



## ESTUDIO DE CASO

# Colombia

### ¿Sistemas flexibles - respuestas efectivas?

Evaluación Regional de la Contribución del WFP a la Protección Social Reactiva Frente a Emergencias en América Latina y el Caribe (2015-2022)

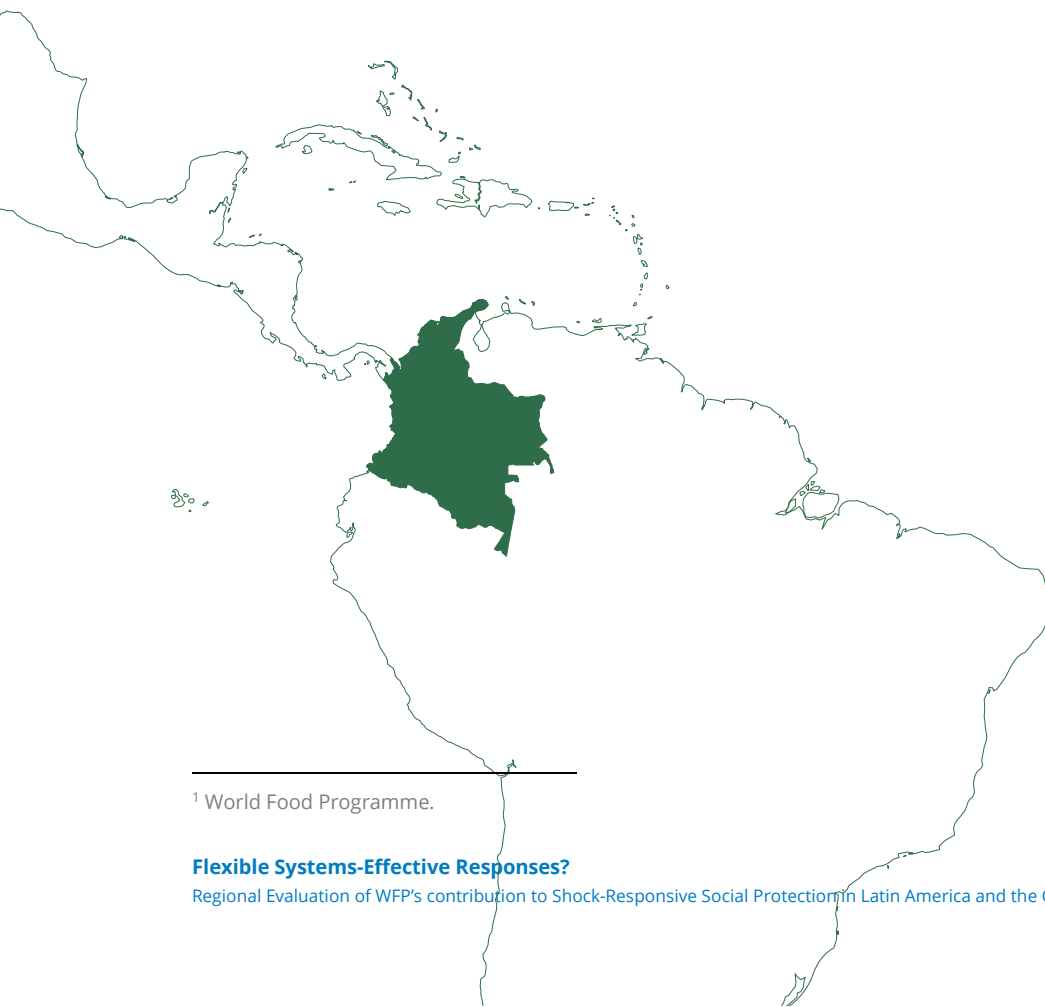


Programa  
Mundial de  
Alimentos

SALVAR  
VIDAS  
CAMBIAR  
VIDAS

# INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso se llevó a cabo en el marco de la “Evaluación Regional de la Contribución del Programa Mundial de Alimentos a la Protección Social Reactiva Frente a Emergencias en América Latina y el Caribe” de 2015 a 2022. Durante la Fase de Inicio del estudio, el equipo de evaluación identificó que el trabajo de Programa Mundial de Alimentos (WFP<sup>1</sup> por sus siglas en inglés) en Colombia era una experiencia relevante de contribución en hacer un sistema de protección social más reactivo a emergencias. Tanto para informar la evaluación en general como para desarrollar este estudio de caso, el equipo evaluador realizó **entrevistas semiestructuradas a seis personas: cuatro a personal de WFP en la oficina país (tres mujeres y un hombre) y dos a personal gubernamental (una mujer y un hombre)**. Además, se realizó una revisión documental, junto con una encuesta regional, a la cual respondieron 15 personas de Colombia. En este estudio de caso, se analiza la contribución de WFP al fortalecimiento de capacidades del sistema de protección social de Colombia, con un **énfasis en las labores realizadas en el fortalecimiento de los sistemas de información**. El involucramiento de WFP en Colombia es un buen ejemplo de cómo el fortalecimiento de los sistemas de información permite aumentar la cobertura de los sistemas de protección social y atender a poblaciones excluidas, como las personas en situación de movilidad humana.



---

<sup>1</sup> World Food Programme.

# INVOLUCRAMIENTO DE WFP EN **PROTECCIÓN SOCIAL REACTIVA FRENTE A EMERGENCIAS (PSRE<sup>2</sup>) EN COLOMBIA**

## Piloto de respaldo y alineamiento en Arauca

A mediados de 2022, **había 2.5 millones de refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional en Colombia, lo cual equivale a 1 de cada 21 personas que viven en el país.** Esta proporción es la quinta más alta a nivel mundial, después de varios años de flujos migratorios que comenzaron a ser particularmente elevados desde 2017 y 2018.<sup>3</sup> Ante esta situación, personal directivo de WFP en Colombia comentó en entrevistas que reconoció la importancia de que las acciones de atención a migrantes no se limitaran solo a respuestas humanitarias, sino que se contemplaran **soluciones integrales basadas en las instituciones nacionales.**

