



Programa  
Mundial de  
Alimentos

SALVAR  
VIDAS  
CAMBIAR  
VIDAS

# Estudio de caso del piloto de "Protección Social Reactiva Frente a Emergencias"

Programa Mundial de Alimentos (WFP)  
y el Gobierno Colombiano en 2020

Enero 2022

WFP. 2021. Panorama estadístico de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2021. Bogotá, Colombia.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte del Programa Mundial de Alimentos (WFP) juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que WFP los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del WFP.

© Programa Mundial de Alimentos (WFP) 2021



Algunos derechos reservados. Esta Obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento- NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales; [https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es_ES)).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la Obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta Obra debe darse a entender que el WFP refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar los logotipos del WFP. En caso de adaptación, debe concederse a la Obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons, e incluya el siguiente descargo de responsabilidad junto con la cita requerida: "Esta Obra es una adaptación de una Obra original del Programa Mundial de Alimentos (WFP). Las opiniones expresadas en esta adaptación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del WFP. Si la Obra es traducida por un tercero, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es Obra del Programa Mundial de Alimentos (WFP). El WFP no se hacen responsables del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en español será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).



**Programa  
Mundial de  
Alimentos**

SALVAR  
VIDAS  
CAMBIAR  
VIDAS

© Este caso de estudio ha sido preparado por la consultora Paula María Escobar Correa, con el apoyo de la regional de WFP para América Latina y el Caribe junto con la oficina de Colombia, como parte de la serie Protección Social Reactiva a Emergencias en el marco de la pandemia COVID-19. La autora contó con la asistencia de Ana Solórzano, Asesora de Protección y Resiliencia de la Sede Roma de WFP y Giulia Baldi, Asesora Regional de Protección Social. Por parte de la Unidad de Protección Social de WFP-Colombia, Tania Niño, Oficial de Protección Social; Juan Carlos López-Asociado de Protección Social; Karen Patiño-Asociada de Protección Social para asuntos migratorios y Laura Sepúlveda, apoyo técnico y operativo de Protección Social.”



# Contenido

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>6</b>
<b>Mensajes principales</b> .....	<b>7</b>
<b>El contexto</b> .....	<b>9</b>
Condiciones de pobreza y desempleo en Colombia previos a la emergencia por COVID-19 .....	9
Migración desde Venezuela.....	10
<b>La emergencia por COVID-19</b> .....	<b>11</b>
<b>El caso y la racionalidad para acciones de Protección Social Reactiva frente a Emergencias en Colombia</b> .....	<b>17</b>
<b>Condiciones iniciales</b> .....	<b>19</b>
Protección Social Reactiva a Emergencias – Marco conceptual general.....	19
Protección Social Reactiva frente Emergencias – Preparación del sistema .....	20
Estado de la preparación del sistema .....	20
Capacidad institucional.....	20
Coordinación.....	21
Financiamiento .....	22
Mecanismos de entrega.....	22
Focalización.....	23
Sistemas de información .....	24
<b>El diseño del piloto</b> .....	<b>25</b>
Objetivos de PSRE: .....	26
Población beneficiaria: .....	26
Beneficio monetario: .....	26
Beneficio en especie: .....	27
Instrumentos de focalización:.....	27
Enfoque de género:.....	28
Ubicación: .....	28
Arreglo institucional: .....	28
<b>El proceso de implementación</b> .....	<b>30</b>
Focalización.....	30
Contacto, registro y vinculación .....	33
Contacto .....	33
Acceso a bases de datos adicionales .....	34
Búsqueda activa.....	34
Registro y vinculación.....	36
Provisión .....	36
Transferencias monetarias.....	36
Ayudas en especie .....	39
Reconocimiento y uso del apoyo monetario.....	40
<b>Lecciones aprendidas y recomendaciones</b> .....	<b>41</b>
Recomendaciones generales .....	41
Recomendaciones para el WFP.....	42
Recomendaciones para el gobierno nacional .....	43
Recomendaciones para los gobiernos locales .....	43
Recomendaciones para el sector privado .....	43
<b>Bibliografía</b> .....	<b>44</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>46</b>
Anexo 1. Efectos de la emergencia por la COVID-19 en el mercado laboral de mujeres y jóvenes .....	46
Anexo 2. Detalle de la población en la base de datos proveniente del SISBEN .....	47
Anexo 3. Detalle de la población beneficiaria de transferencias monetarias.....	48
Anexo 4. Insumos para la elaboración del estudio de caso .....	49
<b>Acrónimos</b> .....	<b>50</b>
<b>Créditos Fotográficos</b> .....	<b>51</b>

# Resumen Ejecutivo

Entre 2020 y febrero de 2021, el Programa Mundial de Alimentos (WFP) Colombia implementó, conjuntamente con el Gobierno colombiano, un piloto de protección social reactiva frente a emergencias en el departamento de Arauca, en la frontera entre Colombia y Venezuela. Este piloto, que buscaba complementar la acción del Estado en la atención a la población y mitigar la caída en el ingreso generado por la emergencia del COVID-19, se dirigió a población pobre y vulnerable colombiana, y a migrantes venezolanos en condición migratoria regular e irregular.

El piloto hizo entrega de transferencias monetarias y ayudas en especie (mercados y kits alimentarios) a la población focalizada. En su diseño y operación, concertado y coordinado conjuntamente entre el WFP, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y la Gerencia de Fronteras de Presidencia de la República, se optó por estrategias de alineación y respaldo con programas y herramientas del sistema de protección social colombiano. Adicionalmente, el piloto logró la vinculación de los gobiernos municipales a través de las Secretarías de Integración o de Desarrollo Social y de Gobierno de los municipios de Arauca, la Gobernación y diferentes actores privados.

El piloto tenía por meta atender a 14.591 hogares con transferencias monetarias, de estos el 3% fueron familias migrantes venezolanas. En total, se cubrieron 14.487 para un 99,3% de cumplimiento. Se entregaron 15.804 mercados a través de la UNGRD, y 679 hogares se beneficiaron con mercados del WFP, llegando a más de 65.000 personas. Para lograrlo, fue necesario implementar acciones que permitieran resolver, al menos parcialmente, problemas de desactualización de los instrumentos de focalización utilizados por el piloto y retos en la provisión de pagos propios del departamento de Arauca.

Las dificultades enfrentadas durante la operación del piloto reflejan retos actuales del sistema de protección social, particularmente aquellos relacionados con los instrumentos de focalización. La adecuada coordinación del WFP, con los actores mencionados, permitió alcanzar las metas propuestas y generar alternativas de solución que podrían contribuir al fortalecimiento del sistema de protección social colombiano.



## Mensajes principales

Colombia cuenta con un sistema de protección social robusto, con la capacidad de brindar asistencia social, y en particular transferencias monetarias, de manera continua a la población pobre y vulnerable. No obstante, el sistema no fue concebido para responder a emergencias de gran escala. Por tanto, en caso de que emergencias y choques covariantes que afecten masivamente a la población, cabe la posibilidad de desarrollar acciones de protección social reactiva frente a emergencias (PSRE), donde actores como el WFP entren a fortalecer y complementar la acción del Gobierno.

El piloto implementado entre 2020 y principios del 2021, en el departamento de Arauca, es una experiencia efectiva de PSRE que, con los aprendizajes pertinentes, puede servir de base para el diseño e implementación de acciones de este tipo cuando sean necesarias.

Este piloto logró la coordinación entre entidades públicas y privadas - nacionales y locales - y la comunidad internacional para brindar apoyo a la población en el marco de la protección social, escenario en el que este tipo de articulación no es tradicional. El piloto muestra que, con los

mecanismos adecuados, es posible vincular a los actores relevantes en la atención a grupos de población específicos, combinando su experiencia, y competencias, para llegar oportunamente a la población afectada por emergencias.

El piloto logró implementar estrategias de alineación, y de respaldo, con programas e instrumentos del sistema de protección social, aprovechándolos más allá del uso que les dan los programas de asistencia social existentes, y en beneficio de población identificada por el sistema y fuera de este. En particular, logró poner a disposición de actores internacionales y locales la información del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y otros instrumentos de focalización para aprovechar los datos disponibles y brindar atención rápida a los hogares. Adicionalmente, logró llegar a la población migrante venezolana que se encuentra excluida de los beneficios del sistema. Esto indica que, con actores como el WFP, con su capacidad operativa de llegar a todas las poblaciones, es posible ampliar el alcance de la protección social.



Un elemento aunado a lo anterior es la flexibilidad del piloto realizado, característica deseable en una intervención de PSRE. En la marcha, el piloto enfrentó retos operativos que requirieron ajustes rápidos para asegurar que la población afectada recibiera la ayuda necesitada. Esta flexibilidad, poco usual en el sistema de protección social, puede lograrse en acciones de PSRE mediante la articulación de los actores adecuados y su disponibilidad para aportar y actuar rápidamente - en el marco de sus competencias - como lo muestra el piloto en Arauca.

Lo anterior requiere, sin embargo, mejoras en el sistema de protección social que abran puertas al trabajo conjunto entre el gobierno y la comunidad internacional, y en particular con el WFP:

- Si bien el país cuenta con un sistema de protección social y de gestión del riesgo robustos, es importante lograr su articulación para la adecuada atención de emergencias, particularmente aquellas generadas por choques covariantes que afectan masivamente a la población. Los aprendizajes en la atención a población durante la pandemia, y en este piloto, pueden servir de base para construir los mecanismos de coordinación necesarios para la implementación de acciones de PSRE cuando se requieran.
- El SISBEN fue útil en la emergencia para focalizar población registrada en su base que no era beneficiaria de los programas de asistencia social previo a la pandemia. Sin embargo, es un sistema creado para identificar población pobre y vulnerable por sus condiciones socioeconómicas más no aquella vulnerable a choques o con baja capacidad para enfrentarlos. Adicionalmente, aunque permite la actualización por demanda, este proceso no es suficientemente ágil, y la información registrada puede desactualizarse

con rapidez. Estos retos, conocidos por el gobierno nacional, y que hacen parte de un debate permanente sobre el fortalecimiento de los instrumentos de focalización, invitan a realizar acciones para una inclusión dinámica en el SISBEN - y como consecuencia en los programas sociales - y a contar con información de calidad para la focalización. Esto implica, entre otros, el fortalecimiento de los municipios como administradores del sistema; así como pedagogía sobre el SISBEN, sobre la utilidad de estar registrado y de mantener la información actualizada <sup>1</sup>; y la promoción del registro de la población migrante.

- Complementando lo anterior, es fundamental que el gobierno nacional, con el apoyo de actores pertinentes a nivel nacional y local, implemente el Registro Social previsto en el decreto 812 de 2020 y el Registro Único de Migrantes previsto por el Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos (ETPMV).
- En el diseño de las acciones de PSRE es importante realizar un análisis previo de las condiciones de los municipios y sus grupos poblacionales, para asegurar que los beneficios y su entrega respondan adecuadamente a las necesidades de la población y a las características del mercado (de proveedores de pagos, por ejemplo), para asegurar una atención efectiva y eficiente a la población.
- La vinculación temprana de las administraciones municipales es importante ya que, como lo muestra el piloto, es clave para lograr el acceso a la población y resolver retos operativos que puedan presentarse.
- Las lecciones recogidas en materia de búsqueda activa pueden servir para el aprendizaje y retroalimentación de las entidades del gobierno nacional en sus procesos de convocatoria y vinculación de población beneficiaria.

---

1 El acceso de la población migrante al SISBEN y al sistema de protección social podría hacerse de la mano con el nuevo Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos.





## El contexto

### Condiciones de pobreza y desempleo en Colombia previos a la emergencia por COVID-19

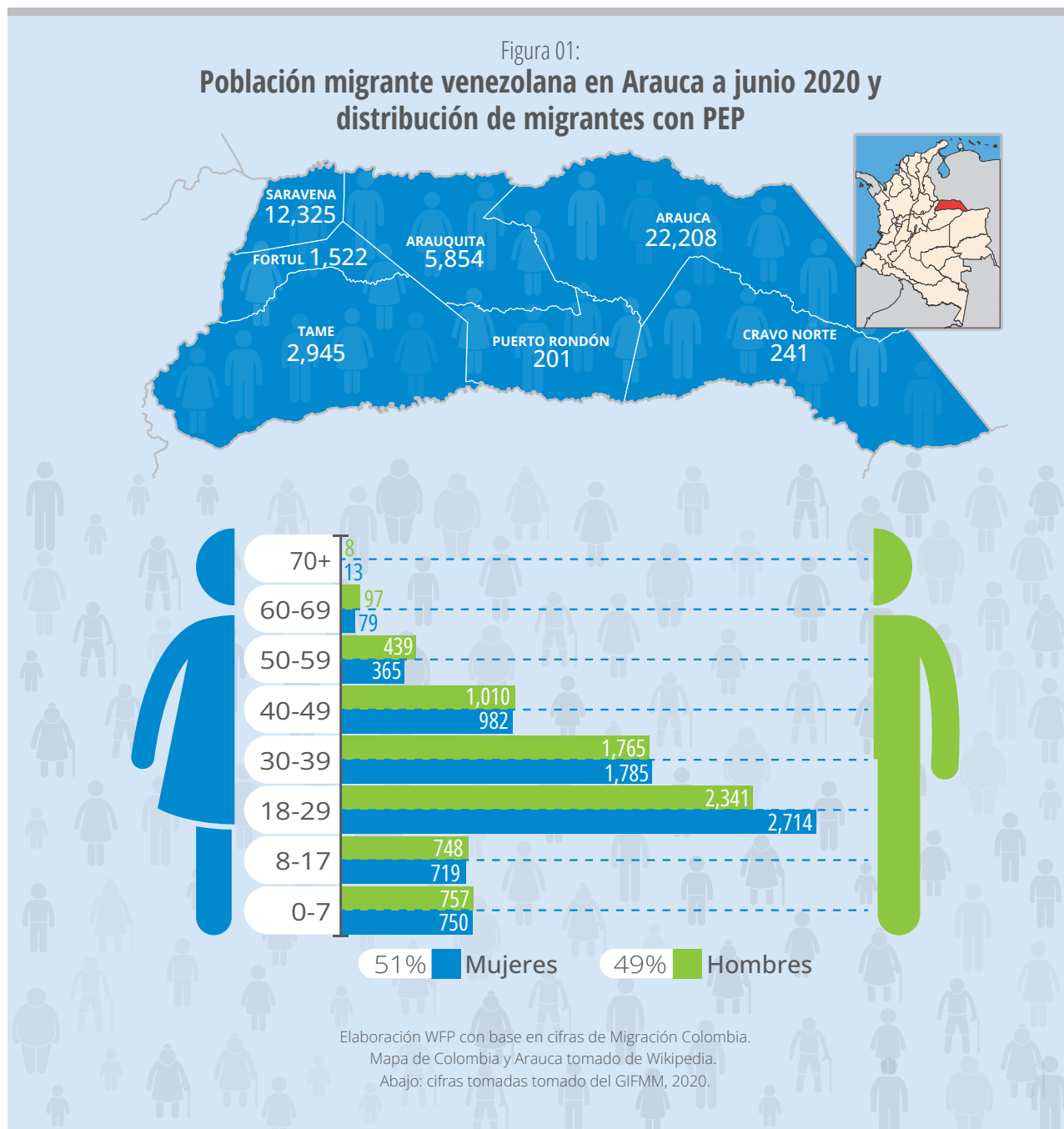
Previo a la crisis por COVID-19, y de acuerdo con boletín técnico de pobreza monetaria para 2019 del DANE, Colombia había alcanzado logros considerables en reducción de pobreza. La pobreza cayó de 40,8% en 2012 (primer año con datos comparables) a 35,7% en 2019, y la pobreza extrema se redujo de 11,7% a 9,6% en el mismo periodo. La pobreza multidimensional también mostró mejoras significativas: La incidencia pasó de 27,0% a 19,6%. La desigualdad, sin embargo, era persistente: El coeficiente de Gini, medida de desigualdad en la distribución del ingreso, se encontraba en 2019 en 0,526, ligeramente por debajo del valor de 2012 de 0,539.

Por otra parte, según reportes oficiales del DANE para el 2020, el mercado laboral colombiano se ha caracterizado por ser altamente informal. La tasa de desempleo ha sido superior al 7% y, en diciembre de 2019, alcanzó 9,5%. Para el último trimestre de ese año, la tasa de desempleo total nacional fue de 9,5%, con una diferencia por género, siendo de 7,2% para hombres y de 12,6% para mujeres. En el total nacional, solo el 36,2% de los trabajadores eran formales, porcentaje que sube en el segundo semestre de 2020 a 48,6% en las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas del país (con tasas similares tanto para hombres como para mujeres).

# Migración desde Venezuela

Desde 2015 Colombia ha sido el principal país receptor de migrantes desde Venezuela. El proceso de flujos migratorios mixtos inició en agosto de 2015 con el primer cierre de frontera y la deportación masiva de población colombiana. De acuerdo con cifras de Migración Colombia a 30 de junio de 2020, un total de 1.748.716 venezolanos se encontraban en Colombia, de los cuales el 56% estaba en situación migratoria irregular. En

Arauca, departamento en el cual se realizó el piloto objeto de este estudio, el impacto de la migración ha sido considerable por ser fronterizo con Venezuela; para la misma fecha 45.296 migrantes se encontraban en el departamento (2,6% del total nacional). De estos, solo el 32% tenían Permiso Especial de Permanencia (PEP)<sup>2</sup> (Figura 1):



2 Documento creado por el Gobierno nacional para la identificación de los migrantes venezolanos en situación migratoria regular (además de la cédula de extranjería que aplica para todos los extranjeros de cualquier nacionalidad), que los autoriza, entre otros, a trabajar y a acceder a algunos servicios del sistema de protección social.





## La emergencia por COVID-19

En Colombia, la pandemia por COVID-19 empezó en marzo de 2020 y en los siguientes meses se expandió a todo el territorio. De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud (INS), el primer caso confirmado de COVID-19 se presentó el 6 de marzo y se llegó a los 2.382.730 para el 29 de marzo de 2021, con 2.267.760 personas recuperadas y 62.955 fallecidas. De los casos confirmados, 51,5% corresponden a mujeres y 48,5% a hombres. El 74,4% se encuentra en el rango de edad entre los 20 y los 59 años, el 15,9% corresponde a personas de 60 o más años y el restante 9,7% a menores de 20 años. En el caso de los fallecidos, la distribución es de 36,6% mujeres y 63,4% hombres; 78,5% de los fallecidos son personas de 60 o más años, el 21,3% corresponde a personas entre 20 y 59 años y el 0,2% restante son menores de 20 años.

