



Oxford Policy Management



Protección social reactiva ante emergencias en América Latina y el Caribe

Caso de estudio: Haití

Agosto de 2017

Este informe es parte de un trabajo encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a Oxford Policy Management (OPM, <http://www.opml.co.uk/>), con el apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, entre otros. El líder del proyecto es Rodolfo Beazley. Por favor, contactarse con Rodolfo para comentarios e información adicional, Rodolfo.Beazley@opml.co.uk, o con Francesca de Ceglie de la Oficina Regional para Paraná del PMA, francesca.deceglie@wfp.org.

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor (o los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del PMA.)

Agradecimientos

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a los equipos regionales y locales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) por el apoyo y la orientación, en particular a Francesca de Ceglie, Alessio Orgera, Félix-Antoine Véronneau, Ronald Tran Ba Huy, Wendy Bigham, Cédric Charpentier, Charlie Rapoport, Erica Demuru, Jean-Carrel Norceide, Ferdinand Ngueyap y Raphy Favre.

Estamos muy agradecidos al Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (*Ministère des Affaires Sociales et du Travail*, MAST), a Odney Pierre Ricot en Puerto Príncipe, y a Alexis Sylvestre y Mariejeva Bellevue en Jérémie.

También estamos agradecidos al personal de los ministerios y otras instituciones del gobierno de Haití, incluidos Nolex Fontil (Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural, *Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural*, MARNDR), Pierre Anthony Garraud (Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria, *Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire*, CNSA), Raynold Saint-Val (CNSA), Hilaire Jean-Ulysse (CNSA), Joseph Félix (Dirección de Protección Civil, *Direction de la Protection Civile*, DPC), Guillaume Sylvera (DPC), Hans-Müller Thomas (Fondo de Asistencia Económica y Social, *Fonds d'Assistance Economique et Sociale*, FAES), Vladimir Adam (FAES) y Norbert Stimphil (Educación para Todos, *Education Pour Tous*, EPT).

Hacemos llegar nuestros agradecimientos a todos los informantes clave de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y la Comisión Europea, en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y organismos no gubernamentales (ONG) internacionales, en particular los miembros del Consorcio del Kore Lavi, Jean-Michel Vigreux (CARE), Afurika Juvénal (CARE), Magalie Benjamin (CARE), Serge Raphael (CARE), Paul Sitnam (World Vision, WV), Pierre Jean-Louis (WV), Fanette Brandalac (Acción contra el Hambre, *Action Contre la Faim*, ACF), Delphin Sula (ACF) y Junior Joseph (ACF).

Nuestro especial agradecimiento a las personas que visitamos en Lori, en la *section communale* de Marfranc, en la comuna de Jérémie (departamento de Grand'Anse), afectadas por el huracán Matthew, que compartieron amablemente con nosotros sus experiencias y opiniones.

Resumen ejecutivo

Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, dentro de las esferas de la asistencia humanitaria y de desarrollo, los prometedores vínculos que existen entre la protección social, la gestión del riesgo de desastres,¹ la adaptación al cambio climático, la resiliencia y la asistencia humanitaria en las respuestas a emergencias. Mientras que los desastres han aumentado en número y en intensidad, los sistemas de protección social de América Latina y el Caribe (ALC) han evolucionado y se han expandido mucho en las últimas décadas. Por ejemplo, el porcentaje del producto bruto interno (PBI) destinado a la inversión pública social aumentó de 15% en 2000 a 19,1% en 2012 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2015).

Haití enfrenta desafíos de desarrollo severos. No solo es el país más pobre del hemisferio occidental, sino también uno de los más expuestos a desastres en el mundo (Banco Mundial, 2015). Esta situación invita a que se lleve a cabo un estudio para ver si la protección social puede tener un rol en la respuesta a emergencias en el país.

El caso de estudio de Haití forma parte de una investigación más amplia, el **Estudio sobre protección social reactiva ante emergencias en América Latina y el Caribe**, encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y llevado a cabo por Oxford Policy Management (OPM), junto con el PMA. El objetivo del estudio es generar evidencia e informar acerca de cómo mejorar la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles. La principal pregunta de investigación del estudio es: “**¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos ante emergencias?**”.

Esta pregunta se analiza en el contexto de la respuesta al huracán Matthew, que afectó las zonas costeras del suroeste y, en menor medida, el noroeste de Haití la noche del 4 de octubre de 2016, y que resultó ser la mayor emergencia humanitaria desde el terremoto de 2010 (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA], 2016). Sin embargo, también se tuvo en cuenta la respuesta a la sequía de 2015-2016, durante la cual casi el 90% de los agricultores perdieron su cosecha de primavera/verano en las zonas más afectadas (CNSA, 2015), y la respuesta al terremoto de 2010, cuando fue posible. Es importante señalar que los hallazgos de este estudio no solo son relevantes para las emergencias causadas por desastres de origen natural, sino también para las ocasionadas por choques económicos y políticos.

El rol de la protección social en la respuesta a emergencias

La protección social en Haití se encuentra muy fragmentada. Los programas existentes se caracterizan por una cobertura limitada, a menudo son ad hoc, cubren áreas geográficas pequeñas o definidas estrechamente, y están dispersos en numerosas instituciones (Banco Mundial *et al.*, 2014). En general, **la prestación y cobertura de protección social en Haití es inadecuada** (Lamaute-Brisson, 2013; Lombardo 2012).

En términos de esquemas no contributivos, que constituyen el foco de nuestro análisis, **el programa de alimentación escolar es la mayor red de seguridad existente en Haití**. Hoy en día, lo implementan varios actores y lo coordina el Programa Nacional de Comedores Escolares

¹ La gestión del riesgo de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir el riesgo existente de desastres y manejar el riesgo residual, contribuyendo al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de pérdidas ante los desastres (UNISDR, 2009).

(*Programme National des Cantines Scolaires*, PNCS). Además, existen **dos programas de transferencias sociales**. El Fondo de Asistencia Social (***Caisse d'Assistance Sociale*, CAS**) está a cargo del MAST y se financia con un impuesto sobre los salarios, y el **Kore Lavi** está a cargo de un consorcio compuesto por CARE, Acción contra el Hambre (*Action contre la Faim*, ACF), el PMA y World Vision (WV), y supervisado por el MAST, con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés).

Hallazgos principales

Preparación del sistema

Hoy en día, la capacidad del sistema nacional de protección social de Haití para responder a emergencias sigue siendo baja y altamente dependiente de la ayuda humanitaria internacional. La habilidad para responder debe evaluarse a la luz de la capacidad del sistema para ofrecer su programación regular. El sistema de protección social en Haití aún está fragmentado, con una cobertura y recursos limitados, sin una estrategia nacional definida y con sistemas y procesos incipientes.

A pesar de esta capacidad limitada, hay un interés cada vez mayor en hacer que los esquemas de protección social en Haití sean más reactivos frente a emergencias. El Kore Lavi, por ejemplo, ya encargó la realización de un estudio con el objetivo de proponer estrategias para aumentar la capacidad de respuesta de los programas (véase Zuodar, 2016).

La Dirección de Protección Civil (*Direction de la Protection Civile*, DPC) está a cargo de la coordinación de las actividades de respuesta frente a desastres y de promover la gestión de riesgo. Sin embargo, **debido a la ausencia de un marco legal formal y el número de actores involucrados, el rol de liderazgo general de la DPC no ha sido tan eficaz como era necesario** (Grünwald y Schenkenberg, 2016).

La falta de datos e información acerca de los hogares haitianos constituye un desafío importante a la hora de informar a los programas de desarrollo y asistencia social, y a la asistencia humanitaria. En la actualidad, el MAST posee la base de datos SIMAST, un amplio registro social que incluye más de 152.000 hogares, aproximadamente el 7% de la población de Haití. Del total de hogares registrados en el SIMAST, 18.200 también son beneficiarios del Kore Lavi. Al mismo tiempo, el Fondo de Asistencia Económica y Social (*Fonds d'Assistance Economique et Sociale*, FAES) está desarrollando un registro único de beneficiarios (*Registre Unique des Bénéficiaires*, RUB),² cuyo objetivo es convertirse en el registro social nacional con información de todas las bases de datos gubernamentales, reuniendo datos de la población e incluyendo programas de protección social. La interacción entre los dos ha sido limitada hasta el momento.

No existe una metodología de focalización para prestar servicios de protección social durante las emergencias. La metodología de focalización que usa habitualmente el Kore Lavi en sus actividades regulares, el índice de carencias y vulnerabilidades de Haití (HDVI, por sus siglas en inglés), no fue diseñado para responder a emergencias y tendría ciertas limitaciones si se lo usara con ese fin. La metodología de focalización basada en la comunidad, que implementan los organismos del Grupo de Trabajo de Efectivo, se enfrentó a una serie de limitaciones operativas en respuestas recientes. Más en general, los intentos realizados en el pasado para armonizar y estandarizar las metodologías de focalización basadas en la comunidad aún no han tenido éxito.

² El FAES y el Banco Mundial han cambiado el nombre de esta iniciativa a “Registro Social Unificado” (*Registre Social Unifié*, RSU).

La falta de un sistema de pago para entregar el dinero en efectivo es una de las principales barreras para una asistencia rápida y multisectorial durante las emergencias. Como se describirá más adelante, diseñar e implementar estos mecanismos de entrega durante la emergencia constituye un gran desafío y puede demorar la respuesta y reducir su eficacia.

En relación con el financiamiento de la protección social reactiva frente a emergencias, las ampliaciones han sido financiadas en gran medida por organismos humanitarios y donantes.

No hay fondos de contingencia para la expansión de los esquemas de protección social del gobierno. Más allá del sector de protección social, la respuesta y recuperación frente a emergencias en Haití está financiada en gran parte por organismos humanitarios y donantes, y por el Mecanismo de Seguro de Riesgo para Catástrofes en el Caribe (CCRIF, por sus siglas en inglés). Por ejemplo, el CCRIF otorgó USD 20 millones y USD 7,7 millones para responder al huracán Matthew y al terremoto de 2010, respectivamente.

Respuesta del sistema

El sistema de protección social ha contribuido a la respuesta al huracán Matthew. Lo logró principalmente a través de Kore Lavi y el programa de alimentación escolar, por su capacidad, infraestructura, mecanismos de financiamiento y cobertura. Como respuesta al huracán Matthew, los beneficiarios regulares del Kore Lavi en las 11 comunas afectadas por el huracán recibieron un cupón de alimentos adicional, por un mes y un valor de USD 25. El programa también brindó otro tipo de apoyo a otros damnificados (véase el informe principal). En cuanto a la alimentación escolar, el PNCS usó sus provisiones para brindar asistencia alimentaria a los damnificados que se encontraban en albergues de emergencia.

La coordinación fue un gran desafío. A pesar de las mejoras y los esfuerzos de la DPC y los grupos de trabajo sectoriales, una coordinación ineficaz obstaculizó las respuestas (Grünwald y Schenkenberg, 2016). Los problemas de coordinación se encontraron dentro del gobierno, dentro de la ayuda humanitaria, y entre el gobierno y la ayuda humanitaria. Sin embargo, el hecho de que el gobierno se hiciera cargo de parte de los esfuerzos de coordinación ya se considera un paso hacia adelante, en comparación con respuestas anteriores donde los organismos internacionales se encargaron de la coordinación.

Los organismos gubernamentales y humanitarios respondieron al huracán Matthew primero con diversos tipos de asistencia en especie, además del rescate y otras actividades no cubiertas en este informe. Luego de más de dos meses, la asistencia en efectivo reemplazó o complementó el apoyo en especie.

El uso de subsidios “multisectoriales” en efectivo fue debatido ampliamente en el Grupo de Trabajo de Efectivo. La evaluación en tiempo real reporta a la coordinación ineficaz y a la competencia percibida entre los organismos como los principales problemas en esta área (Grünwald y Schenkenberg, 2016).

Los organismos humanitarios entregaron el dinero tanto en efectivo en mano a través de organizaciones de microfinanzas como en forma electrónica. Sin embargo, los largos procesos de toma de decisiones y el proceso contractual igual de extenso con los prestadores de servicios demoraron la introducción de las transferencias monetarias en la respuesta.

Recomendaciones

Reforzar el sistema de protección social para cumplir su mandato básico y asistir regularmente a hogares con inseguridad alimentaria, pobres y vulnerables, lo cual mejorará su potencial para responder a emergencias. Es necesario reducir la fragmentación del sistema, reforzar su capacidad operativa y aumentar los fondos y la cobertura de manera sostenible para mejorar su preparación y respuesta a emergencias.

El rol de la protección social en las respuestas a emergencias debe integrarse como un componente crucial de la futura estrategia nacional de protección social. Sin embargo, es muy importante no sobrecargar este sistema naciente de protección social.

Si bien el desarrollo de esta estrategia nacional está a cargo del gobierno, los organismos humanitarios, los aliados para el desarrollo, las ONG y otros actores deberían contribuir a su creación.

El abordaje de la respuesta nacional a emergencias debería buscar la integración y una mejor coordinación entre tres sectores: la protección social nacional, la protección civil nacional y la ayuda humanitaria. A diferencia de otros países de la región, donde el papel de la ayuda humanitaria es menos prominente, el sistema de protección social de Haití no solo recibe la mayor parte de su financiamiento de organismos humanitarios y aliados para el desarrollo, sino que también es implementada en parte por ellos.

Para ser reactivo frente a emergencias, el sistema de protección social debe incorporar deliberadamente la gestión de riesgo de desastres. Esta debería formar parte de su diseño. Se requiere definir los disparadores de las respuestas de emergencia y determinar cuándo son necesarias las expansiones.

