.

Las escuelas proporcionan a los agricultores locales una salida previsible para sus productos, lo que conduce a ingresos estables, más inversiones y una mayor productividad. El programa también puede crear acceso a mercados predecibles y oportunidades de subsistencia para los pequeños agricultores de las mismas comunidades. De este modo, muchos de estos beneficios también influyen en la capacidad de adaptación de las poblaciones rurales (Mesquita y Bursztyn, 2017).

A nivel comunitario, las iniciativas de HGSF promueven la educación en materia de nutrición y mejores hábitos alimentarios, y fomentan la diversificación de la producción con un énfasis especial en los cultivos locales. La participación de la comunidad, a su vez, mejora la sostenibilidad de los programas.

Un programa de HGSF también puede optar por promover prácticas agrícolas más respetuosas con el medio ambiente.

La HGSF tiene el potencial de influir positivamente en el uso del agua y la tierra, la biodiversidad y la adaptación al cambio climático. Puede apoyar formas de producción agrícola que aseguren la sostenibilidad ambiental. Se han seguido una serie de enfoques para lograrlo, incluidos registros nacionales de productores agroecológicos, como el de Brasil, la certificación orgánica y criterios para alimentos sostenibles de forma ecológica (FAO y WFP, 2018).

Estos programas podrían comenzar por evaluar la producción de alimentos orgánicos, agroecológicos o sostenibles por parte de los pequeños agricultores locales, incluyendo la adhesión a cualquier certificación u otros esquemas de garantía de calidad. Esto se utiliza en las conversaciones con los pequeños agricultores locales

y las escuelas sobre qué planes podrían funcionar para ellos y qué apoyo necesitarían para aplicar esos planes (ibíd.).

La alimentación escolar puede servir de plataforma para ofrecer otros servicios y llegar a los niños que asisten a la escuela, promover los conocimientos y las innovaciones, y fortalecer las capacidades de los hogares y las comunidades. De este modo, ayudan a obtener resultados satisfactorios para la adaptación al cambio climático.

Las escuelas también podrían servir como centros para el cambio de energía en la comunidad, porque son

piezas fundamentales de la infraestructura existente que se encuentran naturalmente cerca de los centros de población y ya sirven como puntos de reunión para actividades educativas, cívicas y comerciales. Actualmente, el WFP está estudiando la posibilidad de vincular los programas de alimentación escolar con proyectos de energía sostenible que introduzcan soluciones energéticas modernas para los niños, los padres y sus comunidades a través de las escuelas. Esto tiene el potencial de apoyar a los pequeños agricultores en la transición de la agricultura de subsistencia a las actividades empresariales para mejorar los ingresos.

### Recuadro 8 – Requisitos de los Programas de Alimentación Escolar de Cosecha Propia para Apoyar la Adaptación

**Los requisitos para que la alimentación escolar apoye la adaptación son:**

- Apoyar la producción de alimentos orgánicos, agroecológicos o sostenibles
- Ofrecer servicios educativos de calidad
- Producción de alimentos orgánicos, agroecológicos o sostenibles por parte de los pequeños agricultores locales
- La CCSC debe ser pertinente para las necesidades locales, la información climática y el contexto de los medios de subsistencia.

### 3.3 Programas de acumulación de activos (a través de inversiones ganaderas)<sup>25</sup>

Aunque no tan destacados en ALC, los programas destinados a la acumulación de activos en forma de ganado tienen por objeto ocuparse de los déficits de activos productivos que sustentan la pobreza (Barrientos et al., 2014).

Estas intervenciones utilizan la ganadería para tratar de generar los activos de la población pobre. Muchas de estas se basan en modelos “toma y pásalo” de “novillos en fideicomiso”, en los que, tras recibir un animal de cría, se espera que el beneficiario devuelva un número acordado de crías al proyecto, que luego se entregan a otros beneficiarios (Kim y Sumberg, 2014). En el África subsahariana, estos programas incluyen iniciativas gubernamentales a escala nacional, como Girinka (Una vaca por familia) en Ruanda, y numerosos proyectos locales del gobierno, de ONG y otros, como la iniciativa “Envía una vaca” en Kenia, Uganda y Etiopía. La evidencia demuestra que estos programas mejoran la seguridad

alimentaria y aumentan los ingresos de los más pobres. Sin embargo, en términos de cambio climático, existe cierta tensión en este tipo de programas, ya que la producción ganadera deja una alta “huella” de carbono, específicamente el metano que producen los animales.

Estudios recientes han propuesto diferentes opciones para mejorar la alimentación del ganado, como un medio para impulsar la producción de carne y leche, y reducir la intensidad de las emisiones de GEI al mismo tiempo. Los pastos tienen cualidades respetuosas con el clima, ya que evitan la erosión del suelo y almacenan más carbono en su estructura radicular más profunda, lo que evita la liberación de óxido nitroso, otro potente gas de efecto invernadero, de los suelos. Las variedades criadas específicamente para Ruanda y otros países también son más resistentes a las plagas y enfermedades locales. Al trabajar con socios tanto del sector público como del privado, los investigadores pretenden poner las semillas a disposición de los agricultores, de manera que puedan mejorar sus ingresos e impulsar la seguridad alimentaria, pero sin que ello suponga un costo para el medio ambiente (Paul et al., 2018).

25. No debe confundirse con los programas de FFA. En este estudio, los programas de acumulación de activos se entienden como los programas implementados por los gobiernos nacionales y enfocados en las inversiones en ganadería.

## Recuadro 9 – Requisitos para que los Programas de Acumulación de Activos Aumenten la Adaptación

**Los requisitos para que los programas de acumulación de activos mediante inversiones ganaderas aumente la capacidad de adaptación son:**

- La incorporación de medidas para aumentar la resiliencia en el conjunto de beneficios y servicios, como la capacitación en medios de vida alternativos, la resiliencia al clima o la provisión de necesidades materiales para desarrollar medios de vida adecuados a las cambiantes condiciones climáticas.
- Transformar los medios de vida rurales y, al mismo tiempo, proteger y adaptarse a las cambiantes condiciones climáticas mediante la creación de opciones de empleo en las cadenas de valor agrícolas; aumentar el acceso a ingresos rurales no agrícolas.
- Considerar los efectos indirectos en el medio ambiente y cualquier posible incentivo a la mala adaptación.
- Acceso a información meteorológica precisa.
- Mercados en funcionamiento para permitir la compra de insumos y/o la comercialización.

### 3.4 Programas de empleo público

Los programas de empleo público se consideran redes de seguridad, ya que proporcionan transferencias monetarias a los hogares vulnerables, inseguros en términos de alimentación y/o afectados por la crisis, a cambio de la provisión de mano de obra (especialmente a través de proyectos de construcción y rehabilitación de gran intensidad de mano de obra). El objetivo principal se centra en abordar las deficiencias de consumo de los hogares (ya sea en relación con la crisis o con los medios de subsistencia) y en la construcción de infraestructura social que añadan valor a las economías locales, aunque el énfasis puede cambiar en diferentes períodos de tensión/crisis.

El fundamento de estos programas es abordar tanto la pobreza en el corto plazo como la pobreza crónica, y mejorar la base de activos, ayudando así a aliviar la pobreza en el mediano y largo plazo. Los programas pueden tener diferentes énfasis en diferentes puntos del continuo desarrollo-humanitario.

En la literatura sobre protección social se destaca el potencial papel de los programas de empleo público en la capacidad de adaptación, principalmente a través de la creación de activos. Estos pueden aumentar la resiliencia ante futuras crisis, ya sea permitiendo la diversificación y adaptación de los medios de vida o protegiéndose mejor del propio choque (véase la figura 3).

