



Oxford Policy Management



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

Marco teórico y revisión de la literatura

Rodolfo Beazley, Ana Solórzano y Kokoevi Sossouvi

Diciembre 2016

---

Este informe es parte de un trabajo encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a Oxford Policy Management (OPM [www.opml.co.uk](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](mailto:Rodolfo.Beazley@opml.co.uk)

*Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor (o los autores) y no necesariamente reflejan las opiniones del Programa Mundial de Alimentos.*

## Contenido

Lista de tablas, figuras y recuadros	iii
Lista de abreviaturas	iv
1 Introducción	1
2 Metodología	3
3 Conceptualización de la protección social reactiva frente a emergencias	4
A. Choques, emergencias, crisis crónicas y necesidades humanitarias	4
B. Protección social	5
3.1 Marco para evaluar la capacidad de respuesta de la protección social frente a emergencias	7
3.1.1 Preparación de los sistemas	7
3.1.2 Tipo de respuesta	9
4 Experiencias de países	11
4.1 Experiencias según la preparación de los sistemas	11
4.1.1 Sistema de focalización	11
4.1.2 Sistema de entrega	15
4.1.3 Coordinación	17
4.2 Experiencias según el componente de protección social y el tipo de respuesta	18
4.2.1 Asistencia social	19
4.2.2 Seguridad social	24
4.2.3 Protección social relacionada con el empleo	25
4.2.4 Servicios sociales	27
5 Resumen y conclusión	29
Referencias bibliográficas	32

## Lista de tablas, figuras y recuadros

Tabla 1: Preguntas de investigación.....	3
Figura 1: Fluctuaciones en la necesidad de protección social	5
Figura 2: Esquemas de protección social	7
Figura 3: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias	8
Figura 4: Tipología de la protección social reactiva a emergencias	10
Recuadro 1: Chile - Mecanismos para focalizar la protección social al responder a choques	13
Recuadro 2: República Dominicana – Vinculando la protección social y la gestión de riesgos ante desastres	13
Recuadro 3: Integración y gestión de información para la protección social	13
Recuadro 4: Mecanismos de pago en Brasil y México	17
Recuadro 5: Alimentación escolar en Nicaragua y Honduras en respuesta a la sequía	21
Recuadro 6: Ecuador - Respuesta al terremoto de 2016 a través de transferencias monetarias	23
Recuadro 7: Expansiones verticales integradas: el caso de Argentina	25

## Lista de abreviaturas

ACF	Acción contra el Hambre
ADB	Banco Asiático de Desarrollo
ADESS	Administrador de Subsidios Sociales
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ALC	América Latina y el Caribe
ATM	<i>Automated Teller Machine</i> (cajeros automáticos)
BDH	Bono de Desarrollo Humano
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGAP	<i>The Consultative Group to Assist the Poor</i>
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
DOP	pesos dominicanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIBE	Ficha Básica de Emergencia
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
IVACC	Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos
M&E	monitoreo y evaluación
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MIS	sistemas de gestión de información
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPM	<i>Oxford Policy Management</i>
PAAZAP	Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria

PAL	Programa de Asistencia Alimentaria
PATH	Programa de Avance mediante la Salud y la Educación
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PBI	producto bruto interno
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMT	test de aproximación de medios
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROGRESAR	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina
RUD	Registro Único de Damnificados
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SINAPRED	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SPIAC	Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social
TMC	transferencias monetarias condicionadas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VSLA	asociaciones populares de ahorro y préstamo

# 1 Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, dentro de las esferas de la asistencia humanitaria y de desarrollo, los potenciales vínculos que existen entre la protección social, la gestión de riesgos ante desastres, la adaptación al cambio climático y la asistencia humanitaria. Este reconocimiento fue expresado de manera clara, por ejemplo, en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, cuando el Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social (SPIAC-B, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup> 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 aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 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: 19 por año en la década de 1960 y 68 por año en la primera década del siglo XXI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [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 naturales 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 considerablemente en las últimas décadas y, por ejemplo, el porcentaje del producto bruto interno (PBI) destinado a la inversión pública social aumentó de un 15% en 2000 a 19,1% en 2012 (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, 2015b), y la región de ALC fue pionera en el desarrollo de programas con objetivos múltiples, como las transferencias monetarias condicionadas (TMC), reproducidas en todo el mundo. La proporción de la población beneficiada por las TMC en ALC, por ejemplo, aumentó de 5,7% a 21,1% entre 2000 y 2012 (CEPAL, 2015). Estos programas han demostrado tener un impacto positivo en el consumo del hogar y en el acceso a los servicios de salud y educación, entre otras dimensiones (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido [DFID], 2011). También existe evidencia de que han ayudado a personas pobres a lidiar con choques (Solórzano, 2016; Coirolo *et al.*, 2013; Heltberg, Siegel y Jørgensen, 2009). Es más, algunos de los aspectos más innovadores de los programas de protección social han sido promovidos por países latinoamericanos, como los llamados “registros únicos”, que son bases de datos integradas que se usan para la focalización y el monitoreo (véase el recuadro 3), y la utilización de tests de aproximación de medios (PMT, por sus iniciales en inglés) e índices de pobreza multidimensionales para identificar a los beneficiarios, entre otros.

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 los objetivos, las poblaciones objetivo y los procesos operativos de

---

<sup>1</sup> 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, por sus siglas en inglés), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ONU-HABITAT, UNICEF, ONU Mujeres, Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y otros.

los sistemas de protección social en ocasiones entran en conflicto con los de las intervenciones humanitarias, y esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas de asistencia durante una emergencia.

Esta revisión de la literatura forma parte de un estudio más amplio, el ***Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe***, encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y llevado a cabo por OPM. El análisis se complementará con tres casos de estudio: Ecuador, Guatemala y Haití.

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

La sección que sigue, al término de esta breve introducción, presenta la metodología utilizada. En la sección 3, se describe el marco teórico que se utiliza en el estudio y, en la sección 4, se ofrece un análisis de experiencias de protección social reactiva frente a emergencias en algunos países de ALC. En la sección 5, se incluyen un resumen y conclusiones.