El departamento de Arauca también se ha visto afectado por la pandemia. El primer caso confirmado se presentó el 12 de mayo de 2020. A 29 de marzo de 2021, el departamento acumulaba

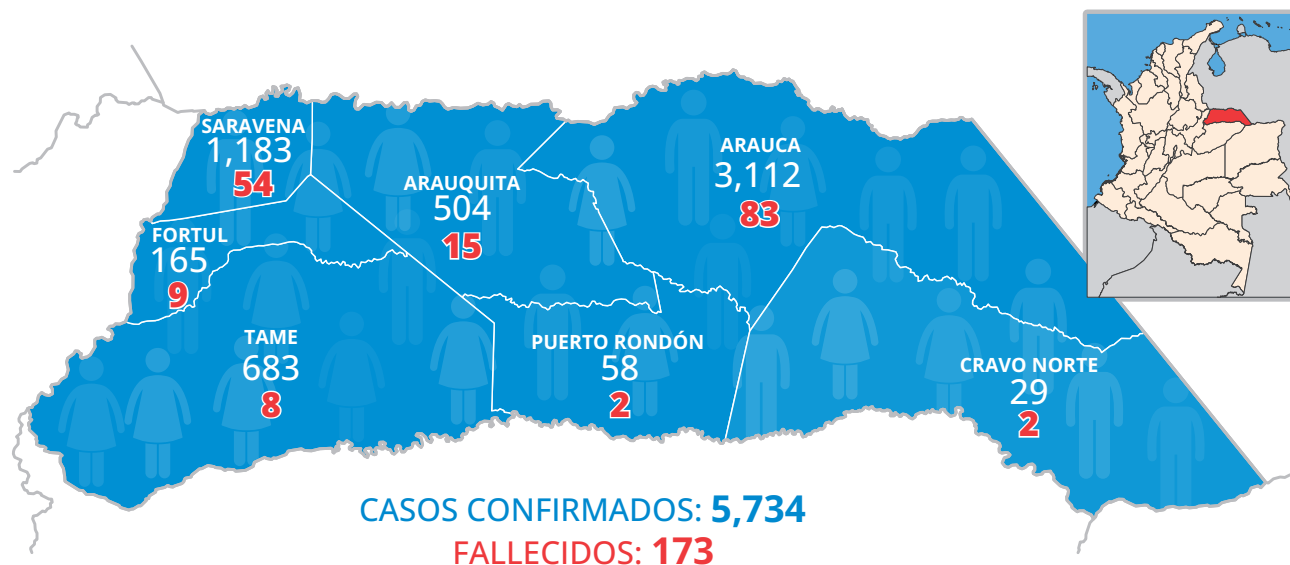
5.734 casos confirmados: 45,93% mujeres y 54,07% hombres. Adicionalmente, 173 personas habían fallecido por esta enfermedad.

Con el fin de mitigar la expansión del contagio, proteger y fortalecer el sistema de salud para dar respuesta a la demanda adicional, tanto el Gobierno nacional como los gobiernos locales implementaron medidas sanitarias que limitaron la circulación de personas. El 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica. Amparado en esta medida, el Gobierno nacional implementó el aislamiento preventivo obligatorio que introdujo restricciones a la movilidad de personas y vehículos en el territorio nacional. En la práctica, esto limitó múltiples actividades económicas (excepto aquellas que permitían el trabajo en casa), contemplando excepciones a actividades específicas, particularmente las necesarias para el funcionamiento del sistema de abastecimiento y de seguridad alimentaria del país<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Además del aislamiento preventivo obligatorio, las medidas sanitarias incluyeron: Restricciones adicionales, temporales, a la movilidad para adultos mayores de 70 años, y niños (as) menores de 5 años. Restricciones al ingreso de personas al país por vía aérea y provenientes de países específicos. Restricciones a actividades y eventos masivos para reducir la aglomeración y congregación de personas en espacios públicos. Lineamientos de prevención tratamiento y control y de bioseguridad generales y para actividades específicas. Medidas para la prestación y financiamiento de los servicios de salud.

Figura 02:

## Casos confirmados y fallecidos en los municipios de Arauca



Fuente: Mapa de Colombia y Arauca: Wikipedia. Elaboración WFP con información del INS.

Dado el impacto previsible de estas medidas en la actividad económica, el empleo y el flujo de caja de las personas y las empresas, el Gobierno nacional y algunos gobiernos locales implementaron medidas de apoyo económico. La principal ayuda a individuos y hogares se ha dado en la forma de transferencias monetarias. El Gobierno ha utilizado toda la infraestructura disponible del sistema de protección social para ponerlas en marcha rápidamente:

Suspensión temporal de la condicionalidad del programa Familias en Acción (decreto 563 de 2020), principal programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC).

- Expansiones verticales: Pagos extraordinarios no condicionados a las personas beneficiarias de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción (TMC) y Colombia Mayor (TMNC) (decretos 659 y 814 de 2020).
- Expansiones horizontales: Pago de transferencia no condicionada a las personas incluidas en la lista de espera (o priorizadas) del programa Colombia Mayor.
- Nuevo programa: Inicio del pago de la compensación por impuesto sobre las ventas (IVA) previsto en el Plan Nacional de Desarrollo

2018 - 2022, y en el documento CONPES 3986 de 2020 (decreto 458 de 2020).

- Nuevo programa: Creación del programa Ingreso Solidario (decreto 518 de 2020), que otorga transferencias monetarias no condicionadas a hogares pobres que no son beneficiarios de ninguna de las transferencias mencionadas.
- Nuevo programa: Creación de programas de transferencias monetarias no condicionadas locales como Bogotá Solidaria en Bogotá y Bono Vital en Bucaramanga.

El Gobierno nacional y los gobiernos locales también han implementado medidas directamente relacionadas con seguridad alimentaria<sup>4</sup>. Estas incluyen:

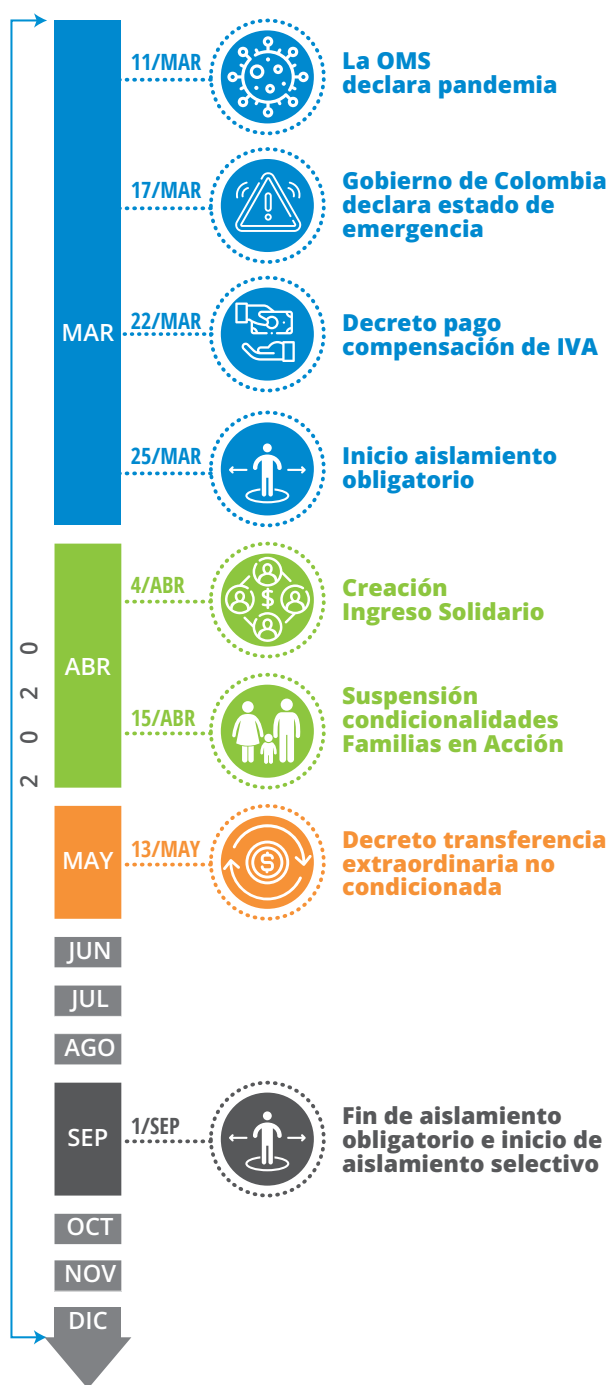
- La entrega de alimentos por parte del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en algunas ciudades del país.
- La entrega de complementos nutricionales por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en todos los departamentos.
- La distribución de kits alimentarios por las alcaldías en varios municipios.

<sup>4</sup> Como se verá más adelante, las medidas de apoyo económico en la forma de transferencias monetarias también contribuyen a la seguridad alimentaria.



Figura 03:

## Línea de tiempo de las medidas del gobierno nacional



Para la focalización, el Gobierno nacional acudió a instrumentos existentes e innovó con la creación de nuevos instrumentos. La principal innovación fue la creación de la Base Maestra del SISBEN, que combina las bases de datos del SISBEN III (información recogida entre 2009 y 2010) y el SISBEN IV (información recogida entre 2017 y 2020) con registros administrativos para lograr una amplia cobertura del instrumento y la actualización de los datos de contacto. El Gobierno nacional también habilitó la creación de un Registro Único de Damnificados y Personas Afectadas por COVID-19 (RUDA COVID-19), operado por la UNGRD, mediante la expedición de la Resolución 0232 de marzo de 2020 con el cual buscó identificar a personas damnificadas (quienes hayan sufrido graves daños directamente asociados al brote del virus por afectaciones de salud y/o muerte de algún integrante de la familia) y/o afectadas (aquellas que sufren efectos adversos indirectos o secundarios, asociados al brote de enfermedad por coronavirus, es decir, afectaciones derivadas de las deficiencias en la prestación de servicios públicos, en el normal desarrollo del comercio de la actividad laboral, en la actividad académica, así como, por aislamiento temporal de la población, entre otros). Este registro se enfocó principalmente en personas mayores de 70 años (dadas sus mayores restricciones para circulación) y que no eran beneficiarias de ningún programa de apoyo del gobierno nacional o local<sup>5</sup>.

A pesar de estas medidas, el impacto negativo en el mercado de trabajo, y el aumento en los índices de pobreza han sido significativos. Según el DANE, el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo una reducción de 6,8% en 2020. Adicionalmente, la pobreza monetaria total subió 6,8% y la pobreza extrema 5,5% con respecto al 2019. Esto significa que 3,6 millones de personas pasaron a ser pobres en 2020 y 2,8 millones cayeron en pobreza extrema.

5 El Gobierno nacional implementó también medidas fiscales y sectoriales para mitigar el impacto de la menor actividad económica, la contracción del consumo y las dificultades de las personas y empresas para hacer frente a sus obligaciones. Las medidas tributarias incluyen beneficios tributarios (reducción de tarifas de impuestos territoriales), ajuste a calendarios tributarios (nacionales y locales), autorización para reorientación de rentas municipales, autorización de operaciones a Findeter y el Fondo Nacional de Garantías (FNG), operaciones de crédito, adiciones presupuestales, modificaciones al marco de gasto de mediano plazo. Las medidas sectoriales incluyen la suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales, medidas de contratación estatal, medidas para el uso de TIC en diversas actividades, medidas en materia de orden público y medidas en materia comercial, de turismo y de insolvencia, entre otras.

## Caja 1. El programa Ingreso Solidario

El programa Ingreso Solidario fue creado por el Gobierno nacional en marzo de 2020 con el objetivo de brindar apoyos económicos a hogares pobres y vulnerables que no hacen parte de ninguno de los programas de transferencias existentes al inicio de la pandemia (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor).

El programa entrega una transferencia de COP \$160.000 mensuales. La focalización del programa se hace a través de la denominada Base Maestra, que reúne la información de los hogares en las bases de datos del SISBEN versiones III y IV (ver sección VI para mayor detalle sobre este instrumento), así como información de contacto y ubicación de los hogares proveniente de registros administrativos de programas sociales. A partir de esta base de datos, el gobierno identificó hogares pobres extremos, hogares pobres, y hogares vulnerables cercanos a la línea de pobreza para ser población beneficiaria del programa.

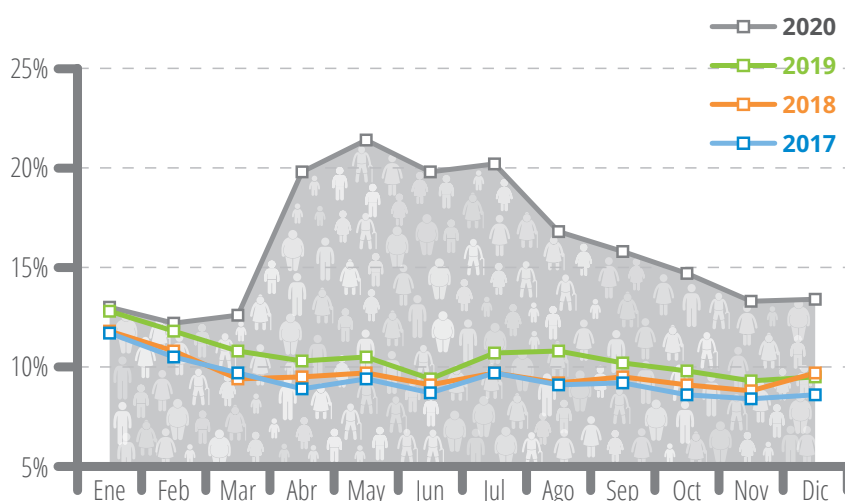
La entrega de los apoyos se realiza a través de bancos comerciales y otras entidades financieras contratadas por el gobierno. Estas debieron contactar a las personas focalizadas, realizar la apertura de productos financieros para quienes no contaran con uno, o asegurar que quienes sí tenían los tuvieran activos y con información de contacto actualizada. Esta labor se hizo a través de mensajes de texto a los teléfonos celulares con el apoyo de las compañías de telefonía móvil.

El pago de las transferencias se hace a las cuentas de depósito de las personas receptoras o a productos de banca móvil, como monederos, que funcionan en cualquier tipo de teléfono celular. En algunos casos, el programa ha habilitado el cobro en persona en puntos de pago de giros o bancos. Durante 2020 el programa llegó a 3.084.987 hogares (Fuente: DPS, 2021).

Gráfico 1:

### Tasa nacional de desempleo

Enero - Diciembre 2017 - 2020



Fuente: DANE Nota: los indicadores para el total nacional no incluyen la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo de Población 2005

Estas cifras reflejan el impacto en el mercado de trabajo, que se tradujo en una mayor tasa de desempleo y una reducción en la tasa global de participación. A diciembre de 2020 y de acuerdo con datos oficiales del DANE la tasa de desempleo (TD) se ubicó en 13,4% (9,5% en diciembre de 2019). La tasa global de participación (TGP) fue de 61,7% (63,6% en diciembre de 2019) y la tasa de ocupación (TO) fue de 53,4% (57,5% en diciembre del año anterior) <sup>6</sup>. Si bien no hay una diferencia

amplia entre las cifras de cierre de ambos años, la evolución de los tres indicadores a lo largo de 2020 sí da cuenta del fuerte impacto de la emergencia (Gráfica 1 y Tabla 1). La TD total nacional alcanzó 21,4% en el mes de mayo de 2020, cifra muy superior a la registrada en el mismo mes en los tres años previos. Excepto por las cifras del primer trimestre, esta tasa se mantuvo por encima del registro histórico reciente<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> La tasa global de participación corresponde a la proporción de personas en edad de trabajar que son económicamente activas. La tasa de ocupación corresponde a la proporción de personas en edad de trabajar que se encuentran ocupadas.

<sup>7</sup> El anexo 1 presenta datos sobre el efecto de la emergencia en el mercado laboral para mujeres y jóvenes.

**Tabla 1. Principales indicadores del mercado laboral, 2020**

Tasas (%)	Total nacional			
	Enero - Febrero	Marzo - Agosto	Septiembre - Diciembre	Enero - Diciembre
<b>TGP</b>	62,8	56,6	61,4	59,2
<b>TO</b>	54,9	46,2	52,6	49,8
<b>TD</b>	12,6	18,4	14,3	15,9

Fuente: DANE. Nota: Los indicadores nacionales no incluyen la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo de Población 2005.

La situación particular del mercado laboral en Arauca es un poco más complicada desde antes de la pandemia. En 2019, último año para el cual hay información del DANE disponible, la tasa de desempleo en el municipio de Arauca alcanzó 27,2%, casi tres veces la tasa nacional, tras un aumento sostenido desde 2015, año en que alcanzó un mínimo de 12,1%. La TGP en 2019 fue de 66,9% y la de ocupación de 48,7%.

El deterioro del mercado laboral se tradujo en un deterioro del consumo y de las condiciones de

vida de los hogares. De acuerdo con el DANE, un alto porcentaje de hogares reportó no tener mayores posibilidades de comprar ropa, zapatos y alimentos que en el año anterior (Gráfica 2). De igual forma, se han observado efectos negativos en el gasto y consumo de alimentos (IPA, 2020<sup>8</sup>):

Entre mayo y agosto de 2020, el número de hogares que redujeron su gasto en alimentos aumentó en 30% debido a la caída en su ingreso, con impactos mayores entre las poblaciones vulnerables.

- Los efectos negativos en materia de seguridad alimentaria han sido mayores entre los trabajadores informales. El porcentaje de adultos que debió reducir sus porciones de alimentos o recortar una comida al día es 20 p.p., mayor en el caso de los trabajadores informales respecto a los formales.
- Este tipo de medidas fueron también más frecuentes entre adultos en zonas rurales o en viviendas de estrato 1.
- Los hogares que se encontraban desempleados antes, y durante la pandemia fueron más propensos a reducir las porciones de los niños o el número de comidas, comparados con los hogares que conservaron sus empleos.