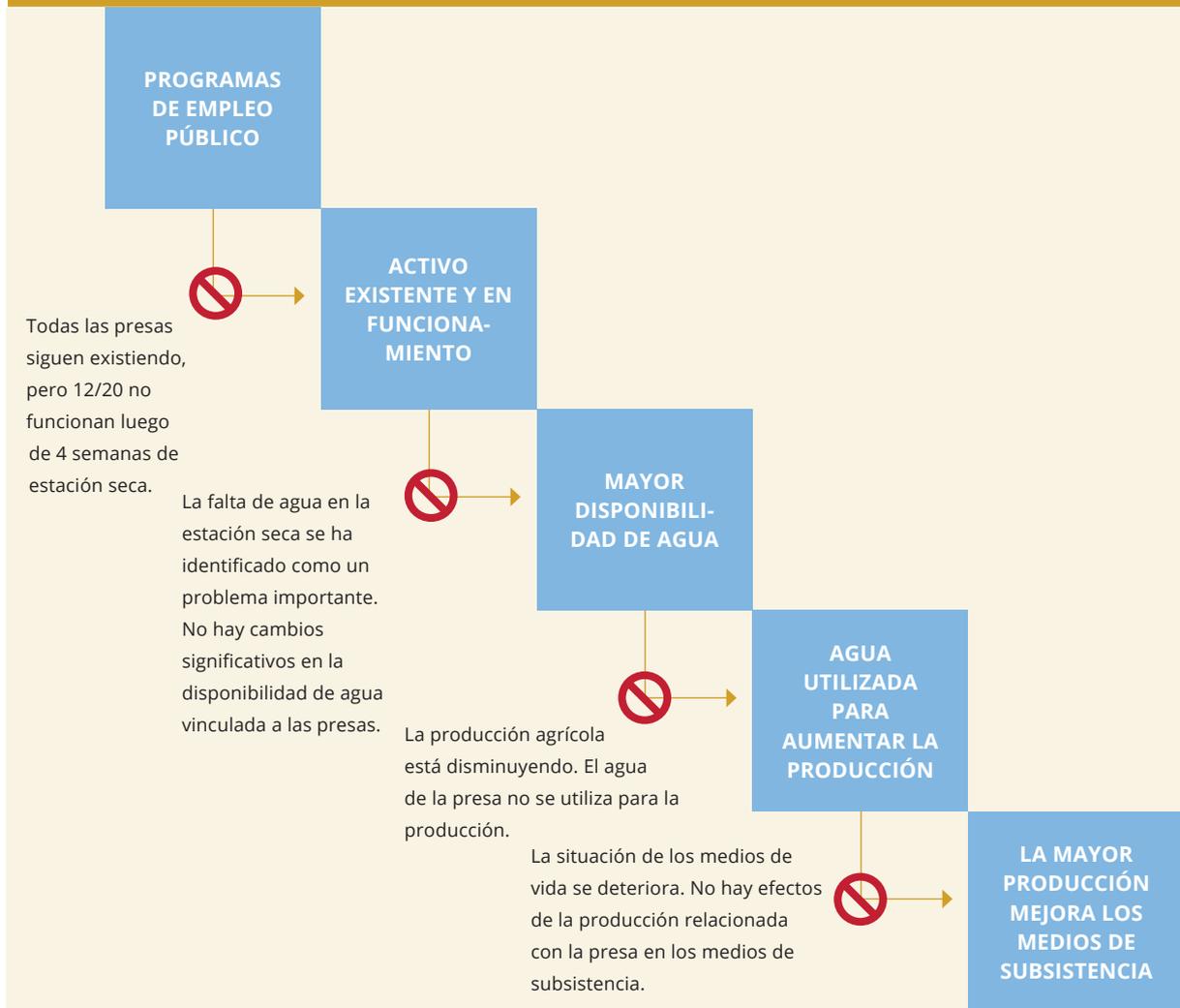
Las inversiones en infraestructura social contribuyen a los objetivos de desarrollo en el largo plazo al reducir

la vulnerabilidad de una comunidad al clima en el largo plazo y fomentar la adaptación. Los tipos de proyectos más comunes incluyen:

- intervenciones de conservación y rehabilitación del medio ambiente, como la conservación del suelo y el agua mediante la plantación de árboles/manglares, o la construcción de muros de contención, zonas de captación o recintos vallados
- mejorar la gestión del suelo y el agua, por ejemplo, mejorando el suministro de agua o desarenando los canales de riego, especialmente en las zonas propensas a la sequía
- una infraestructura física a prueba de desastres, por ejemplo, reforzando terraplenes, edificios, carreteras, puentes o barrancos para que puedan resistir inundaciones repentinas
- la construcción de activos comunitarios para la reducción del riesgo de desastres, como los refugios en caso de tormenta (Kuriakose et al. 2013).

**En cuanto a los programas de empleo público que tienen como objetivo la rehabilitación del medio ambiente o la conservación de los recursos naturales, hay poca evidencia del impacto real de los activos creados** (McCord 2013; Ludi et al. 2016). Los beneficios reales son ampliamente asumidos en lugar de ser evaluados empíricamente (McCord et al., 2016). El siguiente diagrama muestra la teoría de la cadena causal de los programas de empleo público en relación con los resultados empíricos reales de un estudio realizado en Kenia.

**Figura 3: Resultados de la Cadena Causal**



Fuente: Ludi et al. (2016) El diagrama muestra que los programas de empleo público en Kenia no tuvieron impactos significativos en la disponibilidad de recursos naturales ni en los medios de vida en el mediano plazo; por lo tanto, cuestiona la atribución de beneficios en los medios de vida a los programas de empleo público (McCord et al. 2016).

**Para que este modelo tenga éxito, los programas de empleo público deben garantizar una teoría de cambio coherente.** Esto debería estar alineado con la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, e identificar dónde los activos de la comunidad se ocupan de desafíos clave para que los medios de vida tengan efectos de mayor duración, en lugar de ser solo redes de seguridad temporales (McCord et al. 2016).

**Si los programas de empleo público se ofrecen una sola vez o de manera irregular, por lo que las personas eventualmente dejarán de ser elegibles, su efecto tanto en la reducción de la pobreza como de la vulnerabilidad es bastante limitado.** El tamaño de las transferencias, la focalización, la escalabilidad, la calidad de los activos, la consideración del contexto local y las

sinergias con otras intervenciones también influirán en el potencial impacto en la resiliencia (ibid.).

**Al igual que en el caso de las transferencias monetarias condicionadas, la participación en programas de empleo público a veces puede interferir con las estrategias autónomas de adaptación,** especialmente aquellas desarrolladas por las mujeres. En general, el efecto en términos de género de los programas de empleo público es mixto, y a menudo se los critica por privar a las mujeres y a los hombres de un tiempo que podría haberse invertido en tareas más productivas. Estos programas deben ser lo suficientemente flexibles para permitir que las actividades de las obras públicas sean complementarias con las actividades que ya están desarrollando los beneficiarios (véase el recuadro 10).

## Recuadro 10 – Programa de Red de Seguridad Productiva en Etiopía y sus Resultados en Materia de Resiliencia

### El PSNP en Etiopía está compuesto por varios componentes, entre ellos:

- Obras públicas de mano de obra intensiva para hogares en la pobreza crónica y vulnerables que pueden trabajar (80 por ciento del número normal de beneficiarios);
- Apoyo directo (transferencias monetarias y/o de alimentos) a los hogares en la pobreza crónica y vulnerables con limitaciones de mano de obra (alrededor del 20 por ciento del número habitual de beneficiarios).
- Un programa complementario de construcción de activos para los hogares (HABP, por sus siglas en inglés), que combina la asistencia técnica, la planificación empresarial y la concesión de créditos a los hogares beneficiarios para generar ingresos.

### Resultados en materia de resiliencia (Newton 2016; Barca 2018):

- Los resultados de la evaluación del impacto de Knippenberg y Hoddinott (2017) sugieren que el PSNP ha mitigado significativamente el impacto de la sequía, reduciendo la vulnerabilidad y aumentando la resiliencia. Se halló que la transferencia media mitigaba la caída del bienestar posterior a un choque en un 57 por ciento, lo que permitía una recuperación casi total en un plazo de dos años en lugar de cuatro. En un caso de estudio del PSNP, realizado por el ODI como parte de la iniciativa BRACED<sup>26</sup> (Ulrichs y Slater 2017) se observa que las pruebas de los efectos del programa en la resiliencia de la población ante choques relacionados con el clima siguen siendo desiguales. Sin embargo, hay evidencia de que la capacidad de absorción mejoró con las transferencias monetarias que ayudaron a reducir la inseguridad alimentaria y a aumentar la resiliencia frente a la sequía. Se fortaleció la capacidad de anticipación: 1) a nivel de los beneficiarios a través de vínculos con instituciones de microfinanciamiento mediante la HABP, que ha aumentado el acceso de los beneficiarios a ahorros y préstamos; y 2) a nivel de los sistemas a través de los fondos de contingencia y el mecanismo de financiamiento del riesgo. El aumento de la capacidad de adaptación fue algo más difícil de discernir.
- El diseño permitió que los programas de empleo público cultivaran tierras privadas de hogares encabezados por mujeres, en respuesta a las normas sociales que restringen el arado por parte de las mujeres. Sin embargo, algunas de las necesidades de mano de obra pesada para lograr la infraestructura no siempre se adaptaron a las diferentes capacidades de los hombres y las mujeres.

A lo largo de décadas de implementación, el WFP ha desarrollado varias herramientas, prácticas e instrumentos para apoyar el diseño y la implementación de los programas de Asistencia Alimentaria para la Creación de Activos (FFA). Estos han evolucionado desde los anteriores programas de alimentos o dinero por trabajo y se han convertido en programas más integrados que fomentan la resiliencia y se basan en un análisis exhaustivo del contexto que puede apoyar los programas gubernamentales, incluidos los programas de empleo público.