## 2 Metodología

El foco de esta revisión de la literatura está puesto en identificar experiencias en que se haya recurrido a la protección social frente a choques de origen natural, económicos o políticos. Esta revisión no abordará ninguna otra respuesta, como la gestión de riesgos ante desastres o la asistencia humanitaria, si estas no tienen elementos de protección social.

La metodología empleada consiste en una revisión de publicaciones recientes sobre protección social en ALC, con especial foco en la experiencia de los 11 países donde el PMA tiene oficinas y está presente regularmente: Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Además, se cubrirán experiencias destacadas de otras partes de la región, como Brasil, México, Chile y Argentina.

El estudio sigue nuestro marco teórico, descrito en la sección 3.1. En la siguiente tabla se incluyen las preguntas generales de la investigación que nos sirvieron de guía para la revisión de la literatura.

**Tabla 1: Preguntas de investigación**

Código	Pregunta
1.1	¿Qué intervenciones importantes se están realizando o han sido implementadas en relación con la protección social reactiva frente a emergencias? Describan sus características en términos de diseño del programa (focalización, valor, duración, etc.).
1.2	¿Qué diseño y características de implementación de los distintos componentes de estas intervenciones tienen elementos de flexibilidad y adaptabilidad que permiten una respuesta adecuada y oportuna frente a un choque?
1.3	¿Qué evidencia existe de la eficacia –en términos de una respuesta oportuna y adecuada (por ejemplo, cobertura, niveles de transferencia) – del apoyo brindado por la protección social en cada uno de los mayores choques identificados? ¿Los sistemas de protección social alivian más fácilmente algún tipo particular de choque? ¿Las intervenciones llegaron a las poblaciones más vulnerables? ¿Algún elemento del diseño o la implementación de las intervenciones fue un obstáculo para lograr una respuesta eficaz? ¿Cuál y en qué sentido?
1.4	¿Qué evidencia existe de que determinadas intervenciones hayan respondido a los cambios en las necesidades durante una emergencia? ¿Los cambios fueron oportunos y eficaces? Si no hubo cambios, ¿por qué ocurrió eso (por ejemplo, el diseño, las características de la implementación, la influencia de las partes interesadas)?
1.5	¿Hay algún ejemplo de cómo las intervenciones humanitarias usaron como respaldo elementos de sistemas de protección social u otras políticas ya existentes? ¿Hay algún ejemplo de esfuerzos para fortalecer la coordinación entre las respuestas humanitarias y las respuestas de la protección social?
1.6	¿Qué instituciones o actores participaron en las respuestas a emergencias por medio de la protección social? ¿Cómo fue la coordinación de las instituciones o actores con los demás (por ejemplo, las agencias humanitarias)?
1.7	¿Qué implicaciones tienen estas observaciones para el diseño y la implementación de intervenciones reactivas frente a emergencias en el futuro?

Esta revisión de la literatura se complementará con entrevistas a varios informantes clave de la región y tres casos de estudio: Ecuador, Guatemala y Haití. Como parte de la investigación, se elaborarán tres informes que presentan los hallazgos de cada uno de los tres casos de estudio y un informe que identifica qué factores permitirían que los sistemas de protección social en ALC sean más reactivos frente a emergencias.



### 3 Conceptualización de la protección social reactiva frente a emergencias

En los debates actuales sobre el papel de la protección social en las crisis humanitarias suele usarse el término “**choque**” (*shock*, en inglés) para describir los riesgos exógenos que afectan el bienestar de las personas y “**reactivo**” (*responsive*, en inglés) para describir la reacción a ese choque. En esta investigación, seguimos esas tendencias en el uso del lenguaje y utilizamos términos como “choque” y “reactivo” para no crear confusión. Sin embargo, a continuación presentamos algunas reflexiones sobre las que creemos son las verdaderas cuestiones detrás de estos conceptos.

#### A. Choques, emergencias, crisis crónicas y necesidades humanitarias

Los choques pueden ser **covariados** (aquellos que afectan a grandes números de personas y/o comunidades al mismo tiempo) o idiosincráticos (como la muerte del sostén de la familia), que pueden afectar a hogares o individuos. En esta investigación, estamos interesados exclusivamente en el primer tipo.

El desafío específico de los choques covariados es que muchos individuos necesitan la asistencia de la protección social al mismo tiempo (y/o personas que ya reciben apoyo quizás necesiten más recursos para satisfacer sus necesidades básicas) y, a la vez, las consecuencias del choque pueden limitar la capacidad de respuesta del sistema.

**Los choques covariados pueden ser naturales, económicos o políticos.** Incluyen, por ejemplo, las sequías, las inundaciones, los tifones y terremotos; las invasiones de langostas; los aumentos en el precio de los alimentos a nivel internacional y las recesiones económicas; las crisis políticas y los conflictos armados; la afluencia de refugiados, y los brotes de enfermedades. Algunos de los aspectos clave de los choques más importantes que delimitan nuestro análisis son (OPM, 2015):

- el **desarrollo** (rápido o lento). Las sequías son el principal choque de desarrollo lento. Este tipo de crisis conlleva cuestiones fundamentales respecto de cuándo se puede considerar una situación que empeora gradualmente como emergencia y en qué momento pueden intervenir los organismos de protección civil. Los sistemas de protección social diseñados para responder a crisis de inicio lento enfrentarán el mismo problema respecto de cuándo activar el mecanismo de respuesta frente a una emergencia;
- la **previsibilidad**. Los choques de inicio lento son predecibles en cierta medida, aunque no siempre se puede predecir si la situación que se está desarrollando lentamente (por ejemplo, la ausencia de lluvias) se convertirá o no en una crisis. Los choques de inicio rápido tal vez parezcan menos predecibles, pero aun así suele haber indicios de cuándo podrían ocurrir;
- la **duración** (a corto plazo, a mediano plazo o prolongada). Las crisis prolongadas suelen estar relacionadas con el conflicto o sequías prolongadas, por ejemplo, que a su vez impactan en la capacidad de respuesta de los sistemas;
- el perfil **político**; por ejemplo, si las crisis conducen a la declaración de estados de emergencia o si dan acceso a fondos internacionales de apoyo; y
- la distribución **geográfica**, por ejemplo, zonas urbanas y rurales.