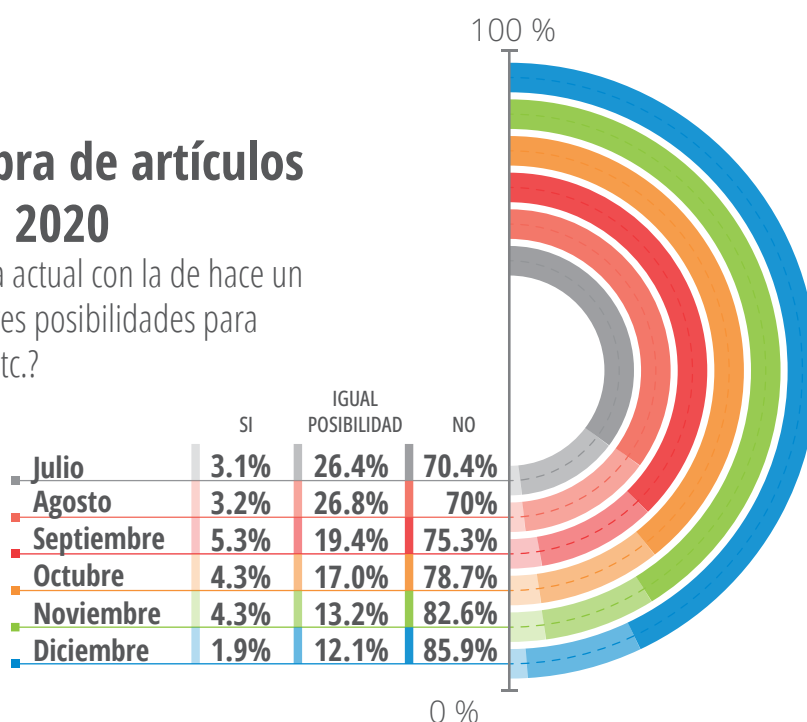
Gráfico 02:

## Posibilidades de compra de artículos de primera necesidad 2020

Comparando la situación económica actual con la de hace un año, ¿tiene en este momento mayores posibilidades para comprar ropa, zapatos, alimentos, etc.?



Fuente: elaboración WFP con base en DANE



8 Índice de precios de los alimentos de la FAO. Es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios. En un artículo especial publicado en junio de 2020 "Perspectivas alimentarias" se presenta la revisión del período de referencia para el cálculo del índice y la ampliación de su cobertura de precios, puestas en práctica a partir de julio de 2020. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>

- Los hogares que reportaron haber accedido a las medidas de protección social reportaron tener menor inseguridad alimentaria.

Las personas migrantes desde Venezuela también se vieron afectadas en su actividad laboral por las restricciones a la movilidad y la actividad económica. Aunque la TGP y la TO de los migrantes son mayores que las tasas nacionales (lo cual ocurre por la mayor necesidad de los migrantes de trabajar, y su disposición a emplearse en la informalidad, el subempleo o inclusive bajo condiciones de explotación laboral), la TD es mayor en 2,3 p.p. Como en el caso nacional, las mujeres migrantes presentan las peores condiciones: Tres de cada diez mujeres migrantes se encontraban desempleadas en 2020 (Tabla 2).

**Tabla 2. Principales indicadores del mercado laboral para migrantes desde Venezuela<sup>9</sup> 2020**

Tasas (%)	Total nacional			
	Total nacional	Total migrantes	Hombres	Mujeres
<b>TGP</b>	59,2	68,0	81,8	54,6
<b>TO</b>	49,8	55,7	72,6	39,2
<b>TD</b>	15,9	18,2	11,3	28,2

Fuente: DANE. Nota: Los indicadores nacionales no incluyen la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo de Población 2005.

En cuanto a sus condiciones de vida, la población migrante manifestó enfrentar grandes necesidades durante el aislamiento preventivo. De acuerdo con un estudio del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM, 2020), el 92% de los migrantes encuestados tuvo necesidades de alimentación, 66% de apoyo de vivienda y 53% de acceso a empleo o medios de vida. La situación de seguridad alimentaria de los migrantes presentó también un considerable deterioro: El número de migrantes que consumían tres comidas se redujo de 69%, antes del aislamiento a 26% después de este, mientras el porcentaje que consumía dos comidas pasó de 29%, a 59%. Adicionalmente, el 25% de los migrantes encuestados reportó no tener un sitio seguro para vivir el mes siguiente, y el 24% depende de ayudas del gobierno, de organizaciones, de la comunidad, de familia o amigos (GIFMM, 2020).



<sup>9</sup> Definidos como las personas que hace cinco años se encontraban en ese país.





# El caso y la racionalidad para acciones de Protección Social Reactiva frente a Emergencias en Colombia

Un choque<sup>10</sup> (sea idiosincrático<sup>11</sup> o covariante<sup>12</sup>) puede reducir la capacidad de los hogares, particularmente los pobres y vulnerables, de generar ingresos y mantener un flujo de caja que les permita cubrir sus necesidades básicas y responder por sus obligaciones. Entre otras consecuencias, los hogares pueden ver comprometida o seriamente afectada su seguridad alimentaria. El aislamiento preventivo obligatorio para la contención del COVID-19 y las restricciones impuestas a la circulación de personas y, en

consecuencia, a la actividad económica, constituyó un choque covariante que afectó la capacidad de muchos hogares para generar ingreso y atender sus necesidades.

La forma en que los hogares colombianos enfrentaron la crisis dependió, en gran medida, de la formalidad de su empleo previo y durante la pandemia. En general, las personas con empleo formal que perdieron su empleo, pero cumplían con los requisitos del mecanismo de protección al cesante, pudieron acceder a sus beneficios o a las

10 Choque: Es un evento o fenómeno potencialmente dañino para un individuo, un hogar, una comunidad o una población completa.

11 Choque que afecta solamente a un individuo o un hogar en un momento dado. Por ejemplo, el fallecimiento o el desempleo de la persona jefe del hogar.

12 Son aquellos que afectan un amplio número de personas y/o comunidades al mismo tiempo (OPM, 2017). Estos choques generan dos retos: Primero, expanden la necesidad de protección social para muchos individuos a la vez, y segundo, pueden afectar la capacidad del sistema de protección social para continuar operando (Barca et al., 2019). La protección social reactiva frente a emergencias se ocupa de este tipo de choques.



cesantías que tuvieran acumuladas. Por su parte, los trabajadores informales que no pudieron continuar con su actividad económica pasaron a depender de sus ahorros o de ayudas de terceros, incluyendo las transferencias monetarias creadas por el Gobierno nacional y los gobiernos locales. Fue el caso también de los trabajadores formales que perdieron su empleo y agotaron sus ahorros y beneficios dada la duración de la pandemia. Debido a que la emergencia afectó a la población en general, los hogares tampoco pudieron acudir recurrentemente a estrategias usuales como el apoyo de familiares, amigos y comunidad.

En el caso de la población migrante, el sistema de protección social<sup>13</sup> solo ofrece beneficios, tanto de asistencia social como de seguridad social contributiva a migrantes en situación regular. Considerando que menos de la mitad de la población migrante es regular y los retos que enfrentan para acceder a un empleo formal, la cobertura del sistema de protección social a la población migrante es muy baja. En la práctica, esto se tradujo en que se vieran fuertemente afectados por las restricciones a la movilidad, y en que dependieran principalmente de la atención humanitaria y del apoyo de la comunidad para sobrevivir, con un acceso muy limitado o nulo a la asistencia social.

Dada la naturaleza y magnitud del choque, solo la atención humanitaria no habría podido respon-

der a las necesidades de toda la población afectada, considerando la naturaleza de largo plazo de la pobreza y vulnerabilidad de muchos de los afectados y de la crisis. Era necesaria la acción gubernamental en su conjunto para mitigar este efecto a través del sistema de protección social, activando mecanismos para mitigar la caída del ingreso, adaptando programas (desde el aseguramiento o la asistencia social) existentes o utilizando herramientas del sistema.

Adicionalmente, por la magnitud de la emergencia y sus efectos, fue necesario activar la acción del gobierno y de otros actores entorno al sistema de protección social. Esto significó no solo la acción del Estado en todas sus esferas y niveles, sino también de los actores internacionales presentes en el país, con la capacidad de implementar medidas propias de protección social o de complementar o fortalecer las gubernamentales, sin que entraran, en todo caso, a reemplazar los sistemas nacionales y locales existentes.

El WFP optó, justamente, por el desarrollo de un piloto que entrara a apoyar y complementar la acción del Gobierno colombiano en respuesta a la emergencia por COVID-19. Este piloto se enmarcó en la estrategia de protección social del WFP en Latinoamérica y en su marco de PSRE que se desarrolla en las secciones VI y VII del presente documento.



13 Protección Social: Conjunto de disposiciones y herramientas diseñadas para proteger a los miembros de la sociedad de los choques y las tensiones durante el ciclo de la vida. Se incluye la asistencia social para los pobres, el seguro social para los vulnerables, las regulaciones del mercado laboral y la justicia social para los marginados. (WFP, 2019).



## Condiciones iniciales

La estrategia de Protección Social del WFP para América Latina y el Caribe ha definido un marco conceptual completo para las acciones de PSRE (ver Beazley, Solórzano y Sossouvi, 2016 y Beazley, Solórzano y Barca, 2019). Este define los

ejes de acción de la PSRE, los elementos necesarios para realizar una evaluación o valoración de la preparación del sistema ante intervenciones de este tipo, y de la respuesta dada una vez la emergencia se presenta y atiende.

## Protección Social Reactiva a Emergencias – Marco conceptual general

Al hablar de PSRE, el WFP busca satisfacer de mejor forma las necesidades de las personas que requieren apoyo en situaciones de emergencia. Esto implica llegar a más personas en necesidad, incluida población pobre y vulnerable, con apoyos adecuados a la magnitud y al tipo de las necesidades o de los riesgos que enfrentan. En otras palabras, significa implementar acciones para ampliar la cobertura, el nivel y tipo de beneficios a las personas en riesgo o afectadas por una emergencia.

Para esto, el WFP considera tres ejes de acción principales:

El fortalecimiento del sistema de protección social

- Mejoras en el diseño e implementación de programas existentes.
- La coordinación y apoyo a los sectores con el mandato de responder a choques (Tabla 3).



**Tabla 3. Ejes de la protección social reactiva frente a emergencias del WFP**

Fortalecimiento del sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acciones para que el sistema tenga la capacidad de responder tanto a choques idiosincráticos como covariantes de manera adecuada.</li> </ul>
Mejoras en el diseño e implementación de programas existentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo a los programas para reducir la vulnerabilidad o aumentar la resiliencia.</li> <li>Inclusión dinámica de población en riesgo o afectada.</li> <li>Continuidad del sistema en el contexto de choques covariantes.</li> </ul>
Apoyo a los sectores con el mandato de responder a choques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del sistema para ser utilizado ante una emergencia.</li> <li>Expansiones verticales y horizontales de programas.</li> <li>Creación de programas en respuesta a la emergencia, alineados con elementos existentes del sistema</li> </ul>

El primer eje es fundamental desde la perspectiva del marco creado por el WFP, ya que un sistema de protección social fortalecido y efectivo puede aumentar la resiliencia para evitar, o mitigar, los impactos negativos de un choque.

## Protección Social Reactiva frente Emergencias – Preparación del sistema

El marco conceptual sobre la preparación del sistema para acciones de PSRE comprende seis elementos (Figura 4):

- Capacidad institucional
- Coordinación, financiamiento
- Mecanismos de entrega
- Focalización y sistemas de información



## Estado de la preparación del sistema

### Capacidad institucional

El sistema de protección social en Colombia fue creado por ley y se define como “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente los más desprotegi-

dos”<sup>14</sup>. El sistema comprende los tres pilares tradicionales:

- Asistencia social (no contributiva)
- Aseguramiento (contributivo)
- Programas de mercado de trabajo

14 Ley 789 de 2002



Además de formación en capital humano (especialmente educación técnica, tecnológica y educación para el trabajo y el desarrollo humano). El sistema no está concebido para la gestión de riesgos y esta tarea se asigna a un sistema paralelo que se describe más adelante.

El sistema de protección social cuenta con una estructura completa y con larga experiencia en la provisión de asistencia y otros mecanismos de protección social a poblaciones pobres y vulnerables. Aunque no todos los programas tienen cobertura en todos los municipios, el sistema sí hace presencia en todo el territorio.

El principal programa de asistencia social, y de mayor cobertura, es Familias en Acción, creado en el año 2000 para contrarrestar el impacto de la crisis financiera y económica de finales de los 90, y que busca contribuir a la acumulación de capital humano de niños y niñas de hogares pobres en edad escolar. Estas transferencias monetarias están condicionadas a la asistencia escolar y a controles de crecimiento de los niños y las niñas beneficiarios, según su rango de edad. El segundo programa de transferencias condicionadas enfocadas en la acumulación de capital humano es Jóvenes en Acción, programa que brinda apoyos para la educación superior de jóvenes de hogares pobres y vulnerables. El tercer programa de transferencias es Colombia Mayor, un programa de asistencia social que brinda transferencias monetarias no condicionadas a la población adulta mayor pobre que no cuente con pensión de vejez. Mientras, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción permiten el ingreso de nuevas personas beneficiarias de manera periódica (anual o semestralmente), Familias en Acción no tiene mecanismos de ingreso permanente. Estas restricciones a la inclusión dinámica de personas impiden que puedan emplearse expansiones horizontales en situaciones de emergencia.

En general, la población migrante venezolana no tiene acceso al sistema de protección social. Solo los migrantes en situación regular con los documentos de identificación requeridos (cédula de extranjería, PEP o salvoconducto) pueden ser registrados en el SISBEN. Entre los programas de transferencias monetarias, solo Ingreso Solidario permite el acceso de migrantes venezolanos registrados en el SISBEN, que cumplan los criterios de focalización. Por tanto, los migrantes en situación irregular están por fuera del sistema y su atención requiere de acciones complementarias, ya sea desde la atención humanitaria o mediante acciones de PSRE.

Como se mencionó, la gestión del riesgo de

desastres hace parte de un sistema independiente. Su implementación la coordina la UNGRD, y se articula a través de un sistema nacional del que hacen parte la Presidencia de la República, la Unidad, los gobernadores y alcaldes, y los consejos nacionales, departamentales y municipales para la gestión del riesgo. La población atendida por la UNGRD es toda aquella damnificada, o afectada, por una emergencia y, debidamente identificada como tal, esta atención llega a todo el país, incluyendo, al departamento de Arauca. Por tanto, puede incluir personas sin distinción de nacionalidad o de su situación migratoria, lo cual es necesario en la atención a emergencias y la convierte en un actor clave en acciones de PSRE.

Por su parte, el WFP ha operado en Colombia desde 1969. Actualmente, apoya al Gobierno de Colombia en sus esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2 y 17, y su estrategia se alinea con las prioridades del gobierno en materia humanitaria, de recuperación, desarrollo y fortalecimiento de capacidades. Su experiencia de cinco décadas en Colombia le da un conocimiento amplio del territorio colombiano, sus problemáticas y poblaciones; y suficiente experiencia en la atención a emergencias y población en el país, haciéndolo apto para el desarrollo de un piloto de PSRE.

La oficina de WFP en el departamento de Arauca inició labores en 2018 en su capital (Arauca), con atención humanitaria a población proveniente de Venezuela. Desde entonces, la operación de la oficina se ha ampliado y alcanza actualmente los siete municipios del departamento, con atención en siete modalidades en implementación directa, o con el apoyo de seis socios implementadores (Figura 5). El alcance de la operación de la oficina de Arauca permitía contar con un equipo con relaciones establecidas en el territorio y con capacidad de liderar operativamente el piloto.

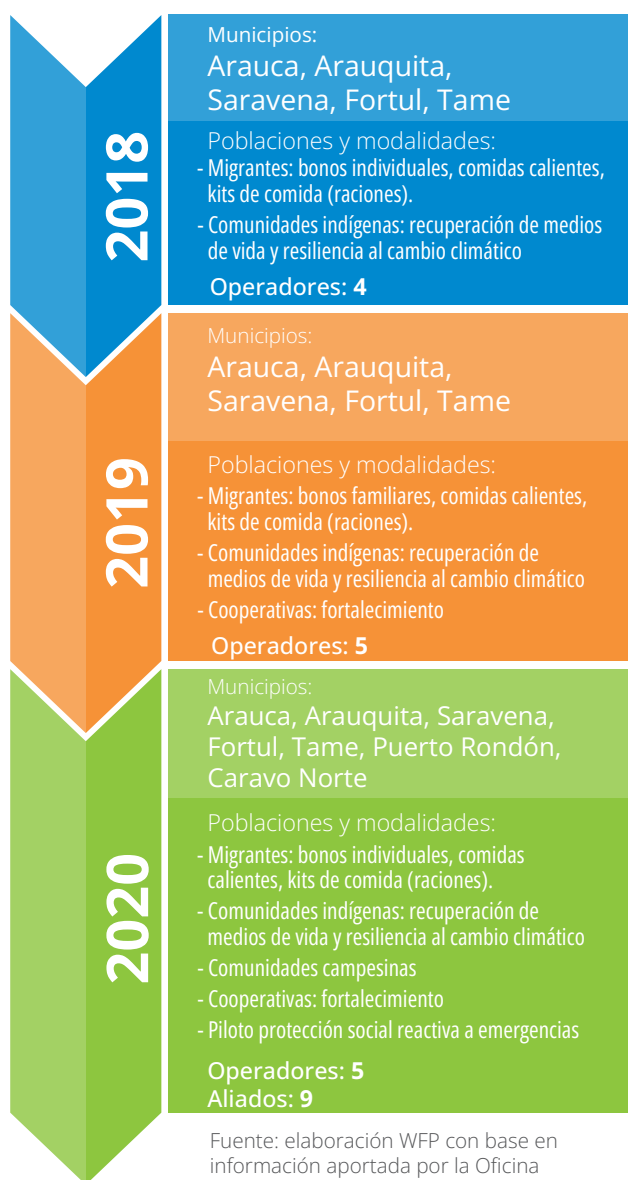
## Coordinación

El sistema de protección social cuenta con entidades líderes en la provisión o coordinación de programas y pilares. El DPS lidera los programas de transferencias monetarias, condicionadas y no condicionadas. Como cabeza del sector de Inclusión Social y Reconciliación, también coordina la atención a población víctima y es líder en programas para población indígena. La coordinación de la gestión del riesgo se realiza, como se mencionó previamente, con el liderazgo de la UNGRD. Al presentarse emergencias, los comités de gestión del riesgo nacional, departamentales y municipales correspondientes se activan para brindar la atención requerida a la población. No

existen mecanismos de coordinación formales entre ambos sistemas, ni experiencias en el Gobierno nacional de coordinación entre ambos para la atención de emergencias.