La incorporación de la adaptación al cambio climático en los programas existentes de asistencia alimentaria

del WFP es una forma de centrarse en la calidad de la respuesta y de garantizar una seguridad alimentaria duradera para los beneficiarios, y debe hacerse con el objetivo de evitar la mala adaptación.

El trabajo en la resiliencia por parte del WFP, como la iniciativa PRO-ACT en América Central<sup>27</sup> (respuesta al fenómeno de El Niño en el Corredor Seco), es también un ejemplo de los conocimientos especializados que pueden relacionarse y ofrecerse a los programas y sistemas nacionales de protección social. Esta última cuenta con el apoyo del enfoque de tres vertientes (3PA) para el desarrollo de resiliencia, que puede utilizarse para informar a muchos otros programas de redes de seguridad<sup>28</sup>.

26. [Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters](#)

27. Véase <https://www.wfp.org/publications/pro-act-el-nino-response-dry-corridor-central-america-2016-2018> para más información sobre PROACT.

28. Véase <https://www.wfp.org/publications/2017-three-pronged-approach-3pa-factsheet> para una ficha técnica sobre el 3PA.

## Recuadro 11 – Características Clave del Diseño de los Programas de Empleo Público para Fomentar la Adaptación

**Los requisitos para que los programas de empleo público aumenten la adaptación son:**

- La construcción de los activos físicos debe tener una visión holística del medio ambiente.
- También debe ser pertinente para las necesidades y los medios de vida locales, diseñada, ubicada y construida de acuerdo con las especificaciones técnicas.
- Debe asegurarse que se realicen aportes técnicos adecuados durante el diseño, la implementación y el mantenimiento.
- Debe garantizarse la propiedad y la gestión del activo por parte de la comunidad.
- Debe mantenerse el seguimiento para garantizar la funcionalidad permanente.
- El acceso a los beneficios del activo debe ser equitativo, y hay que controlar la funcionalidad y el uso del activo.
- Hay que garantizar que el tiempo que se tarda en adherirse a la construcción de los activos no aumenta la carga horaria de las mujeres.
- Proporcionar oportunidades para que las mujeres asuman papeles de liderazgo en la comunidad o expandan sus redes a través de reuniones de grupo.

Fuente: adaptado de Beazley et al., 2016, 2019; Barca, 2018; Solórzano, 2016.

### 3.5 Programas integrados de protección social

Los programas Cash Plus son “aquellos que combinan las transferencias monetarias con uno o más tipos de apoyo complementario que pueden consistir en componentes que se proporcionan como elementos integrales de la intervención de transferencia monetarias, y componentes que son externos a la intervención pero que ofrecen vínculos explícitos con los servicios proporcionados por otros sectores” (Roelen et al., 2017: 9).

Estos programas combinan elementos que pueden ser beneficiosos para la resiliencia. Por ejemplo:

- Las **transferencias monetarias** pueden apoyar la capacidad de absorción al proporcionar alivio y recuperación después de los choques, pero también al anticiparse al riesgo, lo que mejora la capacidad de adaptación de los hogares. Los programas existentes de protección social rutinarios pueden ayudar como puntos de entrada para la adaptación y la mejora de la resiliencia.
- **Inversiones productivas e inclusión financiera.** La relación de las transferencias monetarias y las intervenciones destinadas a la acumulación financiera mejora la productividad de los hogares. Esto puede fomentar la capacidad de adaptación al fortalecer los medios de vida a través de la productividad y la innovación.

**Los programas integrados tienen por objeto impulsar los medios de vida y las capacidades productivas de los hogares vulnerables mediante la provisión temporal de una combinación flexible e integrada de transferencias monetarias y activos, actividades**

**y aportes, y/o capacitación técnica y servicios**

**financieros.** Prestan atención a déficits en los ingresos o el consumo, pero también tienen como objetivo abordar los déficits de activos productivos. El propósito es que eventualmente los beneficiarios alcancen un nivel de bienestar que supere el umbral de elegibilidad para el programa y, por lo tanto, salgan de estos programas. El programa BRAC de Bangladesh se ha convertido en un programa emblemático de graduación para sacar a las personas de la pobreza extrema. El modelo transfiere un paquete de asistencia que incluye transferencias monetarias regulares durante dos años, acceso a ahorros, activos productivos, capacitación en medios de vida y comunicación para el cambio de comportamiento (véase el recuadro 12).

**En términos de cambio climático, estos programas podrían apoyar la adaptación a través de la promoción de actividades generadoras de ingresos y la diversificación de los medios de subsistencia.**

Podrían aumentar la resiliencia frente a las amenazas, lo cual promueve oportunidades y estrategias para enfrentar riesgos futuros (Davies et al., 2009; Jones et al., 2010). Esto se logra con la integración de diferentes programas para construir un enfoque integrado para mejorar los medios de vida en términos de sostenibilidad.

Al mejorar la productividad de los hogares, la protección social puede apoyar potencialmente la diversificación y el fortalecimiento de los medios de subsistencia, lo que puede fomentar la capacidad de adaptación (Davies et al., 2009; Heltberg et al., 2009; Niño-Zarazúa et al., 2012). “La ampliación y el fortalecimiento de las carteras de activos y los medios de vida de los hogares y las comunidades antes de los choques aumenta la resiliencia al clima” (Kuriakose et al., 2013: 26).

## Recuadro 12 – Programa BRAC en Bangladesh

**Fundado en Bangladesh en 1972, el programa Recursos de construcción en todas las comunidades (BRAC, por sus siglas en inglés) ha estado a la vanguardia de la mitigación de la pobreza en Bangladesh y en otros diez países.**

### **Cómo funciona el programa (BRAC 2019):**

- Se brindan estipendios de consumo durante un período limitado para facilitar el consumo y permitir que los participantes se enfoquen en adquirir nuevas habilidades y medios de subsistencia.
- Transferencia de activos productivos, como ganado o bienes para el pequeño comercio, para permitir a los participantes poner en marcha sus medios de subsistencia. Los medios de vida se seleccionan a través de un exhaustivo análisis de mercado para identificar las opciones empresariales adecuadas a los contextos locales.
- Visitas domiciliarias/capacitación en habilidades básicas. Este se ha identificado como uno de los elementos más importantes del enfoque en el aumento de la confianza y la inculcación de habilidades básicas con un contacto frecuente y regular.
- La capacitación en habilidades técnicas proporciona enseñanza fundamental sobre cómo gestionar un medio de subsistencia elegido y desarrollar habilidades básicas de gestión de negocios.
- Atención de la salud que vincula a los participantes con los recursos disponibles localmente, incluidos los planes nacionales de atención de la salud, los trabajadores comunitarios de la salud, los médicos locales y los servicios de las ONG.
- Los ahorros y la educación financiera movilizan a los participantes en asociaciones de ahorro relevantes a nivel local para mejorar la administración del dinero y desarrollar una disciplina de ahorro.
- La integración social desarrolla fuertes vínculos entre los participantes y la comunidad en general.

Los ensayos controlados aleatorios informaron resultados positivos similares, no solo en cuanto a la “graduación” de la pobreza extrema, sino también en un rango de indicadores como la propiedad de activos, la seguridad alimentaria y la inclusión financiera. Además, la mayoría de estos logros se mantuvieron un año después de que terminara el apoyo del programa (Banerjee et al., 2015).

**En algunos casos, las actividades relacionadas con estos programas pueden tener efectos indirectos no deseados sobre el medio ambiente.** En Etiopía, la participación en el componente de asistencia a los medios de vida del Programa de Red de Seguridad Productiva (véase el recuadro 10) puede vincularse a un notable aumento de los ingresos no agrícolas procedentes de la recolección de recursos naturales. Este podría ser uno de los efectos no deseados de los programas de protección social. En efecto, “el programa puede estar perpetuando la dependencia de actividades que pueden agravar problemas ambientales, como la deforestación y la degradación de la tierra, socavando así la productividad agrícola en el largo plazo” (Weldegebriel y Prowse, 2013: 51).

**La transformación de los medios de vida productivos, junto con la protección y la adaptación a las cambiantes condiciones climáticas, es fundamental** (ibid.). Estas actividades pueden apoyar la capacidad de adaptación porque ofrecen oportunidades económicas sostenibles en el contexto del cambio ambiental. Esto puede lograrse a través de iniciativas que tengan

como objetivo aumentar los ingresos rurales mediante la creación de opciones de empleo en las cadenas de valor agrícolas y aumentar el acceso a ingresos rurales no agrícolas (de Janvry, 2010). Estas iniciativas apoyan las actividades innovadoras que los hogares ya están desarrollando. Al mismo tiempo, estas medidas ayudarán a aumentar la resiliencia de los individuos. Esto puede lograrse, por ejemplo, vinculando la agricultura de subsistencia a los mercados, así como aumentando su acceso a los insumos productivos, los servicios financieros, incluido el crédito, los derechos sobre la tierra y los sistemas de riego, y aumentando sus capacidades para lograr medios de vida rurales productivos en términos de sostenibilidad (Solórzano 2016).