El involucramiento de largo alcance de WFP en **PSRE comenzó con el proyecto piloto de respaldo y alineamiento del programa *Ingreso Solidario* en el departamento de Arauca.** En respuesta a los efectos socioeconómicos de la pandemia por COVID-19, el Gobierno de Colombia anunció el programa Ingreso Solidario en abril de 2020, cuyo objetivo era **brindar apoyo de emergencia a población que no recibía asistencia de ningún programa social.** Este programa consistía en una transferencia de 160 mil pesos colombianos en dos ocasiones (o una transferencia única de 320 mil pesos).<sup>4</sup> <sup>5</sup> WFP diseñó, ejecutó y evaluó en estrecha coordinación con el gobierno una intervención con las mismas características que Ingreso Solidario en Arauca, una región con alta presencia de migrantes y en la que ya tenía experiencia previa.

El enfoque de WFP fue una estrategia de respaldo y alineamiento, la cual consistió en llevar a cabo de forma paralela el programa implementado por el Gobierno de Colombia. De acuerdo con entrevistas realizadas a personal de WFP, **las acciones de WFP en el piloto fueron resultado de una petición del gobierno,** que surgió a partir de interacciones previas en años anteriores, durante las cuales WFP había expuesto la necesidad de desarrollar intervenciones de PSRE.

Para identificar a la población beneficiaria, **WFP utilizó el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN),** un registro del gobierno que recopila información sobre condiciones de vida e ingresos de la población para determinar su elegibilidad para diferentes programas y beneficios sociales. Además de usar información de SISBÉN, se cruzaron bases de datos con fuentes de información adicional proporcionadas por Migración Colombia y la Gerencia de Fronteras. Posteriormente, se contactó a las personas identificadas y se procedió a su registro administrativo para la entrega del apoyo. De forma complementaria, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) dio

---

<sup>2</sup> Este concepto en inglés es conocido como Shock-Responsive Social Protection, con el acrónimo de SRSP.