Figura 05:

## Operación del WFP en Arauca



Para la atención al proceso migratorio desde Venezuela, el Gobierno nacional creó la Gerencia de Fronteras, que depende directamente de la Presidencia de la República. Esta instancia promueve las acciones necesarias para que la migración sea un proceso ordenado y regular y para la atención a la población migrante, en coordinación de las entidades del Gobierno nacional y de los gobiernos locales. Adicionalmente, por la magni-

tud de esta migración, en el país se han establecido decenas de organizaciones internacionales que, junto con algunas nacionales, constituyeron el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) que coordina y monitorea la atención no gubernamental a migrantes.

El WFP Colombia, por su parte, creó en 2020 la Unidad de Protección Social con el fin de poner en marcha la estrategia en esta área en el país. Con esta Unidad, el WFP no solo implementa estrategias propias en protección social sino también coordina o articula acciones con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales. Para esto, la Unidad trabaja directamente con las entidades nacionales mencionadas, en particular con el DPS y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y se articula internamente con las áreas pertinentes. La creación de esta Unidad, previa a la llegada de la pandemia, generaba una instancia de liderazgo y coordinación al interior del WFP y con las entidades del gobierno para el desarrollo del piloto de PSRE.

## Financiamiento

Desde el Gobierno nacional, la financiación del manejo del riesgo, antes y durante una emergencia, se realiza a través del presupuesto general asignado a los proyectos de inversión pertinentes de las entidades requeridas o a la UNGRD. Dependiendo de la magnitud y de otras características de la emergencia, estos proyectos pueden ser adicionados con recursos provenientes de otros proyectos de la misma entidad o de otras entidades y sectores. En el caso de la emergencia por COVID-19, el Gobierno nacional debió crear un fondo específico para su atención, amparado en la declaración del estado de emergencia, vigente solo mientras esté en vigor dicho estado (es decir, mientras dure la emergencia). Aunque la UNGRD administra el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres para atender las necesidades que se originen en situaciones de desastre o calamidad, no existe un mecanismo de financiación contingente desde la protección social que pueda ser activado y utilizado en cualquier emergencia para la financiación de programas de asistencia social en beneficio de la población afectada.

## Mecanismos de entrega

La experiencia colombiana en la entrega de apoyos es extensa, tanto desde la protección social como desde la atención a emergencias. La capacidad del DPS incluye:

- Procesos de convocatoria y registro de postulantes

- Focalización y definición de población elegible
- Vinculación a programas
- Verificación de condicionalidades
- Pago de beneficios a través de operadores financieros y de pagos

Por su parte, la UNGRD cuenta igualmente con experiencia en la entrega de apoyos en especie a personas afectadas por emergencias, y se encuentra en proceso de incorporar apoyos en dinero a sus mecanismos de atención. Su experiencia en la entrega de bonos es limitada.

Por su parte, el WFP ha desarrollado un modelo de negocio estructurado que le permite identificar la mejor modalidad de atención e implementarla. La selección de la modalidad de apoyo se basa en un análisis de la situación, del mercado y del contexto del programa o intervención; estos consideran el contexto y la estrategia para la intervención, la efectividad de las diferentes modalidades disponibles<sup>15</sup>, la factibilidad de cada una, así como su efectividad, costo-eficiencia y los retos que plantean en mitigación de riesgos. En cualquier escenario, el WFP cuenta con capacidad de ejecución directa o a través de terceros. Para la entrega de transferencias monetarias, el WFP cuenta con un operador de pagos contratado a nivel mundial que puede ser activado en caso de requerirse. Sin embargo, en Colombia este operador tiene restricciones en cuanto a su cobertura municipal y a los documentos de identificación de la población migrante que se aceptan en algunos municipios.

## Focalización

La focalización de los programas de transferencias monetarias y de otros programas de protección social se hace a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). A partir de una encuesta aplicada directamente en la vivienda, caracteriza a los hogares en relación con sus características demográficas y de condiciones de vida (vivienda, educación, salud, mercado laboral, afectación previa por desastres y algunas variables de vulnerabilidad). Con base en esta información, utiliza un modelo de prueba de aproximación de medios, conocido popularmente como

(Proxy Mean Test) para calcular una variable que sintetiza las condiciones de vida de los hogares y que permite a los programas de protección social definir umbrales para identificar posibles personas receptoras de beneficios.

La información del SISBEN se recoge mediante censos periódicos, o por demanda de la población entre censos. Cada nuevo censo corresponde a una nueva metodología/versión del instrumento. La tercera versión, cuya información fue recogida entre 2009 y 2010, estuvo vigente entre 2011 y febrero de 2021, mientras la versión IV entró en vigor en marzo de 2021, con información recogida entre 2017 y 2020. Durante el piloto del WFP, se encontraba vigente la tercera versión del sistema, pero la información del SISBEN IV para Arauca ya estaba disponible. Adicionalmente, el SISBEN cuenta con información de migrantes venezolanos en situación migratoria regular.

El SISBEN está diseñado para identificar población pobre y vulnerable en relación con sus condiciones socioeconómicas, a partir de variables que están altamente correlacionadas con la pobreza (monetaria, multidimensional o crónica). No está diseñado para identificar población vulnerable a riesgos, afectada por choques o con baja capacidad para manejarlos<sup>16</sup>. Operativamente, aunque permite la actualización por demanda, realmente no permite la inclusión dinámica de la población pues no es suficientemente ágil en su actualización. Los hogares registrados en el SISBEN tampoco tienden a actualizar su información en el sistema, por lo cual sus condiciones de vida actuales pueden no corresponder a las que se observan en la base de datos. Tampoco hay incentivos a la actualización de la información. Por lo anterior, ante una emergencia, el SISBEN es un instrumento que permite la atención rápida de las personas ya registradas en su base<sup>17</sup>, pero no de aquellas no registradas, de quienes tienen información de contacto desactualizada, o de quienes aparecen en la base con condiciones de vida que no ameritan su atención vía asistencia social pero que han sido afectadas por la emergencia.

Adicionalmente, el SISBEN no es un registro con interoperabilidad con otros sistemas de información y registros administrativos, lo cual limita su actualización permanente. Mediante el decreto

<sup>15</sup> Efectivo, bono de valor, bono de producto, en especie o híbrido.

<sup>16</sup> Aunque el formulario del SISBEN incluye un módulo para identificar hogares que ya han sido afectados por desastres naturales, la metodología de clasificación de hogares en el SISBEN para la focalización de programas sociales no responde a su vulnerabilidad a choques o a su capacidad para manejarlos.

<sup>17</sup> Como lo demuestra el programa Ingreso Solidario, con el cual se llegó rápidamente a 3 millones de hogares registrados en el SISBEN, pero que no eran beneficiarios de los programas de asistencia social previos a la pandemia.



812 de 2020, el gobierno nacional creó el denominado Registro Social, el cual incluye al SISBEN y espera operar como registro social, integrado, con interoperabilidad con otros sistemas y registros para asegurar información de calidad en los procesos de focalización.

Dados los objetivos y características del SISBEN y sus limitaciones, y considerando el contexto particular colombiano, se han desarrollado instrumentos de focalización adicionales para grupos de población específicos. El país cuenta con instrumentos para la focalización de población víctima por el conflicto (Registro Único de Víctimas), grupos étnicos (listados censales, particularmente de grupos indígenas) y población migrante regular (registros administrativos de migrantes, particularmente venezolanos). En el caso de emergencias atendidas por la UNGRD, la población se focaliza a través de los registros únicos de población damnificada y afectada (RUDA) que se levantan una vez ocurrida la emergencia.

Lo anterior muestra que el país tiene instrumentos de focalización diversos que podrían complementarse mutuamente para la atención de una emergencia, lo cual es necesario, además considerando los retos en actualización que presenta el SISBEN.

En general, las entidades del gobierno nacional pueden acceder a la información en estos regis-

tros, satisfaciendo los requerimientos legales y administrativos que haya. No es usual que esta información esté disponible a terceros o inclusive para autoridades locales, lo cual dificulta su acción en el marco de la protección social.

## Sistemas de información

El WFP cuenta con el sistema de información, plataforma de información de la población beneficiaria y de administración de transferencias, que puede emplearse para acciones de PSRE. El sistema fue desarrollado internamente y permite:

- Registrar información de potenciales receptores de asistencia (tanto de emergencia como de protección social) recogida en los municipios o a través de aliados.
- Identificar población beneficiaria de las diferentes modalidades de transferencias en cada país.
- Construir listado de beneficios y otros registros necesarios para la entrega de los apoyos.
- Identificar montos individuales y agregados de los apoyos entregados en cada modalidad, entre otras funcionalidades.







## El diseño del piloto

El marco conceptual del WFP para la PSRE ha identificado alternativas de intervención que se articulan, en menor o mayor grado, con los programas e instrumentos del sistema de protec-

ción social. Estas son: Expansión horizontal, expansión vertical, alineación, respaldo, y modificaciones de programas (Figura 6).

Figura 6. Alternativas de intervención en el marco de la PSRE



**Expansión vertical:** Aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente;



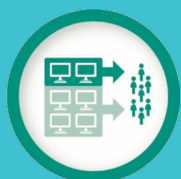
**Alineamiento paralelo:** Desarrollar un sistema humanitario



**Expansión horizontal:** Agregar nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente;



**Modificación de programas**



**Respaldo:** Respuesta en la que actores humanitarios o los gobiernos utilizan parte de la capacidad administrativa del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia;

Fuente: adaptado y traducido de Beazley R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016).

El piloto desarrollado por el WFP en Arauca en 2020 corresponde a una intervención de respaldo y de alineación con las siguientes características:

## Objetivos de PSRE:

Complementar los esfuerzos del Gobierno nacional para responder a la pandemia del COVID-19.

- Complementar el ingreso de los hogares para mitigar el impacto por la emergencia de la COVID-19, y prevenir que adopten medidas de afrontamiento negativo, muchas veces irreversibles, que podrían erosionar los logros en reducción de pobreza del país descritos en la sección II.
- Fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de protección social colombiano.
- Reforzar la relación entre las entidades del gobierno nacional y el WFP con miras a un escalamiento y diversificación de las oportunidades de trabajo e intervención conjunta.

## Población beneficiaria:

- Fue definida en acuerdo con las entidades del Gobierno nacional responsables de la atención a cada grupo poblacional.
- Familias en pobreza colombianas, no beneficiarias de los programas de asistencia social del sistema de protección social. Este es un primer elemento de alineación con el sistema en la medida en que corresponde también a la focalización del programa Ingreso Solidario que, como se mencionó en la sección II, fue el programa creado por el Gobierno nacional para atender a la población más pobre y vulnerable durante la emergencia. Este grupo de población objetivo fue acordado de manera conjunta entre el WFP Colombia y el DPS.
- Personas mayores de 70 años en aislamiento obligatorio, en acuerdo con la UNGRD.
- Familias migrantes venezolanas con PEP o en situación migratoria irregular, en acuerdo con la Gerencia de Frontera.

## Beneficio monetario<sup>18</sup>:

- Se optó por un apoyo en dinero para facilitar a los hogares la toma de decisiones autónomas de gasto ante las múltiples necesidades que enfrentaban a raíz de la emergencia. También responde a una nueva forma de trabajo adoptada por el WFP, denominada Análisis de Necesidades Esenciales-ENA (por sus siglas en inglés) y entendida como el análisis de los bienes y servicios requeridos por los hogares para asegurar la supervivencia y estándares mínimos de vida dependiendo el contexto y de sus prioridades (WFP, diciembre 2020).
- Transferencia monetaria no condicionada: la no condicionalidad obedece a la urgencia en el apoyo requerido por la población y a que el WFP no contaba con la capacidad para verificar el cumplimiento de condicionalidades por la población beneficiaria. Adicionalmente, como se mencionó previamente, el Gobierno nacional había suspendido temporalmente las condicionalidades de sus programas de transferencias monetarias.
- Valor: COP \$160.000 (aproximadamente USD\$43 a la tasa de cambio promedio de 2020); monto que fue acordado de manera conjunta entre el WFP Colombia y el DPS. Corresponde a, o se alinea, con el monto del programa Ingreso Solidario y cumple con los lineamientos de la Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República sobre los montos máximos de las transferencias para población migrante venezolana. Al brindar a la población migrante un monto igual al que recibe la población colombiana, se buscó evitar tensiones sociales adicionales o inclusive sentimientos de xenofobia por una atención desigual.
- Periodicidad: dos pagos por hogar beneficiario, separados en el tiempo, con el objetivo de ayudar a suavizar el impacto sostenido de la emergencia.

18 Una transferencia en dinero:

- Permite atender rápidamente las necesidades de la población con suficiente flexibilidad, manteniendo su dignidad al entregarle la decisión sobre la destinación de los recursos.
- Puede ser más económica de entregar al beneficiario que un beneficio en especie.
- Puede promover la actividad económica local al facilitar la demanda por bienes y servicios.
- Puede promover la inclusión financiera, según el mecanismo de pago que se emplee.



## Caja 2. Suficiencia del beneficio

El valor del apoyo otorgado en este piloto se definió en alineación con el monto establecido por el Gobierno para el programa Ingreso Solidario, y que corresponde al promedio mensual que recibe un hogar beneficiario del programa Familias en Acción.

Esta alineación, si bien introduce un criterio de equidad con la población beneficiaria de los programas de transferencias existentes y entre población migrante y local, presenta algunas salvedades:

- Es un beneficio que no incorpora características como el tamaño o composición del hogar. Es un apoyo por hogar, no per cápita, por lo cual puede ser insuficiente para hogares de mayor tamaño.
- El monto del apoyo es apenas superior a la línea de pobreza extrema nacional, que para 2019 correspondía a COP \$137.350 mensuales y que se calcula con base en una canasta alimentaria de aporte calórico mínimo.
- Al prever solo dos pagos, su efecto en la mitigación de la caída del ingreso puede ser solo temporal y no genera predictibilidad en la población beneficiaria.
- Por otra parte, la encuesta de monitoreo a las personas receptoras realizada por el WFP en 2020 encontró que:

El 76% de los encuestados prefiere ayudas en efectivo, el restante 24% prefiere bonos alimentarios o alimentos en especie.

- El gasto mensual de los hogares oscila entre \$150.000 y \$300.000. Al ser consultados por el uso del beneficio, 65% reportó que no era suficiente para cubrir sus necesidades.

## Beneficio en especie<sup>19</sup>:

- Según lineamientos de la asistencia humanitaria de emergencia alimentaria de la UNGRD, el kit está compuesto por 36 productos de 14 categorías diferentes entre arroz, azúcar, sal, café, frijol, panela, atún, harina de trigo, chocolate, pasta, lenteja, leche en polvo y aceite vegetal, para un núcleo familiar de 4 personas durante 15 días.
- Ejecución de estrategias de comunicación sobre alimentación saludable en la entrega de los apoyos.
- Entrega de mensajes de empoderamiento para resaltar el uso de la ayuda entregada para el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres

## Instrumentos de focalización:

Por los instrumentos de focalización seleccionados, el piloto en Arauca corresponde a un ejercicio de respaldo entre las alternativas de PSRE presentadas previamente:

- El piloto acoge el SISBEN como principal instrumento de focalización. Se utilizó la información del SISBEN IV, aun no oficial pero disponible en 2020, que clasifica a los hogares en cuatro grupos: pobres extremos (grupo A), pobres moderados (grupo B), vulnerables (grupo C), y no pobres ni vulnerables (grupo D). El piloto se enfocó, para la población colombiana registrada en este instrumento, en los dos primeros grupos (pobres extremos y moderados). Para la población migrante venezolana se incluyeron personas beneficiarias hasta el tercer grupo (vulnerables).
- Registro Único de Damnificados y Afectados: el RUDA fue utilizado como fuente de información de población afectada por la emergencia. En particular, se empleó para identificar a la población adulta mayor de 70 años en aislamiento obligatorio y migrantes.
- Registros administrativos de población migrante: bases de datos de registros de población migrante venezolana en situación regular que administran las autoridades migratorias o de población en situación irregular.

<sup>19</sup> Un apoyo en especie, tipo mercado o kit alimenticio:

- Puede abordar directamente los retos de inseguridad alimentaria de la población beneficiaria.
- Al permitir interacción directa con el beneficiario, facilita el desarrollo de actividades adicionales en el momento de la entrega que son de interés de los programas.

- No se utilizaron los instrumentos de caracterización e identificación de población beneficiaria de Vulnerabilidad Análisis y Mapeo (VAM) del WFP.
- Posteriormente, por los retos de implementación encontrados que se exponen en la siguiente sección, se incluyeron las bases de datos de las administraciones municipales.

## Caja 3. Estrategia de respaldo

Una estrategia de respaldo permite a un actor como el WFP responder de manera más oportuna a las necesidades de la población afectada por un choque. El uso de las herramientas del sistema de protección social para una respuesta a una emergencia puede también fortalecer dichas herramientas, a la vez que organiza la acción de actores externos al sistema en torno a este.

Extender temporalmente el apoyo requerido a nueva población puede hacerse con nuevos programas que aprovechen los sistemas existentes de entrega de beneficios, por tres vías principales:

- Uso de la información existente: esto incluye registros sociales, registros administrativos, sistemas de administración de beneficiarios, entre otros.
- Uso de las herramientas del sistema de protección social para convocar, registrar y vincular personas beneficiarias.
- Uso de las herramientas del sistema para hacer entrega de los beneficios.
- El piloto del WFP en Arauca corresponde a una estrategia de respaldo a través de la primera vía.

## Enfoque de género:

- Se estableció la prioridad en la entrega del beneficio a las mujeres cabezas de hogar, cónyuges de jefes de hogar hombres, o mujeres mayores de edad que hicieran parte del hogar (cada caso según la composición del hogar beneficiario).
- Esta priorización respondió al objetivo de brindar igualdad de participación a las mujeres en las ayudas brindadas por el WFP, considerando que la emergencia generada por la COVID-19 las afectó en mayor medida pues debieron asumir mayores cargas de tareas domésticas y de cuidado ante el aislamiento obligatorio establecido por el gobierno.
- La priorización en mujeres beneficiarias responde también a una alineación con el programa Familias en Acción, en el cual las mujeres son las receptoras de las transferencias.

## Ubicación:

- Se seleccionó el departamento de Arauca por contar con diversidad de grupos de interés (pobre, migrantes y grupos indígenas) y ser un departamento relativamente pequeño en población que permitiría ejecutar un ejercicio de PSRE tipo piloto.

## Arreglo institucional:

- El WFP fue la organización líder en el diseño e implementación del piloto, pero este fue un ejercicio coordinado entre el WFP, el DPS, la UNGRD y la Gerencia de Fronteras.
- Una de las características del piloto es ser un proceso de diseño articulado con el Gobierno nacional, en el cual no solo se definió la alineación con algunas características de programas gubernamentales, sino también se realizó una discusión constructiva con el sector público para definir también elementos como la población objetivo o los instrumentos de focalización.
- Posteriormente en la operación, como se explicará en la siguiente sección, se involucraron los gobiernos locales.