Sin embargo, **no todos los choques producen una crisis**. Nos interesan principalmente los choques que representan una amenaza crítica a la seguridad alimentaria y nutricional, la salud, la

seguridad y el bienestar de las personas. Siguiendo a OPM (2015) y Cherrier (2014), dividimos las necesidades de protección social en tres grupos: **las necesidades estructurales crónicas, las variaciones estacionales y las necesidades extraordinarias que conducen a crisis humanitarias** (véase la figura 1).

- La frase “**crisis estructurales**” se refiere al tipo de pobreza crónica de la que suelen ocuparse los programas de protección social de largo plazo.
- La frase “**variaciones estacionales**” se refiere a crisis cíclicas en las que aproximadamente cada año el mal tiempo o la estacionalidad de los medios de vida rurales llevan a un número adicional de hogares a necesitar asistencia a corto plazo.
- La expresión “**crisis humanitaria**” en la parte superior del diagrama se refiere a aquellos años o acontecimientos extraordinarios y ocasionales que hacen que comunidades necesiten apoyo extraordinario. En este sentido, las crisis humanitarias son acontecimientos extraordinarios que ponen en riesgo el bienestar de las comunidades.

Por último, con el fin de simplificar el uso del lenguaje y basarnos en los términos que se suelen utilizar en ALC, vamos a usar la palabra “**emergencias**” en lugar de “**crisis humanitarias**” para referirnos a aquellos choques extraordinarios que representan una amenaza crítica a la seguridad alimentaria y nutricional, la salud, la seguridad y el bienestar de las personas. El término “emergencias” suele estar relacionado con intervenciones dirigidas por el gobierno, mientras que la expresión “crisis humanitarias” está asociada a la ayuda externa y, dado que las respuestas en la región son financiadas y dirigidas en gran parte por el gobierno, el primer concepto parece más apropiado.

**Figura 1: Fluctuaciones en la necesidad de protección social**



Fuente: Cherrier, C. (2014).

## B. Protección social

A pesar de las diversas definiciones, **los sistemas de protección social están intrínsecamente relacionados con las respuestas a los choques**, al menos desde un punto de vista conceptual. Por ejemplo, de acuerdo con el PMA, “la protección social consiste en políticas y programas diseñados para proteger a las personas de choques y tensiones durante toda la vida, y tiene un papel fundamental en la reducción de la pobreza y la desigualdad, apoyando a la vez el crecimiento integrador” (PMA, 2015 y PMA, 2012).

De acuerdo con la CEPAL (2015), los pilares fundamentales de brindar protección social son: las garantías básicas de bienestar, los seguros contra riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida, y la moderación o reparación del daño social que se produce cuando los problemas sociales o riesgos se materializan. La CEPAL destaca cómo la protección social contribuye a abordar problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad.

En las últimas décadas, la ampliación masiva de los programas de transferencia monetaria en ALC desplazó en cierta medida el foco de la protección social de los esquemas contributivos tradicionales a esquemas no contributivos, más relacionados con reducir la pobreza. Este desplazamiento fue en respuesta a continuos y elevados niveles de pobreza y desigualdad, y a la limitada cobertura de los esquemas contributivos debido a la alta informalidad laboral. Algunos choques económicos mundiales, como la crisis del Tequila de 1994 y la crisis financiera global (CFG) de 2008, extendieron el uso de transferencias monetarias para respaldar a los necesitados, y hoy en día son considerados pilares de los sistemas de protección social de América Latina.

Sin embargo, a pesar del papel crucial de la protección social en la reducción de la pobreza crónica, no debemos perder de vista cuán intrínsecamente relacionada está con las respuestas a choques. Se la ha vinculado conceptual y empíricamente con respuestas a choques en la región, en relación con choques covariados, como las ya mencionadas crisis Tequila y CFG, y también con choques idiosincráticos, como el desempleo, los accidentes laborales y otros. En otras palabras, **la protección social se ocupa de asistir a los necesitados** sin importar si esta necesidad es una condición socioeconómica establecida (por ejemplo, la pobreza crónica), parte del ciclo de vida (por ejemplo, personas de edad avanzada) o consecuencia de un choque particular.

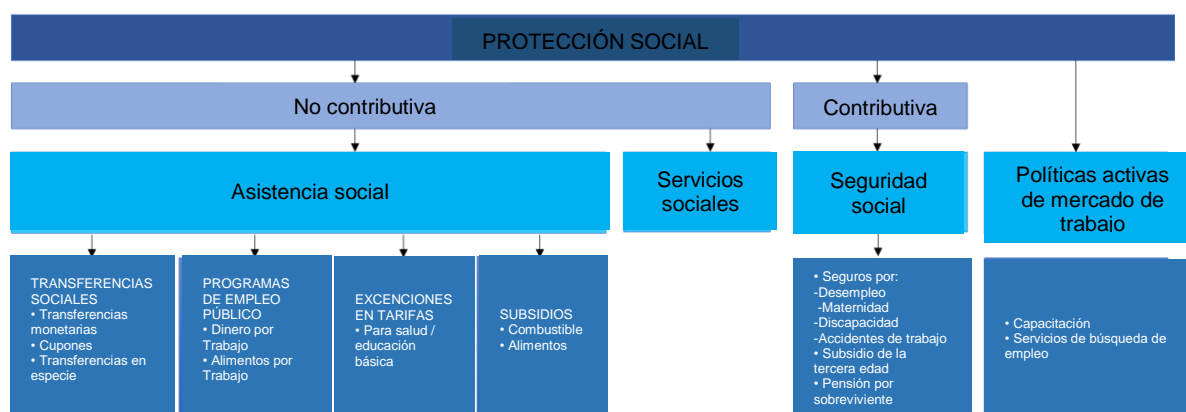
La protección social puede cumplir un rol antes, durante y después de la emergencia. Desde esta perspectiva, para minimizar los efectos adversos de las emergencias en el bienestar de las personas y ayudar a las poblaciones afectadas a hacer frente a esos efectos, se necesita lo siguiente:

- Planificación, desarrollo y preparación previos, con el fin de anticipar los choques y estar listos para responder oportunamente.
- Proporcionar apoyo durante la crisis; esto es “ser reactivos”.
- Por último, también debe proporcionar ayuda en el período posterior al choque, ya que los medios de subsistencia, los mercados de trabajo y la infraestructura, entre otros, pueden verse severamente afectados, con efectos de larga duración.