**Estos programas también pueden abordar la inclusión financiera.** Pueden desempeñar un papel clave en el apoyo a las poblaciones vulnerables en su camino a la resiliencia frente a choques y crisis recurrentes. Permiten el acceso a mecanismos específicos que mejorarían con eficacia la capacidad de los pobres rurales para proteger sus activos, como los seguros agrícolas y

los seguros basados en el clima. Los enfoques que complementan las transferencias monetarias periódicas combinándolas con una capacitación en educación financiera para acelerar el desarrollo de los medios de vida han dado resultados alentadores al permitir que personas en la pobreza extrema ganen acceso a servicios financieros, como préstamos, ahorros y planes de seguros. Los ofrecen tanto grupos mutuales de los pueblos (por ejemplo, las asociaciones de ahorro y préstamo de los pueblos, las asociaciones de ahorro y crédito rotativo) como instituciones financieras formales (como las instituciones de microfinanciamiento [IMF], cooperativas de crédito o bancos comunitarios) (Barca, 2018). Por ejemplo, el programa de transferencias monetarias condicionadas Prospera, en México, tenía un complemento de inclusión financiera, en colaboración con el banco Bansefi. El componente PROIIF proporciona educación financiera, crédito, ahorro, seguros de vida y otros beneficios adicionales. La capacitación y el apoyo al desarrollo empresarial para actividades no agrícolas y la diversificación hacia otras empresas rurales tienen el potencial de crear alternativas empresariales viables que apoyan la resiliencia (Banco Mundial, 2013).

**Pruebas recientes confirman cada vez más el papel productivo de la protección social, junto con un aumento de la acumulación de activos, en los hogares beneficiarios.**

Las evaluaciones realizadas en toda América Latina han mostrado un aumento en la tenencia de activos e insumos productivos, así como de ganado (especialmente de animales pequeños como pollos, patos y cabras). Asimismo, han documentado cambios en las actividades productivas, una mayor productividad y una mayor diversificación de los medios de vida de los hogares beneficiarios (véase Barca, 2018). En algunos casos, esto ha incluido la diversificación de los medios de vida de las personas, lo que las ha alejado de las actividades sensibles al clima, como la agricultura de subsistencia dependiente de las precipitaciones (Davies et al., 2013). El vínculo con la seguridad y la diversificación sostenida de los medios de vida depende de muchos factores, incluido el acceso al mercado, los empleos y las habilidades. Los resultados de la programación actual muestran que los programas rutinarios de protección social que han sido diseñados específicamente para reducir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria inducida por el clima, como en Kenia, Bangladesh, Níger y Tayikistán (Banco Mundial, 2011) y Etiopía (DFID, 2011), pueden fomentar la adaptación al proporcionar una mayor variedad de opciones de medios de vida (DFID, 2013).

La teoría del cambio de estos programas es que, con el tiempo, las vidas y los medios de vida de los beneficiarios se “transformarán de manera sostenible, lo que les permitirá mantenerse a sí mismos y ‘graduarse’ del apoyo externo” (Sabates-Wheeler y Devereux, 2011: 11). Sin embargo, estos programas suelen tener un tiempo

y un alcance limitados, y los hogares suelen salir de los programas después de dos o tres años, sin lograr necesariamente una graduación sostenible, y con una eventual disminución de los activos y los medios de subsistencia. Por ejemplo, la evaluación del programa Chimen Lavi Miyo en Haití halló una disminución de los activos después de cuatro años de que los beneficiarios salieran del programa (véase Pain et al., 2015)]. Para ser resilientes, los hogares deberían ser capaces de soportar los choques y las tensiones relacionados con el cambio climático, sin efectos significativos en sus medios de vida (Weingartner et al., 2019).

La continuidad de otros servicios financieros clave una vez que los hogares salen de los programas de protección social es fundamental para la sostenibilidad de estas intervenciones y también para su impacto sostenido en la resiliencia (ibíd.).

Existe la posibilidad de vincular a los beneficiarios que han recibido pagos de protección social en cuentas bancarias funcionales con la inclusión financiera, en particular el acceso a préstamos y créditos para los hogares sin un historial de crédito previo. Sin embargo, es muy escasa la evidencia del uso de cuentas vinculadas a programas de protección social para apoyar las actividades financieras, incluso para el crédito y el ahorro. El equipamiento de las personas con cuentas bancarias plenamente funcionales, como hacen algunos programas de protección social, “no conduce automáticamente al uso de cuentas únicamente recibir transferencias monetarias a través de programas de asistencia social y, por lo tanto, tiene implicaciones limitadas en cuanto a la profundidad o la calidad de la prestación de servicios financieros” (Weingartner et al., 2019: 45).

**La diversificación hacia medios de vida de muy baja productividad podría dejar atrapados a los hogares en un contexto de pobreza y vulnerabilidad.**

En este caso, los hogares solo consiguen hacer frente al choque y no aumentar su productividad. Por lo tanto, estos programas también deberían proporcionar un medio para fortalecer los medios de subsistencia. Esto no significa que las personas deban abandonar los medios de vida tradicionales que se consideran sensibles al clima, ya que existen pruebas de que estos medios de vida también proporcionan fuentes de resiliencia para los hogares (Solórzano, 2016). Dicho esto, los beneficios potenciales de la expansión del riesgo deben sopesarse en relación con los costos de oportunidad de la desinversión en actividades de alto rendimiento, teniendo en cuenta la vulnerabilidad a los futuros choques y tensiones climáticas (Johnson et al., 2013). Por el contrario, la protección social debería apoyar el acceso a opciones de medios de vida y a la innovación, en lugar de centrarse en proporcionar una estrategia de salida alejada de los medios de vida tradicionales.

**También es importante mencionar que, aunque estos programas pueden ser muy eficaces, suelen tener un costo significativamente más alto** que las transferencias independientes. Para una implementación exitosa, requieren de una capacidad adecuada y de coordinación entre las agencias. Es probable que la sostenibilidad en el largo plazo de estos programas dependa de la viabilidad financiera de los gobiernos (Barca, 2018).

Los programas de empleo público también pueden estar vinculados al empleo (por ejemplo, a través de la capacitación) o al acceso a los servicios comunitarios y de salud (por ejemplo, a través de los programas de asistencia social existentes, como los programas de atención de la salud o de nutrición). Estos programas de empleo público “Plus” tienen como objetivo “graduar” a los participantes de la cobertura de la red de seguridad (Subbarao et al., 2013).

**Hay algunos ejemplos de programas integrados en la región de ALC que tienen potencial para apoyar la resiliencia al proporcionar un conjunto integrado de actividades que aumentan la productividad de los hogares.** Aunque se trata de programas estándar de protección social sin objetivos específicos de adaptación al clima, siguen siendo un punto de entrada para fortalecer la resiliencia al vincularlos a la capacitación en medios de vida alternativos, prácticas de resiliencia al clima y agricultura climáticamente inteligente, o al proporcionar necesidades materiales para desarrollar medios de vida adecuados a las cambiantes condiciones climáticas.

- **El proyecto Haku Wiñay de Perú<sup>29</sup>** se centra en los hogares rurales que viven en la pobreza extrema. Para maximizar su eficacia, la intervención se está desplegando en las mismas zonas rurales en las que se está implementando Juntos, el programa peruano de transferencias monetarias condicionadas. El proyecto se centra en el desarrollo de habilidades productivas y empresariales para ayudar a los hogares a fortalecer sus estrategias de generación de ingresos y diversificación, y también para mejorar la seguridad alimentaria. Se capacita en técnicas agrícolas climáticamente inteligentes y se hace hincapié en cultivos alternativos, lo que proporciona una medida adicional de resiliencia al clima. Se sigue un enfoque de aprendizaje mediante la práctica. Para desarrollar las capacidades de los agricultores familiares, el proyecto transfiere activos y facilita la provisión de asistencia técnica y capacitación, ayudando a los beneficiarios a adoptar tecnologías y eventualmente adaptarlas a sus intereses y condiciones. Los yachachiqs —los agricultores familiares que saben cómo aplicar las tecnologías en las tierras locales

y que tienen experiencia en la enseñanza a otros agricultores familiares— son clave para lograr este objetivo. El programa también proporciona educación financiera, lo que implica capacitación y asistencia para promover el ahorro formal, especialmente entre aquellos que reciben las transferencias monetarias de Juntos. Para ello, los grupos ejecutores contratan a facilitadores financieros que suelen ser profesionales en lugar de agricultores familiares, ya que necesitan tener experiencia en la capacitación de servicios financieros (Alcaraz, 2017).