Es necesario reforzar el rol de la DPC, empezando por su estado legal. Esto permitirá que la DPC cumpla con su mandato de manera más eficaz, en especial su función de liderazgo y la coordinación de los diversos organismos humanitarios.

Integrar y desarrollar aún más el SIMAST y el RUB permitirá mejorar la celeridad y transparencia de la focalización durante las crisis. Sin embargo, tal como describimos en el recuadro 2, hay un número de requisitos previos para que los datos del SIMSAT y el RUB sirvan para responder a emergencias.

En relación con los mecanismos de focalización, es necesario crear protocolos y mecanismos para una protección social reactiva frente a emergencias. Los protocolos podrían incluir expansiones horizontales, para llegar a los individuos de las áreas afectadas que ya están en el SIMAST/RUB, por ejemplo. Además, habría que evaluar hasta qué punto el HDVI es una herramienta sólida para identificar a las personas afectadas por los choques y, si fuera necesario, podría mejorarse o adaptarse para cumplir esa función. Sin embargo, la focalización geográfica tal vez sea más apropiada durante la primera fase de la respuesta, cuando la celeridad es más importante que la precisión de la focalización. Por último, también se podrían vincular los protocolos para las expansiones horizontales y verticales a indicadores de alerta temprana.

Dada la infraestructura y la cobertura **de la alimentación escolar** en Haití, el papel de estos programas en las respuestas a emergencias podría ser mayor. **Se recomienda hacer que los programas de alimentación escolar sean lo más resistentes a los choques como sea posible y desarrollar protocolos para expandirlos durante las crisis.** Las expansiones verticales podrían implicar un aumento en el número de comidas por día, el número de días en que se presta el servicio (por ejemplo, incluir los fines de semana) o cubrir el período de vacaciones escolares. Las

expansiones horizontales también podrían ser una opción, incluso ofreciendo raciones para llevar a casa o transferencias monetarias para apoyar a los hogares damnificados, además de alimentar a los niños en la escuela. Sin embargo, las escuelas no deberían convertirse en centros de distribución de alimentos, y el apoyo brindado a la población damnificada no debería afectar las actividades escolares regulares. Puede ser necesario tener acuerdos de *stand-by* con los proveedores para permitir estas expansiones. Asimismo, la experiencia ha demostrado que los esquemas de alimentación escolar de cosecha propia pueden ser particularmente útiles para que los hogares rurales puedan recuperarse de los choques, al proporcionar un mercado seguro para los productos cosechados allí.

Es importante desarrollar una plataforma para la entrega rápida y multisectorial del dinero en efectivo en contextos de emergencia. La falta de esta plataforma ha sido uno de los principales obstáculos para una respuesta monetaria a tiempo y eficaz en emergencias recientes. Aunque el uso de pagos electrónicos durante emergencias está aumentando a nivel mundial, es importante evaluar cuidadosamente si esta es la mejor opción en el caso de Haití, teniendo en cuenta los altos costos de establecerlos y los desafíos asociados con el sistema financiero y el sector de telecomunicaciones.

También se recomienda reforzar la coordinación entre el Kore Lavi y el CAS, ambos a cargo del MAST, y fortalecer los vínculos entre ellos. También es necesario **ampliar el papel del MAST dentro del Kore Lavi hacia la institucionalización del programa.**

Contenido

| | |
|--|------|
| Agradecimientos | i |
| Resumen ejecutivo | ii |
| Introducción | ii |
| El rol de la protección social en la respuesta a emergencias | ii |
| Lista de tablas, figuras y recuadros | viii |
| Lista de abreviaturas | ix |
| 1 Introducción | 1 |
| 2 Pobreza, vulnerabilidad y protección social en Haití | 3 |
| 2.1 Pobreza y vulnerabilidad | 3 |
| 2.2 Protección social | 3 |
| 3 Metodología de la investigación | 9 |
| 3.1 Marco teórico | 9 |
| 3.2 Respuesta del sistema | 10 |
| 3.3 Preguntas de investigación | 11 |
| 3.4 Herramientas de investigación y trabajo de campo | 12 |
| 4 El rol de la protección social en la respuesta a emergencias | 13 |
| 4.1 ¿Qué tan preparado estaba el sistema de protección social para responder a las emergencias? | 13 |
| 4.2 ¿Cómo ha contribuido el sistema de protección social a las respuestas a emergencias? | 18 |
| 4.3 Hallazgos principales | 22 |
| 5 Recomendaciones | 24 |
| Referencias bibliográficas | 27 |
| Anexo A Lista de entrevistados | 29 |

Lista de tablas, figuras y recuadros

| | |
|--|----|
| Tabla 1: Características principales del CAS y el Kore Lavi | 7 |
| Tabla 2: Comparación de metodologías de focalización utilizadas por el Kore Lavi en la respuesta frente a la sequía y el huracán | 19 |
| Figura 1: Tipología de la protección social en Haití | 5 |
| Figura 2: Tipología de la preparación del sistema para una protección social reactiva frente a emergencias | 9 |
| Figura 3: Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias | 11 |
| Figura 4: Ejemplo del proceso de focalización con base en la comunidad utilizado por CARE luego del huracán Matthew | 17 |
| Recuadro 1: Registro social y registro integrado de beneficiarios en Haití | 7 |
| Recuadro 2: Respuesta del Kore Lavi a la sequía de 2015-2016 | 19 |

Lista de abreviaturas

| | |
|----------|---|
| ACF | <i>Action Contre la Faim</i> (Acción contra el Hambre) |
| ADB | Banco Asiático de Desarrollo |
| AISS | Asociación Internacional de la Seguridad Social |
| ALC | América Latina y el Caribe |
| CAS | <i>Caisse d'Assistance Sociale</i> (Fondo de Asistencia Social) |
| CASSI | CAS (registro integrado de beneficiarios) |
| CCRIF | Mecanismo de Seguro de Riesgo para Catástrofes en el Caribe |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CFW | dinero por trabajo |
| CNSA | <i>Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire</i> (Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria) |
| CCPC | Comisión Comunal de Protección Civil |
| CCC | Comisiones de Coordinación Comunitaria |
| CONAHRAN | Consejo Nacional para la Rehabilitación de Personas con Discapacidad |
| DAES | Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU |
| DEVCO | Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión |
| DPC | <i>Direction de la Protection Civile</i> (Dirección de Protección Civil) |
| ECHO | Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea |
| EPT | <i>Education Pour Tous</i> (Educación para Todos) |
| FAES | <i>Fond d'Assistance Economique et Sociale</i> (Fondo de Asistencia Económica y Social) |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FFP | Alimentos para la Paz |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| HDVI | índice de carencias y vulnerabilidad de Haití |
| HTG | gourde (moneda oficial) |
| IFRC | Federación Internacional de la Cruz Roja |
| IBESR | Instituto de Bienestar Social e Investigación |

| | |
|--------|---|
| INFP | Instituto Nacional de Capacitación Vocacional |
| MARNDR | <i>Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural</i> (Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural) |
| MAST | <i>Ministère des Affaires Sociales et du Travail</i> (Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo) |
| MCNH | nutrición y salud materno infantil |
| MEF | <i>Ministère de l'Economie et des Finances</i> (Ministerio de Economía y Finanzas) |
| MENFP | <i>Ministère de l'Education et de la Formation Professionnelle</i> (Ministerio de Educación y Formación Profesional) |
| MICT | <i>Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales</i> (Ministerio del Interior y las Comunidades Territoriales) |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OCHA | Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU |
| OFATMA | <i>Office d'Accident du Travail, Maladie et Maternité</i> (Oficina de Accidentes Laborales, Enfermedad y Maternidad) |
| OFDA | Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONA | <i>Office National d'Assurance Vieillesse</i> (Oficina del Seguro de Vejez) |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OPM | Oxford Policy Management |
| PBI | producto bruto interno |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PNCS | <i>Programme Nationale de Cantines Scolaires</i> (Programa Nacional de Comedores Escolares) |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PSUGO | <i>Programme de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire</i> (Programa de escolarización universal, gratuita y obligatoria) |
| RSU | <i>Registre Social Unifié</i> (registro social unificado) |
| RUB | <i>Registre Unique de Bénéficiaires</i> (registro social de beneficiarios) |
| SIMAST | <i>Système d'Information du MAST</i> (registro integrado de beneficiarios del MAST) |
| SPIAC | Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social |

| | |
|--------|--|
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |
| VSLA | Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos |
| WV | World Vision |

1 Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, dentro de las esferas de la asistencia humanitaria y de desarrollo, los prometedores vínculos que existen entre la protección social, la gestión del riesgo de desastres,³ la adaptación al cambio climático, la resiliencia y la asistencia humanitaria en las respuestas a emergencias. Este reconocimiento fue expresado de manera clara, por ejemplo, en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, cuando el Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social (SPIAC, por sus siglas en inglés)⁴ se comprometió a “respaldar la expansión y el fortalecimiento de los sistemas de protección social para seguir ocupándose de las vulnerabilidades crónicas y extender el uso de la protección social como medio para responder a choques y crisis prolongadas”. Del mismo modo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible apunta claramente hacia la creación de sistemas de protección social para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas.

En América Latina y el Caribe (ALC), los desastres de origen natural han sido más y más frecuentes desde la década de 1960: de 19 por año en la década de 1960 a 68 por año en la primera década del siglo XXI (CEPAL, 2015). Por esta razón, adoptar medidas de mitigación, junto con medidas económicas y sociales, para reducir la exposición de la población a los desastres y restaurar la infraestructura es cada vez más indispensable.

Al mismo tiempo, los sistemas de protección social en ALC han evolucionado y se han expandido mucho en las últimas décadas y, por ejemplo, el porcentaje del producto bruto interno (PBI) destinado a la inversión pública social aumentó de 15% en 2000 a 19,1% en 2012 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2015). Las transferencias monetarias ya son parte de casi todos los sistemas de protección social de los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2015), y la región de ALC fue pionera en el desarrollo de sofisticados programas con objetivos múltiples, como las transferencias monetarias condicionadas, que han sido reproducidas en todo el mundo. La proporción de la población beneficiada por las transferencias monetarias condicionadas en ALC, por ejemplo, aumentó de 5,7% a 21,1% entre 2000 y 2012 (CEPAL, 2015).

Desde esta perspectiva, sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala parecen constituir una oportunidad única para colaborar con las respuestas a choques en ALC. Sin embargo, es posible que existan tensiones en los objetivos, las poblaciones objetivo y los procesos operativos de los sistemas de protección social y los de las intervenciones humanitarias. Esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas de asistencia durante una emergencia.

Haití enfrenta desafíos de desarrollo más severos que otros países de ALC. No solo es el país más pobre del hemisferio occidental, sino también uno de los más expuestos a desastres en el mundo (Universidad de Naciones Unidas, 2016; Banco Mundial, 2015). Esta situación exige que se lleve a cabo un estudio para evaluar si la protección social puede tener un rol en la respuesta a emergencias en Haití.

³ La gestión del riesgo de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir el riesgo existente de desastres y manejar el riesgo residual, contribuyendo al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de pérdidas ante los desastres (UNISDR, 2009).

⁴ El SPIAC-B es un mecanismo de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo mejorar la coordinación y defensa global de los problemas de protección social y coordinar la cooperación internacional en las acciones que cada país demanda. El directorio del SPIAC está presidido por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y cuenta con representantes del Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ONU-HABITAT, UNICEF, ONU Mujeres, Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y otros.

El caso de estudio de Haití forma parte de una investigación más amplia, el **Estudio sobre protección social reactiva ante emergencias en América Latina y el Caribe**, encargado por el PMA y llevado a cabo por Oxford Policy Management (OPM), junto con el PMA. El estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región y el marco teórico para el estudio (Beazley *et al.*, 2016), seis casos de estudio (Ecuador, Guatemala, República Dominicana, Perú, El Salvador y Haití) y un informe final con recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en ALC.

El objetivo del estudio es generar evidencia e informar acerca de cómo mejorar la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles. La principal pregunta de investigación del estudio es: **“¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?”**.

Esta pregunta se analiza en el contexto de la respuesta al huracán Matthew, que afectó las zonas costeras del noroeste, el suroeste y el sur de Haití la noche del 4 de octubre de 2016, y que resultó ser la mayor emergencia humanitaria desde el terremoto de 2010 (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA], 2016). Sin embargo, también se tuvo en cuenta la respuesta a la sequía de 2015-2016, durante la cual casi el 90% de los agricultores perdieron su cosecha de primavera/verano en las zonas más afectadas (CNSA, 2015), y la respuesta al terremoto de 2010 cuando fue posible.

La sección que sigue, al término de esta breve introducción, describe el contexto en términos de pobreza, vulnerabilidad y protección social en Haití. En la sección 3, se presentan la metodología y el marco teórico empleados. En la sección 4, se analiza el papel de la protección social en la respuesta a emergencias, desde su preparación hasta la respuesta en sí. Por último, en la sección **Error! Reference source not found.** se ofrecen sugerencias cuyo objetivo es hacer que el sistema de protección social responda mejor a emergencias.

2 Pobreza, vulnerabilidad y protección social en Haití

En esta sección, describimos brevemente en primer lugar el contexto de pobreza y vulnerabilidad en Haití y luego el sistema de protección social y su evolución los últimos años.