<sup>3</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2022). Mid-Year Trends 2022.

<sup>4</sup> Esta cifra es equivalente a dos pagos de 43 USD o a un pago de 86 USD de acuerdo con el tipo de cambio promedio del año 2020.

<sup>5</sup> WFP. (2022). Evaluación final conjunta del piloto de protección social reactiva a emergencias en Arauca, Colombia. Mayo 2020 a febrero 2021.

asistencia con canastas alimentarias.<sup>6, 7</sup> Entre las buenas prácticas identificadas del piloto, estuvo la priorización de mujeres para recibir las transferencias en los hogares junto con mecanismos para prevenir la violencia basada en género, lo cual permitió que el 64.4% de titulares que recibían las transferencias fueran mujeres.<sup>8</sup> Aunque el programa no estuvo originalmente diseñado para focalizar a personas con discapacidad, en la implementación se identificaron barreras de acceso de esta población y se diseñaron mecanismos para facilitar el acceso. Estos mecanismos incluyeron adaptaciones de horarios, de infraestructura física en espacios de entrega del apoyo y gestiones de traslado.

El proyecto piloto de Arauca terminó beneficiando a un mayor número de hogares nacionales que hogares migrantes: 14,094 hogares nacionales (128% de la meta inicial) y 393 hogares de personas extranjeras (6.5%).<sup>9</sup> Si bien el piloto también estaba diseñado para beneficiar a nacionales, en este caso se superó la meta, mientras que en el caso de migrantes quedó muy por debajo de las expectativas. Esto se explica, principalmente, porque no todos los migrantes tienen un estatus migratorio regular o un domicilio fijo que les permite ser incorporados en el SISBÉN. Tanto personal gubernamental como de WFP reconoció en entrevistas que estas coberturas diferenciadas hicieron evidente la necesidad de incorporar migrantes al SISBÉN, a partir de la **visibilización de las barreras que enfrentan en el acceso a la protección social en función de su condición de residencia.**

**Figura 1. Evidencia generada en el piloto de Arauca**



Fuente: El apoyo de WFP para crear un entorno propicio para la protección social en Colombia.

<sup>6</sup> WFP. (2022). Evaluación final conjunta del piloto de protección social reactiva a emergencias en Arauca, Colombia. Mayo 2020 a febrero 2021.

<sup>7</sup> El costo total del piloto en Arauca fue de 2.3 millones de dólares, de los cuales 500 mil fueron para UNGRD para la entrega de canastas alimentarias, 1.2 millones fueron dispersados en transferencias monetarias y 600 mil se utilizaron para la contratación de personal.

<sup>8</sup> WFP. (2022). Evaluación final conjunta del piloto de protección social reactiva a emergencias en Arauca, Colombia. Mayo 2020 a febrero 2021.

<sup>9</sup> Idem.