## Caja 4. Coordinación entre el WFP y los actores públicos

El arreglo institucional del piloto responde a características deseables en una estrategia de PSRE:

- Identifica e involucra a los principales actores con el mandato de atender a la población desde la asistencia social y la atención de emergencias; al involucrarlos, el piloto crea oportunidades para que los actores relevantes se organicen entorno al diseño e implementación de una agenda común
- Abre espacios para el rol activo de la administración local en la respuesta a la emergencia y aprovecha su conocimiento de la población y el territorio.
- La participación de cada uno de los actores institucionales involucrados en el piloto refleja la identificación clara de las poblaciones presentes en Arauca y las entidades responsables de su atención. También indica la disposición de cada una, desde su esfera de acción (sector público o comunidad internacional) y competencia, para combinar sus capacidades y experiencia en la atención de la población afectada por la emergencia. La coordinación entre estas

entidades, en cada etapa del piloto, fue la que permitió que fuera una experiencia efectiva de alineación y de respaldo en el marco de la PSRE: permitió acceder a los instrumentos de focalización disponibles y requeridos (especialmente el SISBEN), y a los actores locales necesarios para la operación. A la vez organizó el diseño entorno a parámetros propios de los programas de asistencia social con los cuales era relativamente más fácil alcanzar consensos entre las entidades participantes.

En general, los programas de asistencia social no logran llegar a toda la población objetivo, principalmente por restricciones de tipo presupuestal. Así mismo, tienen limitaciones para el acceso a la población migrante irregular por esta misma condición. La coordinación entre las entidades de protección social y de emergencias con un actor de la comunidad internacional como el WFP, que se rige por otros lineamientos de la focalización de la población, permitió al conjunto de entidades llegar a poblaciones normalmente marginadas de los beneficios del sistema de protección social, particularmente la población venezolana en situación irregular.







# El proceso de implementación

Aunque las entidades participantes en el piloto contemplaron los elementos necesarios en el diseño para un piloto de PSRE, múltiples dificultades relacionadas con la calidad de la información para la focalización y el mercado de proveedores de pagos llevaron a cambios en la implementación efectiva del piloto. Por facilidad de exposición, esta sección describe y analiza la implementación del piloto en tres fases:

## Focalización

En su respuesta a la emergencia por la COVID-19, el Gobierno nacional optó inicialmente por expansiones verticales de los programas existentes de transferencias monetarias. Sin embargo, dado que una expansión de este tipo constituía solo una respuesta parcial, optó también por la creación de un nuevo programa (Ingreso Solidario) para llegar a nueva población beneficiaria. Siguiendo esta misma lógica se desarrolló la focalización del piloto en Arauca.

La existencia de un registro social como el SISBEN permitió identificar rápidamente población pobre y vulnerable no beneficiaria de programas sociales para llegar a ellos con una transferencia monetaria temporal. La elección del SISBEN posibilitó, además, contar con aceptación entre la población y autoridades nacionales y locales pues es un sistema conocido por todos y empleado para la focalización de asistencia social y otros programas de protección social desde 1995.

Figura 7.

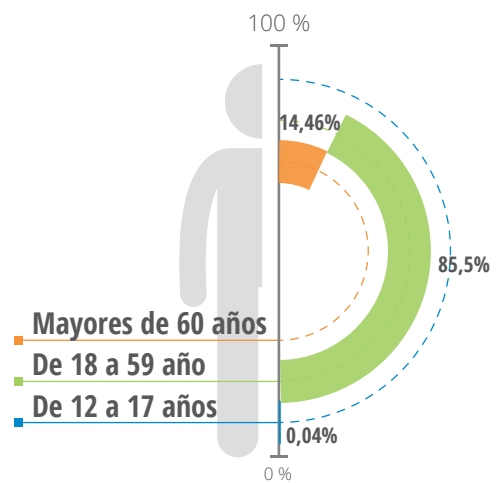
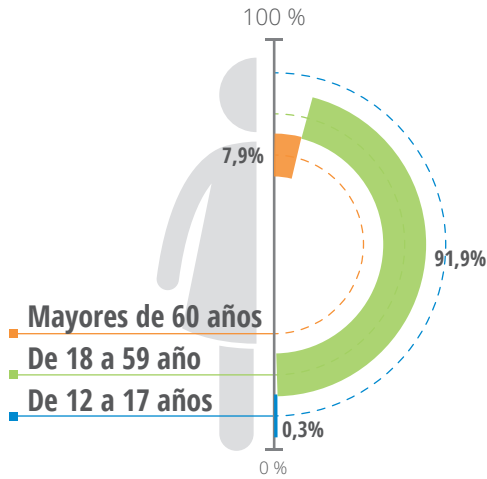
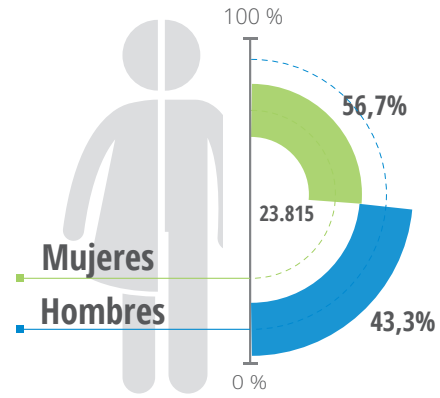
### Fases de la implementación del piloto

<b>Focalización</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de individuos y hogares que cumplen con los criterios de la población objetivo en los diferentes instrumentos de focalización.</li> </ul>
<b>Contacto, registro y vinculación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Contacto a los hogares focalizados.</li> <li>Registro de los hogares ubicados como beneficiarios del piloto.</li> </ul>
<b>Provisión</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrega de beneficios a hogares beneficiarios.</li> <li>Recolección adicional de información sobre hogares.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia WFP

Gráfico 03:

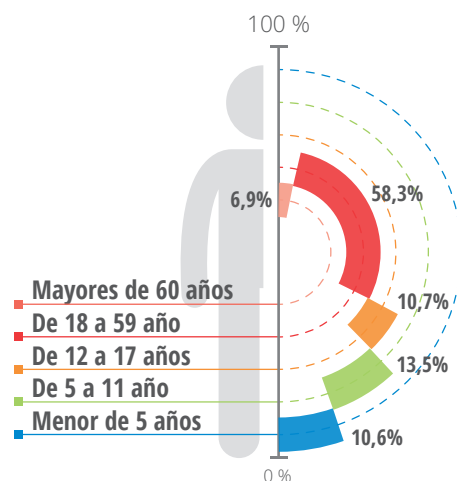
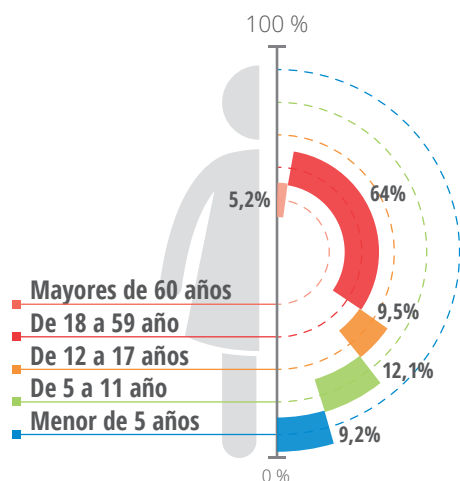
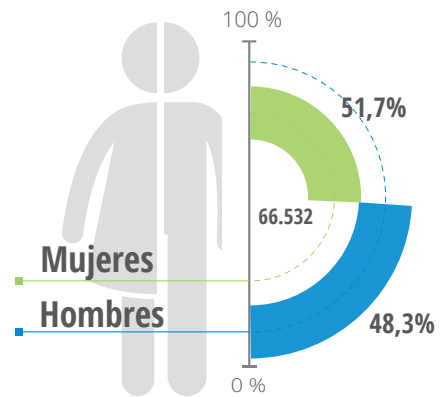
### Jefes de hogar, por sexo y grupo de edad, en la base proveniente del SISBEN



Fuente: cálculos Unidad de Protección Social, WFP Colombia

Gráfico 04:

### Personas en la base proveniente del SISBEN, por sexo y grupo de edad.



El Anexo 2 muestra la distribución por sexo, grupos de edad y municipios

Gráfico 05:

## Distribución de personas y hogares en la base proveniente del SISBEN, por nacionalidad y nivel de pobreza.

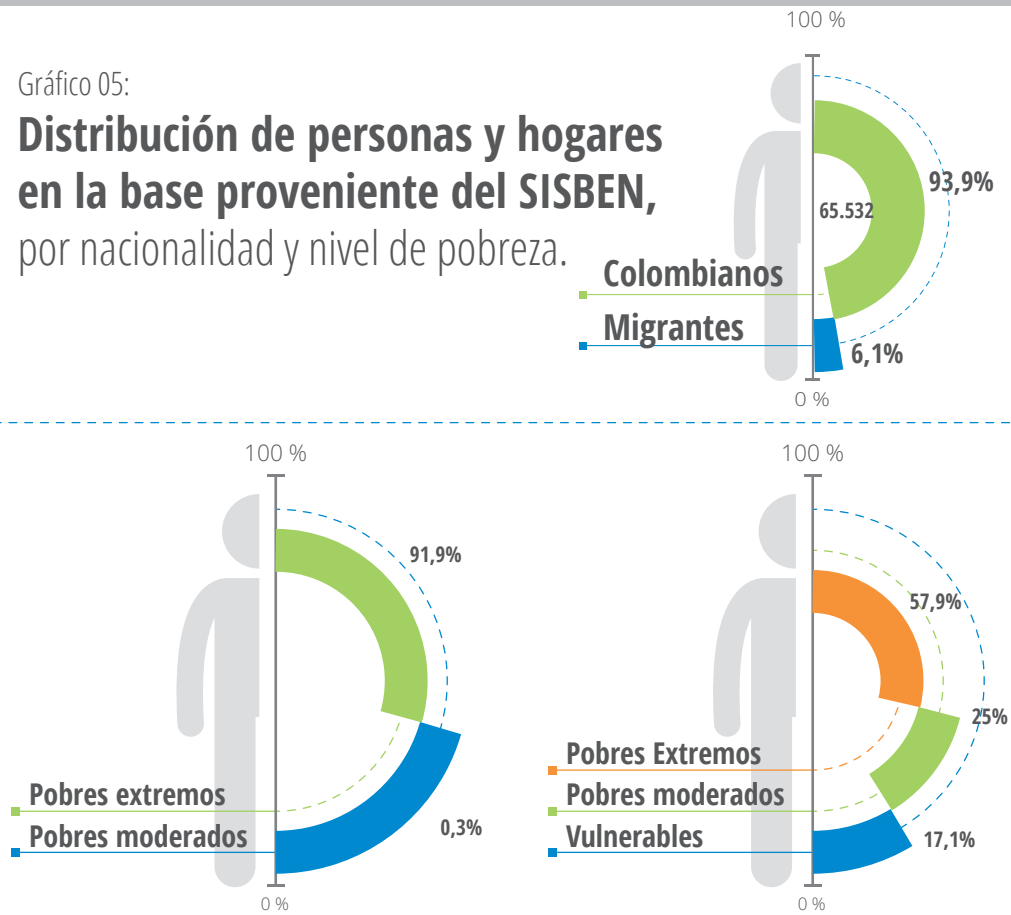
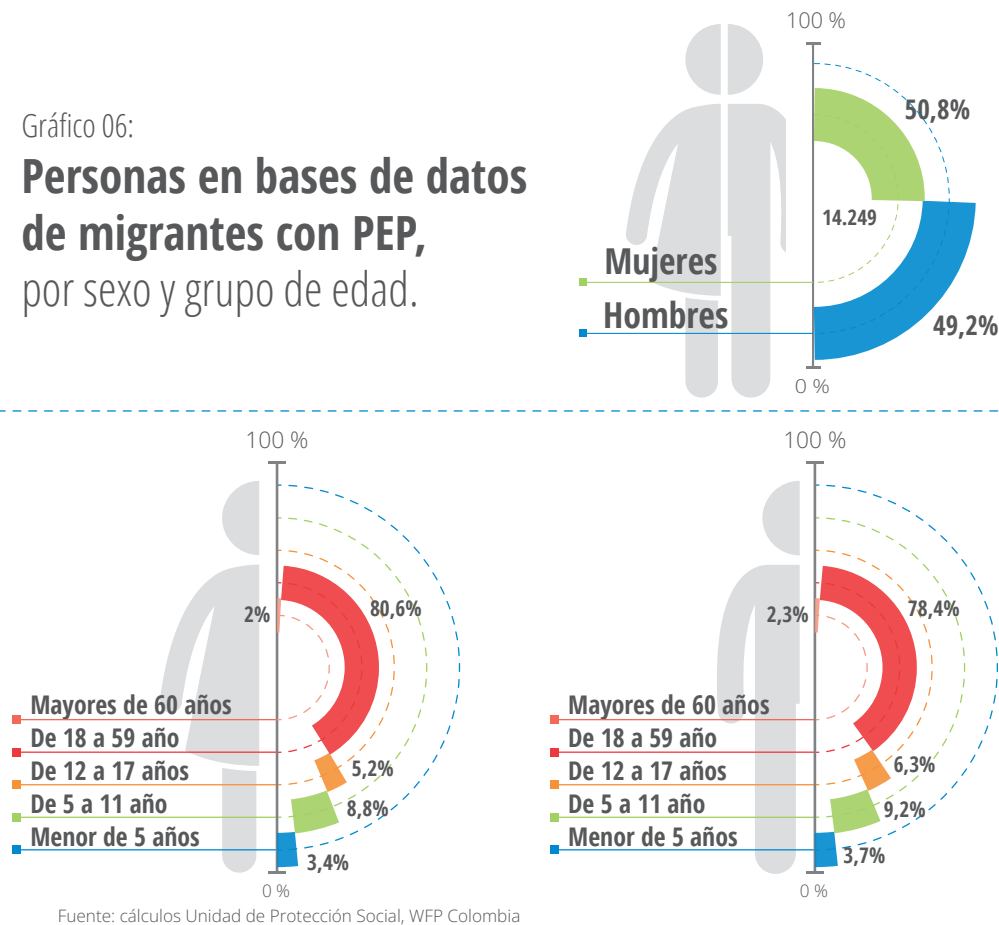


Gráfico 06:

## Personas en bases de datos de migrantes con PEP, por sexo y grupo de edad.





Las gráficas 3, 4 y 5 muestran la distribución de la información aportada por el Gobierno nacional a través del DPS, para la identificación de población beneficiaria del piloto usando el SISBEN<sup>20</sup>. En total, esta base contó con información de 23.815 hogares en los grupos A, B y C (pobres extremos, pobres moderados y vulnerables), compuestos por 65.532 personas.

El 56,7% de los jefes de hogar en la base eran mujeres, lo cual facilitó su priorización como receptoras del beneficio. Adicionalmente, dado que la base del SISBEN contiene la conformación completa para cada hogar (integrantes y parentesco con el jefe), fue posible también identificar a las cónyuges de los jefes hombres registrados. La información de estos hogares incluyó igualmente datos de ubicación de la vivienda, georreferenciación de esta, y teléfonos de contacto de los integrantes.

- La información fue complementada con registros provenientes de Migración Colombia y la Gerencia de Fronteras, y con bases de datos de la UNGRD (el Registro Único de Damnificados y afectados RUDA, utilizado como fuente de información de población afectada por COVID-19. Especialmente, se empleó para identificar a personas adultas mayores de 70 años en aislamiento obligatorio y migrantes) y de los gobiernos municipales. La base de migrantes con PEP aportada por las autoridades migratorias incluyó 14.249 personas registradas: 7.241 mujeres y 7.008 hombres, 18% eran a menores de edad, 80% personas entre 18 y 59 años, y 2% adultos mayores de 60 años (Tabla 6). Esta base fue cruzada con la base de datos del SISBEN, con una coincidencia de 3.875 registros. Adicionalmente, la Gerencia de Fronteras hizo entrega de una base con 2.169 registros, algunos de los cuales estaban duplicados o ya eran atendidos por el WFP en Arauca. Estas bases no contaban con información de conformación de hogares.

La UNGRD entregó información sobre población atendida previamente en Arauca y Arauquita (incluidos adultos mayores), y sobre población

vulnerable en Tame, Arauca y Saravena (Tabla 7). Estas bases no contaban con conformación de hogares, por lo cual no fue posible saber exactamente el número de hogares, ni identificar el jefe de hogar y otros integrantes. El acceso a esta información se dio a través de un Memorando de Entendimiento entre el WFP y la UNGRD

**Tabla 3. Registros en la base de datos de la UNGRD**

BASE DE DATOS UNGRD	
Origen	Nº de Registros
Población vulnerable Tame	5,001
Población vulnerable Saravena	109
Población vulnerable Arauca	2,504
Entregas a adultos mayor	465
<b>Total</b>	<b>8,079</b>

Fuente: cálculos Unidad de Protección Social, WFP Colombia

Con base en la información recibida y el presupuesto disponible, se estableció una meta de 14.591 hogares para la recepción de transferencias monetarias priorizando grupos A y B de la base del SISBEN e incluyendo hogares migrantes y vulnerables en las bases adicionales. Asimismo, se proyectaron alrededor de 10.000 personas para la recepción de asistencia en especie a través de la UNGRD, para esta selección los criterios fueron:

- Encontrarse en municipios donde no había un punto de asistencia Western Union.
- No contar un documento en físico o válido para redimir el beneficio y ser población vulnerable que no había sido asistida por otros mecanismos (personas de zonas rurales distantes, indígenas, LGTBI, adultos mayores que por su edad podían estar expuestos a contagiarse y personas en condición de discapacidad).

## Contacto, registro y vinculación

### Contacto

La segunda etapa del proceso de implementación requirió el contacto con los hogares focalizados a partir de las bases de datos descritas para informarles del apoyo del que eran beneficiarios y los requisitos para su entrega. No obstante, el

equipo del WFP encontró en el SISBEN información desactualizada de contacto, de conformación del hogar y jefes de hogar menores de edad, entre otras deficiencias en la información, que impedían la entrega de los beneficios.