2.1 Pobreza y vulnerabilidad

El perfil de pobreza de Haití difiere de la mayoría de los indicadores de ALC. A diferencia del resto de la región, el crecimiento económico continúa desacelerándose (de 2,8% en el año fiscal 2014 a 1,2% en 2015) debido a los bajos niveles de inversión y a un entorno político inestable. **Haití se mantiene como el país más pobre de ALC y uno de los más pobres del mundo.** Se estima que más de 6 millones de los 10,4 millones (59%) de haitianos viven bajo la línea nacional de pobreza de USD 2,42 por día, y que más de 2,5 millones (24%) viven bajo la línea nacional de pobreza extrema de USD 1,23 por día.⁵ Con un desempleo de casi 40%, el Índice de Desarrollo Humano de Haití fue 0,493 en 2015, lo que ubicó al país en el puesto 163 del ranking constituido por 188 países.⁶

La población de Haití también es una de las más expuestas a los desastres de origen natural a nivel mundial. De hecho, Haití tiene un número de desastres por km² mayor que el promedio de los países del Caribe (Banco Mundial, 2015). Estos desastres tienden a afectar de forma desproporcionada a las poblaciones ubicadas en las zonas propensas a inundaciones y las zonas costeras. En el caso de las tormentas tropicales, por ejemplo, casi la mitad de los daños y las pérdidas de sectores productivos se ha concentrado en el sector agrícola, tal como ocurrió con el huracán Matthew, que azotó el país el 4 de octubre de 2016. En general, según información histórica disponible, se estima que los desastres relacionados con el estado del tiempo han causado daños y pérdidas por un total de aproximadamente el 2% del PBI en promedio por año durante el período 1975-2014 (Banco Mundial, 2015).

El gasto público en sectores clave como salud, educación y protección social sigue siendo limitado, lo que repercute de manera negativa en la capacidad del gobierno para prestar servicios y ofrecer igualdad de oportunidades a la población. La disponibilidad limitada de estos servicios públicos básicos genera una carga financiera alta para los hogares, que a menudo tienen que gastar sus escasos recursos en servicios privados. Como consecuencia, **los logros en el desarrollo del capital humano están estrechamente vinculados con los ingresos de los hogares**, apoyados por acciones de organismos no gubernamentales, que cada vez asumen más roles tradicionalmente desempeñados por el Estado, incluso la prestación de servicios básicos como salud y educación (Banco Mundial, 2015). En este contexto, los analistas también señalan la **ausencia de un contrato social entre el Estado y los ciudadanos** (Lamaute-Brisson, 2013).

2.2 Protección social

Aunque las instituciones de seguridad social de Haití se establecieron a finales de los años sesenta, tardó en desarrollarse un sistema integral de protección social, y este sigue siendo débil en la actualidad. Hasta ahora, **no existe un marco legal dentro del cual considerar la protección social**, fuera de la ley orgánica del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (*Ministère des Affaires Sociales et du Travail*, MAST), el organismo nacional oficialmente responsable de proporcionar protección social en Haití. Sin embargo, con los años, una gran cantidad de instituciones

⁵ www.worldbank.org/en/country/haiti/overview (actualizado el 16 de septiembre de 2016; consultado el 24 de febrero de 2017).

⁶ <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/HTI> (consultado el 10 de abril de 2017).

gubernamentales se han vinculado a la protección social, en su mayoría a cargo del MAST y el Ministerio de Economía y Finanzas (*Ministère de l'Économie et des Finances*, MEF), aunque no exclusivamente (véase Lamaute-Brisson, 2013). Sin embargo, hay un proceso en curso para crear una estrategia nacional de protección social (Lamaute-Brisson, de próxima publicación).

Luego del terremoto de enero de 2010, la financiación internacional permitió al gobierno de Haití reforzar sus actividades de protección social mediante el lanzamiento, en 2012, de la estrategia nacional de asistencia social *Ede Pèp* (ayudar al pueblo), adoptando un enfoque de ciclo de vida con programas que van desde la asistencia social hasta el desarrollo de capacidades y la inclusión económica. Esto significó el auge de la inversión del gobierno de Haití en la protección social, que defendía, bajo la administración de Martelly, el ex primer ministro Lamothe, quien colocó al FAES,⁷ parte del MEF, bajo su propia supervisión para implementar los diversos programas de la *Ede Pèp*. Sin embargo, en la actualidad estos programas han desaparecido o están siendo eliminados por la volatilidad del financiamiento internacional y sobre todo por la falta de disponibilidad de los fondos de PetroCaribe.⁸

Estudios recientes demuestran que la prestación de protección social en Haití es inadecuada (Lamaute-Brisson, 2013; Lombardo, 2012). Los programas existentes se caracterizan por una cobertura limitada, a menudo son ad hoc, cubren áreas geográficas pequeñas o definidas estrechamente y están dispersos en numerosas instituciones (Banco Mundial *et al.*, 2014). La mayor parte de la asistencia continúa proporcionándose a través de remesas o el apoyo de iglesias, otros actores no gubernamentales y proyectos financiados por donantes. La poca capacidad de implementación característica de un país frágil como Haití se ve exacerbada por la multiplicidad de actores que actúan en la protección social.

Según el Banco Mundial (2014), “pocos de los pobres tienen acceso a la protección social o a las redes formales de seguridad. En primer lugar, el acceso a la seguridad social está fuera del alcance de la mayoría de los haitianos, en particular de los pobres. En segundo lugar, solo una pequeña parte de la población se beneficia de la protección social. Debido a la estrecha cobertura y a la limitada generosidad, los beneficios de la protección social son inadecuados y tienen un rol marginal en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y en la mejora de las oportunidades entre la población”.

Al igual que en el resto de la región, el sistema de protección social de Haití incluye esquemas contributivos y no contributivos (Figura 1). Dos instituciones se encargan de los esquemas contributivos de seguridad social: la Oficina del Seguro de Vejez (*Office National d'Assurance Vieillesse*, ONA), que se ocupa de las pensiones de los trabajadores del sector privado, y la Oficina de Accidentes Laborales, Enfermedad y Maternidad (*Office d'Accident du Travail, Maladie et Maternité*, OFATMA). Con **solo el 8% de la población de Haití trabajando en el sector formal**, la capacidad de ONA y OFATMA de recaudar ingresos fiscales suficientes para prestar servicios de calidad se ve socavada.

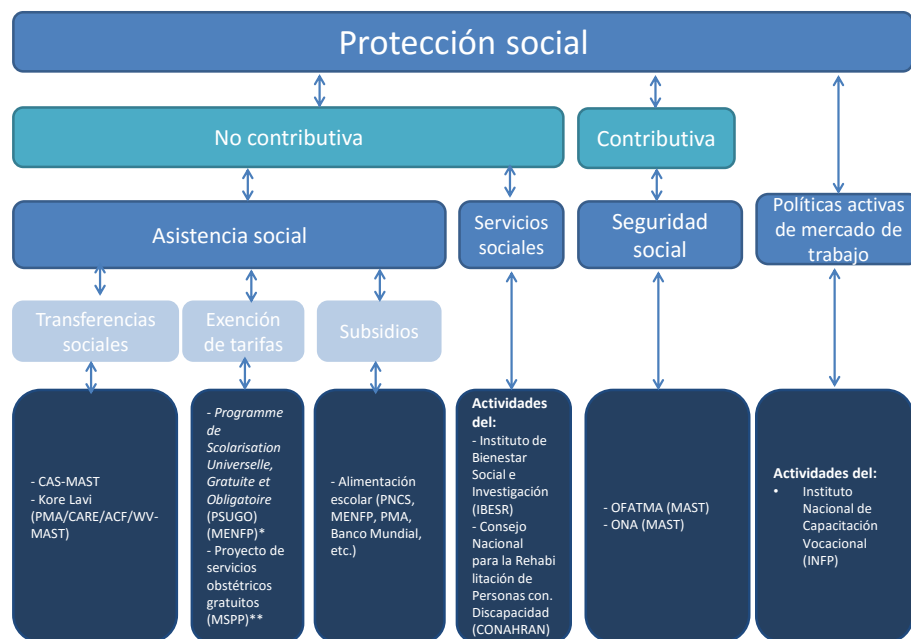
En términos de esquemas no contributivos, que constituyen el foco de nuestro análisis, **el programa de alimentación escolar es la mayor red de seguridad existente en Haití**. Hoy en día, lo implementan varios actores y lo coordina el Programa Nacional de Comedores Escolares

⁷ Creado en 1990, el FAES se encarga de canalizar fondos de donantes multilaterales a proyectos comunitarios para ampliar el acceso de la población a los servicios sociales, económicos y financieros, así como para fortalecer las capacidades locales y nacionales en materia de gobierno (Lamaute-Brisson, 2015).

⁸ PetroCaribe es una alianza entre Venezuela y muchos países del Caribe, según la cual se puede comprar gasolina a Venezuela a tasas preferenciales, parte por adelantado y parte a través de un acuerdo de financiamiento de una generación con una tasa de interés mínima luego de un período de gracia de uno o dos años.

(*Programme National des Cantines Scolaires*, PNCS). Además, existen **dos programas de transferencias sociales**. El Fondo de Asistencia Social (**Caisse d'Assistance Sociale**, CAS) está a cargo del MAST y se financia con un impuesto sobre los salarios, y el **Kore Lavi** está a cargo de un consorcio compuesto por CARE, Acción contra el Hambre (*Action contre la Faim*, ACF), el PMA y World Vision (WV), bajo la supervisión del MAST, con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés).

Figura 1: Tipología de la protección social en Haití



*Exento de tarifas/subsidiados **Se están eliminando.

Fuente: Autor (basado en la tipología de protección social de OPM de 2016)

Alimentación escolar

Creado en 1997 bajo la supervisión del Ministerio de Educación y Formación Profesional (*Ministère de l'Éducation et de la Formation Professionnelle*, MENFP), el PNCS tiene una doble misión: en primer lugar, la gestión de los comedores de las escuelas públicas y, en segundo lugar, la coordinación y regulación de todas las intervenciones de donantes y ONG de la zona. Los tres principales programas de alimentación escolar coordinados por el PNCS son los siguientes:⁹

- En línea con su primer objetivo, el PNCS atiende directamente unos 150.000 niños escolares a nivel nacional, con el financiamiento de los gobiernos de Francia y Taiwán, así como el propio.
- Educación para Todos (*Education Pour Tous*, EPT), implementado por el MENFP, cubre aproximadamente 150.000 niños escolares y lo financian el Banco Mundial, Canadá y otros.
- El programa de alimentación escolar del PMA atiende a más de 410.000 niños escolares en unas 1.400 escuelas en el país. El principal programa opera en 9 de los 10 departamentos, incluidos Grand'Anse y Nippes, ambos afectados fuertemente por el huracán Matthew.

⁹ Véase la primera Política y Estrategia Nacional de sobre Alimentación Escolar de Haití en <http://www.menfp.gouv.ht/Doc-Alimentation-Scolaire.html>.

Transferencias sociales

Financiada por una tasa del 1% sobre los salarios, la principal actividad del CAS es la implementación de un programa de transferencias sociales dirigido a las poblaciones consideradas vulnerables por edad avanzada, discapacidad o por haber quedado huérfanas. Además, el CAS también posee comedores comunitarios y apoya a los centros de salud locales.¹⁰

El programa de transferencias sociales del CAS se basa en la información proporcionada por la propia población, con un proceso de selección que no es completamente claro ni transparente, y que tiene un fuerte sesgo urbano. El CAS llega a unos 15.000 haitianos vulnerables mediante transferencias monetarias que se realizan por medio de una distribución mensual de cheques en la oficina central de Puerto Príncipe. También se informa que el CAS está politizado y que está sufriendo posibles fugas (Lamaute-Brisson, 2015).

Kore Lavi busca establecer un sistema de asistencia social replicable, con el objetivo de reducir la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, y al mismo tiempo generar resiliencia.

Con el financiamiento de la USAID e implementado por ACF, CARE, el PMA, WV y el MAST, el Kore Lavi opera en 24 comunas en los departamentos de Artibonito, el Centro, el Noroeste y el Sudeste, y gira en torno a cuatro objetivos principales:

- 1) Realizar encuestas domiciliarias y establecer un sistema de gestión de la información para ocuparse de la focalización, el monitoreo y la coordinación con otras intervenciones (SIMAST);
- 2) Repartir cupones de alimentos a unos 18.000 hogares y lograr su inclusión gradual en las Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos (VSLA, por sus siglas en inglés);
- 3) Ofrecer suplementos nutricionales a mujeres embarazadas o lactantes, y a niños menores de dos años (nutrición y salud materno infantil, MCNH, por sus siglas en inglés); y
- 4) Lograr la institucionalización del programa en los organismos gubernamentales y locales.

El Kore Lavi aún tiene un enfoque geográfico y alcance limitados (véase la tabla 1 a continuación), y cubre solo un 10% de los hogares más vulnerables encuestados.

¹⁰ <http://primature.gouv.ht/?p=2859>.

Tabla 1: Características principales del CAS y el Kore Lavi

| | CAS | Kore Lavi |
|-------------------------|---|---|
| Implementación | MAST | CARE, ACF, PMA, WV, MAST |
| Financiamiento | Gobierno de Haití | USAID |
| Focalización | Personas de edad avanzada, discapacitados y huérfanos | Hogares con bajo puntaje en el índice de carencias y vulnerabilidad de Haití (HDVI, por sus siglas en inglés) |
| Base de datos | CASSI (desarrollada por SIMAST) | SIMAST |
| Cantidad/mes | HTG 1.500 (USD 25) en efectivo | HTG 1.500 (USD 25) en cupones de alimentos |
| Número de beneficiarios | 15.000 | 18.000 cupones de alimentos 37.000 MCNH 32.000 miembros de VSLA |
| Enfoque geográfico | Urbano | Rural |
| Alcance | Nacional | Meseta central, Sudeste, Artibonito, Noroeste, Oeste (La Gonâve) |

Fuente: Entrevistas a informantes clave.