## Abogacía y asistencia técnica para registrar personas en el SISBÉN

A partir de la evidencia generada en el marco del piloto de Arauca,<sup>10</sup> **WFP continuó con sus labores de abogacía a través de reuniones y difusión de evidencia.** En este proceso, personal de WFP en Colombia manifestó en entrevistas que fue clave la contratación de personal con experiencia profesional en el sector público. Dado que han colaborado con la administración pública, estos profesionales poseen un mejor entendimiento de sus procesos e instituciones. Este conocimiento más profundo acerca de quiénes son los funcionarios clave con los que colaborar para sensibilizar sobre la importancia de incorporar a personas migrantes al SISBÉN ha contribuido a crear un entorno más propicio para que el gobierno tome acciones en este sentido. A partir de la evidencia y la abogacía, WFP ha trabajado estrechamente con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la entidad responsable del sistema de información que produce los lineamientos técnicos del SISBÉN, así como con las autoridades locales, quienes se encargan de su operación a través de la realización de las encuestas domiciliarias en sus territorios. En este contexto, WFP destinó recursos propios para la contratación de personal para que trabajara en el gobierno y aplicara la encuesta SISBÉN a población migrante y nacional. Estas acciones fueron especialmente relevantes después de algunos meses de pandemia, ya que permitieron superar los retrasos en la realización de encuestas presenciales y actualizar la información para el SISBÉN-IV (la última versión de encuesta del SISBÉN). Gracias a estos esfuerzos conjuntos, se realizaron 229 mil encuestas que registraron a 533 mil personas en 2022, de las que el 45% eran extranjeras (240 mil).<sup>11</sup> Esta acción ha facilitado el acceso de las personas migrantes a diversos programas sociales como transferencias o subsidios en salud, dado que para acceder al apoyo gubernamental es necesario primero que las personas estén registradas en el SISBÉN. Esta colaboración también ha permitido al Gobierno de Colombia y a los gobiernos locales identificar y atender de manera más inclusiva a la población migrante, al mismo tiempo que se genera conciencia entre el personal de campo en su trato a personas extranjeras para disminuir la xenofobia. Todo ello ha contribuido al fortalecimiento de capacidades institucionales mediante el aumento de la cobertura de su sistema de información.

A lo largo de las entrevistas fue comentado que una de las grandes virtudes de la estrategia de WFP en Colombia es que **se han identificado nuevas áreas de mejora** en el involucramiento en proyectos específicos. Por ejemplo, las labores de incorporación de personas migrantes al SISBÉN permitieron estructurar estrategias de equipos móviles (“SISBÉN al Parque”), en las que las personas pueden solicitar que les realicen una encuesta de SISBÉN o actualizar su información en puntos móviles de las ciudades. Asimismo, se generaron procesos institucionales para solicitar que en las instituciones de salud se activara el mecanismo para aplicar la encuesta de SISBÉN, ya que el subsidio sobre las tarifas depende de la información que este sistema proporciona al considerar que algunas personas viven en situación de pobreza extrema, pobreza moderada o vulnerabilidad. Anteriormente, la falta de realización de la encuesta había generado cuellos de botella en la interacción entre el SISBÉN y el sector salud. Estas medidas han sido fundamentales para facilitar el acceso de la población vulnerable a los programas sociales y superar los obstáculos burocráticos existentes.

**“Yo resaltaría [como buena práctica] el visibilizar migrantes. Se vio que SISBÉN es puerta de entrada y que, si no había registro, no había entrada. Entonces se buscó potenciar mecanismo de SISBÉN para incluir migrantes.”**  
– Personal gubernamental de Colombia

<sup>10</sup> Al respecto, es posible consultar los siguientes documentos: a) *El apoyo de WFP para crear un entorno propicio para la protección social en Colombia* (2021); b) *Estudio de caso del piloto de “Protección Social Reactiva Frente a Emergencias”* (2021); c) *Evaluación final conjunta del piloto de protección social reactiva a emergencias en Arauca, Colombia*.

<sup>11</sup> WFP. (2022). Colombia: Annual Country Report 2022.





## FACTORES QUE HAN FACILITADO EL INVOLUCRAMIENTO Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD

Durante el involucramiento de WFP en el fortalecimiento del sistema de protección social reactiva frente a emergencias en Colombia, se han **identificado diversos factores que han facilitado su colaboración** con los actores gubernamentales, así como algunas áreas de oportunidad. A continuación, se resumen los principales puntos identificados.

### Factores facilitadores (externos):

**Voluntad para atender integralmente a migrantes:** Personal de WFP en Colombia manifestó en varias entrevistas que existió **voluntad** del Gobierno nacional de Colombia **para abordar el tema de migración**, lo que abrió el espacio para llevar a cabo acciones en esta área.

**Administración pública técnica y comprometida:** El gobierno colombiano cuenta con perfiles técnicos con una **vocación de servicio público**, lo que facilita la comprensión de nuevas temáticas de trabajo (como las de PSRE), así como la empatía a contemplar acciones para atender a poblaciones vulnerables (como migrantes).