Asimismo, los sistemas de protección social incluyen diversos esquemas: algunos se ocupan más de responder a choques (como la seguridad social) y otros tienen como objetivo ofrecer garantías básicas de bienestar (como subsidios para niños) o reducir la pobreza y la desigualdad (como las transferencias sociales focalizadas en la pobreza).

Los sistemas de protección social suelen incluir esquemas en las siguientes áreas: **asistencia social, servicios sociales, seguridad social y políticas activas de mercado de trabajo**. En la siguiente figura se muestra una amplia gama de tipos de esquemas de protección social.

**Figura 2: Esquemas de protección social**



Fuente: OPM (2015).

### 3.1 Marco para evaluar la capacidad de respuesta de la protección social frente a emergencias

En esta sección, presentamos un marco que nos permite comprender la preparación y la capacidad de respuesta de un sistema de protección social.

#### 3.1.1 Preparación de los sistemas

Como ya mencionamos, **la planificación y la preparación** son vitales para lograr una respuesta exitosa. En principio, los sistemas de protección social más maduros deberían estar mejor situados para responder a choques. Sin embargo, los sistemas pueden ser bastante maduros en el sentido de que son financiados y dirigidos por el gobierno, están sólidamente establecidos y tienen una amplia cobertura, pero aun así no están lo suficientemente preparados para responder a emergencias.

En otras palabras, **los sistemas más maduros no necesariamente son más reactivos**. McCord (2013a) señala que brindar protección social tiene tres objetivos principales de primer orden: satisfacer las necesidades inmediatas, promover el desarrollo de los sistemas y desarrollar la capacidad de responder a choques en el futuro. Sin embargo, “aunque podemos encontrar actividades en la intersección de estos tres objetivos de primer orden de la protección social, muchas de las actividades incluidas en cada uno de ellos probablemente requieran diferentes abordajes y herramientas, e incluso pueden implicar brindar apoyo a diferentes poblaciones”.

En este estudio evaluamos el nivel de preparación del sistema de protección social de acuerdo con tres aspectos del diseño y la implementación de los programas que son fundamentales para una respuesta oportuna y eficaz: **el sistema de focalización, el sistema de entrega y la coordinación**. A continuación describimos cada uno por separado. A pesar de no ser los únicos tres procesos que intervienen en una preparación eficaz, la experiencia internacional y la literatura existente destacan lo importantes que son (Bastagli, 2004; OPM, 2016).

**Figura 3: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias**



Fuente: Propia.

### Sistema de focalización

Los programas de protección social suelen depender de diversos mecanismos de focalización, incluidas las focalizaciones demográfica, geográfica y con base en la pobreza. Muchos de estos mecanismos están diseñados para detectar condiciones de larga data –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y por eso no se consideran herramientas para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia. Del mismo modo, las poblaciones objetivo de la protección social, la gestión de riesgos ante desastres y la ayuda humanitaria no siempre son iguales. Por lo tanto, los métodos de focalización usados para identificar a los beneficiarios de los esquemas de protección social, por ejemplo, tal vez no sean adecuados para responder a una emergencia. El ejemplo más emblemático de este caso probablemente sea el uso de PMT, populares en ALC pero difícilmente adecuados para captar cambios repentinos en el bienestar (Bastagli, 2014).

Por lo general, la focalización de la protección social se basa en el uso de registros administrativos y encuestas de hogares, pero su capacidad de captar los efectos de las crisis repentinas es limitada y la recertificación de la elegibilidad de los beneficiarios no siempre es tan frecuente como sería necesario. Por lo tanto, debemos ser más creativos y explorar nuevas posibilidades en cuanto a la preparación y respuesta frente a emergencias. No se trata necesariamente de volver a crear todos los sistemas de focalización, pero estos al menos deberían tener mecanismos listos para identificar a los damnificados por los choques con el fin de intervenir en forma oportuna. Algunos ejemplos de esto son los vínculos con los sistemas de alerta temprana utilizados comúnmente en la gestión de riesgos ante desastres y el uso de la tercerización masiva (*crowd sourcing*) y la telefonía (Bastagli, 2014).

### Sistema de entrega

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. En términos de la respuesta a los choques, la entrega oportuna de los beneficios, ya sea en efectivo o en especie, es, por supuesto, crucial para brindar un apoyo eficaz.

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

Algunos de los mecanismos de entrega de los programas regulares de protección social –como los pagos electrónicos– pueden ser ampliados rápidamente durante una emergencia. Sin embargo, estos sistemas deben desarrollarse antes de la crisis.

## Coordinación

La preparación también debería incluir un grado significativo de planificación y coordinación entre los actores que responden a una emergencia. En general, en los países de ALC se activan fuertes sistemas de protección civil dirigidos por el gobierno para hacer frente a las crisis, a diferencia de otras regiones del mundo donde la respuesta a emergencias es gestionada en gran parte por actores humanitarios internacionales. Los sistemas de protección civil se ocupan de coordinar y gestionar las respuestas a desastres nacionales y muchas veces no coordinan lo suficiente con los sistemas de protección social. En circunstancias normales, los sistemas de protección civil y protección social rara vez interactúan y, en la práctica, son dos sistemas paralelos con diferentes disposiciones institucionales. Como resultado, durante una emergencia, las entidades de protección civil lideran la respuesta y los sistemas de protección social o bien no desempeñan ningún papel —tradicionalmente se considera que se ocupan de la pobreza crónica—, o bien responden en paralelo.