- **El Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales de Brasil** promueve la expansión de la productividad agrícola, la diversificación, la seguridad alimentaria, la generación de ingresos y la inclusión en las políticas sociales de los pequeños agricultores, incluso los de las comunidades indígenas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Se centra en las zonas semiáridas donde las actividades agrícolas deben adaptarse a las circunstancias climáticas. Incluye la capacitación en medios productivos y alternativos de subsistencia donde las condiciones para la agricultura son muy limitadas, y/o proporciona capacitación en más de una actividad de subsistencia en caso de que las condiciones cambien. El programa ajusta su programa de capacitación en medios de vida a la situación local. Puede adaptarse en áreas donde las condiciones climáticas están cambiando. Fomento forma parte del Plan Brasil sin Miseria<sup>30</sup>. Brinda asistencia técnica y servicios de extensión rural, y transferencias monetarias condicionadas como apoyo al programa de productividad agrícola. También proporciona una estrategia para gestionar la producción familiar en el largo plazo (Alcaraz, 2017). El Programa **Agua para Todos**, también parte del Plan Brasil Sin Miseria, ayuda a promover la seguridad alimentaria y la inclusión productiva de las poblaciones de las regiones semiáridas y de las regiones que sufren sequías prolongadas (Porrás y Asquith, 2018).
- **Ingreso Ético Familiar** es la continuación del ya discontinuado programa Chile Solidario. Ofrece transferencias monetarias no condicionadas y condicionadas a los hogares según su nivel de pobreza, además de servicios de apoyo social y laboral. En comparación con Chile Solidario, se enfoca en la capacidad de generación de ingresos de los hogares para poder salir de la pobreza por sus propios medios. Por esta razón, además del apoyo psicosocial que ofrecía Chile Solidario, la ley incorpora una nueva forma de asistencia laboral (apoyo sociolaboral) para los mayores de 18 años que no estudian o cuyos estudios son compatibles con su ingreso al programa.

29. <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>

30. [Plan Brasil Sin Miseria](#)

Los objetivos del apoyo psicosocial y laboral a las familias son inculcar la autoestima, generar capacidades y promover acciones que, en conjunto, refuercen la generación autónoma de ingresos de los adultos vulnerables una vez que ingresan al mercado laboral. La asistencia psicosocial busca desarrollar capacidades que promuevan la inclusión social de los beneficiarios y su autodesarrollo. La asistencia laboral es una innovación que busca contribuir directamente a la empleabilidad y a la generación autónoma de ingresos a través de una mayor participación en el mercado laboral. Los beneficiarios tienen la posibilidad de acceder a una salida anticipada de la asistencia laboral, siempre y cuando demuestren un buen desempeño, para obtener una transferencia adicional (Cecchini et al. 2012).

- **El Programa Respuesta al Fenómeno El Niño en el Corredor Seco Centroamericano (PRO-ACT).** Financiado por la Unión Europea, el WFP apoyó a las poblaciones vulnerables del Corredor Seco en Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua a través del programa PRO-ACT entre 2016 y 2018. Su objetivo era apoyar a las familias más damnificadas por las crisis recurrentes, como las sequías causadas por el fenómeno de El Niño, mediante la asistencia alimentaria, la mejora de la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de los medios de vida a través de la creación y rehabilitación de activos productivos, la intensificación de la producción a nivel familiar, la diversificación de las actividades generadoras de ingresos y el aumento del capital humano. El WFP distribuyó dinero en efectivo a los participantes del proyecto —generalmente durante el período de escasez— para que las familias pudieran comprar alimentos en los mercados locales. La asistencia técnica y la capacitación de los beneficiarios en materia de gestión del riesgo de catástrofes y adaptación al cambio climático abarcaron temas relativos a la gestión de cultivos, la educación financiera, el establecimiento de viveros, las técnicas de conservación del agua y el suelo, y la seguridad alimentaria y la nutrición. Se establecieron programas de Asistencia Alimentaria para Activos sobre la conservación del agua y el suelo. Se desarrollaron acciones para promover el empoderamiento, la participación y la toma de decisiones de las mujeres a todos los niveles con organizaciones de agricultores (WFP, 2017).
- **El enfoque del Caisses de Resilience** desarrollado por la FAO en el Sahel<sup>31</sup> se basa en la prestación integrada de servicios sociales, financieros y agrícolas. Con sus inversiones en las comunidades y en las instituciones de los países miembro, el programa tiene como objetivo vincular las intervenciones de

asistencia inmediata y la capacidad de recuperación en el largo plazo de las comunidades rurales pobres. El enfoque promueve una forma integrada de fortalecer la capacidad social, técnica y financiera de los hogares. Se centra en estas tres dimensiones clave: 1) fomentar la cohesión social, la solidaridad y la participación de los hogares vulnerables en organizaciones de agricultores o grupos de mujeres; 2) fortalecer las habilidades productivas y las capacidades técnicas con trabajo en buenas prácticas agrícolas y ambientales para reducir el riesgo de desastres; y 3) facilitar el acceso a las oportunidades de financiamiento rural. Las fortalecidas instituciones comunitarias de miembros están empoderadas para gestionar sus propios servicios y, al mismo tiempo, apoyar la elaboración de programas de asistencia, promover la focalización de los beneficiarios correctos, informar a sus miembros, responder rápidamente a los mecanismos de acción temprana y facilitar la logística de las intervenciones externas. En Centroamérica, este enfoque ha incluido fondos de contingencia gestionados por la comunidad para responder a las necesidades de emergencia del sector agrícola y permitir una rápida recuperación. Un aspecto importante es que sigue siendo flexible y puede adaptarse a diversos contextos, abordando necesidades desde situaciones de emergencia hasta desafíos de desarrollo. El enfoque integrado alrededor del programa tiene el potencial de fortalecer la resiliencia de la contribución de los hogares rurales pobres al aumento de la producción sostenible, la diversificación de los medios de subsistencia, la reducción de la desnutrición y el empoderamiento de las mujeres (Winder Rossi et al. 2017).

- **Chapeu de Palha Mulher in Pernambuco, de Brasil** es un programa transformador de transferencias monetarias de protección social para combatir el hambre entre las cosechas de caña de azúcar. Apoya el empoderamiento económico de las mujeres mediante su capacitación para que estas ocupen puestos de trabajo no tradicionales en la industria de la construcción. El programa ofrece capacitación en ocupaciones no tradicionales como la soldadura, la plomería o la electricidad. Además, hay sesiones en las que se alienta a las mujeres a explorar los estereotipos de género. Los estipendios están vinculados a la asistencia a clases sobre derechos de ciudadanía y formación profesional para mujeres (Newton 2016).

31. <http://www.fao.org/resilience/noticias-eventos/historia-detalle/es/c/1033343/>

## Recuadro 13 – Requisitos para los Programas Integrados de Apoyo a la Adaptación

Los requisitos para que los programas integrados apoyen la adaptación son:

- Incorporar medidas para mejorar la resiliencia en el conjunto de beneficios y servicios, como la capacitación en medios alternativos de subsistencia, las prácticas de resiliencia al clima y la agricultura climáticamente inteligente, o con la provisión de las necesidades materiales para desarrollar los medios de vida adecuados para las actividades que cambian las condiciones climáticas.
- Transformar los medios de vida rurales y la protección, y adaptar las cambiantes condiciones climáticas mediante la creación de opciones de empleo en las cadenas de valor agrícolas, con miras a aumentar el acceso a los ingresos rurales no agrícolas.
- Considerar los efectos colaterales en el medio ambiente y cualquier incentivo posible para la mala adaptación.
- Acceso a información meteorológica precisa.
- Proporcionar cuentas y pagos bancarios a los beneficiarios para su inclusión financiera.
- Asegurar que los mercados funcionen para permitir la compra de insumos y/o la comercialización.
- Proporcionar oportunidades para que las mujeres asuman papeles de liderazgo en la comunidad o amplíen sus redes

## 4 Observaciones Finales

El cambio climático probablemente sea el tema más apremiante del siglo XXI, con una mayor carga para los pobres, que son los menos responsables de la actual crisis climática. Los pobres de la región de ALC ya están experimentando cambios en los patrones climáticos, así como choques más frecuentes e intensos relacionados con el clima. Esto ha tenido importantes efectos negativos en el bienestar de las personas. Avanzar en la adaptación a estos cambios tan pronto como sea posible es esencial para proteger los medios de subsistencia, reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia en el largo plazo de las personas y evitar la mala adaptación.

El WFP, en colaboración con OPM, ha elaborado este artículo de reflexión para comprender cómo la protección social puede apoyar a las personas vulnerables y pobres en el contexto del cambio climático. Partiendo de una perspectiva de justicia social, el punto de partida es que la protección social tiene el potencial para apoyar la mitigación de la pobreza y al mismo tiempo abordar la vulnerabilidad al cambio climático.