Con el tiempo, las intenciones del MAST de absorber la implementación del Kore Lavi han crecido y, aunque tanto el programa como el MAST deban fortalecerse antes de que esto ocurra, las perspectivas de institucionalización del programa son prometedoras. Es más, hoy en día, el Kore Lavi parece ser el único programa que tiene el potencial, en términos de financiamiento previsible (de la USAID y con actividades complementarias nacidas del Undécimo Fondo Europeo de Desarrollo de la Unión Europea) y procesos de implementación, para desarrollarse y convertirse en un sistema de protección social de largo plazo que podrá responder a emergencias.

Recuadro 1: Registro social y registro integrado de beneficiarios en Haití

Los últimos años, las políticas nacionales y mundiales de protección social se han enfocado cada vez más en los sistemas, incluidas la integración de datos y la gestión de la información entre los programas y más allá. Según el contexto del país y de los objetivos deseados, existen tres enfoques principales (y potencialmente superpuestos) para desarrollar un sistema integrado para la gestión de la información. Los definimos a continuación:

1. **Registro social:** base de datos/registro que reúne y contiene información integrada (es decir, no específica de un programa) sobre los potenciales beneficiarios dentro del país. La función principal de los registros sociales es apoyar las fases de implementación del alcance, el ingreso/registro y la evaluación de las necesidades y condiciones para determinar la potencial elegibilidad para la inscripción en los programas sociales seleccionados.
2. **Registro integrado de beneficiarios:** base de datos/registro creada al integrar los sistemas de gestión de la información de los programas de diversos esquemas existentes, lo que significa que la integración solo se logra a través de datos e información de los beneficiarios. El objetivo principal de esta integración es ofrecer coordinación y supervisión, e integrar determinadas operaciones y servicios. Este enfoque no es adecuado para la focalización, ya que solo incluye a los beneficiarios.
3. **Registro virtual:** registro (no necesariamente físico) creado al asegurar la interoperabilidad de las bases de datos existentes a través del acceso a servicios web. Vinculado a un registro nacional de personas y/o un registro civil, este enfoque puede asegurar una visión integral (100% de la población),

intersectorial y “proactiva” (relacionada con eventos del ciclo de vida) de la población de un país, que puede usarse para la protección social.

Uso de los datos para responder a emergencias

Por más importante que sea el rol de los **registros sociales** en este contexto, cabe destacar que **no siempre son adecuados para apoyar la expansión horizontal o el respaldo**. Esto se debe a la naturaleza propia de las emergencias, que pueden afectar a hogares de todo el espectro social y alterar el perfil de pobreza de las áreas afectadas.

Entre los factores clave que determinan la utilidad de los registros sociales existentes para responder a emergencias se encuentran los siguientes:

- Representación de **una imagen suficientemente general de la población de un país**. Esto ocurre en los casos en que a) se aplica una encuesta censal a todos los hogares (no solo a aquellos identificados previamente como pobres, como en Indonesia); o b) cuando el intercambio de datos procedente de fuentes de datos administrativos completa el registro con información relevante de todos los ciudadanos.
- Inclusión de **información para los beneficiarios actuales** (por ejemplo, aquellos ya clasificados como pobres y seleccionados como elegibles para los programas de asistencia social) **y los potenciales beneficiarios** (por ejemplo, aquellos que están cerca de la pobreza). Este es el caso de los registros integrados de beneficiarios, por ejemplo.
- Almacenamiento de datos **útiles y relevantes para evaluar las vulnerabilidades contextuales luego de un choque**. Por ejemplo, tal vez no sea el caso de los registros que recopilan datos de fuentes administrativas existentes (por ejemplo, los datos sobre los niveles de consumo, la seguridad alimentaria, la propiedad de activos, etc.). Por otro lado, los datos georreferenciados podrían ser particularmente útiles. Para recopilar información relevante tal vez se necesite una colaboración previa con la autoridad nacional en la gestión de desastres y organismos humanitarios.
- **Contener información actualizada**, es decir, tener en funcionamiento una estrategia para actualizar la información, que sea frecuente, sólida y válida.

Datos integrados y gestión de la información para la protección social en Haití

La falta de datos completos de los hogares haitianos constituye un desafío importante a la hora de informar a los programas de desarrollo y asistencia social, y a la asistencia humanitaria. En la actualidad, el MAST posee la base de datos SIMAST, un amplio registro social que incluye más de 152.000 hogares, aproximadamente el 7% de la población de Haití. Del total de hogares registrados en el SIMAST, 18.200 también son beneficiarios del Kore Lavi. Al mismo tiempo, el Fondo de Asistencia Económica y Social, (*Fonds d'Assistance Economique et Sociale*, FAES) está desarrollando un registro único de beneficiarios (*Registre Unique des Bénéficiaires*, RUB), cuyo objetivo es convertirse en el registro social nacional con información de todas las bases de datos gubernamentales, reuniendo datos de la población e incluyendo programas de protección social. La interacción entre los dos para esbozar las medidas para el desarrollo ha sido limitada hasta el momento. Los actores institucionales involucrados deberían unir sus esfuerzos y diseñar una estrategia para crear un único registro social nacional e incorporarlo a la estrategia más amplia de protección social. Habría que fomentar una colaboración constructiva entre el MAST y el FAES, basada en los aspectos técnicos y metodológicos clave que se han desarrollado hasta ahora. Esto facilitaría la creación de un registro social nacional que sería bien aceptado por las principales partes interesadas e institucionalizado por el gobierno.

Fuente: Autor y Barca (2017).

3 Metodología de la investigación

En esta sección presentamos un marco teórico que permite comprender las dos dimensiones clave de un esquema de protección social frente a emergencias: la preparación y la capacidad de respuesta de un sistema. También presentamos las preguntas de investigación y describimos brevemente las herramientas y el trabajo de campo.

3.1 Marco teórico

3.1.1 Preparación del sistema

En este estudio, evaluamos el grado de preparación del sistema de protección social a partir de tres aspectos que son esenciales para una respuesta oportuna y eficaz: la **focalización**, la **entrega**, y la **coordinación** y el **financiamiento**. A continuación, describimos cada uno por separado. Aunque no son los únicos tres procesos involucrados en la preparación eficaz, la experiencia internacional y la literatura destacan lo cruciales que son (Bastagli, 2004; OPM, 2016).

Figura 2: Tipología de la preparación del sistema para una protección social reactiva frente a emergencias



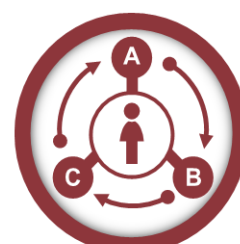
Focalización

Selección de beneficiarios



Entrega

Transferencia en efectivo, especie u otros



Coordinación y financiamiento

Alineamiento de recursos y actores para una respuesta integral

Fuente: Autor.

Sistema de focalización

Los programas de protección social suelen depender de diversos mecanismos de focalización, incluidas las focalizaciones demográfica, geográfica y con base en niveles de pobreza. Muchos de estos mecanismos están diseñados para detectar condiciones establecidas –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y se basan en el uso de registros administrativos y encuestas domiciliarias. En consecuencia, no se consideran herramientas para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de vida. Para ser eficaces en la respuesta a emergencias, es necesario involucrarse en la fase de planificación y preparación en la evaluación de las herramientas de focalización existentes y luego adaptarlas o crear nuevos sistemas complementarios para poder llegar a los damnificados por distintos tipos de choques.

Mecanismo de entrega

Por supuesto que la entrega rápida de beneficios, ya sea en efectivo o en especie, es crucial para un apoyo eficaz. Durante una emergencia, la capacidad de entrega se ve desafiada por la urgencia de la situación, las limitaciones impuestas por el choque en cuestión (como el colapso de la infraestructura) y la coordinación de los diferentes actores (Bastagli, 2014). Los mecanismos de

entrega implementados por los esquemas de protección social suelen incluir transferencias manuales, entregas por medio del sistema bancario, dinero móvil y otros tipos de pagos electrónicos.

Coordinación y financiamiento

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

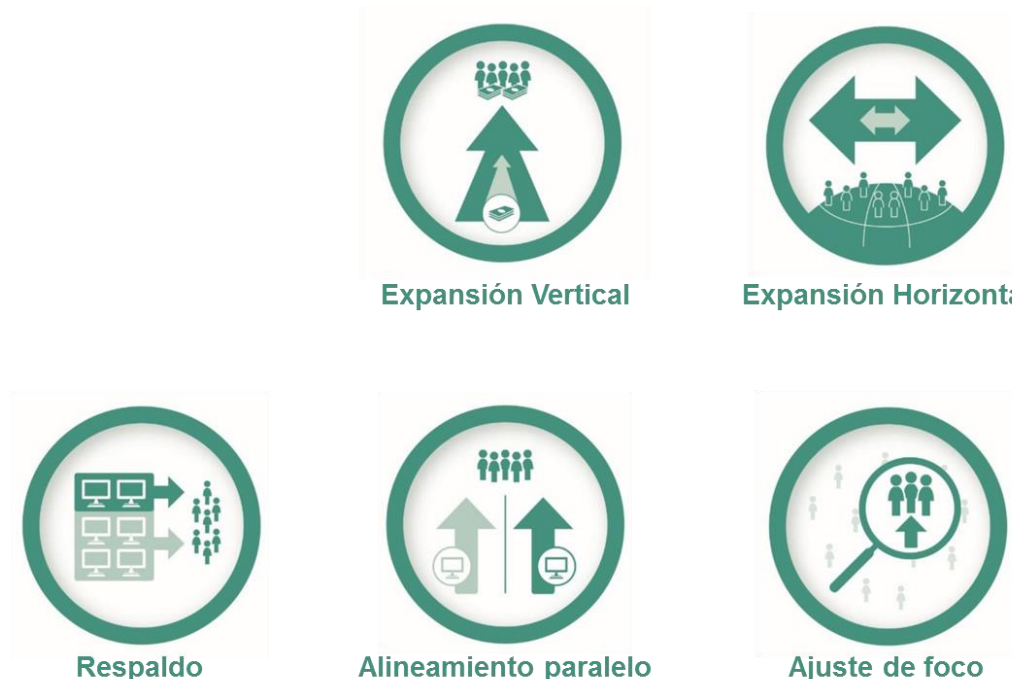
Sin embargo, el desafío de coordinar a estos actores no debe ser subestimado. Los sectores de la protección social y la gestión del riesgo de desastres no solo tienen objetivos y poblaciones objetivo diferentes (con algunas áreas de intersección, aunque no todas se cruzan) y metodologías y tradiciones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

3.2 Respuesta del sistema

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

1. **Expansión vertical:** aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente:
 - ajuste de los montos o valores de las transferencias;
 - introducción de pagos o transferencias extraordinarios.
2. **Expansión horizontal:** agregar nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente:
 - ampliación de la cobertura geográfica de un programa o sistema existente;
 - campaña extraordinaria de inscripción;
 - modificación de las reglas de elegibilidad;
 - flexibilización de los requisitos o las condicionalidades para facilitar una mayor participación.
3. **Respaldo:** respuesta en la que los gobiernos o los actores humanitarios utilizan parte del marco administrativo del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia.
4. **Alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible a un sistema de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro; y
5. **Ajuste de foco:** ajustar un sistema de protección social para refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque.

Figura 3: Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias



Fuente: OPM (2015).

3.3 Preguntas de investigación

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

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

3.4 Herramientas de investigación y trabajo de campo

La investigación consistió en tres fases: revisión de la literatura, trabajo de campo y análisis. En relación con la primera fase, realizamos un análisis exhaustivo de la legislación, los planes y estrategias de las políticas, los manuales de operaciones, los informes periódicos y las revisiones y evaluaciones de los programas. Nuestro marco teórico y las preguntas de investigación presentadas anteriormente guiaron la revisión. Este análisis se basa en la revisión de la literatura acerca de las experiencias en ALC realizada como parte de este trabajo (Beazley *et al.*, 2016) y la revisión de la literatura mundial realizada por OPM (OPM, 2016).

El trabajo de campo se llevó a cabo del 23 de enero al 3 de febrero de 2017. El equipo de investigadores estuvo a cargo de Kokoévi Sossouvi (OPM) e integrado por Alessio Orgera (PMA). También se contó con el apoyo de Félix-Antoine Véronneau (PMA). La investigación se realizó en Puerto Príncipe y en el área afectada por el huracán Matthew alrededor de Jérémie (Grand'Anse), tradicionalmente el granero del país. Las herramientas de investigación utilizadas fueron:

- **Observación directa:** La observación directa implica el estudio de determinados eventos, espacios y comportamientos en forma directa y en “tiempo real”, lo cual significa que el investigador se vuelve parte del entorno que está estudiando. En este sentido, el equipo de investigación visitó la *localité* de Lori en la *section communale* de Marfranc, en la comuna de Jérémie (departamento de Grand'Anse). No pudimos viajar a Les Cayes, en el departamento del Sur, debido al tiempo limitado disponible y las incertidumbres en relación con el acceso por carretera. Entendemos que la respuesta se implementó de manera similar en estos dos lugares designados como los más afectados por el huracán.
- **Entrevistas con informantes clave:** Se priorizó para las entrevistas a los informantes clave del consorcio del Kore Lavi, incluidos el MAST, el PMA, ACF y WV, pero también de instituciones del gobierno de Haití como el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (*Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural*, MARNDR), la DPC y autoridades locales; actores del sistema de las ONU, incluidos el PMA, la OCHA, el PNUD, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la OIT; y la comunidad de ayuda internacional, así como las comunidades afectadas. Las entrevistas con informantes clave son útiles para triangular hallazgos de otras fuentes de datos y generar preguntas, ya que los informantes clave pueden compartir información que la mayoría de las personas desconocen. Los datos se reunieron mediante entrevistas semiestructuradas, complementadas con herramientas seleccionadas.