El desafío de lograr que haya coordinación entre estos actores diferentes no debe ser subestimado. Los sistemas de protección social y protección civil tienen distintos objetivos y poblaciones objetivo. Hay algunas áreas de intersección, pero no todas se cruzan, y a veces incluso hay conflicto. Del mismo modo, también tienen diferentes métodos y tradiciones, e involucran a diferentes actores y fuentes de financiamiento. Por último, la coordinación para una respuesta eficaz implica una coordinación a nivel internacional, nacional y subnacional, y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, lo cual aumenta el desafío que implica este esfuerzo.

### 3.1.2 Tipo de respuesta

Cuando los responsables de las políticas consideran el uso de un sistema de protección social para ocuparse de las necesidades durante una emergencia, hay una serie de estrategias que pueden utilizar para aumentar el nivel general de la ayuda que el sistema proporciona a las personas vulnerables. Con base en OPM (2015), consideramos cinco tipos principales de respuesta. 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 condiciones para facilitar una mayor participación;
3. **respaldo:** respuesta en la que actores humanitarios utilizan parte del marco administrativo del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia
4. **alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible al sistema nacional de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro; y

5. **ajuste de foco:** cambiar un objetivo, prioridad o grupo objetivo de un programa para ocuparse de las necesidades básicas de la población damnificada.
- en el caso de los recortes presupuestarios, por ejemplo, ajustar el sistema de protección social para refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque.
  - flexibilizar los requisitos o condiciones para facilitar la participación de beneficiarios que ya fueron asistidos.

**Figura 4: Tipología de la protección social reactiva a emergencias**



Fuente: OPM (2015).

## 4 Experiencias de países

En esta sección, analizamos las experiencias y los factores que permiten a los sistemas y programas de protección social de la región responder frente a emergencias o contribuir a la respuesta. De acuerdo con el marco teórico, primero presentamos las experiencias en función de la preparación de los sistemas (focalización, entrega y coordinación) y luego en función del tipo de respuesta (expansión vertical, expansión horizontal, respaldo, alineamiento paralelo y ajuste de foco).

### 4.1 Experiencias según la preparación de los sistemas

#### 4.1.1 Sistema de focalización

A pesar de que la eficacia de la focalización varía de un programa a otro, se ha registrado una gran cantidad de experiencias exitosas en ALC en relación con la focalización de los esquemas de protección social. Dicho esto, **existen varias razones por las cuales los mecanismos de focalización, aun cuando llegan con éxito a las poblaciones objetivo de los programas de protección social, pueden no ser los adecuados para responder a una emergencia:**

- Los mecanismos de focalización utilizados por la mayoría de los programas de transferencia monetaria en los países de ALC fueron diseñados para reducir la pobreza crónica y, por eso, no son tan flexibles como deberían para afrontar la vulnerabilidad y pobreza temporal resultante de una crisis. Grosh *et al.* (2014) señalan que la mayoría de los programas utilizan PMT para predecir el bienestar. Sin embargo, estas medidas están diseñadas para ser indicadores relativamente estables de pobreza crónica pero no captan bien las fluctuaciones, como los cambios en los ingresos en el corto plazo debido a la crisis.
- Algunos programas dependen de la focalización geográfica (por ejemplo, los programas de El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú), a veces centrada mayor o exclusivamente en las zonas rurales, lo cual limita casi por completo la capacidad de respuesta a choques a las áreas de intervención. Por ejemplo, el programa de TMC Prospera de **México** (antes Oportunidades y Progresá) solo funciona en áreas donde la oferta de servicios de salud y educación puede satisfacer la demanda creada por las condicionalidades del programa. Según la cobertura del programa y dónde se produzcan los choques, las comunidades afectadas pueden quedar excluidas. Por ejemplo, en 2012 una importante sequía tuvo un muy fuerte impacto en las comunidades indígenas del norte de México. Pese a que tenían índices de pobreza crónica muy altos, cuando se amplió el programa Prospera para respaldar a las familias damnificadas, no se focalizó en estas comunidades porque no contaban con la infraestructura social adecuada (Solórzano, 2015). Del mismo modo, durante la CFG hubo muchos despidos en las zonas urbanas, las cuales no estaban cubiertas por los programas de transferencia social, focalizados en zonas rurales.
- Muchos programas se basan en la focalización categórica, que generalmente tiene como objetivo asistir a los niños, las mujeres embarazadas y lactantes, y los ancianos. Pero cuando las crisis afectan a hogares con otras características demográficas, su capacidad de respuesta es limitada. Un ejemplo son los programas de alimentación escolar, que llegan a un gran número de niños en edad escolar en la mayoría de los países. Sin embargo, cuando se usan para focalizar las respuestas frente a un choque, como en **Honduras** y **Haití**, quedan excluidos los hogares con niños que no asisten a la escuela, y también los principales grupos vulnerables, como las mujeres embarazadas y lactantes, los bebés y los niños pequeños.
- La mayoría de los programas tienen un presupuesto limitado en lugar de garantizar cobertura a todos aquellos que cumplen con ciertos criterios de elegibilidad. Estos programas se



establecen para beneficiar a algunos hogares durante varios años, y solo cada ciertos años se reevalúa su elegibilidad, y en muchas veces sobre una base ad hoc en lugar de por ciclos predeterminados. El presupuesto limitado restringe la capacidad que tienen los programas de extenderse durante emergencias.