La información de Arauca en el SISBEN fue

<sup>20</sup> El Anexo 2 muestra la distribución por sexo, grupos de edad y municipios.

recolectada en 2017 en los municipios de Cravo Norte, Fortul, Puerto Rondón, Saravena y Tame, y en 2019 en Arauca y Arauquita. Aunque el SISBEN puede ser actualizado por demanda de los hogares, análisis hechos por el Gobierno nacional sobre la actualización de la base de datos muestran que las personas tienden a actualizar principalmente datos básicos como el documento de identificación o solicitar el retiro. En una menor proporción, los hogares actualizan su información de condiciones de vida o agregan nuevos miembros de su hogar (cfr. Documento CONPES 3877 de 2016). Esto significó que una parte de la información del SISBEN IV a la que se tuvo acceso en el piloto estaba desactualizada. Este fenómeno se debe, en parte, a la falta de conocimiento de los beneficiarios sobre el proceso de solicitud de la encuesta y a la importancia de mantener actualizada esta información. Cabe aclarar que la actualización de datos la realizan las personas beneficiarias por demanda y de forma directa en las oficinas del SISBEN.

Para entender mejor las razones de desactualización de los datos de contacto en la base, el WFP aplicó una encuesta a 1.029 personas colombianas y migrantes en cuatro municipios de Arauca, sobre conocimiento del SISBEN, incluidas las responsabilidades de las personas registradas frente a la actualización de la información. La encuesta muestra, por una parte, que el 36% de los encuestados que hacían parte del SISBEN habían cambiado su teléfono celular en algún momento en los últimos dos años, principalmente por pérdida. Al ser consultados sobre el SISBEN, qué es y qué permite, los resultados confirman las dificultades identificadas por el gobierno nacional que señalan que las personas confunden el SISBEN con el régimen subsidiado en salud (33% de los encuestados), aunque lo reconocen como puerta de entrada a ayudas y subsidios (88%). Adicionalmente, el 71% de los encuestados reportó no saber cómo actualizar su información en el sistema y el 76% no haber actualizado su información de contacto. Entre estos últimos, 38% reportó no saber cómo hacerlo y 18% no saber que debía hacerlo.

Los datos previos, aunque corresponden a una muestra de la población en Arauca, confirman dificultades conocidas del SISBEN: algunas variables no cuentan con la actualización permanente requerida para ser información útil al momento de identificar y vincular a la población colombiana y/o migrante beneficiaria. Esto ha obligado a los programas de asistencia social a basarse fuertemente en la información de sus sistemas de administración de población beneficiaria, menos estáticos que el SISBEN, y utilizar

este solo como mecanismo inicial de focalización. En el caso del piloto, la desactualización de la información de contacto llevó a que la coordinación de las entidades se acercara a las autoridades municipales para acceder a bases de datos locales y desarrollar estrategias de búsqueda activa.

## Acceso a bases de datos adicionales

Con estas bases de datos locales se esperaba identificar información de contacto más reciente con la cual fuera posible contactar a la población colombiana y migrante beneficiaria. En total, las bases contaban con 21.122 registros que, después de eliminar duplicados y registros de población ya atendida por el WFP, dejaban 18.129 registros para validar (tabla 8).

Tabla 4. Registros en bases de datos locales

BASE DE DATOS UNGRD	
Origen	Nº de Registros
Gobernación	7,312
Saravena (SISBEN y Alcaldía)	6,771
Arauquita	1,510
Arauca	2,536
<b>Total</b>	<b>18,129</b>

Fuente: cálculos Unidad de Protección Social, WFP Colombia

## Búsqueda activa

Con el fin de ubicar, contactar y actualizar la información de los hogares colombianos y migrantes, el equipo del WFP conformó un equipo de validadores con personal contratado localmente. Mediante llamadas telefónicas se actualizó, corrigió o completó la información necesaria para el pago.

Estas llamadas se hicieron siguiendo un guion creado conjuntamente entre el WFP y el DPS en el cual se informaba a las personas que eran beneficiarias de un apoyo del WFP, que habían sido identificadas a través del SISBEN, y se solicitaba la actualización y autorización del uso de datos para la entrega de un beneficio monetario o en especie. Cuando el jefe de hogar era un hombre, se le solicitaba hablar con su cónyuge u otra mujer mayor de edad del hogar. Si no aceptaba o no era posible, se hacía la actualización con él.

Dados los antecedentes de conflicto y violencia en el departamento de Arauca, las personas contactadas inicialmente por el equipo de valida-

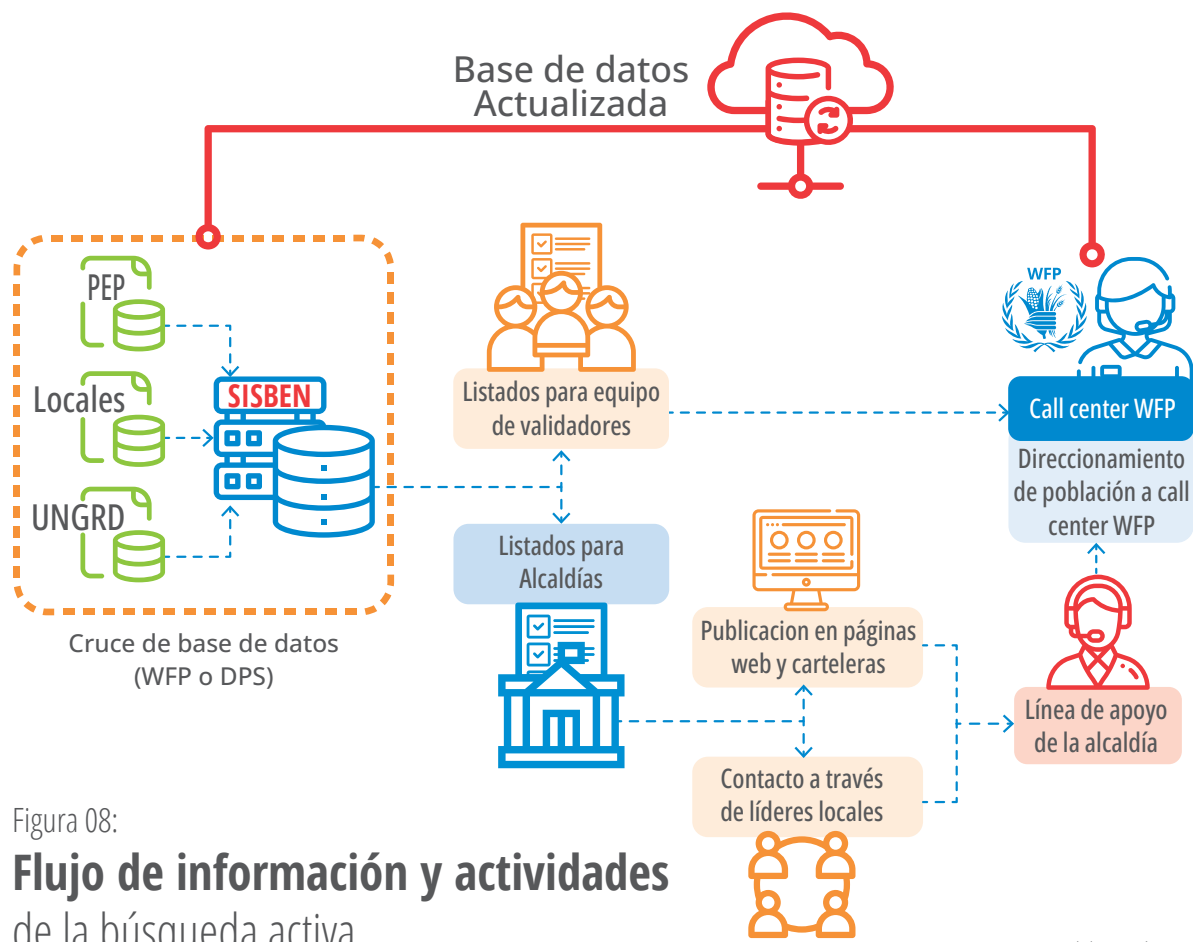


Figura 08:

## Flujo de información y actividades de la búsqueda activa

Fuente: elaboración propia

dores sintieron desconfianza y se mostraron resistentes a entregar información. En el caso particular del municipio de Saravena, esto se debía especialmente a experiencias previas con llamadas extorsivas. En este municipio, aunque las personas contactaban a la alcaldía para confirmar la veracidad de las llamadas y el apoyo anunciado, en este momento del piloto las administraciones locales no habían sido incorporadas al proceso por lo cual negaban conocimiento acerca del mismo o su veracidad. Eso obligó al WFP a una socialización rápida con alcaldías y secretarías sociales, y a una articulación efectiva con estas, lo que permitió fortalecer la búsqueda activa. Adicionalmente, el WFP dispuso una línea telefónica de apoyo para que las personas pudieran contactar directamente a la agencia y verificar la veracidad de las ayudas. No obstante, la desconfianza entre la población persistió por los antecedentes mencionados.

Con la coordinación del DPS y su autorización, se generaron listados para búsqueda activa directamente por los municipios (alcaldías a través de las secretarías de desarrollo o de integración social). En particular, la Secretaría de Integración Social del municipio de Arauca publicó listados con información mínima de los beneficiarios (nombres) en sus páginas web y carteleros, indicando a la población comunicarse con el equipo de

validadores del WFP para la posterior actualización de la información de la persona beneficiaria. Las secretarías, a su vez, dispusieron esta información a ediles y presidentes de juntas de acción local (líderes locales), con autorización del DPS, quienes por su conocimiento de la población apoyaron el contacto con la población beneficiaria, orientándolos para contactar al equipo de validadores dispuesto. La alcaldía dispuso además una línea propia a la cual podían llamar las personas de los listados publicados o que habían sido contactadas por los líderes locales, en la cual orientaban a las personas para comunicarse con el equipo de validadores.

Previo al involucramiento de las administraciones y líderes locales, el WFP había logrado contactar al 30% de la población migrantes y 40% de la población colombiana registrada en la base del SISBEN a través del equipo de validadores. El proceso completo de búsqueda activa permitió la validación de 15.000 hogares adicionales registrados en las bases de datos, aunque solo 200 hogares se acercaron al equipo de validadores, gracias a la publicación de listas o al apoyo de los líderes locales.

En el caso de los registros provenientes de la base de migrantes con PEP, el equipo coordinador e implementador enfrentó retos adicionales. Esta



base de datos, como muchos registros administrativos del país, no contaba con información de la conformación de los hogares. Es decir, aunque miembros de un mismo hogar pueden estar registrados en la base, el registro no cuenta con una variable que permita identificar hogares, jefatura de hogar y parentesco de los demás miembros con el jefe o la jefe. En la práctica, esto generaba el riesgo de entregar más de un beneficio a un mismo hogar y no permitía identificar jefes mujeres o cónyuges mujeres a las cuales asignar el pago. Para resolverlo, fue necesario que el personal del equipo de validadores reconstruyera la composición de hogares: primero, se hizo una revisión de la base de datos para identificar posibles hogares a partir de la información disponible (por ejemplo, usando los apellidos de las personas). Posteriormente, en llamadas telefónicas hechas principalmente a mujeres, se consultó por los integrantes de la familia y se identificaba los miembros registrados (y los adicionales) como eran reportados por la persona consultada. Es decir, mediante llamadas telefónicas (dadas las restricciones de movilidad por la pandemia) se hizo el levantamiento tradicional de una encuesta de hogares correspondiente a conformación de hogar y parentesco, lo cual fue un proceso novedoso y demandante para el WFP. Este ejercicio se realizó con aproximadamente 600 familias.

## Provisión

### Transferencias monetarias

En total, 14.487 hogares recibieron transferencias monetarias (99,3% de la meta programada), que corresponden a 36.464 personas. Del total de personas beneficiarias, el 33% (11.861) pertenece al grupo A del SISBEN, el 23% al grupo B (8.240) y el 0,2% al grupo C (88). Un 1% corresponde a las bases de migrantes con PEP (476) y el 43% a las bases de población vulnerable entregadas por gobiernos locales y la UNGRD (15.769) que no cuentan con medición de pobreza.

El proceso genérico de pago de la transferencia se presenta en la Figura 9: a través de SCOPE se generaban los listados de la población beneficiaria y de beneficios, que se entregaban a los puntos de pago. En paralelo, a través del equipo de validadores se contactaba a las personas beneficiarias para entregarles el código para reclamar el pago y otras instrucciones. Finalmente, las personas receptoras del beneficio se acercaban a los puntos de pago y realizaban el cobro. Al momento del pago, se aplicaba un

Vale la pena mencionar, también, algunas particularidades del proceso de búsqueda activa:

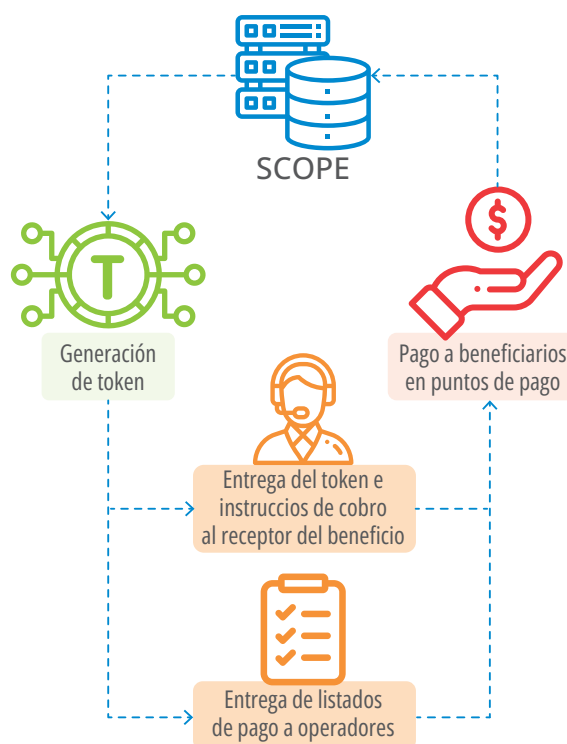
- Muchos de los teléfonos registrados en el SISBEN se encontraban apagados, desconectados, o fuera del área de cobertura. Se estima que alrededor del 60% esos hogares tenían otro número de contacto y el restante, dificultades de comunicación por encontrarse en zonas dispersas y periferia.
- Los migrantes utilizan teléfonos comunitarios, es decir, un mismo teléfono que sirve para el contacto de varias personas y hogares.
- Se generaron expectativas entre los hogares contactados que finalmente no recibieron beneficios por dificultades operativas o criterios de focalización.

### Registro y vinculación

La información recolectada y validada a través del equipo de validadores se organizó para el registro en la plataforma SCOPE del WFP. A través de SCOPE se hacía una verificación final, que incluía la identificación de registros duplicados. De igual forma, se identificaron los receptores efectivos de las transferencias por hogar, priorizando mujeres donde fuera posible, y se hizo la asignación del beneficio a otorgar (monetario o en especie)

Figura 09:

### Provisión de beneficios



Fuente: elaboración propia

instrumento de recolección de información adicional y se le entregaba información sobre la importancia de destinar los recursos a alimentación.

El uso de transferencias monetarias por el WFP en Colombia empezó en enero de 2020, solo dos meses antes del inicio de la emergencia. Por esta razón, para el piloto el WFP no contaba con una infraestructura amplia de operadores financieros y debió apoyarse en el contrato vigente por el WFP a nivel mundial con Western Union (WU). Esto hizo que los puntos de pago disponibles se restringieran a aquellos que contaran con la plataforma de dicho operador, aun habiendo muchos otros operadores de pago en los municipios. En los municipios de Fortul, Cravo Norte y Puerto Rondón esta restricción impidió el pago de transferencias monetarias en general pues no había proveedores de pago con esta plataforma. Para garantizar la atención de la población en necesidad, en estos municipios se entregaron ayudas en especie. Adicionalmente, dado que los puntos de pago no coincidían siempre con los utilizados por el gobierno nacional para el pago de sus transferencias, esto implicó que los hogares beneficiarios a la vez de Ingreso Solidario y del piloto (64% del total de hogares beneficiados provenientes de la base del SISBEN) debieran acudir a diferentes operadores en diferentes momentos (lo cual implicaba mayores costos en desplazamiento y riesgos dadas las condiciones de la pandemia en ese momento).

Durante los ciclos de pago, es decir, entre el primer y segundo pago a las personas receptoras del beneficio que iban siendo validadas, el WFP identificó la necesidad de ajustar el número de pagos y su valor. Después del primer pago se perdían personas que el programa no lograba contactar para informales del segundo. Adicionalmente, para población beneficiaria en zonas rurales y apartadas resultaba muy costoso (en dinero y en tiempo) desplazarse hasta las cabeceras municipales para realizar el cobro. Por lo anterior, el WFP autorizó realizar un solo pago por el doble de valor (es decir, COP\$320.000).

Lo anterior demuestra una característica deseable de la PSRE presente en el piloto en Arauca: la flexibilidad. El WFP ya había identificado las restricciones en la cobertura y requisitos de los operadores de pago en su análisis de mercado previo a la intervención (adelantado por VAM). No obstante, Arauca fue seleccionado por contar con población de diferentes grupos y por su tamaño. Las dificultades fueron subsanadas gracias a la flexibilidad del WFP y las demás entidades del piloto, particularmente la UNGRD, para ajustar la

operación en el tipo de ayudas disponibles para entrega. Esta flexibilidad no es usual en el sistema de protección social pues los programas de asistencia social tienen beneficios rígidos, en algunos casos definidos por ley, y por tanto difíciles de ajustar para la atención de emergencias. La complementariedad de las entidades involucradas permitió resolver estas dificultades.

Por otra parte, la operación de los puntos de pago varió sustancialmente entre puntos y municipios, afectando la experiencia de la población beneficiaria en el cobro. De acuerdo con la encuesta de monitoreo realizada por el WFP, las personas beneficiarias encuestadas reportaron gastar 35 minutos en promedio en llegar al punto de pago y 20 minutos promedio en recibir el pago. El 84% de los encuestados manifestó no encontrar retrasos en el punto de entrega, aunque el 29% manifestó que sí se presentaron inconvenientes al momento del pago como problemas de identificación, en la tecnología empleada para el pago o inclusive consideraron muy largo el tiempo de espera para recibirlo.

Los ajustes en los puntos de pago para hacer mejor la experiencia para la población beneficiaria, dependieron en parte de la voluntad de sus administradores y propietarios. Por ejemplo, en los puntos que pertenecían a personas que no eran de Arauca y no vivían allí, no se realizaron cambios. En otros casos, los propietarios vieron en el piloto la oportunidad de dar a conocer y expandir su negocio (que ofrecía otro tipo de servicios financieros), lo que los motivó a realizar los siguientes ajustes:

- Ampliación de horarios de atención (nocturnos, fines de semana y días festivos, pensando en las personas que viven en zonas rurales y apartadas y solo pueden desplazarse a cobrar los fines de semana).
- Creación de cajas exclusivas para la atención de la población beneficiaria del piloto, y pagos directamente en hogares geriátricos o ancianos (trasladando el personal y equipos necesarios) para facilitar el pago a adultos mayores que, por sus condiciones de salud o el aislamiento obligatorio, no podían hacerlo.