Este trabajo ha establecido diez principios para que los diseñadores de protección social consideren

en el contexto del cambio climático: reconocer la incertidumbre, dar prioridad a las consideraciones de seguridad alimentaria y nutrición, apoyar las estrategias de adaptación de los hogares en el largo plazo, evitar la mala adaptación, comprender las tensiones, definir los objetivos de la resiliencia en la teoría del cambio en los programas, mejorar el medio ambiente, ajustar los programas al contexto, reconocer incluso las contribuciones más pequeñas y trabajar en todas las disciplinas.

Se han presentado puntos de entrada programáticos como los vínculos con las actividades relacionadas con el clima y las implicaciones específicas de diseño de la prestación estándar de protección social para avanzar en la adaptación al cambio climático.

En adelante, estimular la acción de los países de ALC y más allá con aplicaciones adaptadas al contexto de estos principios y puntos de entrada programáticos será una buena oportunidad para la asistencia técnica del WFP. Esto deberá ir acompañado de la generación de evidencia y de más investigaciones para seguir abriendo camino a la protección social en la protección de las personas vulnerables y pobres frente a los efectos de un clima cambiante.

## Referencias bibliográficas

**Alcaraz, M.** 2017. "Adaptive Social Protection. LAC Region Overview". Internal Report. Unpublished. World Bank.

**Arnall, A., Oswald, K., Davies, M., Mitchell, T. and Coirolo, C.** 2010. "Adaptive Social Protection: Mapping the Evidence and Policy Context in the Agriculture Sector in South Asia." IDS Working Paper 345: 01–92.

**Bahadur, A.V., Peters, K., Wilkinson, E., Pichon, F., Gray K. and Tanner, T.** 2015. "The 3As: Tracking Resilience across BRACED." London: Overseas Development Institute.

**Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osei, R., Parienté, W., Shapiro, J., Thuysbaert, B. and Udry, C.** 2015. "A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries." *Science* 348(6236): 1260799.

**Barca, V. and Beazley, R.** 2019. "Building on Government Systems for Shock Preparedness and Response: The Role of Social Assistance Data and Information Systems." Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.

**Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. and Pellerano, L.** 2016. "Cash transfers: what does the evidence say. A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features". London: Overseas Development Institute.

**Barrantes, A. n.d.** "Linking Social Protection with Disaster Risk Management and Climate Change Adaptation Strategies with a Focus on Children in Latin America." Concept Note. UNICEF.

**Beazley, R., McCord, A. and Solórzano, A.** 2016. "Public works programmes for protection and climate resilience: theory of change and evidence in low-income countries". IPC One-pager. UNDP.

**Beazley, R., and Farhat, M.** 2016. "How can lump-sum cash transfers be designed to improve their productive potential" Working Paper. Oxford, UK: Oxford Policy Management.

**Beazley, R., Solórzano, A. and Barca, V.** 2019. "Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean. Summary of Key Findings and Policy Recommendations." Oxford, UK: Oxford Policy Management and World Food Programme.

**Béné, C. and Ballard, B.** 2015. "Adaptive Social Protection in Cambodia". Strategy Paper. United Nations Development Programme.

**Béné, C., Cannon, T., Davies, M., Newsham, A., and Tanner, T.** 2014. "Social Protection and Climate Change." OECD Development Cooperation Working Papers 16.

**Béné, C., Cornelius, A., and Howland, F.** 2018. "Bridging Humanitarian Responses and Long-Term Development through Transformative Changes—Some Initial Reflections from the World Bank's Adaptive Social Protection Programme in the Sahel." *Sustainability* 10 (6): 1697.

**Béné, C., Godfrey Wood, R., Newsham A. and Davies, M.** 2012. "Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes." IDS Working Papers 2012 (405): 1–61.

**BRAC,** 2019. "Breaking the Cycle of Poverty."

**Britto, T.** 2008. "The Emergence and Popularity of Conditional Cash Transfers in Latin America." In *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics.*, Barrientos, A. and Hulme, D. (eds.). London: Palgrave Macmillan.

**Cecchini, S., Robles, C. and Vargas, L. H.** 2012. "The Expansion of Cash Transfers in Chile and its Challenges: Ethical Family Income." IPC-IG Research Brief No. 26. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.

**Chaplin, D., Twigg J., and Lovell, E.** 2019. "Intersectional Approaches to Vulnerability Reduction and Resilience-Building." 35.

**Corbett, J.** 1988. "Famine and Household Coping Strategies," *World Development* 16.9: 1099–112

**Cornelius, A., Béné C. and Howland, F.** 2018. "Is My Social Protection Programme 'Shock-Responsive' or 'Adaptive?'" ITAD Results in Development.

**Costella, C., Catalina, J., Arrighi, J., Coughlan de Perez, E., Suarez, P., and van Aalst Maarten.** 2017. "Scalable and Sustainable: How to Build Anticipatory Capacity into Social Protection Systems." *IDS Bulletin*, Courting Catastrophe? Humanitarian Policy and Practice in a Changing Climate, 48 (4).

**Davies, M., Béné, C., Arnall, A., Tanner, T., Newsham, A. and Coirolo, C.** 2013. "Promoting Resilient Livelihoods through Adaptive Social Protection: Lessons from 124 Programmes in South Asia." *Development Policy Review* 31.1: 27–58

**Davies, M., Guenther, B., Leavy, J., Mitchell, T., and Tanner, T.** 2009. "Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection: Complementary Roles in Agriculture and Rural Growth?" *IDS Working Papers* 2009 (320): 01–37.

**De Janvry, A.** 2010. "Agriculture for Development: New Paradigm and Options for Success." *Agricultural Economics* 41: 17–36

**Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R.,** 2004. "Transformative Social Protection". *IDS Working Paper*, 232.

**Department for International Development (DFID).** 2011. "A Cash Transfers Literature Review".

———2013. "Business Case for Building Resilience in the Sahel through Adaptive Social Protection."

**European Community Humanitarian Aid Office (ECHO).** 2015. "Draft Council Conclusions on Common Principles for Multipurpose Cash-Based Assistance to Respond to Humanitarian Needs." Brussels: Council of the European Union.

**Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).** 2016. "Food and Nutrition Security and the Eradication of Hunger CELAC 2025. Furthering Discussion and Regional Cooperation." ECLAC, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the Latin American Integration Association (ALADI).

**Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).** 2018. "The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) 2018 :Building Climate Resilience for Food Security and Nutrition." Rome: FAO.

**Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Food Programme.** 2018. "Home-Grown School Feeding. Resource Framework Technical Document." Rome.

**Food Security Information Network (FSIN).** 2014. "Resilience Measurement Principles - Toward an Agenda for Measurement Design." 1. Technical Series. FAO, WFP, EU, USAID.

**Government of Anguilla.** 2018. "Anguilla National Social Protection Policy." The Valley, Anguilla: prepared by the Department of Social Development, Ministry of Health and Social Development, with assistance from UNICEF, on behalf of the Executive Council, Government of Anguilla.

**Green Climate Fund.** 2018. "Poverty, Reforestation, Energy and Climate Change Project (PROEZA). Funding Proposal." FP 062. Paraguay. FAO.

**Grosh, M.** 2014. "The Role of Social Protection in the Crisis in Latin America and the Caribbean," in Margaret Grosh, Maurizio Bussolo and Samuel Freije. *Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean*.

**Hallegatte, S.** 2016. "Shockwaves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty." World Bank.

**Harvey, P., and Pavanello, S.** 2018. "Multi-Purpose Cash and Sectoral Outcomes: A Review of Evidence and Learning." UNCHR.

**Haushofer, J., & Shapiro, J.** 2013. "Household response to income changes: Evidence from an unconditional cash transfer program in Kenya." Massachusetts Institute of Technology.

**Heltberg, R., Siegel, P. & Jørgensen, S.,** 2009. "Addressing human vulnerability to climate change: Toward a "no-regrets" approach". *Global Environmental Change*, 19(1), pp.89–99.

**Holmes, R.** 2019. "Promoting Gender Equality and Women's Empowerment in Shock- Sensitive Social Protection," Australian Aid, Working Paper 549.

**International Fund for Agricultural Development (IFAD).** 2013. "IFAD in Latin America and the Caribbean." International Fund for Agricultural Development. Rome.

**International Institute for Environment and Development (IIED).** 2013. "Evidence Paper for Supporting Climate Resilience in the Sahel: Conditions for Social Protection to Strengthen Climate Resilience and Basis for Complementarity."

**Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).** 2013. "Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change." [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.: Cambridge University Press.

**Johnson, C, Dulal, H.B. Prowse, M. Krishnamurthy, K. and Mitchell, T.** 2013. "Social Protection and Climate Change: Emerging Issues for Research, Policy and Practice." *Development Policy Review* 31 (S2): 2–18.