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

La tercera fase consistió en analizar los datos recopilados y los hallazgos de la revisión de la literatura y responder las preguntas de investigación. Los resultados preliminares se compartieron con el personal del PMA de la oficina regional y otras oficinas de la región con el objetivo de reunir comentarios para ayudar a identificar otras áreas que requieren cobertura. Este informe, que ha sido revisado por colegas, es el resultado de esta investigación.

4 El rol de la protección social en la respuesta a emergencias

4.1 ¿Qué tan preparado estaba el sistema de protección social para responder a las emergencias?

La investigación mundial y regional sobre la protección social reactiva frente a emergencias confirma que **los sistemas maduros de protección social tienden a desempeñar papeles más efectivos en la respuesta a emergencias** (Beazley *et al.*, 2016; OPM, 2016). Sistemas, procesos y capacidad administrativa más sólidos, una mayor cobertura, una variedad más amplia de servicios y un mayor nivel de integración permiten que los sistemas tengan un mayor alcance o se refocalicen cuando se produce un choque. Los sistemas de protección social más incipientes, que tienen una cobertura baja, procesos y sistemas operativos débiles, poca tracción política y apoyo de contribuyentes, son más limitados en la respuesta a emergencias.

La fragilidad que experimenta Haití plantea desafíos adicionales al diseño y la implementación de intervenciones de protección social eficaces y sostenibles (Banco Mundial *et al.*, 2014). Los hogares que enfrentan una combinación de necesidades agudas y crónicas requieren una combinación de respuestas flexibles de corto plazo e intervenciones de largo plazo. Sin embargo, hasta el momento, el abordaje se ha centrado principalmente en la respuesta a la emergencia y no en sentar las bases de un sistema de protección social a largo plazo; los esfuerzos en curso para desarrollar una estrategia nacional de protección social podrían sentar las bases adecuadas (Lamaute-Brisson, de próxima publicación).

Esta falta de una base sólida, la fragmentación del sector, la escasez de sistemas sólidos con alta cobertura y la falta de una plataforma de entrega de efectivo constituyen un desafío para el rol de la protección social en las respuestas a choques. Además, las medidas para que este incipiente sistema nacional de protección social sea más reactivo a los choques han sido limitadas, salvo por los recientes esfuerzos de los miembros del consorcio del Kore Lavi (véase Zuodar, 2016).

Con base en el marco teórico descrito en la sección 3.1, enfocamos nuestro análisis de la preparación del sistema en **tres aspectos clave: la coordinación y financiamiento, el sistema de focalización y los mecanismos de entrega.**

En términos de preparación, **es necesario hacer una distinción entre las emergencias de inicio lento (por ejemplo, una sequía, una crisis económica o política, etc.) y las de inicio rápido (por ejemplo, un huracán, un terremoto, etc.).** Este último subconjunto se puede desglosar, además, en desastres con señales de alerta, como un huracán o algunas erupciones volcánicas, y aquellos que, a pesar de que se sepa que son probables, ocurren de maneras más inesperadas, como un terremoto. De hecho, el nivel de preparación es siempre una función de la probabilidad de que ocurra un determinado evento. La distribución previa de provisiones, además de protocolos de emergencia, son actividades típicas para las emergencias de inicio rápido “predecibles”, mientras que para las emergencias “impredicibles”, como los terremotos, suele haber planes de contingencia que establecen protocolos de respuesta.

Cuando el terremoto azotó Haití en 2010, el programa de alimentación escolar ya era la red de asistencia social más importante del país. Había pocos programas de asistencia social a cargo del

MAST, la mayoría de los cuales ya no existe;¹¹ el CAS es el principal de los aún vigentes. El Kore Lavi no había comenzado. Si bien hay evidencia de algunas respuestas (por ejemplo, la alimentación que el PMA proporcionó a los niños y los comedores comunitarios operados por el CAS), no hay en la literatura mucha información sobre la preparación del sistema de protección social antes del terremoto. Tal vez esto se deba a que el terremoto fue muy inesperado. Por eso, nuestro enfoque estará puesto en la sequía de 2015-2016 y el huracán Matthew.

4.1.1 Coordinación y financiamiento

En Haití, el nivel máximo de responsabilidad institucional para la reducción y gestión del riesgo de desastres recae en el Ministerio del Interior y las Comunidades Territoriales (*Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales*, MICT). Dentro del MICT, la Dirección de Protección Civil (*Direction de la Protection Civile*, DPC) se ocupa de la coordinación de las actividades de respuesta frente a desastres y la promoción de la gestión del riesgo (Federación Internacional de la Cruz Roja [IFRC], 2015). Por lo tanto, los actores de respuesta humanitaria y de protección social esperan indicaciones de la DPC luego de una emergencia.

Sin embargo, la DPC no coordina todas las respuestas. Por ejemplo, cuando se trata del sector de seguridad alimentaria, la Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria (*Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire*, CNSA), adscrita al Ministerio de Agricultura, se convierte en el punto focal durante los desastres de inicio lento, como las sequías y las enfermedades de cultivos o ganado. Por lo tanto, los agentes de seguridad alimentaria no suelen trabajar en estrecha colaboración con la DPC. Esto limita la coordinación y coherencia entre los sectores de cualquier respuesta a una emergencia.

Cada año, la DPC lleva a cabo su ejercicio anual de simulacro de rutina, en el que participan diversos actores humanitarios en el diseño de planes de contingencia. Esto también ocurrió antes del huracán Matthew. Sin embargo, todos los informantes entrevistados comentaron que **el nivel de devastación causada por el huracán superó en muchos aspectos la capacidad de la DPC para coordinar la respuesta.**

Debido a la ausencia de un marco legal formal, el papel de liderazgo general de la DPC ha sido polémico (Grünwald y Schenkenberg, 2016). Haití no tiene una ley nacional de desastres y, como resultado, la DPC carece de una base legal o de un lugar en el presupuesto nacional.

Además, las pruebas también sugieren que la DPC tiene una capacidad limitada en términos de actividades de planificación; la evaluación en tiempo real del huracán Matthew,¹² por ejemplo, apunta a una serie de problemas en la gestión de la información (en especial la recolección), donde se utilizaron cifras inexactas de planificación (por ejemplo, cálculos inflados o números obsoletos) (Grünwald y Schenkenberg, 2016). En el mismo sentido, las partes interesadas y la evaluación en tiempo real informaron problemas con la gestión de la información los días previos al huracán.

En general, hay poca evidencia de la coordinación horizontal e interministerial del gobierno en la preparación para responder a emergencias. Esto representa un desafío a la hora de

¹¹ El pilar de asistencia social tenía tres ejes, coordinados por el MAST: (i) Las viviendas sociales administradas por la Empresa Pública de Producción de Vivienda Social (*Entreprise Publique de Production de Logement Social*) y la Unidad de Construcción de Viviendas y Edificios Públicos (*Unité de Construction de Logement et Bâtiments Publics*), supervisada por el Primer Ministro, tenían una misión similar; (ii) las transferencias monetarias directas a personas desfavorecidas, a cargo del CAS; y (iii) el apoyo a personas con discapacidad a través del Consejo Nacional para la Rehabilitación de Personas con Discapacidad (*Conseil National pour la Réhabilitation des Handicapés*). Véase Lamaute-Brisson, 2013.

¹² <http://www.alnap.org/resource/23920>

asegurar que la protección social, así como otros sectores, contribuyen a la respuesta frente a emergencias. La coordinación con la protección civil y los organismos humanitarios es de suma importancia.

En relación con la planificación sectorial de la respuesta a emergencias, también son limitadas la preparación y la claridad de los roles y responsabilidades de los grupos de trabajo sectoriales (Grünewald y Schenkenberg, 2016). Cada uno de los respectivos ministerios (o departamentos gubernamentales) actúa como presidente del grupo de trabajo sectorial pertinente. Por ejemplo, la CNSA está a cargo de la seguridad alimentaria, y el Ministerio de Salud Pública y Población se ocupa de la coordinación sanitaria. La eficacia de estos grupos de trabajo sectoriales depende, en la práctica, de las capacidades de los ministerios a cargo, que varían.

En lo que respecta al Grupo de Trabajo de Transferencias en Efectivo, cabe señalar que el papel de liderazgo del MAST no se planeó antes de la respuesta ni se formalizó durante esta. La participación del MAST en el Grupo de Trabajo de Efectivo tuvo la ventaja de crear una plataforma para CARE y el PMA, los dos principales actores involucrados en las transferencias monetarias, para coordinar más de cerca su respuesta (Grünewald y Schenkenberg, 2016). Sin embargo, por diversas razones, las medidas de coordinación entre los diferentes actores no lograron aunar una estrategia de respuesta. Después de una primera fase de tres meses de respuesta general en especie, utilizando las provisiones previamente distribuidas, se implementaron modalidades de asistencia divergentes incluso en algunas comunidades vecinas.

A pesar de los esfuerzos para coordinar el trabajo entre los organismos de ayuda y las autoridades locales, al parecer la urgencia de las emergencias socava este limitado trabajo de preparación. En el caso del huracán Matthew, el proceso de coordinación a nivel departamental y local fue evaluado como “una mezcla de experiencias” (Grünewald y Schenkenberg, 2016). Por ejemplo, la evaluación en tiempo real indica que los alcaldes desempeñaron un papel significativo, con resultados positivos y menos positivos, y que precisamente para evitar la “politización” de la ayuda, en muchos lugares los organismos pasaron por alto el nivel municipal y se dirigieron directamente a los niveles administrativos subcomunales y comunitarios.

En relación con el financiamiento de la protección social reactiva frente a emergencias, las expansiones han sido financiadas en gran medida por organismos humanitarios y donantes. No hay fondos de contingencia para la expansión de los esquemas de protección social del gobierno. Más allá del sector de protección social, la respuesta y recuperación frente a emergencias en Haití está financiada en gran parte por organismos humanitarios y donantes, y por el Mecanismo de Seguro de Riesgo para Catástrofes en el Caribe (CCRIF, por sus siglas en inglés). Por ejemplo, el CCRIF otorgó USD 20 millones y USD 7,7 millones luego de los desastres del huracán Matthew y el terremoto de 2010.

Por último, en relación con los planes de preparación para financiar las respuestas a través de la protección social, cabe señalar que **los fondos de contingencia permitieron que el Kore Lavi se expandiera**. Si bien el MAST no tenía fondos para ampliar el CAS de ninguna manera, la asignación de recursos financieros con la implementación de los miembros del consorcio del Kore Lavi fue una medida clave de preparación para la entrega de asistencia. Los fondos previamente autorizados se utilizaron para planificar actividades de respuesta que posteriormente se tradujeron en planes de expansión vertical del Kore Lavi.

4.1.2 Sistema de focalización

En la actualidad, **no existe ningún registro social nacional** al que pueda recurrir la respuesta a una emergencia. Como ya se mencionó, tanto el RUB (FAES) –cuando esté listo– como el SIMAST (MAST) tienen el potencial de ofrecer una base desde la cual determinar tal estrategia, aunque esto se ve amenazado por su actual alineamiento estratégico limitado.

Dicho esto, **sin datos censales nacionales en Haití, el SIMAST es un gran logro.** Personal del CNSA afiliado con el Kore Lavi realiza una encuesta en todos los hogares de un área dada de intervención. El SIMAST aplica el algoritmo del HDVI compuesto por 20 indicadores agregados a través de un sistema de ponderación para identificar los hogares que no solo son pobres según sus gastos sino que también presentan carencias en múltiples dimensiones de las condiciones de vida (por ejemplo, logros y servicios educativos, empleo, seguridad alimentaria, recursos en el hogar y servicios de vivienda, etc.). En una escala de 0 a 1, cuanto mayor es la puntuación del HDVI, mayor es el nivel de carencia.

Sin embargo, el HDVI no fue diseñado para responder a emergencias y puede tener sus limitaciones al ser utilizado con este fin. De hecho, la experiencia en la región ha demostrado que incluso cuando los mecanismos de focalización llegan con éxito a las poblaciones objetivo de los sistemas de protección social, tal vez no sean adecuados para responder a una emergencia (véase Beazley *et al.*, 2016). El HDVI fue diseñado para detectar las condiciones del hogar bien establecidas, y no necesariamente los cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia (Zuodar, 2016).