Cabe mencionar también que los puntos de pago contaban con experiencia previa en el pago de transferencias de asistencia a población pobre y vulnerable, pues hacen parte de la cadena de distribución de los programas nacionales regulares de transferencias nacionales.

La administración del efectivo requerido para hacer los pagos programados recayó directamente en los operadores. Por cada punto de pago,

Gráfico 07:

## Receptores finales de transferencias monetarias por nacionalidad y sexo.

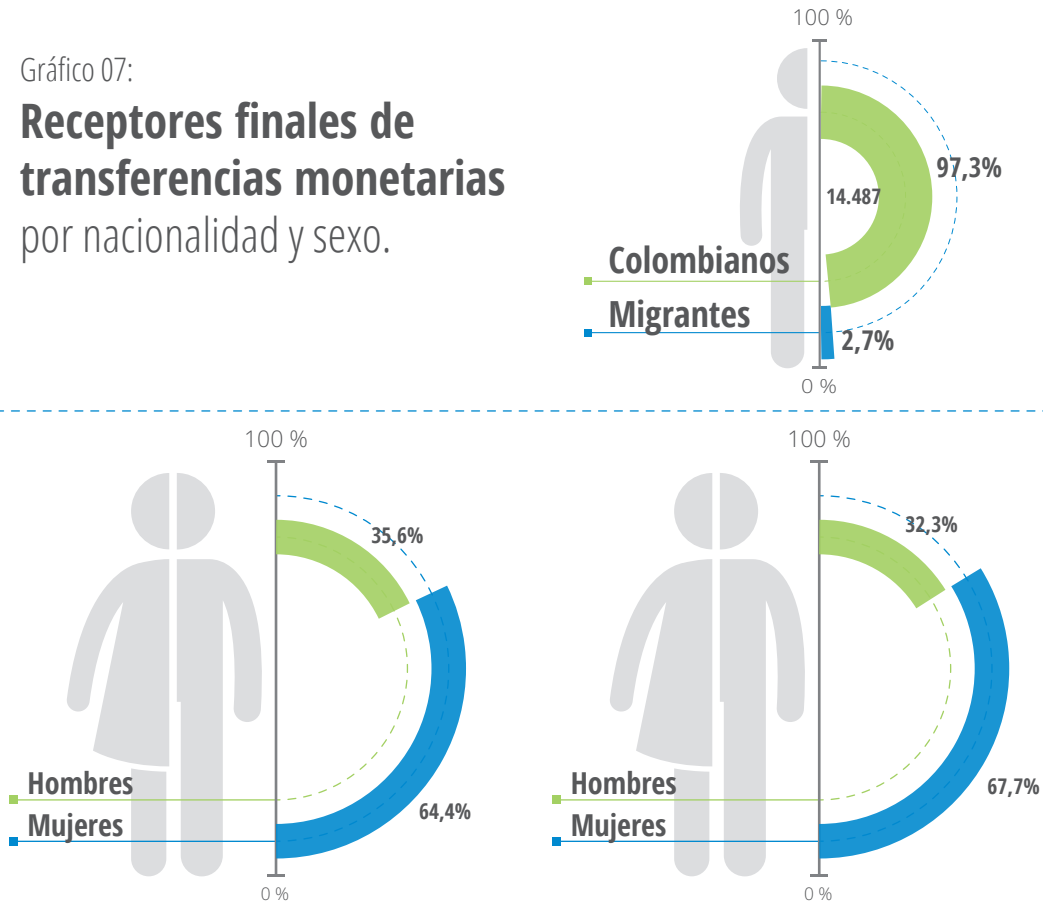
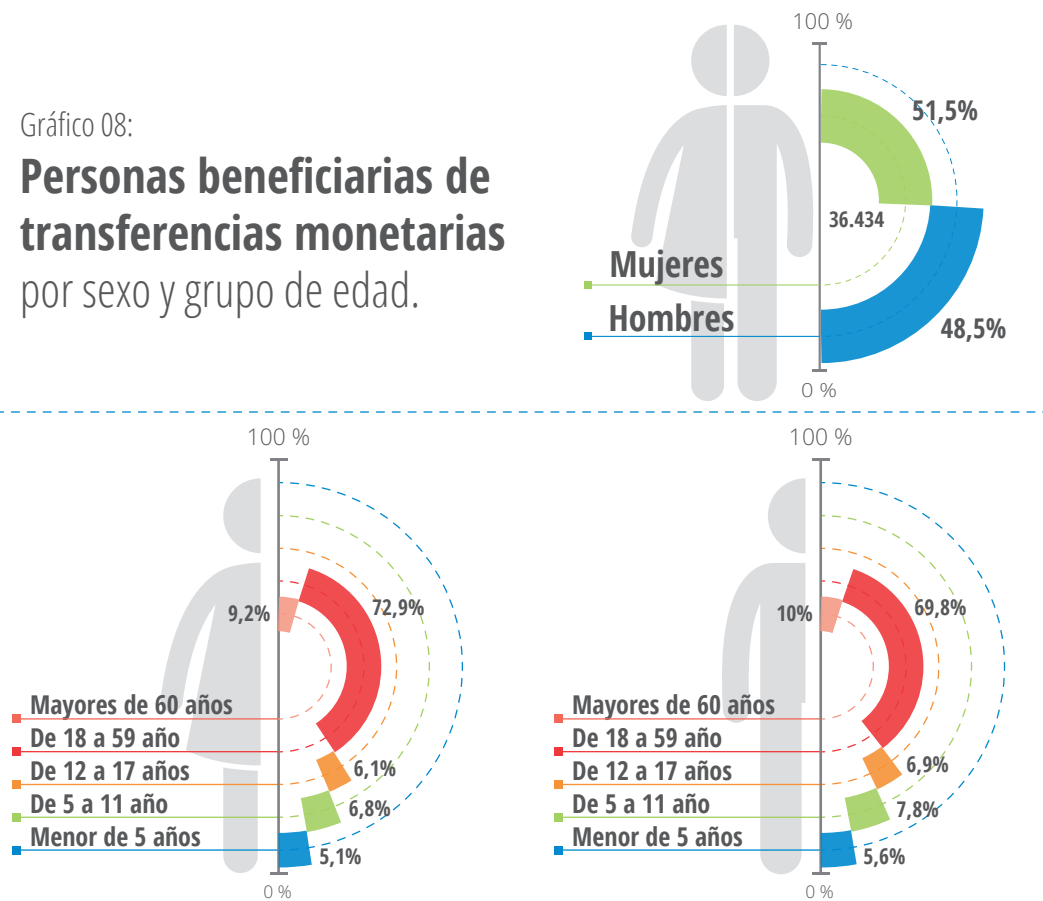


Gráfico 08:

## Personas beneficiarias de transferencias monetarias por sexo y grupo de edad.





este debía hacerse, haciendo uso del efectivo que tenía en el momento. Esto implicaba momentos de escasez de liquidez en un punto u otro según la evolución de los pagos, que obligaban a una adecuada coordinación entre puntos vinculados y no vinculados al piloto para proveerse de efectivo. En algunos momentos, esta falta de liquidez limitó la capacidad de los puntos para realizar los pagos a todas las personas que se acercaban en un día a realizar el cobro.

Para el registro de los pagos en SCOPE, los puntos de pago y WU reportaban los pagos realizados periódicamente, de manera que el sistema permitía identificar las personas receptoras de beneficio con pago realizado y con pago pendiente. Desde el WFP se realizaron llamadas posteriores a una muestra de estas personas para verificar que recibieron el beneficio.

Cabe mencionar que, aunque se hizo énfasis en el proceso de validación y de vinculación de población beneficiaria en que las mujeres fueran las receptoras de la asistencia, en la práctica la desactualización de los datos, la virtualidad de los procesos, o el corto periodo de intervención pudieron limitar el alcance de este objetivo. Así mismo, las bases de datos diferentes al SISBEN, no incluyen la conformación familiar para identificar mujeres adultas en el hogar, ni tampoco la jefatura del hogar, lo que dificultó la priorización.

## Ayudas en especie

Entre las entidades con relacionamiento con el WFP, la UNGRD fue la primera entidad nacional en advertir la necesidad de flexibilizar los recursos que se venían programando con el WFP para una intervención de protección social. También fue la primera en anticipar la crisis que se avecinaba y rápidamente solicitar recursos para atender a la población adulta mayor. Desde el principio, se acordó que la entrega en especie se haría para personas mayores identificadas en el RUDA - COVID 19, migrantes irregulares y aquellas personas que por razones operativas o de otro tipo no pudieran acceder a la transferencia. Para este fin, el WFP transfirió US \$500.000 a la UNGRD, los cuales servirían para la compra de los mercados por parte de esta entidad siguiendo sus estándares, procedimientos y logística de distribución.

Además del RUDA - COVID 19, para la distribución de mercados se recibieron listados de población migrante irregular por parte de la Gerencia de Frontera y la UNGRD contaba con los listados de los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD). Dada la capacidad que

había construido el WFP para cruzar múltiples registros administrativos, (incluyendo el SISBEN los registros de migrantes con PEP y de aquellas personas ya asistidas por la agencia), se acordó con la UNGRD que el WFP cruzaría todos los listados que se recibieran de los CMGRD y de las autoridades locales con el fin de evitar la duplicación.

Este ejercicio evidenció que, cuando la información del SISBEN presenta falencias por no incluir a toda la población en necesidad o no contar con información actualizada, los municipios no cuentan con otro instrumento de focalización. En estos casos, es necesario recurrir a mecanismos locales de coordinación como las mesas para poblaciones vulnerables (adultez mayor, víctimas, mujeres, etc.) y a las Juntas de Acción Comunal (JAC) para obtener información de población vulnerable o en necesidad. Esto acarrea un riesgo de exclusión de la población que no pertenece a ninguna de estas mesas de participación comunitaria o que puedan tener dificultades en su relacionamiento con las JAC.

Al momento de la entrega se buscaba que todos los integrantes de la familia focalizada estuvieran presentes para recibirlo, debido a que podía pasar que los miembros de la familia hicieran parte de diferentes hogares y habitaran en diferentes viviendas. En algunos municipios la entrega se hizo con el apoyo de las secretarías de integración o desarrollo social, que hicieron el operativo con cargo a su propio presupuesto.

La entrega de mercados debió habilitarse también para migrantes regulares por fuera del municipio de Arauca pues solo en este se aceptaba el PEP como documento de identificación para el cobro de los pagos. Esta restricción limitó el acceso de los migrantes al beneficio monetario, obligando al WFP y a la UNGRD a hacerles entrega de ayudas en especie. Además, como se mencionó, se utilizó también en los municipios de Fortul, Puerto Rondón y Cravo Norte por no disponibilidad de operadores de pago con la plataforma de WU.

**Tabla 5. Familias receptoras finales de ayudas en especies de el WFP**

Municipio	Mujeres	Hombres	Total
Fortul	334	194	528
Cravo Norte	40	36	76
Puerto Rondón	52	23	75
Total	426	253	679

Fuente: cálculos Unidad de Protección Social, WFP Colombia

**Tabla 6. Mercados entregados por parte de la UNGRD**

Municipios	Marcados Entregados
Arauca	4,178
Arauquita	586
Fortul	866
Puerto Rondón	134
Saravena	3,782
Tame	6,258
<b>Total</b>	<b>15,804</b>

Fuente: Reporte final de la UNGRD

Se entregaron dos mercados en un mismo momento, por lo que el total de familias beneficiadas es de 8.902. En el proceso, los municipios manifestaron tener baja capacidad logística y presentaron dificultades contactando a las personas para la entrega. Adicionalmente, cabe mencionar que se observaron reacciones negativas de la población colombiana (tanto de población beneficiaria como no beneficiaria y funcionarios(as) locales) a las ayudas entregadas a población migrante venezolana, lo cual refleja las tensiones existentes entre la población de ambas nacionalidades en Arauca.

## Reconocimiento y uso del apoyo monetario

Respecto al reconocimiento del piloto, la encuesta de monitoreo realizada por el WFP indica que no fue claro para la población beneficiaria qué organización otorgaba el beneficio ni cómo fueron seleccionados para recibirlos (71% de los encuestados). El 92% no tenía claro tampoco cuántos pagos recibirían ni por cuánto tiempo. Lo anterior se suma a información reportada por actores locales según los cuales el hecho de que el monto coincidiera con el de Ingreso Solidario hacía que la población beneficiaria pensara que

se trataba de un beneficio de ese programa. Esto no ocurría con las personas que recibían doble monto en un solo pago.

Con relación al uso del beneficio, la encuesta de monitoreo encontró que el 63% de las personas receptoras encuestadas destinó los recursos para la compra de alimentos, seguido por otros gastos en un 26% (compra de artículos de aseo, medicamentos, alojamiento, entre otros), el pago de servicios (9%) y ahorrar (2%).







## Lecciones aprendidas y recomendaciones

Aunque Colombia cuenta con un sistema de protección social robusto, es necesario el desarrollo de acciones de PSRE donde actores como el WFP entren a fortalecer y complementar la acción del sistema.

Como muestran las secciones sobre el diseño y la implementación, el piloto logró un acercamiento al sector público, que refleja un cambio en el actuar del WFP de una asistencia humanitaria que define y opera desde la independencia e impar-

cialidad, a una atención social en la que, conservando estos principios, coordina su acción con actores públicos y privados, nacionales y locales. Haber logrado vincular a los actores relevantes en protección social y emergencia a nivel nacional, y a los actores locales a medida que los retos del piloto lo requerían, muestra una coordinación respetuosa pero efectiva con el Estado como mecanismo para fortalecer la protección social liderada por este.

### Recomendaciones generales

- Es importante fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de protección social en todos sus pilares. Este fortalecimiento debe hacerse atendiendo, y entendiendo, los riesgos y eventuales choques que enfrenta la población y mediante la acción articulada de los actores relevantes.
- En particular, el sistema puede ser fortalecido para responder a emergencias. El piloto muestra que es posible lograr la acción coordinada entre entidades del gobierno nacional, de los gobiernos locales y de la comunidad internacional para atender a la población afectada, aprovechando elementos de los sistemas de protección social y de gestión del riesgo, así como la información, experiencia y capacidad locales. El piloto muestra



la importancia de que las acciones de PSRE sean flexibles dada la naturaleza de las emergencias, de las poblaciones y de los territorios. Este fortalecimiento del sistema de protección social puede hacerse mediante acuerdos entre actores que permitan la acción coordinada cuando sea necesaria y mediante mecanismos contingentes (de financiación, por ejemplo) que hagan posible activar e implementar esa acción.

- Aunque en un escenario de emergencia pueden ser menos graves los errores de inclusión que los de exclusión, e importa más la celeridad en la focalización, es importante que, de manera rutinaria, se adelanten acciones para asegurar

que los instrumentos de focalización tengan información de calidad, actualizada y confiable.

- El diseño y operación de una acción de PSRE debe identificar y mitigar las tensiones que puedan existir entre la población (p.ej., entre migrantes y población de acogida) para facilitar el alcance y recibimiento de los apoyos.
- Es importante apoyar a la población migrante vulnerable a través de la protección social, en acción conjunta entre la cooperación internacional y el gobierno (autoridades nacionales/locales), con énfasis en acciones de fortalecimiento del sistema.

## Recomendaciones para el WFP

- La alineación con programas existentes, o futuros, del sistema de protección social puede favorecer la coordinación con las entidades del sistema de protección social. Sin embargo, es recomendable identificar los mejores elementos para esta alienación, asegurando una adecuada suficiencia y periodicidad de los beneficios entregados.
- Aunque por tratarse de un piloto se determinó realizar solo dos pagos, es importante que futuras acciones de PSRE del WFP consideren la importancia de la regularidad, predictibilidad y duración de los beneficios para asegurar una adecuada suavización del consumo en los hogares afectados por choques.
- El WFP puede aprovechar los instrumentos de focalización disponibles en el sistema de protección social, cumpliendo los requisitos legales y administrativos para acceder a estos. No obstante, es importante que conozca sus alcances y dificultades, y planee adecuadamente las acciones para mitigarlas, en coordinación con otros actores institucionales y según las competencias de estos.
- En particular, es recomendable que se recojan los hallazgos de los análisis de mercado y de capacidad/cobertura de los proveedores financieros, de manera que desde el diseño se incorporen las alternativas de apoyo y de operación adecuadas para cada grupo de población y territorio. Si bien pueden presentarse retos sobre la marcha, es ideal buscar un diseño que no requiera ajustes permanentes ante situaciones que son identificables y previsibles desde los análisis que VAM está en capacidad de hacer. Esto puede hacer más efectiva y eficiente la operación de la PSRE.
- Dados los retos identificados en los instrumentos de focalización, se recomienda al WFP incluir en sus acciones de PSRE proyectos que contribuyan

su fortalecimiento, y del sistema de protección social en consecuencia.

- Dado que cada municipio tiene particularidades en su población y en sus dinámicas económicas y de seguridad, se recomienda que la coordinación con las administraciones públicas locales se realice desde el inicio. Esto puede asegurar acceso a información y canales de comunicación con la población beneficiaria pertinentes, así como apoyos operativos que puedan requerirse.
- Es importante que el WFP en Colombia pueda ampliar su infraestructura de pagos de transferencias monetarias para tener la capacidad de atender con transferencias a población afectada por cualquier emergencia, que pueda surgir en cualquier punto del territorio colombiano.
- Es recomendable fortalecer el proceso de comunicación y contacto con la población, para asegurar que reciban información completa y clara sobre las acciones de PSRE de las que son sujeto. Esto facilita a la población beneficiaria reconocer el origen, periodicidad y alcance del beneficio que reciben y relacionarse con el programa conforme a eso.
- Dada la distribución espacial de la población en Colombia, se recomienda facilitar esquemas de entrega de beneficios que permitan el acceso a la población en zonas rurales y apartadas.
- Para la articulación con administraciones locales es útil para el WFP contar con personas del municipio, reconocidas entre los diferentes actores, para la construcción rápida de confianza y la coordinación de acciones.
- Es recomendable escalar este proyecto piloto para complementar los esfuerzos del gobierno en mitigar los impactos generados por choques y fortalecer los procesos de abogacía basada en la generación de evidencia.