**Jones, L., Jaspars, S., Pavanello, S. Ludi, E., Slater, R., Arnall, A. and Grist, N.** 2010. "Responding to a Changing Climate. Exploring How Disaster Risk Reduction, Social Protection and Livelihoods Approaches Promote Features of Adaptive Capacity." Working Paper, no. 319: 27. Overseas Development Institute. London.

**Kardan, A.** 2018. "Institutions for Adaptive Social Protection Systems." OPM and World Bank. Unpublished.

**Kim, SK, and Sumberg, J.** 2014. "Assets, Asset-ness and Graduation. Understanding the graduation model through asset-based approach". Graduation and Social Protection Conference. Institute of Development Studies. Brighton. UK

**Kunreuther H., S. Gupta, V. Bosetti, R. Cooke, V. Dutt, M. Ha-Duong, H. Held, J. Llanes-Regueiro, A. Patt, E. Shittu, and E. Weber.** 2014. "Integrated Risk and Uncertainty Assessment of Climate Change Response Policies". In: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., et al eds.]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

- Kuriakose, A.T., Heltberg, R., Wiseman, W., Costella, C., Cipryk, R. and Cornelius, S.** 2013. "Climate-Responsive Social Protection." Development Policy Review 31 (s2). London
- Le Quesne, F., Tollmann, J., Range, M., Balogun, K., Zissener, M., Bohl, D., Souvignet, M., Schuster, S., Zwick, S., Phillips, J., Wehnert, B. and Kreft, S.** 2017. "The Role of Insurance in Integrated Disaster and Climate Risk Management: Evidence and Lessons Learned". United Nations University- Institute for Environment and Human Security Series. Report No. 22. October.
- Ludi, E, S Levine, and McCord, A.** 2016. "Assessing the Livelihoods Impact of NRM PWP Assets." Overseas Development Institute. London.
- Magnan, A.** 2014. "Avoiding maladaptation to climate change: towards guiding principles." S.A.P.I.EN.S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society, no. 7.1 (March).
- Maher, B., Fitzgibbon, C. and Solórzano, A. with Barca, V.** 2018. "Emerging Lessons in Financing Adaptive Social Protection." World Bank.
- McCord, A.** 2013. "Public Works and Resilient Food Systems." London: Overseas Development Institute.
- McCord, A, Beazley, R., Solórzano, A. and Artur, L.** 2016. "ICF Social Protection and Climate Change in Mozambique with a Focus on the Role of the PASP: Feasibility and Design Consultancy." Final Report. Oxford, UK: Oxford Policy Management.
- McGranahan G, Balk D, Anderson B.** 2007. "The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones." Environment and Urbanization 19:17-37.
- Mesquita, P. and Bursztyn, M.** 2017. "Food acquisition programs in the Brazilian semi-arid region: Benefits to farmers and impacts of climate change." Food Security. 9, 1041-1051.
- Molyneux, M. with Jones, N. and Samuels, F.** 2016. "Can Cash Transfer Programmes Have 'Transformative' Effects?". The Journal of Development Studies, 52:8, 1087-1098
- Moore, D., Niazi, Z., Rouse, R. and Kramer, B.** 2019. "Building Resilience through Financial Inclusion: A Review of Existing Evidence and Knowledge Gaps." Innovation for Poverty Action (IPA). Financial Inclusion Programme.
- Moser, S.C. and Ekstrom, J.A.,** 2010. "A framework to diagnose barriers to climate change adaptation". Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 107(51), 22026-22031.
- Nelson, D.R., Adger, N. and Brown, K.** 2007. "Adaptation to Environmental Change: Contributions of a Resilience Framework." 32. Annual Review of Environment and Resources.
- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hickey, S., and Hulme, D.,** 2012. "Social protection in Sub-Saharan Africa: getting the politics right". World Development, 40(1), 163-176.
- O'Brien, C., Scott, Z., Smith, G., Barca, V., Kardan, A., Holmes, R., Watson, C., and Congrave, J.** 2018. "Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Synthesis Report." Oxford, UK: Oxford Policy Management.
- Overseas Development Institute (ODI).** 2014. "The IPCC's Fifth Assessment Report. What's in It for Latin America? Executive Summary." London: Overseas Development Institute and Climate & Development Knowledge Network.
- Ovadiya, M. and Costella, C.** 2013. "Building Resilience to Disaster and Climate Change through Social Protection." The World Bank.
- Pain, C., Vautravers, E. and Descieux, A.** 2015. "Sustaining graduation: a review of the CLM programme in Haiti". IDS Bulletin 46(2): 74-82.
- Paul, B.K., Frelat, R., Birnholz, C., Ebong, C. Gahigi, A. Groot, J.C.J., Herrero, M., Kagabo, D.M., A. Notenbaert, B. Vanlauwe, M.T. vanWijk.** 2018. "Agricultural intensification scenarios, household food availability and greenhouse gas emissions in Rwanda: Ex-ante impacts and trade-offs." Agricultural Systems 163. 16-26.
- Planning Institute of Jamaica.** 2014. "Jamaica - Social Protection Strategy 2014."
- Porras, I., and N. Asquith.** 2018. "Ecosystems, Poverty Alleviation and Conditional Transfers. Guidance for Practitioners." London: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Red Cross Red Crescent Climate (RCCC) and German.** 2017. "Manual for Forecast Based Financing".
- Results.** 2016. "Ensuring Climate Risk Insurance Works for the Poor."
- Reyer, C. et al.** 2015. "Climate change impacts in Latin America and the Caribbean and their implications for development". Regional Environmental Change. 15(7).
- Robalino, D.A., Rawlings, L. and Walker, I.** 2012. "Building social protection and labour systems: concepts and operational implications." Washington, DC: World Bank.

- Roelen, K., Devereux, S. Adulai, A.G., Martorano, B., Palermo, T. and Ragno, L.P.** 2017. "How to Make 'Cash Plus' Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors." Innocenti Working Paper 2017-10, UNICEF Office of Research, Florence.
- Sabates-Wheeler, Rachel and Stephen Devereux.** 2004. "Transformative Social Protection." IDS Working Paper Series, 232. Brighton, IDS.
- . 2007. "Social protection for transformation." IDS bulletin, 38(3), pp.23–28.
- . 2011. "Transforming Livelihoods for Resilient Futures : How to Facilitate Graduation in Social Protection Programmes." Working Paper 23.
- Smith, S.** 2016. "Seeds of Change – Making the Most of El Niño in Kenya". British Red Cross, 13 October
- Solórzano, A.** 2016. "Can Social Protection Increase Resilience to Climate Change? A Case Study of Oportunidades in Rural Yucatan." IDS Working Paper, 465. Centre for Social Protection Working Paper 13.
- . 2017. "Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Guatemala Case Study." Oxford, UK: Oxford Policy Management.
- Subbarao, K., del Ninno, C., Andrews, C. and Rodríguez-Alas, C.** 2013. "Public Works as Safety Net: Design, Evidence and Implementation." The World Bank, Washington DC.
- Trab Nielsen S.** 2010. "Coastal livelihoods and climate change". In: Verner D (ed) Reducing poverty, protecting livelihoods, and building assets in a changing climate social implications of climate change for Latin America and the Caribbean. The World Bank, Washington, DC, pp 123–166
- Ulrichs, M., and Slater, R.** 2016. "How Can Social Protection Build Resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).** 2009. "Terminology on Disaster Risk Reduction".
- United States Agency for International Development (USAID).** 2019. "Integrating Social and Behavior Change in Climate Change Adaptation: An Introductory Guide."
- Verme, P., Gibliarano, C., Wieser, C., Hedlund, K., Petzoldt, M., and Santacroce, M.** 2016. "The Welfare of Syrian Refugees: Evidence from Jordan and Lebanon". Washington, DC. WB
- Wallis, C., and Buckle, F.** 2016. "Social Protection and Climate Resilience. Learning Notes on How Social Protection Builds Climate Resilience." Evidence on Demand. UK: DFID.
- Wasilkowska, K.** 2012. "Gender Impact Analysis: Unconditional Cash Transfers in South Central Somalia". Somalia Cash Consortium, ACF, African Development Solutions (ADESO), DRC, Save the Children.
- Weingärtner, L. Ulrichs, M., Costella, C., Kohnstamm, S. and Nyukuri, E.** 2019. "Linking financial services and social protection for resilience in Kenya." Overseas Development Institute. London.
- Weldegebriel, Z.B. and Prowse, M.** 2013, "Climate-change adaptation in Ethiopia: to what extent does social protection influence livelihood diversification?"; Development Policy Review, 31(2), 35-56.
- World Bank.** 2017. "Literature Review Global Adaptive Social Protection Systems."
- . 2011. "Social Protection and Climate Resilience." Report from an International Workshop. Addis Ababa, March 14-17.
- World Bank (WB) and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR).** 2013. "Building Resilience to Disaster and Climate Change through Social Protection. Synthesis Note," no. May: 36.
- World Food Programme (WFP).** 2014. "Loss & Damage: Repairing shattered lives". Black&White Paper Series. Paper No. 1. WFP Regional Bureau for Asia.
- . 2015. "Policy on Building Resilience for Food Security and Nutrition | World Food Programme." World Food Programme.
- . 2016. "Two Minutes on Social Protection. Ending Hunger and Improving Nutrition."
- . 2017. "How Climate Drives Hunger: Food Security Climate Analyses, Methodologies and Lessons 2010-2016." World Food Programme.
- . 2017a. "The Three-Prolonged Approach (3PA)". World Food Programme.
- . 2017. "WFP and Climate Change: Helping countries increase climate resilience to achieve zero hunger". World Food Programme.
- Winder Rossi, N., F. Spano, R. Sabates-Wheeler, and S. Kohnstamm.** 2017. "Social Protection and Resilience. Supporting Livelihoods in Protracted Crises, Fragile and Humanitarian Contexts." FAO Position Paper. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Institute for Development Studies.
- Ziegler, S.** 2016. "Adaptive Social Protection – Linking Social Protection and Climate Change Adaptation." Discussion Papers on Social Protection. German Corporation for International Cooperation.