Estas limitaciones se vieron reflejadas en la respuesta a la sequía de 2015-2016, implementada en el noroeste por ACF, miembro del consorcio del Kore Lavi, como parte de su propio programa de respuesta frente a emergencias. Al utilizar únicamente indicadores de inseguridad alimentaria, ACF solo encontró una convergencia del 5% con los beneficiarios cubiertos por el Kore Lavi en la misma área. Esto pone de manifiesto el hecho de que **los aspectos de vulnerabilidad estructural capturados por el SIMAST y los de vulnerabilidad inducida por un choque como la inseguridad alimentaria son notablemente diferentes.**

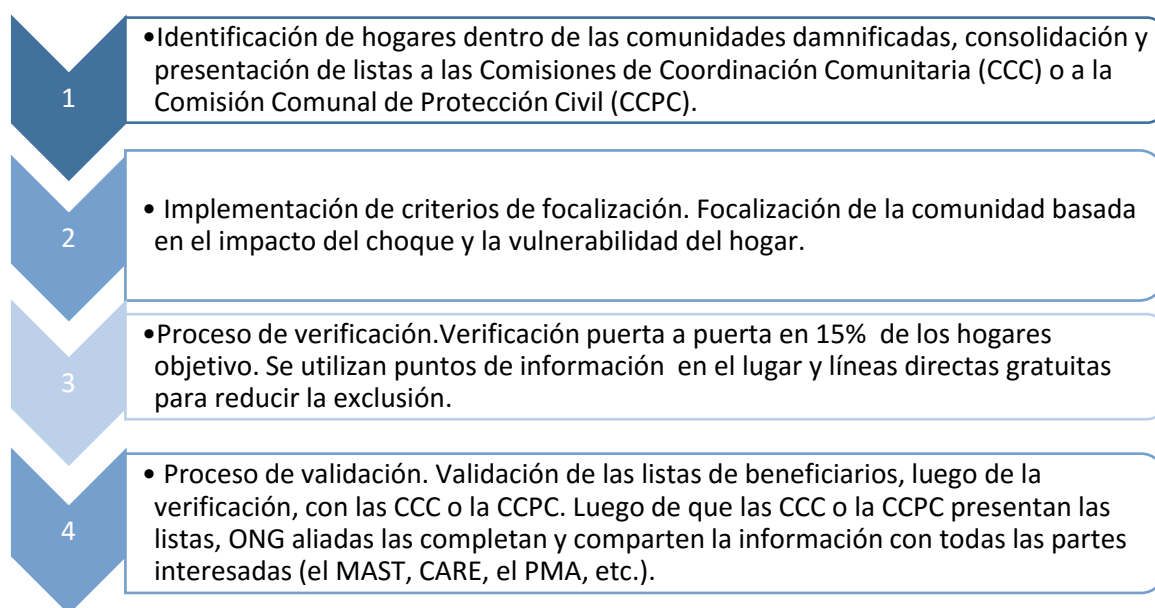
La limitada cobertura geográfica del SIMAST (meseta central, Sureste, Artibonito, Noroeste y La Gonâve)¹³ también limita su capacidad de responder a choques. De hecho, **el huracán Matthew afectó más significativamente las áreas donde no se implementaba el Kore Lavi.** Sin el SIMAST o datos censales nacionales, un desafío clave fue determinar primero el número y la ubicación real de las personas damnificadas por la crisis.

Además de la limitada cobertura geográfica del SIMAST, **en el inicio de la crisis no se disponía de ningún conjunto de metodologías armonizadas para la focalización y recopilación de datos.**¹⁴ Como resultado, los principales organismos de ayuda recurrieron a diversas metodologías de focalización basadas en la comunidad, según su sector prioritario y de acuerdo con sus propios objetivos. A continuación, en la figura 4, se describen brevemente los procesos de focalización que siguieron el PMA y CARE.

¹³ Cabe señalar que a Kore Lavi se le asignaron recientemente fondos adicionales de la Unión Europea para ampliar su cobertura geográfica.

¹⁴ Sin embargo, existen experiencias de mecanismos de focalización utilizados en respuestas a emergencias en áreas no cubiertas por el Kore Lavi antes del huracán Matthew, como la tarjeta de puntuación del PMA en la respuesta a la sequía de 2015-2016.

Figura 5: Ejemplo del proceso de focalización con base en la comunidad utilizado por CARE luego del huracán Matthew



Fuente: Autor.

En la mayoría de los casos, estos procesos de focalización basados en la comunidad pueden llevar hasta seis semanas, ya que se realiza en el nivel administrativo más bajo (la *localité*). Además, debido a una planificación limitada, cuatro meses después del huracán, el Grupo de Trabajo de Efectivo seguía dando indicaciones sobre cuál era la metodología adecuada de focalización.¹⁵ Además, en la práctica, **muchos organismos de ayuda no llegaron a la *localité*, lo cual socavó la esencia de la focalización basada en la comunidad:** los líderes comunitarios poseen el conocimiento para identificar los hogares damnificados y responsabilizarse por los miembros de la comunidad.

4.1.3 Mecanismos de entrega

Los planes de contingencia de los miembros del consorcio del Kore Lavi como organismos de respuesta humanitaria fuera de sus intervenciones de protección social, tal como los de la mayoría de los actores involucrados en la respuesta frente al huracán Matthew, incluyeron **la distribución previa de alimentos y artículos básicos.** Por ejemplo, los alcaldes y la DPC habían comprado alimentos y artículos básicos en tiendas locales para tener como reservas, incluso agua, para los albergues de emergencia. El personal de los organismos de las Naciones Unidas y las ONG previamente posicionado, los recursos y artículos de alivio (como lonas, pastillas para el agua, objetos pequeños para despejar las carreteras, etc.) (Grünewald y Schenkenberg, 2016).

Con respecto a la ayuda en efectivo, **al parecer no se ha capitalizado con los años el progreso logrado con las transferencias monetarias a escala luego del terremoto de 2010.** En 2012, de los 14 programas humanitarios de dinero móvil implementados en el mundo, 6 se realizaron en Haití (Dalberg, 2012). Hoy en día, aunque el panorama del servicio financiero ofrecido haya cambiado (a pesar de que el sistema bancario siga subdesarrollado), solo parecería haber una tímida experimentación con los mecanismos de entrega. Esto tal vez se deba a la pérdida de memoria institucional dentro de los organismos de ayuda o al dominio del operador de telefonía móvil Digicel,

¹⁵ Correo electrónico del Grupo de Trabajo de Transferencias Monetarias del 6 de febrero de 2017, de Rachel Bannerman.

que eclipsa en gran medida el alcance de su rival Natcom y el servicio de dinero móvil, y así nubla la visión de los prestadores de servicios fuera de este canal principal (como los prestadores internacionales de tecnología de pago de terceros a nivel local e internacional).

Si bien la entrega de asistencia en especie estaba bien planeada (aunque la ejecución haya tenido posteriormente problemas por cuestiones de seguridad y logística), no solo la preparación de las modalidades de asistencia en efectivo eran limitadas, como ya se mencionó, sino también la de los mecanismos de entrega de efectivo.

4.2 ¿Cómo ha contribuido el sistema de protección social a las respuestas a emergencias?

La protección social ha contribuido a las respuestas a emergencias en Haití, principalmente a través del Kore Lavi y el programa de alimentación escolar. Estos programas tienen una capacidad, infraestructura, mecanismos de financiamiento y cobertura mucho más sólidos que otros esquemas, y a pesar de no haber sido diseñados para responder a emergencias, lograron desempeñar un papel importante luego de la sequía de 2015-2016 y el huracán Matthew, como se describe a continuación. Otros programas de protección social participaron menos en las respuestas. En el caso del CAS, por ejemplo, el MAST se había quedado sin fondos para ampliarlo luego del huracán Matthew.

Es importante mencionar que este tipo de respuesta, en la que se utilizan programas bastante más sólidos a pesar de no estar diseñados para responder a emergencias, va en línea con la experiencia en la región: al utilizar el sistema de protección social para responder a emergencias, los países dependen de sistemas y programas existentes con una cobertura relativamente mayor y una mayor capacidad administrativa. Según el contexto, esto podría implicar la expansión de un programa de transferencias monetarias condicionadas y/o de seguridad social o de alimentación escolar, entre otros (Beazley et al, 2016).

4.2.1 Respuesta en especie y en efectivo

Luego del huracán Matthew, el Kore Lavi recibió fondos adicionales por USD 1 millón por parte de USAID/Alimentos para la Paz (FFP, por sus siglas en inglés) para contribuir a la respuesta al huracán y activar la capacidad de respuesta de sus programas, así como para apoyar la participación activa de sus aliados clave.

El MAST demostró su participación activa en las medidas de alivio a través de misiones de despliegue temprano en las regiones del sur, las más afectadas por el huracán, con el apoyo del Kore Lavi. El personal de Puerto Príncipe llevó a cabo evaluaciones para reunir datos y apoyó la participación en los mecanismos de coordinación de emergencia y las actividades de respuesta de los equipos del MAST a nivel departamental. Esta rápida participación y respuesta del MAST parecería ser el resultado del esfuerzo realizado por el PMA y la USAID para introducir y discutir mecanismos de respuesta a choques de Kore Lavi, por ejemplo, con el diseño de un estudio inicial (Zuodar, 2016). Esto contribuyó a reducir las principales modalidades de respuesta posibles, a brindar orientación a las partes interesadas y a fomentar el aumento de la participación del MAST.

La capacidad administrativa del Kore Lavi también se usó para apoyar a la CNSA en la realización de evaluaciones tempranas del mercado y la seguridad alimentaria en las áreas damnificadas por el huracán Matthew. Los resultados respaldaron el diseño de algunas de las intervenciones monetarias del consorcio.

Recuadro 2: Respuesta del Kore Lavi a la sequía de 2015-2016

El Kore Lavi estaba más preparado para responder a la sequía de 2015-2016 que al huracán Matthew, en primer lugar, porque se trataba de una emergencia de inicio lento y, en segundo lugar, porque afectó áreas donde ya se implementaba el programa. El hecho de que el propio gobierno de Haití tardara en emitir un plan nacional de respuesta de emergencia a la sequía también dio a todos los actores involucrados suficiente tiempo para organizarse. La respuesta incluyó una combinación de expansión vertical y horizontal, esta última caracterizada por un importante uso de programas de dinero por trabajo (CFW, por sus siglas en inglés).

Una interesante área de análisis de la diferencia entre ambas respuestas es la focalización. Al analizar la capacidad de respuesta de un sistema de protección social, el tipo de emergencia es muy importante. De hecho, según el tipo –si nos enfrentamos a una emergencia de inicio lento, como la sequía de 2015-2016, o a una de inicio rápido, como el huracán Matthew–, los mecanismos de focalización se adaptan de manera diferente. Con esto en mente, en la tabla 2 se presenta una comparación entre la respuesta a la sequía y al huracán Matthew, que demuestra que, a pesar de las deficiencias ya mencionadas, el SIMAST se capitalizó mejor durante la sequía que durante el huracán en las áreas en que el Kore Lavi ya funcionaba. En efecto, la sequía afectó más a los que antes eran más vulnerables, mientras que el huracán afectó a todos los hogares indiscriminadamente. Por ejemplo, aunque las familias no pobres que vivían en casas con techo de concreto tal vez no perdían sus hogares, quizás perdían sus medios de subsistencia con la muerte del ganado y la destrucción de los campos. Además, estos hogares probablemente asumían la carga de acoger a los parientes más pobres que habían perdido tanto su hogar como sus medios de subsistencia. Por lo tanto, **para medir la vulnerabilidad inducida por el choque, era necesario realizar una nueva focalización** en ambos casos.

Tabla 2: Comparación de metodologías de focalización utilizadas por el Kore Lavi en la respuesta frente a la sequía y el huracán

| Emergencia | Sequía de 2015-2016 | Huracán Matthew |
|---------------|---|---|
| Tipo | Crisis de inicio lento | Crisis de inicio rápido |
| Área afectada | Área afectada cubierta mayormente por el SIMAST | Áreas más afectadas no cubiertas por el SIMAST, excepto por el Alto Artibonito, el Noroeste y La Gonâve |
| Focalización | Asistencia inmediata a beneficiarios existentes previamente registrados en el SIMAST + focalización adicional basada en la comunidad | Uso del formulario diseñado por el Kore Lavi ¹⁶ + focalización adicional basada en la comunidad |
| Entrega | Problema con las dimensiones de la vulnerabilidad según el SIMAST. Superposición del 5% de los beneficiarios del programa de ACF para apoyar a las personas vulnerables damnificadas utilizando el 100% del indicador de seguridad alimentaria + enfoque geográfico en el Noroeste y el Alto Artibonito | En el Noroeste, asistencia inmediata a los beneficiarios existentes previamente registrados en el SIMAST + focalización adicional basada en la comunidad mediante el formulario diseñado por el Kore Lavi |

¹⁶ Aunque esto podría interpretarse como una forma abreviada del cuestionario HDVI, se trataba de una lista de criterios para clasificar a los hogares según la presencia de personas vulnerables (discapacitados, cabeza única, mujeres embarazadas, gran cantidad de niños menores de 5 años). La herramienta se usó más como una lista de verificación que como un cuestionario real. Como el PMA optó inicialmente por una cobertura total, esta herramienta solo fue utilizada por CARE. El PMA reintrodujo los criterios de vulnerabilidad (como una serie de puntos a tener en cuenta) con los líderes comunitarios que estaban compilando listas de beneficiarios en una etapa posterior cuando quedó claro que no se podía alcanzar la cobertura total debido a cifras de población mayores a las esperadas (fuente: entrevistas con el PMA).

Los organismos gubernamentales y humanitarios respondieron primero al huracán Matthew con diversos tipos de asistencia en especie, además del rescate y otras actividades no cubiertas en este informe. Luego de más de dos meses, la asistencia en efectivo reemplazó o complementó el apoyo en especie. Las estrategias de respuesta dependen del tipo y la magnitud del choque, el impacto del mismo en los mercados, la infraestructura y otros aspectos que pueden afectar la prestación del servicio, la capacidad de ayudar a la población afectada y los objetivos de la respuesta (Beazley *et al.*, 2016). Por lo tanto, dependen mucho del contexto. Mientras que en algunos casos, como en la respuesta de Ecuador al terremoto de 2016, el apoyo alimentario y monetario fue parte de dos etapas distintas del apoyo –la primera relacionada con la asistencia inmediata y la segunda, con la asistencia y la recuperación temprana (Beazley, 2017)–, en otros países como Filipinas, estos se combinaron (Bankable Frontier Associates, 2015). En el caso de Haití, el trabajo de preparación realizado para la asistencia alimentaria permitió una respuesta rápida en especie, mientras se desarrollaba la respuesta en efectivo y se recuperaban los mercados.