**Sistema de protección social con amplia cobertura:** Colombia cuenta con un sistema de protección social con **programas nacionales de amplia cobertura e institucionalización**, así como con un **sistema de información que abarca a tres cuartas partes de la población**.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Cejudo et al. (2021). Inventario y caracterización de los programas de apoyo al ingreso en América Latina y el Caribe frente a COVID-19. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## Factores facilitadores (internos):

**Generación de evidencia:** La generación de evidencia ha sido un **factor clave que ha proporcionado una base conceptual, metodológica y diagnóstica para proponer soluciones en contextos de crisis**. Esta generación de evidencia, junto con su difusión y abogacía con el gobierno, ha permitido que WFP cuente con los elementos necesarios para poner en marcha acciones en contextos de emergencias.

**Flexibilidad y adaptabilidad:** Personal gubernamental de Colombia ha rescatado como un facilitador la flexibilidad y adaptabilidad de WFP **a circunstancias no previstas**. Por ejemplo, al incorporar capacitaciones sobre inclusión al presentarse casos de xenofobia al encuestar migrantes o la ampliación de ciertos proyectos por retrasos en la capacitación del personal. Este tipo de adaptaciones ha generado un interés en mantener la colaboración en futuros proyectos.

**Presencia territorial y capacidad logística:** Personal de WFP en Colombia manifestó que posee una ventaja comparativa debido a su amplia presencia territorial y su sólida capacidad logística. Estas capacidades le permiten implementar programas de alimentación escolar y proveer atención humanitaria en zonas fronterizas de manera efectiva y a gran escala, llegando a millones de personas en todo el país.

*“Hubo un retraso y el trabajo en campo comenzó después de algunos meses, por lo que no pudimos concretar el cronograma. Pero el WFP a la mitad hizo un cambio e incorporó a otro recurso humano para coordinar a trabajadores de campo. Con estas medidas, empezamos a articularnos mejor. El WFP fue muy receptivo a esta situación e hizo cambios correspondientes.”*

*– Personal del Gobierno, Colombia*

**Integralidad de la asistencia:** WFP combina su capacidad territorial con una asesoría técnica integral (financiando a personal especializado en diseño de programas, ingeniería de datos, o realización de encuestas), **lo que proporciona una perspectiva completa y holística**. En contextos de emergencia o de preparación a ellas, **el gobierno reconoce y valora la experiencia de WFP, y como resultado busca colaborar en acciones conjuntas**, tanto en estrategias de respaldo como en el fortalecimiento de capacidades.

## Áreas de oportunidad

**Coordinación interinstitucional:** En entrevistas tanto para la evaluación en general como para el caso de Colombia, se mencionó como una constante la dificultad de que agencias con diferentes mandatos (en particular, protección social y protección civil) se coordinen ante un evento de desastre. Contribuir a **mejorar la coordinación interinstitucional entre diferentes agencias gubernamentales facilitaría la planificación de respuestas coordinadas, especialmente en situaciones** donde la información compartida es crucial para una actuación rápida y adecuada.

**Aumento de comprensión analítica:** Personal de WFP en Colombia comentó que existe la posibilidad de seguir trabajando para que exista una mayor comprensión analítica en el tema de PSRE por parte de personal gubernamental. Desde la perspectiva de WFP, es importante que los esfuerzos que realiza el gobierno sean facilitados a partir del desarrollo conceptual del tema. Esto implica, por ejemplo, tener previstas las diversas dimensiones de preparación de un sistema, como la focalización, los mecanismos de entrega, el financiamiento, entre otros.