## Lista de abreviaturas

<b>3PA</b>	Enfoque de tres vertientes
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ADESO</b>	African Development Solutions
<b>ALADI</b>	Asociación Latinoamericana de Integración
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>ARIPSIP</b>	Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad
<b>BFP</b>	Bolsa Floresta
<b>BRAC</b>	Recursos de construcción en todas las comunidades
<b>CADENA</b>	Componente de atención a los desastres naturales
<b>CCRE</b>	Componente Contingente de Respuesta a Emergencias
<b>CCSC</b>	Comunicación para el cambio social y de comportamiento
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CICC</b>	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
<b>CLEAR</b>	Ejercicio de medios de vida consolidados para el análisis de la resiliencia
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<b>CRA</b>	Cruz Roja Alemana
<b>DFID</b>	Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido
<b>DVRP</b>	Proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad a los Desastres
<b>EWS</b>	Sistemas de alerta temprana
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FbF</b>	Financiamiento basado en pronósticos
<b>FFA</b>	Asistencia Alimentaria para la Creación de Activos
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>FNG</b>	Cerrando la Brecha de Nutrientes
<b>GCF</b>	Fondo Verde del Clima
<b>GEI</b>	Gases de Efecto Invernadero
<b>GFDRR</b>	Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación
<b>HABP</b>	Construcción de activos para los hogares
<b>HELIX</b>	Efectos y extremos climáticos de alto nivel
<b>HGSF</b>	Alimentación escolar de cosecha propia
<b>HSNP</b>	Programa de Red de Seguridad contra el Hambre
<b>ICA</b>	Análisis integrado de contexto
<b>ICV</b>	Índice de condición de la vegetación
<b>IDS</b>	Institute of Development Studies

<b>IMF</b>	Instituciones de microfinanciamiento
<b>IPA</b>	Innovaciones para la acción contra la pobreza
<b>IPCC</b>	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
<b>IVACC</b>	Índice de vulnerabilidad ante choques climáticos
<b>MLSS</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>OPM</b>	Oxford Policy Management
<b>PATH</b>	Promoción por Medio de la Salud y Educación
<b>PFNG</b>	Plantaciones forestales de nueva generación
<b>PIACC</b>	Programa Iberoamericano de Adaptación al Cambio Climático
<b>WFP</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPC</b>	Planificación participativa comunitaria
<b>PROEZA</b>	Proyecto de Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático
<b>PSNP</b>	Programa de Red de Seguridad Productiva
<b>RCCC</b>	Red Cross Red Crescent Climate
<b>RIOCC</b>	Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático
<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericana
<b>SLP</b>	Programación Estacional de Medios de Vida
<b>SOFI</b>	El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo

## Glosario de términos clave

CONCEPTO	DEFINICIÓN
<b>Protección social</b>	La protección social consiste en políticas y programas diseñados para proteger a las personas en casos de emergencias y tensiones a lo largo de su vida. Desempeña un papel fundamental en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y al mismo tiempo apoya el crecimiento inclusivo (WFP, 2016).
<b>Protección social en el contexto del cambio climático</b>	Son los programas de protección social que ayudan a ocuparse de las condiciones de vida inseguras de los pobres, mediante un abordaje de las causas subyacentes a la vulnerabilidad y la promoción de la capacidad de las personas a adaptarse a un clima cambiante (Arnall et al., 2010).
<b>Protección social reactiva frente a emergencias</b>	Se centra en los choques que afectan simultáneamente a una gran parte de la población (los choques covariados). Incluye el ajuste de los programas y sistemas rutinarios de protección social para hacer frente a los cambios en el contexto y a la demanda luego de choques a gran escala. Esto requiere inversiones ex ante mediante el desarrollo de sistemas que respondan a emergencias, planes y alianzas que antecedan los choques. O bien, puede ser posterior, para apoyar a los hogares una vez que se ha producido el choque. De esta manera, la protección social puede complementar y apoyar otras intervenciones que responden a la emergencia (O'Brien et al., 2018).
<b>Protección social transformadora</b>	Su objetivo es impulsar políticas que reconozcan los desequilibrios de poder en la sociedad que fomentan, crean y mantienen las vulnerabilidades (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004).
<b>Adaptación al cambio climático</b>	Es el proceso de adaptación al clima real o esperado y sus efectos (IPCC, 2014). Esto incluiría: a) la adaptación a los cambios graduales en la temperatura media, el nivel del mar y las precipitaciones; y b) la reducción y el manejo de los riesgos asociados a los fenómenos climáticos extremos más frecuentes, severos e impredecibles (WFP, 2017).
<b>Gestión del riesgo de desastres</b>	La reducción del riesgo de desastres busca prevenir nuevos riesgos y reducir el riesgo existente, y al mismo tiempo gestionar el riesgo residual. Esto contribuye a fortalecer la resiliencia y lograr un desarrollo sostenible (UNDRR, 2009).
<b>Disaster Risk Reduction</b>	Disaster risk reduction looks to prevent new and to reduce existing disaster risk and while managing residual risk. This contributes to strengthening resilience and the achievement of sustainable development (UNDRR 2009).
<b>Vulnerabilidad</b>	Es el conjunto de condiciones determinadas por los factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de un individuo, una comunidad, bienes o sistemas a los efectos de los riesgos (UNDRR, 2009).
<b>Resiliencia</b>	La resiliencia es la capacidad de evitar que los choques no tengan consecuencias adversas duraderas en el desarrollo (FSIN, 2014). La integran las capacidades de absorción, adaptación y transformación (WFP, 2015). Estas incluyen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de absorción: resistir a un choque o a los efectos erosivos de un factor de tensión mediante la reducción del riesgo y la amortiguación de su impacto, lo que conduce a la resistencia y continuidad de los medios de vida y los sistemas.</li> <li>• Capacidad de adaptación: responder al cambio tomando decisiones proactivas e informadas, lo que conduce a mejoras incrementales en la gestión de riesgos.</li> <li>• Capacidad de transformación: cambiar el conjunto de opciones disponibles a través del empoderamiento, una mejor gobernanza y un entorno propicio, lo que conduce a cambios positivos en los sistemas, las estructuras y los medios de vida.</li> </ul>
<b>Choques</b>	Para una persona o un hogar, un choque es cualquier evento impredecible y exógeno que impacta negativamente en su bienestar.
<b>Mala adaptación</b>	Son las acciones que fomentan la adaptación en el corto plazo pero que impactan negativamente en la vulnerabilidad y/o la capacidad de adaptación al cambio climático de los sistemas en el largo plazo (Magnan, 2014).
<b>Pérdidas y daños</b>	Son las consecuencias inevitables del cambio climático que surgen de los fenómenos extremos relacionados con el clima (como las inundaciones, las tormentas y las sequías) o a través de la variabilidad climática a largo plazo (como el aumento del nivel del mar y el retroceso de los glaciares). Las pérdidas y los daños pueden tener consecuencias importantes en la seguridad alimentaria, lo que constituye una grave preocupación tanto para los países en desarrollo como para el WFP (WFP, 2014).





## **Programa Mundial de Alimentos**

Via Cesare Giulio Viola 68/70,

00148 Rome, Italy

T +39 06 65131

[www.wfp.org/content/occasional-paper-26-social-protection-and-climate-change](http://www.wfp.org/content/occasional-paper-26-social-protection-and-climate-change)

[wfpinfo@wfp.org](mailto:wfpinfo@wfp.org)