El componente del Kore Lavi que ampliaron más fácilmente fue el cupón de alimentos. Gracias a una red de más de 1.000 vendedores de alimentos asociados al programa, en diciembre de 2016 se transfirió un cupón de alimentos adicional, por un valor de USD 25 a beneficiarios regulares del Kore Lavi en las 11 comunas afectadas por el huracán.

Una estrategia de respuesta flexible, ayudando a la población afectada con alimentos, dinero o ambos, requirió no solo del tiempo necesario para desarrollar la asistencia monetaria sino también a que los mercados locales se reestablecieran. Según la evaluación en tiempo real del huracán Matthew (Grünewald y Schenkenberg, 2016), “si bien la difícil situación de las provisiones y la destrucción de las acciones del mercado provocaron significativos aumentos en los precios y una menor disponibilidad en algunas áreas, la evaluación reveló que los mercados urbanos se recuperaron rápidamente y que los beneficiarios preferían recibir el dinero en efectivo antes que asistencia en especie. En algunas áreas remotas, los mercados a menudo se vieron afectados gravemente y reanudaron sus actividades lentamente recién entre cuatro y seis semanas después del desastre. Inevitablemente, los mercados de las zonas costeras remotas o montañosas más afectadas, que funcionaban de manera desordenada incluso antes del huracán, tardaron más en retomar su rutina diaria”.

El uso de transferencias “multisectoriales” en efectivo fue debatido ampliamente por el Grupo de Trabajo de Efectivo. **La evaluación en tiempo real presenta la coordinación ineficaz y la competencia percibida entre los organismos de asistencia como los principales problemas en esta área** (Grünewald y Schenkenberg, 2016). La **falta de una plataforma de entrega de efectivo** antes de la crisis también fue uno de los principales obstáculos para una entrega de efectivo rápida y multisectorial. En consecuencia, los organismos de ayuda coordinaron diferentes sectores, como el refugio y la recuperación temprana, implementando sus propias intervenciones basadas en el dinero en efectivo.

Los organismos humanitarios, incluidos los aliados del Kore Lavi, entregaron el dinero en efectivo a través de organizaciones de microfinanzas y en forma electrónica en las comunidades vecinas, con ocasionales decisiones internas extensas sobre cómo proceder y un proceso contractual igual de extenso con los prestadores de servicios. Se hizo poco antes de la emergencia para mejorar la velocidad de entrega del dinero en efectivo a las poblaciones afectadas.

En relación con el tamaño de la transferencia monetaria, la asistencia monetaria del PMA, de alrededor de USD 60, se calculó con base en la conversión monetaria del 80% de la ración alimentaria de 2.100 kilocalorías y, según las partes interesadas que entrevistamos, la mayoría de los organismos se alinearon a esta cantidad. Excede el alcance de esta investigación evaluar si esta

cantidad fue la adecuada para lograr el impacto deseado. La ampliación del Kore Lavi se describe a continuación.

Expansión vertical

- En diciembre de 2016, se transfirió un cupón adicional único de alimentos, con un valor de USD 25 a 10.331 beneficiarios regulares del Kore Lavi en las 11 comunas más azotadas por el huracán en el Noroeste, el Alto Artibonito y el Sudeste.
- ACF y WV ampliaron las intervenciones existentes del Kore Lavi con 5.220 transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas durante tres meses/ciclos de focalización dirigidos a 1.740 hogares beneficiarios en los departamentos de La Gonâve y el Noroeste.
- 61 VSLA en tres comunas del departamento del Sudeste recibieron USD 25 por persona para sus miembros y los vecindarios más damnificados (un total de 2.715 personas) para apoyar los fondos sociales de los miembros de las VSLA y las actividades de plantación agrícola. Esta fue una contribución única entregada por el Kore Lavi.

Expansión horizontal

- Se proporcionaron 1.000 platos calientes y agua a las víctimas alojadas en albergues de emergencia y reclusos en las cárceles de Grand'Anse, el Sudeste, el Sur y Puerto Príncipe.
- En noviembre y diciembre de 2016, se distribuyó una ración doble de alimentos a los beneficiarios del componente MCNH del Kore Lavi¹⁷ en las cuatro comunas afectadas por el huracán que no tienen ningún componente de la red de seguridad.
- El Kore Lavi amplió su mecanismo de línea directa para rendición de cuentas a áreas que no estaban cubiertas por el Kore Lavi y a beneficiarios apoyados por intervenciones monetarias de emergencia en las regiones del sur del país.

4.2.2 Respuesta de alimentación escolar

La alimentación escolar es el programa de asistencia social más grande de Haití. **Los días posteriores al huracán Matthew, el PNCS usó sus provisiones para la alimentación escolar para brindar asistencia alimentaria a los damnificados que se encontraban en albergues de emergencia en el departamento de Grand'Anse.** El programa de alimentación escolar del PMA, que cubre cerca de 110 instituciones escolares en el área de Jérémie, no se amplió en la respuesta a la emergencia, principalmente por razones de seguridad. En acuerdo con su donante, el gobierno canadiense, el PMA distribuyó las provisiones destinadas al programa de alimentación escolar en repartos generales de alimentos.

En el departamento de Nippes, el programa de alimentación escolar de cosecha propia se suspendió por un período de dos meses después del huracán. Las operaciones se reanudaron la primera semana de enero de 2017, cuando el PMA comenzó a adquirir alimentos directamente de los mercados locales. Si bien muchos agricultores afectados no pudieron proporcionar alimentos a las escuelas en el corto plazo, el esquema de alimentación escolar de cosecha propia fue un incentivo importante para que los agricultores locales volvieran a dedicarse a la agricultura luego del huracán, lo cual contribuyó a una recuperación más rápida.

¹⁷ El tercer objetivo estratégico del Kore Lavi es mejorar el estado nutricional materno infantil. Esto se logra con un aumento de la práctica doméstica de comportamientos nutricionales apropiados para prevenir la desnutrición, mejoras en la capacidad de las entidades basadas en la comunidad para promover prácticas nutricionales apropiadas y prevenir la desnutrición, y el fortalecimiento de la capacidad de los establecimientos de salud para brindar servicios nutricionales adecuados.

Por otro lado, el Kore Lavi desarrolló un modelo de “servicios de catering” que ofrecía la posibilidad de ofrecer alimentos cocinados a la población en general, luego del huracán Matthew, sobre todo porque las poblaciones eran desplazadas de sus hogares, lo cual dificultaba cocinar en el hogar. CARE también financió 40 proveedores de alimentación escolar en la comuna de Abricot (departamento de Grande’Anse) para preparar alimentos para las familias desplazadas que se refugiaban en escuelas e iglesias.

4.3 Hallazgos principales

1- La capacidad del sistema de protección social de Haití para responder eficazmente a las emergencias sigue siendo baja y altamente dependiente de la ayuda humanitaria. La habilidad para responder debe evaluarse a la luz de la capacidad del sistema para ofrecer su programación regular. El sistema de protección social en Haití aún está fragmentado, con una cobertura y recursos limitados, sin una estrategia nacional definida y con sistemas y procesos incipientes.

2- A pesar de esta capacidad limitada, hay un interés cada vez mayor en hacer que los esquemas de protección social en Haití sean más reactivos frente a emergencias. El Kore Lavi, por ejemplo, ya encargó la realización de un estudio con el objetivo de proponer estrategias para aumentar la capacidad de respuesta de los programas (véase Zuodar, 2016). Este estudio fue bien recibido por el gobierno y los aliados fuera del programa. Además, el uso cada vez mayor de asistencia en efectivo en situaciones de emergencia en Haití también apunta a una mayor coordinación entre la ayuda humanitaria y la protección social. Además, un primer borrador de la política nacional de protección social destaca su papel en la respuesta a emergencias (Lamaute-Brisson, de próxima publicación).

3- A pesar de esta capacidad limitada, el sistema de protección social ha contribuido a la respuesta en recientes emergencias. Lo logró principalmente a través del Kore Lavi y el programa de alimentación escolar, por su capacidad, infraestructura, mecanismos de financiamiento y cobertura, que son bastante más sólidos.

4- El SIMAST y el RUB son plataformas de focalización prometedoras, tanto para la programación regular de protección social como por la respuesta a emergencias. El SIMAST fue fundamental para responder a las crisis recientes, más a la sequía de 2015-2016 que afectó las áreas cubiertas por el Kore Lavi que al huracán Matthew.

5- No existe una metodología de focalización para prestar servicios de protección social durante las emergencias. La metodología de focalización que usa habitualmente el Kore Lavi en sus actividades, el HDVI, no fue diseñado para responder a emergencias y tendría ciertas limitaciones si se lo usara con ese fin. La metodología de focalización basada en la comunidad, que implementan los organismos del Grupo de Trabajo de Efectivo, se enfrentó a una serie de limitaciones operativas. Más en general, los intentos realizados en el pasado para armonizar y estandarizar las metodologías de focalización basadas en la comunidad aún no se han capitalizado.

6- La coordinación es un gran desafío; este es el resultado de sistemas fragmentados y débiles combinados con choques frecuentes y una gran necesidad. A pesar de las mejoras y los esfuerzos de la DPC y los grupos de trabajo sectoriales, la coordinación ineficaz ha obstaculizado las respuestas (Grünewald y Schenkenberg, 2016). Los problemas de coordinación se encuentran dentro del gobierno, dentro de la ayuda humanitaria, y entre el gobierno y la ayuda humanitaria.

7- El trabajo de preparación para la asistencia de emergencia en especie permitió una respuesta rápida. Este trabajo involucró a la DPC y los alcaldes, al Kore Lavi y a organismos humanitarios.

5 Recomendaciones

1- Reforzar el sistema de protección social para cumplir su mandato básico y asistir regularmente a hogares con inseguridad alimentaria, pobres y vulnerables, lo cual mejorará su potencial para responder a emergencias. Es necesario reducir la fragmentación del sistema, reforzar su capacidad operativa y aumentar los fondos y la cobertura de manera sostenible para mejorar su preparación y respuesta a emergencias. **El rol de la protección social en situaciones de emergencia debe integrarse como un componente crucial de la futura estrategia nacional de protección social.** Sin embargo, es muy importante no sobrecargar este sistema naciente. Hay que encontrar un equilibrio adecuado entre las actividades regulares de protección social y la flexibilidad para responder a emergencias; la estrategia nacional de protección social es el marco adecuado para lograrlo.

2- Si bien el desarrollo de esta estrategia nacional está a cargo del gobierno, los organismos humanitarios, los aliados para el desarrollo, las ONG y otros actores deberían contribuir a su creación. La protección social en Haití está en manos de una amplia gama de actores y, por lo tanto, una estrategia legítima y efectiva debería involucrarlos a todos.

3- La estrategia nacional debería detallar con claridad los roles y responsabilidades de los diferentes actores nacionales e internacionales, para asegurar la coordinación eficaz de los distintos sectores involucrados. A diferencia de otros países de la región, donde el papel de la ayuda humanitaria es menos prominente, en el caso de Haití, la protección social no solo recibe la mayor parte de su financiamiento de organismos humanitarios y aliados para el desarrollo, sino que también es implementada en parte por ellos.

4- Para ser reactivo frente a emergencias, el sistema de protección social debe incorporar deliberadamente la gestión de riesgo de desastres. Esta debería formar parte de su diseño. Se requiere definir los disparadores de las respuestas de emergencia y determinar cuándo son necesarias las ampliaciones. También se necesita diseñar un plan de comunicación claro para informar al respecto a los aliados y la población. Por ejemplo, debería contemplarse la posibilidad de canalizar fondos de emergencia a través del Kore Lavi para la expansión horizontal y vertical. Las plataformas adecuadas para promover la inclusión de una protección social más reactiva frente a las emergencias en la respuesta humanitaria son la Mesa Sectorial de Protección Social y el Grupo de Trabajo de Efectivo.

5- Es necesario reforzar el rol de la DPC, empezando por su estado legal. Esto permitirá que la DPC cumpla con su mandato de manera más eficaz, en especial su función de liderazgo y la coordinación de los diversos organismos humanitarios.

6- Los organismos humanitarios podrían considerar responder con las estrategias denominadas “de respaldo” y “alineamiento paralelo” en nuestro marco teórico (véase la sección 3.1), no solo para asistir a la población afectada, sino también para fortalecer los sistemas gubernamentales. Existe evidencia regional y global significativa sobre este tipo de respuestas (véanse Beazely *et al.*, 2016, y OPM, 2016).

7- Integrar y desarrollar aún más el SIMAST y el RUB permitirá mejorar la celeridad y transparencia de la focalización durante las crisis. Sin embargo, tal como describimos en el recuadro 2, hay un número de requisitos previos para que los datos del SIMAST y el RUB sirvan para responder a emergencias. No solo el tipo de datos recopilados es de suma importancia, sino también la frecuencia. Además, podría explorarse el intercambio de datos entre el SIMAST y el RUB y los organismos humanitarios, con la provisión de una adecuada protección de los datos.