**Adaptación a nuevas necesidades:** De acuerdo con personal de WFP en Colombia, los **cambios en las necesidades gubernamentales** pueden ser comunes con la llegada de nuevas administraciones que son electas a partir de ciertas prioridades. Aunque esto pueda considerarse a veces como una barrera para avanzar en ciertas estrategias en las que se ha venido trabajando, también es una realidad que **WFP debe adaptarse y responder a las solicitudes** de las nuevas autoridades. Por ejemplo, ante el rediseño del sistema de transferencias monetarias en Colombia, WFP ha encontrado una oportunidad en colaborar para incluir un componente de activación en casos de emergencia.



# ESTRATEGIAS PARA FUTUROS INVOLUCRAMIENTOS Y CONCLUSIONES

El trabajo de WFP en Colombia ha dejado importantes lecciones y buenas prácticas. El proyecto piloto en Arauca permitió observar que **un gobierno no puede responder a una emergencia si no se cuenta con información de las personas afectadas**. A través del **fortalecimiento de los sistemas de información, WFP ha colaborado en identificar y atender a poblaciones vulnerables que antes quedaban excluidas**. Esta lección puede ser aplicada en otros países y contextos similares que busquen atender la migración, mejorando así la capacidad de respuesta ante situaciones de crisis.

Si bien la pandemia y la llegada de migrantes permitieron poner a prueba las capacidades existentes de respuesta frente a emergencias, aún queda pendiente poner a prueba estas capacidades para responder a otro tipo de eventos (como desastres naturales). Algunos de los esfuerzos realizados al momento de escribir este estudio de caso por el Gobierno de Colombia en conjunto con WFP están orientados en este sentido: de acuerdo con personal gubernamental entrevistado, la consolidación en un solo lugar (el nuevo Registro Social) de la mayor parte de la información gubernamental es una apuesta a facilitar una respuesta más ágil a diferentes emergencias, como los desastres naturales. Los **proyectos piloto, como el realizado en Arauca, han proporcionado aprendizajes valiosos para atender a la población migrante**, lo que sugiere la necesidad de desarrollar pilotos específicos para enfrentar otro tipo de emergencias. Estas acciones serán fundamentales para continuar fortaleciendo la capacidad de respuesta del Gobierno de Colombia en diferentes escenarios de crisis. En particular, fortalecer la capacidad de identificar de forma oportuna a personas que requieren atención y encontrar los mecanismos institucionales que permitan realizar un apoyo de forma integral por parte de las diferentes agencias gubernamentales.

Figura 3. Ciclo de involucramiento de WFP en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

*“El éxito inicial [del proyecto de Arauca] abrió una oportunidad para entender cómo funciona el sistema e identificar áreas de mejora, así como para capturar el interés de agencias gubernamentales.”*

– Personal de WFP en Colombia

El trabajo de WFP en Colombia ha resaltado la importancia de establecer relaciones sólidas con el gobierno y otras instituciones relevantes. Durante los primeros contactos, **WFP ha proporcionado marcos analíticos sobre la PSRE y diagnósticos sobre los programas sociales en Colombia**, lo que ha generado conciencia y acción por parte de las autoridades. Personal gubernamental de Colombia reconoció que, aunque la capacidad de respuesta del gobierno a las emergencias es limitada, la colaboración con agencias especializadas como WFP ha sido de gran utilidad para abordar estas situaciones. Durante estas interacciones, WFP ha demostrado una cautela significativa y ha evitado

protagonismos innecesarios, consciente de que ciertos temas son políticamente sensibles. Muchas de estas colaboraciones se han desarrollado en el marco de proyectos piloto que han brindado oportunidades para identificar nuevas áreas en las cuales colaborar para fortalecer las capacidades gubernamentales.