Como resultado de la ineficacia de algunos mecanismos de focalización en la respuesta a choques, los programas han adaptado sus abordajes:

- **México** extendió ampliamente su Programa de Asistencia Alimentaria (PAL), un programa de transferencia de alimentos, más allá de las áreas “con oferta disponible” cubiertas por Prospera. El programa se integró al Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), que se lanzó en 2008 con el objetivo de llegar a las áreas más pequeñas y alejadas de los países que no cubre el PAL. En poco más de dos años, el programa integrado pasó de ser exclusivamente rural y pequeño (125.000 familias en 2008) a ser levemente más urbano y mucho más grande (52% de las 825.000 familias beneficiadas vivían en zonas urbanas en 2010) (Grosh *et al.*, 2014). Por otra parte, el programa Prospera ahora se puede extender a áreas de no intervención para ofrecer alivio durante una crisis, sin condiciones impuestas sobre las transferencias, siempre que la coordinación del programa y el sector aprueben la solicitud.
- Muchos países de ALC se han embarcado en el desarrollo de herramientas de focalización para diversos programas, normalmente llamados “**registros únicos**”, “**bases de datos integradas**” o “**registros nacionales**” (por ejemplo, el Catastro Único de **Brasil**, la Ficha CAS de **Chile** [véase el recuadro 1], el SISBÉN de **Colombia**, el Sistema Único de Beneficiarios [SIUBEN] de **República Dominicana**, etc.). En **Brasil**, el registro administrativo Cadastro Único recopila información sobre todas las personas que tienen un ingreso familiar per cápita inferior a la mitad del salario mínimo nacional, aunque el umbral de elegibilidad para el ingreso en los programas sociales sea menor. Esto significa que el registro contiene información sobre los beneficiarios de programas de protección social así como de personas que no califican a dichos programas, pero que aun así pueden ser considerados vulnerables. El ingreso al registro está abierto en forma continua y las personas pueden inscribirse en cualquier momento. La información sobre los registrados se actualiza regularmente, con un lapso de tiempo máximo de dos años. Este diseño permite que el Cadastro Único funcione como una práctica fuente de información sobre los cambios rápidos en ciertas circunstancias y ha sido fundamental para facilitar respuestas de la protección social frente a choques en Brasil (Bastagli, 2014).
- En **República Dominicana**, el SIUBEN es la base de datos utilizada para focalizar los programas de asistencia social. Una herramienta clave del SIUBEN es el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC), que calcula las probabilidades de que un determinado hogar se vea afectado por choques climáticos (véase el recuadro 2). Esto representa un caso innovador en la integración de la protección social y la focalización de las respuestas frente a choques.
- Las bases de datos integradas (véase el recuadro 3) aumentan la coordinación dentro de los sectores sociales (protección social, salud, educación, etc.) en países como **Argentina, Chile, Brasil, República Dominicana y Colombia**, aunque aún debe fortalecerse su vinculación con otros sectores, como la gestión de riesgos ante desastres.

## Recuadro 1: Chile - Mecanismos para focalizar la protección social al responder a choques

La principal herramienta que el programa Chile Solidario ha establecido para atender diferentes situaciones de vulnerabilidad es la Ficha de Protección Social, que identifica los hogares vulnerables. Concretamente, en caso de emergencias, como cuando una enfermedad no permite que una persona se dedique por completo a sus actividades diarias, un hogar vulnerable se vuelve elegible para los beneficios de las prestaciones monetarias garantizadas, uno de los componentes de Chile Solidario (Fernández *et al.*, 2011). Desde septiembre de 2015, el Ministerio de Desarrollo Social ha promovido el uso de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) como parte de un sistema para reunir datos del Plan Nacional de Protección Civil. Durante las emergencias, la FIBE se utiliza para identificar los hogares afectados por desastres naturales o causados por el hombre a nivel local, provincial, regional o nacional. La información así reunida sirve para fundamentar la toma de decisiones por parte del gobierno sobre cómo prestar asistencia a las poblaciones damnificadas. Si bien hoy en día el proceso de recolección de datos se hace en papel en un formato triple, archivado en una base de datos accesible para los principales servicios públicos, se está instaurando la posibilidad de utilizar medios digitales (como teléfonos inteligentes y tabletas) para acceder a ellos en línea y sin conexión. Con el reconocimiento de la necesidad de actuar con rapidez en caso de emergencia, el objetivo es reunir información georreferenciada sobre cada hogar afectado para obtener un mapeo basado en distintos criterios (Faúndez, 2016).

## Recuadro 2: República Dominicana – Vinculando la protección social y la gestión de riesgos ante desastres

En República Dominicana, los pilares de la estrategia de protección social, a cargo de la oficina del vicepresidente, son Progresando con Solidaridad, el programa de asistencia social, Administrador de Subsidios Sociales (ADESS), el programa de seguridad social, y el SIUBEN, el sistema de focalización. Una herramienta clave del SIUBEN es el IVACC, creado por el gobierno con el apoyo del PNUD. Este índice calcula la probabilidad de que un determinado hogar sea vulnerable a huracanes, tornados e inundaciones con base en una serie de características socioeconómicas. Según la vicepresidencia, el objetivo del IVACC es que República Dominicana sea pionera mundial en calcular e implementar un índice de vulnerabilidad de los hogares a choques climáticos. El IVACC incluye dimensiones y variables tales como las características de la vivienda (paredes, techo), los ingresos y la cercanía de la vivienda al foco de peligro (río, arroyo o barranco). Ayuda a realizar un mapeo de las áreas más expuestas a los desastres naturales, y así permite concentrar la acción estatal en los hogares más vulnerables, optimizar los recursos y evitar perder las inversiones sociales. Además, puede ser utilizado por los gobiernos locales y las autoridades de rescate para preparar planes de mitigación y respuestas a desastres naturales. La combinación del IVACC y la información socioeconómica de SIUBEN sirve como recurso estratégico para diseñar planes nacionales de gestión de riesgos ante desastres. Las características de vulnerabilidad relevantes para el IVACC están siendo integradas al cuestionario del SIUBEN, y el sistema se ha vuelto interoperable con los de las instituciones de protección civil y el servicio de búsqueda y rescate de República Dominicana de manera que el IVACC pueda ser utilizado en forma eficaz para la gestión de riesgos ante desastres.

Fuente: Vicepresidencia de República Dominicana (2016).