8- En relación con los mecanismos de focalización, también se recomienda crear protocolos y mecanismos para una protección social reactiva frente a emergencias. Los protocolos podrían incluir expansiones horizontales, para llegar a los individuos de las áreas afectadas que ya están en el SIMAST/RUB, pero que, por ejemplo, no necesariamente son beneficiarios de un programa. Además, habría que evaluar hasta qué punto el HDVI es una herramienta sólida para identificar a las personas afectadas por los choques y, si fuera necesario, podría mejorarse o adaptarse el índice para cumplir esa función. También, si el gobierno y sus aliados van a utilizar la focalización basada en la comunidad para identificar a quienes están fuera del SIMAST/RUB, se recomienda desarrollar una metodología que todos los actores involucrados puedan implementar rápida y efectivamente. Sin embargo, la focalización geográfica tal vez sea más apropiada durante la primera fase de la respuesta, cuando la celeridad es más importante que la precisión de la focalización. Por último, también sugerimos que los protocolos para las expansiones horizontales y verticales se puedan vincular a indicadores de alerta temprana. Véase Zuodar (2016) para obtener recomendaciones adicionales en esta línea.

9- Los programas que se espera que se expandan durante las emergencias, como el Kore Lavi y la alimentación escolar, deberían crear protocolos para suspender, flexibilizar o eximir temporalmente las condicionalidades y establecer reglas que permitan las expansiones horizontales.

10- Dada la infraestructura y la cobertura de la alimentación escolar en Haití, el papel de estos programas en las respuestas a emergencias podría ser mayor. Se recomienda hacer que los programas de alimentación escolar sean lo más resistentes a los choques como sea posible y desarrollar protocolos para expandirlos durante las crisis. Las expansiones verticales podrían implicar un aumento en el número de comidas por día, el número de días en que se presta el servicio (por ejemplo, incluir los fines de semana) o cubrir el período de vacaciones escolares. Las expansiones horizontales también podrían ser una opción, incluso ofreciendo raciones para llevar a casa o transferencias monetarias para apoyar a los hogares damnificados, además de alimentar a los niños en la escuela. Sin embargo, las escuelas no deberían convertirse en centros de distribución de alimentos, y el apoyo brindado a la población damnificada no debería afectar las actividades escolares regulares. Puede ser necesario tener acuerdos de *stand-by* con los proveedores para permitir estas expansiones. Asimismo, la experiencia ha demostrado que los esquemas de alimentación escolar de cosecha propia pueden ser particularmente útiles para que los hogares rurales puedan recuperarse de los choques, al proporcionar un mercado seguro para los productos cosechados allí.

11- Es importante desarrollar una plataforma para la entrega rápida y multisectorial del dinero en efectivo en contextos de emergencia. La falta de esta plataforma ha sido uno de los principales obstáculos para una respuesta monetaria a tiempo y eficaz en emergencias recientes. Aunque el uso de pagos electrónicos durante emergencias está aumentando a nivel mundial, es importante evaluar cuidadosamente si esta es la mejor opción en el caso de Haití, teniendo en cuenta los altos costos de establecerlos y los desafíos asociados con el sistema financiero y el sector de telecomunicaciones.¹⁸

12- También se recomienda reforzar el vínculo entre el Kore Lavi y el CAS, ambos a cargo del MAST. Ya se han tomado medidas en términos de capacitación en la gestión de la información y en la transferencia de tecnología del CASSI vinculado al SIMAST, pero aún queda mucho por hacer. Otro ajuste que podría funcionar es la definición del Kore Lavi como una versión rural del CAS con actividades adicionales. Al trabajar en áreas urbanas, el Kore Lavi podría focalizarse en los beneficiarios en nombre del CAS.

¹⁸ Zuodar (2016) recomienda el uso de la tecnología de telefonía móvil.

13- Es necesario **ampliar el papel del MAST dentro del Kore Lavi hacia la institucionalización del programa.** Si bien ya está avanzando activamente en una escala de institucionalización definida como parte de sus objetivos, el Kore Lavi debe integrarse en la Estrategia Nacional de Protección Social mencionada anteriormente. En el futuro, al analizar la experiencia de la Ede Pèp, también sería apropiado considerar la ampliación de escala nacional y la asignación de fondos gubernamentales al programa, esenciales para su sostenibilidad. En este proceso de institucionalización, el nivel de participación operativa del MAST debe definirse con claridad. En esta etapa, parece más apropiado que el MAST garantice el funcionamiento del Kore Lavi en lugar de asumir un rol de implementación enfocado en enraizar, validar e institucionalizar los diversos aspectos del programa en un nivel adecuado (por ejemplo, funcional, de normas y coordinación, de apoyo, etc.).

14- **Dado que la protección social reactiva frente a emergencias sigue siendo un área de políticas bastante nueva, es importante contribuir y aprender del cuerpo de evidencia internacional.** En este sentido, recomendamos que Haití participe en los foros regionales y mundiales, y que se evalúen las experiencias del país.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2015) *Haiti: Towards A New Narrative Systematic Country Diagnostic*. May.
- Banco Mundial y Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2014). *Investing in People to Fight Poverty in Haiti, Reflections for Evidence-based Policy Making*. Washington, DC.
- Bankable Frontier Associates (2015) *Partnering with Existing National Safety Nets for Emergency Payments: WFP's Collaboration with the Pantawid Pamilyang Pilipino Program in the Typhoon Haiyan Response*.
- Barca, V. (2017) *Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries*. Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Bastagli, F. (2014) *Responding to a crisis: the design and delivery of social protection*. Overseas Development Institute Working Paper.
- Beazley, R (2017) *Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador case study*. OPM en colaboración con el PMA.
- Beazley, R., Solórzano, A. y Sossouvi, K. (2016) *Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review*. OPM en colaboración con el PMA.
- CARE (2017) *Ansamn Nap Kanpe Ak Diyite (ANKAD). Cash-Based Response to Hurricane Matthew Emergency Project*. Documento de trabajo de CFW.
- CNSA (2015) *Résultat des Enquêtes d'Évaluation de la Sécurité Alimentaire*.
- Dalberg (2012) *Plugging into Mobile Money Platforms. Early Experiences of NGOs in the Field*. Bill and Melinda Gates Foundation.
- Diaz, Y. (2016) *Haiti Country Visit Report. Follow up on the implementation of the Haiti Deprivation and Vulnerability Index (HDVI)*.
- Gobierno de Haití (2016) *Évaluation des Besoins Post-Catastrophe pour le Cyclone Mathieu*.
- Grünwald, F. y Schenkenberg, E. (2016) *Realtime Evaluation: Response to Hurricane Matthew in Haiti*. November-December. Groupe URD y HERE Geneva.
- HelpAge (2011) *Cash Transfers (T-Cash)*.
- IFCR (2015) *How Law and Regulation Supports Disaster Risk Reduction. Haiti Case Study Report*.
- Lamaute-Brisson, N. (2013) *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Haiti*. CEPAL.
- Lamaute-Brisson, N. (2015) *Protection et promotion sociales en Haïti La stratégie nationale d'assistance sociale (SNAS/EDE PEP), enjeux stratégiques et institutionnels*. CEPAL.
- Lamaute-Brisson, N. (de próxima publicación) *Protection et promotion sociales en Haïti: Eléments pour une stratégie nationale*.
- Lombardo, A. 2012. "Mapping of Social Protection Programmes in Haiti". Informe final, Oxfam, Reino Unido y UNICEF.
- MENPF y PNCS (2016) *Politique et Stratégie Nationales d'Alimentation Scolaire (PSNAS)*
- O'Brien, C., Hove, F. and Smith, G. (2013), *Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian programmes*, CaLP.
- OCHA (2016) *Haiti: Hurricane Matthew Situation Report No.11* (15 de octubre).

- OPM (2015) *Shock-responsive social protection systems research. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection*. OPM.
- OPM (2016) *DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review*. Oxford: OPM. Febrero.
- PMA (2016) WFP Institutional Support to the Government of Haiti.
- PMA y TANGO (2016) Haiti, Protracted Relief and Recovery Operation 200618, Strengthening Emergency Preparedness and Resilience: A mid-term evaluation of WFP's Operation (2014-2017). Informe de evaluación.
- Sossouvi, K (2013) *E-Transfers in Emergencies: Implementation Support Guidelines*. Oxford: CALP
- Universidad de Naciones Unidas (2016) *World Risk Report 2016*. Alliance Development Works/Bündnis Entwicklung Hilft.
- Zuodar, N. (2016) Elaboration of an emergency response mechanism to respond to shocks in Haiti as an integral part of a food security-oriented national social safety net program targeting the extreme poor. CARE y PMA.

Anexo A Lista de entrevistados

| Nombre | Puesto/Cargo | Institución | Fecha de entrevista |
|------------------------|--|-------------|---------------------|
| Wendy Bigham | Directora adjunta para el país | PMA | 24 de enero de 2017 |
| Cédric Charpentier | Jefe de programa | PMA | 24 de enero de 2017 |
| Charlie Rapoport | Consultor de transferencias monetarias | PMA | 24 de enero de 2017 |
| Erica Demuru | Consultora de transferencias monetarias | PMA | 24 de enero de 2017 |
| Jean-Carrel Norceide | Oficial de mapeo y análisis de vulnerabilidades | PMA | 24 de enero de 2017 |
| Pierre Anthony Garraud | Gerente de encuestas y estudios | CNSA | 24 de enero de 2017 |
| Raynold Saint-Val | Jefe de publicaciones | CNSA | 24 de enero de 2017 |
| Hilaire Jean-Ulysse | Consultor nutricional | CNSA | 24 de enero de 2017 |
| Afurika Juvénal | Jefe de partido – Programa Kore Lavi | CARE | 24 de enero de 2017 |
| Jean-Michel Vigreux | Director para el país | CARE | 24 de enero de 2017 |
| Florence Cadet | Gerente del programa | FFP/USAID | 25 de enero de 2017 |
| Jyminor Guerisma | Especialista en gestión de programas | OFDA/USAID | 25 de enero de 2017 |
| Odney Pierre Ricot | Director de Estudios y Unidad de Programación | MAST | 25 de enero de 2017 |
| Jean-Robert Brutus | Consultor Senior de Protección Social | MSI | 25 de enero de 2017 |
| Fabien Sambussy | Director para el país | IOM | 25 de enero de 2017 |
| Suranga Mallawa | Coordinador del sector de albergues | IOM | 25 de enero de 2017 |
| Philippe Verstraeten | Líder del equipo de respuesta a emergencias | OCHA | 25 de enero de 2017 |
| Nadège Mbairaroua | Oficial de asuntos humanitarios | OCHA | 25 de enero de 2017 |
| Michel Boulay | Jefe de la oficina | OCHA | 26 de enero de 2017 |
| Magalie Benjamin | Líder del equipo de emergencias | CARE | 26 de enero de 2017 |
| Elsa Maarawi | Coordinador del subsector SBGV | UNFPA | 26 de enero de 2017 |
| Guillaume Sylvera | Coordinador de la oficina regional de protección civil | DPC | 27 de enero de 2017 |
| Alexis Sylvestre | Director departamental en Grande-Anse | MAST | 27 de enero de 2017 |
| Mariejeva Bellevue | Jefe de personal en Grande-Anse | MAST | 27 de enero de 2017 |
| Ferdinand Ngueyap | Jefe de la oficina | PMA | 27 de enero de 2017 |
| Kesnel Mézy | Gerente de proyecto | CRS | 28 de enero de 2017 |
| Serge Raphael | Técnico de redes de seguridad | CARE | 28 de enero de 2017 |

| | | | |
|--------------------------|---|---------------|----------------------|
| Rita Sciarra | Jefe de la unidad de reducción de la pobreza | PNUD | 30 de enero de 2017 |
| Raphy Favre | Consultor del programa nacional de alimentación escolar | PMA | 30 de enero de 2017 |
| Norbert Stimphil | Coordinador en jefe | EPT | 30 de enero de 2017 |
| Pierre Norzeron | Oficial del programa | DEVCO | 30 de enero de 2017 |
| Carline Jean-Paul | Asistente del programa | ECHO | 30 de enero de 2017 |
| Silvia Severi | Jefa de la unidad | DEVCO | 30 de enero de 2017 |
| Paul Sitnam | Director, respuesta al huracán Matthew | World Vision | 31 de enero de 2017 |
| Pierre Jean-Louis | Gerente del programa de alimentos y efectivo | World Vision | 31 de enero de 2017 |
| Gianluca Gondolini | Coordinador de proyectos | FAO | 31 de enero de 2017 |
| Aloys Nizigiyimana | Coordinador de proyectos agrícolas | FAO | 31 de enero de 2017 |
| Joseph Félix | Coordinador de la respuesta de la protección civil | DPC | 31 de enero de 2017 |
| Nolex Fontil | Director de la unidad de estudios y programación | MARNDR | 1 de febrero de 2017 |
| Félix-Antoine Véronneau | Vice jefe del partido – programa Kore Lavi | PMA | 1 de febrero de 2017 |
| Hans-Müller Thomas | Coordinador nacional de PASMISSI | FAES | 1 de febrero de 2017 |
| Vladimir Adam | Gerente del sistema de gestión de la información | FAES | 1 de febrero de 2017 |
| Fanette Brandalac | Director adjunto para el país – Programas | ACF | 1 de febrero de 2017 |
| Delphin Sula | Gerente del programa de nutrición | ACF | 1 de febrero de 2017 |
| Junior Joseph | Gerente del programa de alimentos frescos | ACF | 1 de febrero de 2017 |
| Sylvie Dupuis | Asesor técnico principal | OIT | 1 de febrero de 2017 |
| Nathalie Lamaute-Brisson | Consultora de protección social | Independiente | 2 de febrero de 2017 |