Otra valiosa **lección aprendida**, que surgió en entrevistas con personal de WFP, **radica en la importancia de institucionalizar los esfuerzos realizados**. De hecho, considerando únicamente los países en los que hubo más de un respondiente sobre la pregunta de si la inversión realizada por WFP podría ser sostenida por las instituciones nacionales, Colombia obtuvo el mayor resultado, dado que el 85% de respondientes están de acuerdo con esta afirmación. Así, hay un reconocimiento de que para la sostenibilidad de las iniciativas es fundamental **asegurar que el gobierno continúe implementando acciones en protección social, incluso cuando WFP disminuya su rol activo**. Este proceso de institucionalización, que requiere la generación de procesos y responsabilidades establecidas, asegura **resultados a largo plazo y un impacto duradero** en la vida de las personas vulnerables. Al promover la integración de estas intervenciones en las estructuras gubernamentales y los mecanismos de políticas públicas, se crea un entorno propicio para abordar los desafíos en el ámbito de la protección social de manera sostenible. Esta **institucionalización también fomenta la apropiación de las estrategias y enfoques por parte de los actores locales**, lo que fortalece su capacidad para enfrentar futuras emergencias y garantizar la inclusión y el bienestar de las poblaciones más vulnerables en el país.

El involucramiento de WFP en Colombia ha sido fundamental para fortalecer los sistemas nacionales de protección social y volverlos más responsivos frente a emergencias. A través de la generación de evidencia y el fortalecimiento de capacidades institucionales de los sistemas de información, WFP ha visibilizado las barreras que enfrenta la población migrante en el acceso a la protección social. Esto ha llevado a plantear la necesidad de incorporar al SISBÉN a esta población, mejorando en el proceso los sistemas de información. Estas acciones han facilitado el acceso de la población vulnerable a los programas sociales y han sentado las bases para una respuesta más efectiva y ágil ante emergencias. Asimismo, estas estrategias han aumentado la confianza del gobierno en WFP, con quien ha seguido colaborando para fortalecer su sistema de protección social desde una perspectiva más integral. Sin embargo, se requiere seguir trabajando en la mejora de otras dimensiones y abordar diferentes tipos de emergencias para garantizar una protección social más equitativa e inclusiva en Colombia.

# 75%

**de las personas encuestadas en Colombia (personal gubernamental, personal de otras agencias de Naciones Unidas y personal de WFP) están de acuerdo con que WFP ha fortalecido el sistema nacional de información para mejorar la toma de decisiones para responder a emergencias.**

La implementación exitosa de estrategias de WFP en Colombia ha sido posible gracias a diversos factores que han facilitado su colaboración con los actores gubernamentales. Entre ellos se encuentran la voluntad del Gobierno nacional de abordar el tema de migración, la generación de alianzas estratégicas y la contribución analítica a los problemas identificados. Asimismo, se han identificado áreas de oportunidad, como la contribución a la mejora en coordinación interinstitucional y una mayor comprensión analítica en el tema de PSRE por parte de personal gubernamental. Las lecciones aprendidas incluyen la importancia de la generación de la confianza en colaboraciones, la actuación con cautela y sin protagonismo, así como la institucionalización de los esfuerzos para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones. El caso de Colombia destaca que el fortalecimiento de los sistemas de información, en la que hubo una contribución significativa por parte de WFP, es un elemento clave para lograr una protección social efectiva y sostenible en situaciones de crisis.

# Descargo de responsabilidad

Las opiniones que se expresan en este informe son exclusivas del equipo de evaluación y no reflejan necesariamente la postura del Programa Mundial de Alimentos (WFP). La responsabilidad en lo que respecta a las opiniones expresadas en este informe recae únicamente sobre sus autores. La publicación del presente documento no implica la aprobación por parte del WFP de las opiniones expresadas.

Las denominaciones empleadas y la presentación de los materiales en los mapas no implican la expresión de ningún tipo de opinión por parte del WFP en lo que respecta a la condición jurídica o constitucional de ningún país, territorio o zona marítima, ni sobre la delimitación de fronteras.

## **ESTUDIO DE CASO COLOMBIA**

### **¿Sistemas flexibles - respuestas efectivas?**

Evaluación Regional de la Contribución del WFP a la Protección Social Reactiva Frente a Emergencias en América Latina y el Caribe (2015-2022)

Evaluación Descentralizada

Oficina Regional de WFP para América Latina y el Caribe