## Recuadro 3: Integración y gestión de información para la protección social

### ¿Por qué es importante la gestión integrada de información para brindar protección social?

En los últimos años, las políticas de protección social globales y nacionales se han centrado cada vez más en los sistemas, incluyendo la integración y gestión de datos e información entre los programas y más allá. El desarrollo de un **sistema integrado para la gestión de la información** que permita el flujo y la gestión de la información dentro del sector de protección social y a veces fuera de él tiene beneficios para las políticas y su funcionamiento:

- Los **beneficios para las políticas** pueden incluir un enfoque más equitativo para distribuir los recursos basados en información objetiva y comparable, una mayor capacidad de respuesta e inclusión de las intervenciones, una mayor transparencia y rendición de cuentas, mayores vínculos con servicios y sectores complementarios, y un mayor conocimiento de los temas relacionados con la pobreza y la vulnerabilidad.

- Los **beneficios para el funcionamiento** pueden incluir: una forma más sencilla de supervisar diversos esquemas, la rendición de cuentas a los responsables de las políticas y la capacidad de planificar, modelar y poner a prueba las modificaciones en las políticas; una disminución en la carga sobre el personal (por ejemplo, menos papeleo) y sobre potenciales postulantes (por ejemplo, acceso simplificado a servicios); una mayor eficacia de la entrega al evitar dobles esfuerzos, permitir economías de escala y garantizar un mejor manejo del error y el fraude; y una mejora en la gestión; por ejemplo, permitir a los beneficiarios pasar de un esquema a otro a medida que sus situaciones cambian y establecer respuestas más eficaces frente a emergencias.

### ¿Qué integrar?

La integración tiene tres objetivos principales que se superponen:

- integrar para tener una **visión general** de quién está recibiendo qué, coordinar las intervenciones, facilitar la planificación y combinar el monitoreo y evaluación (M&E) de diferentes programas;
- integrar para **consolidar** los procesos de **focalización** para que puedan utilizarse en diversos programas sociales. La lógica aquí –cada vez más enfatizada a nivel internacional y que ha sido impulsada principalmente por el Banco Mundial– es minimizar los errores de exclusión e inclusión mientras, a la vez, se aumentan la transparencia y la eficiencia de los costos; e
- integrar la gestión de la información para **integrar las operaciones y los servicios**. La principal defensora de este abordaje es la OIT, que ha estado promoviendo el concepto de servicios de ventanilla única dentro y fuera del sector de la protección social.

### Tres abordajes para desarrollar un sistema integrado para la gestión de la información

Según el contexto del país y los objetivos buscados, existen tres abordajes principales (potencialmente superpuestos) para desarrollar un sistema integrado para la gestión de la información. A continuación los definimos:

1. **Registro social:** base de datos o registro que reúne y almacena información extensa (es decir, no específica de los programas) sobre potenciales beneficiarios dentro del país. La principal función de los registros sociales es proveer información para la evaluación de las necesidades y condiciones para determinar la potencial elegibilidad en determinados programas sociales.
2. **Registro integrado de beneficiarios:** base de datos o registro que se crea al integrar los sistemas de gestión de información (MIS, por sus iniciales en inglés) de diferentes programas, lo cual significa que la integración solo se logra a través de los datos y la información sobre los beneficiarios (destinatarios de los programas). El objetivo principal de esta integración es brindar 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 bases de datos existentes a través del acceso a servicios web. Al vincularse a un registro civil y/o de identificación nacional, este enfoque puede asegurar una visión general completa (100% de la población), intersectorial y “proactiva” (relacionada con acontecimientos del ciclo de vida) de la población de un país que puede ser utilizada con fines de protección social.

### Usar los datos en la respuesta a una emergencia

Por más importante que sea el papel de los **registros sociales** en este contexto, es fundamental señalar que **no siempre sirven para apoyar la expansión horizontal o el tipo de respuesta de respaldo**. Esto se debe a la propia naturaleza de las emergencias, que pueden afectar hogares de todo el espectro social y cambiar radicalmente el perfil de pobreza de las áreas damnificadas.

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

- Representar una **imagen general de la población del país lo suficientemente amplia**. Este es el caso solo en los lugares en que a) se realiza una encuesta de censo a todos los hogares (no solo a aquellos identificados previamente como pobres, por ejemplo, Indonesia); o donde b) el intercambio de datos procedentes de fuentes administrativas de datos llena el registro con información pertinente sobre todos los ciudadanos.

- Incluir **información tanto de los beneficiarios actuales** (por ejemplo, aquellos que han sido calificados como pobres y calificados como elegibles para los programas de asistencia social) **como de los potenciales** (por ejemplo, aquellos que están cerca de la pobreza). Este no es el caso de los registros integrados de beneficiarios, por ejemplo.
- Contener información **útil y relevante para evaluar las vulnerabilidades contextuales luego de un choque**. Por ejemplo, quizás no sea el caso de aquellos registros que principalmente acumulan datos de fuentes administrativas existentes (por ejemplo, datos sobre niveles de consumo, seguridad alimentaria, propiedad de activos, etc.). Por otro lado, los datos georreferenciados podrían ser particularmente útiles. Para reunir información relevante, tal vez sea necesaria la colaboración temprana con la autoridad nacional en gestión de desastres y organismos humanitarios.
- **Contar con información actualizada**; es decir, tener una estrategia de actualización de datos frecuente, fuerte y válida.

Fuente: Barca y Chirchir (2016).

#### 4.1.2 Sistema de entrega

**Una condición clave para una respuesta rápida ante una emergencia es la preexistencia de sistemas de entrega eficaces como parte de los programas de protección social regulares o desarrollados para eventuales emergencias** (McCord, 2013a). Los mecanismos de entrega eficaces son complejos y difíciles de diseñar e implementar, e involucran a diversos actores (por ejemplo, públicos y privados) en diferentes niveles. Por lo tanto, deben desarrollarse antes del choque, ya sea adaptando mecanismos de entrega de programas con propósitos distintos de la respuesta a choques o diseñando mecanismos que puedan extenderse durante las emergencias (por ejemplo, acuerdos con comerciantes para distribuir cupones en zonas de alto riesgo).