# Recomendaciones para el gobierno nacional

- Dadas las dificultades con la información disponible en el SISBEN, que ya han sido identificadas por el gobierno nacional en sus propios programas, es fundamental que desarrolle estrategias para la actualización de la información. Esto significa:
- Fortalecer los procesos de actualización de información haciéndolos más ágiles y fáciles para la población y los municipios;
  - Desarrollar actividades informativas sobre la utilidad para la población de estar en el SISBEN;
  - Implementar estrategias de educación, información y comunicación con la población sobre la importancia y utilidad de mantener su información en el SISBEN actualizada, en particular la de contacto;
  - Generar incentivos para que la población mantenga actualizada su información en el instrumento;
  - Implementar el Registro Social definido por el decreto 812 de 2020, para lo cual puede ser útil identificar la importancia de las bases de datos locales y de actores como el WFP u otras de la comunidad internacional, y asegurando su interoperabilidad con los sistemas de información del gobierno que corresponda.
- Permitir y promover la inclusión de la población migrante regular en el SISBEN y, en general, en el sistema de protección social. El Estatuto Temporal de Protección creado por el gobierno nacional puede ser la vía para este ejercicio, pues permitiría el contacto con la población migrante regular e irregular en el país y porque en su regulación podría incluirse este proceso como parte de la ruta de integración socioeconómica de los migrantes. Esto requiere de adecuada pedagogía a la población venezolana sobre el sistema de protección social colombiano, el SISBEN, sus usos, deberes y requisitos. También será necesario apoyar a las administraciones municipales, como responsables de la operación local del SISBEN, para que puedan atender la mayor demanda ante el sistema generada por la población migrante.
- Es recomendable promover la articulación entre el sistema de protección social y el de gestión de riesgos y atención de emergencias. La PSRE es un escenario ideal para esta articulación como lo demuestra el piloto, por lo cual debería facilitarse en temas relacionados con información y operación de los apoyos y ponerse en marcha prontamente y no ante una próxima emergencia.
- Es importante que el gobierno nacional adelante acciones que permitan la inclusión dinámica de población no beneficiaria (incluidos los migrantes) en los programas de transferencias monetarias y otros de asistencia social. Esto, además de generar impactos positivos en la población, permitiría llegar más rápidamente con los programas sociales a población afectada por emergencias, lo cual redundaría a su vez en el alcance de la acción de actores como el WFP.
- Es recomendable escalar este proyecto piloto para complementar los esfuerzos del gobierno en mitigar el impacto generado por choques y fortalecer los procesos de abogacía basada en la generación de evidencia.

# Recomendaciones para los gobiernos locales

- El piloto confirma que los gobiernos locales y el WFP pueden aliarse para brindar apoyo a la población que lo requiere. Se recomienda a los gobiernos locales promover su articulación con esta agencia en sus acciones de emergencia y de protección social.
- Dado que los municipios son responsables de la información que se registra en el SISBEN, se recomienda desarrollar acciones, conforme a su capacidad, para mantener la información de ese sistema actualizada.

# Recomendaciones para el sector privado

- El piloto desarrollado en Arauca confirma que hay espacio (y mercado) para el trabajo del sector privado en acciones de PSRE. Si bien esto puede requerir ajustes iniciales en la operación, que respondan a las características particulares de la población beneficiaria de ayudas y que permitan múltiples modalidades de apoyo, esto podría redundar en la ampliación del negocio.
- Las restricciones de efectivo obligan a que haya una adecuada planeación de pagos y de aprovisionamiento. Esta es una acción que correspondería a los operadores de pagos y al WFP.



## Bibliografía

### **Shock-responsive Social Protection in the Caribbean.**

Barca et al. (2019). Literature Review. Oxford Policy Management en colaboración con el World Food Program.

### **Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and Literature Review.**

Beazley, R., A. Solórzano, and K. Sossouvi (2016). Oxford Policy Management, Oxford, UK.

### **Protección Social Reactiva frente a Emergencias En América Latina y el Caribe: Principales Hallazgos y Recomendaciones.**

Beazley R., Solórzano A. y Barca V. (2019). OPM en colaboración con WFP.

### **Shock-responsive Social Protection in the Caribbean. Synthesis report. OPM en colaboración con WFP.**

Beazley R., Ciardi F. y S. Bailey. (2020)

### **Boletín Técnico Pobreza Monetaria Departamental.**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020).

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf)

### **GEIH, Anexo Mercado Laboral.**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021).

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/anexo\\_empleo\\_may\\_21.xlsx](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/anexo_empleo_may_21.xlsx)

### **Anexo pobreza monetaria nacional 2020.**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021).

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/anexo\\_pobreza\\_monetaria\\_20\\_nacional.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/anexo_pobreza_monetaria_20_nacional.xls)

### **Anexo Pulso Social.**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021).

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-social/anexo-pulso-social-mayo-2021.xlsx>



### **GEIH, Anexo Mercado Laboral Módulo Migración.**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021).

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml-migracion/presentacion-geih-migracion-2012-2019.pdf>

### **Anexo pobreza multidimensional nacional 2019.**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020).

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/anexo\\_nal\\_pobreza\\_multidimensional\\_19.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/anexo_nal_pobreza_multidimensional_19.xls)

### **GEIH, Anexo Nuevos Departamentos.**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020).

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml\\_nvos\\_dptos/anexo-nvos-dptos-20.xlsx](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_nvos_dptos/anexo-nvos-dptos-20.xlsx)

### **Documento CONPES 3877, Declaración de Importancia Estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (SISBEN IV).**

Departamento Nacional de Planeación (2016).

### **Documento CONPES 4023, Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente.**

Departamento Nacional de Planeación (2021).

### **Evaluación conjunta de necesidades ante COVID-2019**

GIFMM (junio 2020).

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/77776.pdf>

### **Innovations for Policy Action (2020)**

<https://www.poverty-action.org/blog/tracking-colombians%E2%80%99-experiences-with-COVID-19-households-face-mounting-challenges-virus>

### **Consecuencias de una pandemia en desarrollo.**

Instituto Nacional de Salud (2021) COVID-19 en Colombia,

<https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/12COVID-19%20en%20Colombia,%20pandemia%20en%20desarrollo.pdf>

### **Innovations for Poverty Actions (2020) Seguridad Alimentaria y Protección Social en Colombia durante el COVID-19.**

<https://bit.ly/3koFrnx>

### **Migración Colombia (2020) Distribución de Venezolanos en Colombia corte a 31 de Agosto de 2020.**

<https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-agosto-de-2020>

### **Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Literature review (2nd Edition)**

Oxford Policy Management (2017), Oxford Policy Management, Oxford, UK

### **Social Protection and the World Food Program.**

Sabates-Wheeler y Devereux (2018). WFP, Occasional Paper No. 25.

### **Estrategia de Protección Social del WFP en América Latina**

World Food Programme (2019).

### **Transfer Modality and Transfer Mechanisms Selection.**

World Food Programme (2020).

### **Essential Needs Assessment. Guidance Note**

World Food Programme (2020).

### **publicacion regional de 2021**

WFP, UNICEF, IPC-IG "Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19", 2021.

<https://es.wfp.org/publicaciones/proteccion-social-migracion-venezolana-america-latina-caribe-covid-19>

# Anexos

## Anexo 1. Efectos de la emergencia por la COVID-19 en el mercado laboral de mujeres y jóvenes

Tradicionalmente, la participación y la ocupación de las mujeres ha sido menor que la de los hombres por las mayores responsabilidades de trabajo doméstico y cuidado que asumen. Durante la emergencia, y por el aislamiento preventivo obligatorio, muchas mujeres debieron asumir el cuidado de miembros adicionales del hogar que previamente era provisto por un tercero (p.ej., jardines infantiles). Las cifras para 2020 muestran una profundización de la brecha existente respecto a los hombres. En el periodo marzo - agosto de 2020 la TGP para las mujeres se redujo 6,6 p.p.,

caída superior a la observada para los hombres. La TD en el mismo periodo aumentó en 5 p.p. Aunque estos indicadores se recuperan parcialmente al finalizar el año, la TGP de las mujeres para el año completo (48,1%) se encuentra 22,7 p.p. por debajo de la de los hombres y la TD (20,4%) está 7,7 p.p. por encima. Todos estos indicadores muestran el alto costo de la COVID-19 para las mujeres.

Tabla A1.1. Principales indicadores del mercado laboral para hombres y mujeres, 2020

Total nacional								
Tasas (%)	Hombres				Mujeres			
	enero - febrero	marzo - agosto	septiembre - diciembre	enero - diciembre	enero - febrero	marzo - agosto	septiembre - diciembre	enero - diciembre
TGP	74,2	68,3	72,9	70,8	52,0	45,4	50,4	70,9
TO	67,0	57,9	65,1	61,8	43,4	35,0	40,7	59,7
TD	9,7	15,2	10,7	12,7	16,5	22,8	19,2	15,8

Fuente: DANE. Nota: los indicadores nacionales no incluyen la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo de Población 2005.

Los efectos negativos en el mercado de trabajo afectaron también a la población joven. Todos los indicadores muestran un mayor deterioro para

esta población: menor participación, menor ocupación y mayor desempleo, particularmente para las mujeres.

Tabla A1.2. Principales indicadores del mercado laboral para jóvenes (14 a 28 años), 2020

ENERO - DICIEMBRE				
Tasas (%)	Total nacional	Total jóvenes	Hombres	Mujeres
TGP	59,2	52,9	61,1	44,7
TO	49,8	40,2	49,7	30,6
TD	15,9	24,2	18,7	31,7

Fuente: DANE. Nota: los indicadores nacionales no incluyen la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo de Población 2005.

## Anexo 2. Detalle de la población en la base de datos proveniente del SISBEN

Tabla A2.1. Jefes de hogar y personas en la base del SISBEN, por sexo, grupo de edad y Municipio

JEFES DE HOGAR									
MUNICIPIO	HOMBRE				MUJER				TOTAL
	12 A 17 AÑOS	18 A 59 AÑOS	=> 60 AÑOS	TOTAL	12 A 17 AÑOS	18 A 59 AÑOS	=> 60 AÑOS	TOTAL	
ARAUCA	2	2,921	477	3,400	16	4,402	377	4,525	7,995
SARAVENA	1	1,727	375	2,103	3	3,187	330	3,520	5,623
TAME	1	1,534	255	1,790	10	2,131	148	2,289	4,079
ARAUQUITA		1,331	138	1,469	3	1,633	97	1,733	3,202
FORTUL		952	171	1,123	1	962	79	1,042	2,165
PUERTO RONDÓN		184	35	219		146	18	164	383
CRAVO NORTE		163	39	202	1	148	17	166	368
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>8,812</b>	<b>1,490</b>	<b>10,306</b>	<b>34</b>	<b>12,409</b>	<b>1,066</b>	<b>13,509</b>	<b>23,815</b>

PERSONAS													
MUNICIPIO	HOMBRE						MUJER						TOTAL
	< DE 5 AÑOS	5 A 11 AÑOS	12 A 17 AÑOS	18 A 59 AÑOS	=> 60 AÑOS	TOTAL	< DE 5 AÑOS	5 A 11 AÑOS	12 A 17 AÑOS	18 A 59 AÑOS	=> 60 AÑOS	TOTAL	
ARAUCA	1,008	1,366	1,091	6,029	719	10,213	960	1,254	1,062	7,216	591	11,083	21,296
SARAVENA	782	1,160	1,009	4,296	587	7,834	710	1,059	896	5,408	533	8,606	16,440
TAME	686	658	536	3,135	338	5,353	618	675	468	3,698	257	5,716	11,069
ARAUQUITA	470	544	384	2,476	204	4,078	444	548	397	2,723	149	4,261	8,339
FORTUL	320	381	275	1,884	229	3,089	308	422	287	1,981	156	3,154	6,243
PUERTO RONDÓN	42	87	70	353	51	603	42	70	65	359	37	573	1,176
CRAVO NORTE	65	70	38	290	51	514	43	57	36	293	26	455	969
<b>TOTAL</b>	<b>3,373</b>	<b>4,266</b>	<b>3,403</b>	<b>18,463</b>	<b>1,490</b>	<b>10,306</b>	<b>3,125</b>	<b>4,085</b>	<b>3,211</b>	<b>21,678</b>	<b>1,066</b>	<b>33,848</b>	<b>65,532</b>



## Anexo 3. Detalle de la población beneficiaria de transferencias monetarias

Tabla A3.1. Personas beneficiarias de transferencias monetarias, por nacionalidad, sexo, grupo de edad, municipio y ciclo de pago

ORIGEN	COLOMBIANOS			MIGRANTES			TOTAL
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	
SISBEN A	2,932	1,036	3,968	56	16	72	4,040
SISBEN B	2,018	908	2,926	31	10	41	2,967
SISBEN C			-	42	17	59	59
Total SISBEN	4,950	1,944	6,894	129	43	172	7,066
PEP			-	111	62	173	173
Bases Locales	4,122	3,078	7,200	26	22	48	7,248
<b>TOTAL</b>	<b>9,072</b>	<b>5,022</b>	<b>14,094</b>	<b>266</b>	<b>127</b>	<b>393</b>	<b>14,467</b>

MUNICIPIO	HOMBRE						MUJER						TOTAL
	< DE 5 AÑOS	5 A 11 AÑOS	12 A 17 AÑOS	18 A 59 AÑOS	=> 60 AÑOS	TOTAL	< DE 5 AÑOS	5 A 11 AÑOS	12 A 17 AÑOS	18 A 59 AÑOS	=> 60 AÑOS	TOTAL	
ARAUCA	396	607	5,764	596	550	7,913	428	565	6,394	573	548	8,508	16,421
SARAVENA	206	358	3,686	784	325	5,359	195	294	4,047	788	277	5,601	10,960
TAME	239	210	1,513	173	179	2,314	197	206	1,743	165	151	2,462	4,776
ARAUQUITA	149	196	1,350	206	160	2,061	135	207	1,487	198	163	2,190	4,251
FORTUL	1	3	8			12	1		7			8	20
CRAVO NORTE		3	1			4			2			2	6
<b>TOTAL</b>	991	1,377	12,322	1,759	1,214	17,663	956	4,085	13,680	1,724	1,139	18,771	36,434

	Ciclo 1	Ciclo 1 ED	Ciclo 2	Ciclo 3	Ciclo 3 ED	Ciclo 4	Ciclo 4 ED	Ciclo 5 ED	Ciclo 6 ED	Ciclo 7 ED
Familias	2,042	1,171	1,082	4,665	1,231	5,978	3,918	1,384	1,612	257
Personas	5,962	3,289	3,381	12,028	2,689	17,411	10,460	3,003	1,718	264

## Anexo 4. Insumos para la elaboración del estudio de caso

Este estudio de caso se construyó a partir de la siguiente información:

- Documentos sobre protección social y protección social reactiva a emergencias del WFP, que incluyen marcos teóricos, así como experiencias en Latinoamérica y el Caribe.
- Documentos sobre el piloto aportados por la oficina del WFP en Colombia.
- Cálculos realizados por la Unidad de Protección Social del WFP en Colombia, a partir de las bases de datos de los diferentes instrumentos de focalización
- Información recabada en entrevistas semiestructuradas y abiertas con:
  - Personal de la Unidad de Protección Social del WFP en Colombia.
  - Personal del WFP Colombia encargado de las áreas de cash-based transfers, enfoque de género y VAM.
  - Funcionarios del DPS y de la UNGRD, en el gobierno nacional y en las regionales de Arauca.
  - Funcionarios de la Gerencia de Frontera.
  - Secretarios de integración y de desarrollo social de los municipios del piloto.
  - Administradores y propietarios de puntos de pago.

# Acrónimos

<b>CMGRD:</b>	Consejos Municipales de Gestión de Riesgos de Desastres
<b>CONPES:</b>	Consejo Nacional de Política económica y social
<b>COP:</b>	Colombiano peso. Abreviación de la unidad monetaria legal en Colombia-
<b>DANE:</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DPN:</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DPS:</b>	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
<b>ETPMV:</b>	Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos
<b>FGN:</b>	Fondo Nacional de Garantías
<b>FNG:</b>	Fondo Nacional de Garantías
<b>GIFMM:</b>	Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos
<b>ICBF:</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>INS:</b>	Instituto Nacional de Salud
<b>IPA:</b>	Índice de precios de los alimentos de la FAO
<b>JAC:</b>	Juntas de Acción Comunal
<b>LGTBI:</b>	Lesbianas, gay, bisexuales o transgénero
<b>PAE:</b>	Programa de Alimentación Escolar
<b>PEP:</b>	Permiso Especial de Permanencia
<b>PIB:</b>	Producto Interno Bruto
<b>PSRE:</b>	Protección Social Reactiva frente a Emergencias
<b>RUDA COVID 19:</b>	Registro Único de Damnificados y Personas Afectadas por COVID 19
<b>RUDA:</b>	Registro Único de Población Damnificada y Afectada
<b>SCOPE:</b>	Es la plataforma de información y gestión de transferencias de beneficiarios del WFP
<b>SISBEN:</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
<b>TCM:</b>	Transferencias Monetarias Condicionadas
<b>TD:</b>	Tasa de Desempleo
<b>TGP:</b>	Tasa Global de Participación
<b>TIC:</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación
<b>TMNC:</b>	Transferencias Monetarias no Condicionadas
<b>TO:</b>	Tasa de Ocupación
<b>UNGRD:</b>	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
<b>VAM:</b>	Vulnerability, Analysis and Mapping- Vulnerabilidad Análisis y Monitoreo
<b>WFP:</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>WU:</b>	Western Union



# Créditos Fotográficos

Fotografía de página 1: WFP/ Colombia.

Fotografía de página 6: WFP/ Colombia.

Fotografía de página 7: WFP/ Colombia.

Fotografía de página 9: WFP/ Colombia.

Fotografía de página 11: WFP/ Colombia.

Fotografía de página 16: WFP/ Colombia

Fotografía de página 17: WFP/ Colombia

Fotografía de página 18: WFP/ Colombia

Fotografía de página 19: WFP/ Colombia

Fotografía de página 24: WFP/ Colombia

Fotografía de página 25: WFP/ Colombia

Fotografía de página 29: WFP/ Colombia

Fotografía de página 30: WFP/ Colombia

Fotografía de página 40: WFP/ Colombia

Fotografía de página 41: WFP/ Colombia

Fotografía de página 44: WFP/ Colombia







**Programa Mundial de Alimentos**

Via Cesare Giulio Viola 68/70,  
00148 Rome, Italy - T +39 06 65131

**wfp.org**