Son cada vez más los programas de transferencias monetarias que utilizan **sistemas de pago electrónico**, tanto en la región como en otros lugares. Según la fortaleza del sistema financiero, para transferir los ingresos los gobiernos pueden tener una plétora de mecanismos de pago, que va desde transferencias bancarias hasta tarjetas para cajeros automáticos (ATM, por sus iniciales en inglés), servicios de dinero móvil, cupones electrónicos y transacciones por ventanilla, etc. Los sistemas de pago electrónico son una manera prometedora de ofrecer apoyo rápidamente, con precisión y flexibilidad, incluso en contextos difíciles (Smith *et al.*, 2012; Bastagli, 2014). Sin embargo, la adopción de estos sistemas lleva tiempo e implica varios desafíos, como la cobertura de los agentes y vendedores, la liquidez y las fallas tecnológicas.

**Dentro de los pagos electrónicos, los servicios de dinero móvil** son prometedores por su amplia cobertura y bajo costo, y posiblemente se trate de una tecnología que muchos programas de protección social usarán en el futuro. Algunos países ya han comenzado a utilizar esta tecnología, como Colombia, donde DaviPlata transfiere pagos a través de teléfonos móviles a algunos beneficiarios del programa Familias en Acción. Ecuador también está probando esta tecnología en la actualidad, con el programa Bono de Desarrollo Humano (BDH). Sin embargo, el uso y la evaluación de los servicios de dinero móvil en programas de protección social a larga escala en la región siguen siendo limitados, y por eso también lo es su participación en la respuesta a emergencias.

En los países que cuentan con mecanismos de entrega sólidamente establecidos para las transferencias monetarias regulares, los sistemas pueden usarse en tiempos de crisis si antes se toman determinadas medidas de preparación. Por ejemplo, países como Brasil y México han avanzado hacia un sistema bancario sin sucursales (véase el recuadro 4). De hecho, el acceso

financiero en América Latina está al mismo nivel que en Europa del Este, Asia central y la región sur de Asia.<sup>2</sup>

No es poco común que los programas de protección social **combinen diversos mecanismos de pago**. En el Programa de Empleo Temporal, el gobierno de México utiliza una combinación de modalidades públicas, privadas y comunitarias para pagar a los beneficiarios, según el volumen de las transacciones y la conectividad de la localidad con las instituciones intermediarias. En algunas localidades rurales aisladas, los pagos se realizan a través de comités comunitarios, que reciben el dinero en efectivo de la agencia central. En otras localidades, el dinero en efectivo se distribuye a los beneficiarios por medio de la red de servicios de distribución de efectivo de la agencia de telecomunicaciones.

Pero, incluso los mecanismos de entrega de protección social bien establecidos pueden enfrentarse a desafíos durante una emergencia. Luego de una crisis, los pagos de protección social pueden verse afectados porque hay más demanda de asistencia, así como por los posibles daños en el sistema financiero, por ejemplo. En Haití, durante la crisis del terremoto de 2010, el sistema bancario no funcionó plenamente durante un tiempo y, por lo tanto, las agencias internacionales tuvieron que distribuir efectivo mediante mecanismos alternativos, como agentes de remesas o directamente mediante sobres con dinero (Christian Aid, 2012).

Al igual que con los pagos electrónicos, **las transferencias de alimentos, ya sean transferencias directas de alimentos o por medio de cupones o alimentación escolar**, dependen en gran medida de los canales de distribución existentes y de los acuerdos con los comerciantes locales y de la región. A veces, en países pobres fuera de la región, se recurre a la alimentación escolar como respuesta a una emergencia, precisamente porque tiene un mecanismo de entrega incorporado que permite responder aun cuando la planificación previa fue limitada.

Tal como se describe en la siguiente sección, la mayoría de las respuestas frente a choques a través de la protección social han implicado expansiones verticales u horizontales de esquemas existentes y, por lo tanto, dependían de los mecanismos de entrega. Las experiencias analizadas en este informe sugieren que, a diferencia de los sistemas de focalización, ha habido **poca planificación en relación con la adaptación de los mecanismos de entrega existentes o con el desarrollo de nuevos mecanismos antes del choque**. En el caso de los sistemas de focalización, como ya describimos, se han llevado a cabo algunas iniciativas con el objetivo de llegar a aquellos damnificados por los choques (la FIBE en Chile, el IVACC en República Dominicana y las bases de datos integradas en diversos países). Sin embargo, en el caso de los sistemas de entrega, las respuestas dependieron en gran medida de mecanismos existentes.

---

<sup>2</sup> <http://www.cgap.org/countries/latin-america-and-caribbean>.

## Recuadro 4: Mecanismos de pago en Brasil y México

Los dos programas más grandes de protección social en la región son Bolsa Familia de Brasil y Prospera de México. Bolsa Familia permite a los beneficiarios elegir entre recibir la transferencia monetaria a través de la Tarjeta Social –una cuenta virtual no transaccional que no permite hacer depósitos ni acumular dinero en forma indefinida– o a través de depósitos en Caixa Fácil, una cuenta corriente básica en Caixa, un banco gubernamental históricamente enfocado en clientes con bajos ingresos. Cerca de 11 millones de destinatarios utilizan exclusivamente la Tarjeta Social, mientras que solo 2 millones (15,02%) utilizan Caixa Fácil, pese a que la misma da a los destinatarios acceso a más de 36.000 puntos de pago en forma gratuita y la cuenta ofrece una tarjeta de débito que también se puede utilizar en más de 50.000 ATM y para hacer compras con débito. En México, los dos mecanismos de pago disponibles utilizan cuentas bancarias en Bansefi, un banco estatal. El mecanismo de pago que prevalece es con una tarjeta prepaga (la tarjeta rosa), vinculada a una cuenta bancaria básica que no genera intereses. La otra (utilizada por el 20% de los destinatarios) es una caja de ahorro básica (la tarjeta azul). Con la tarjeta rosa, los beneficiarios están obligados a retirar la totalidad del monto recibido dentro de las cinco semanas de realizado el depósito. Sin embargo, luego pueden volver a depositar una parte o todo en la cuenta. Esto les permite ahorrar y hacer depósitos, aunque de una manera que quizás no sea intuitiva. El uso de tarjetas prepagas es muy popular porque es rápido y fácil de implementar, y no depende de la infraestructura bancaria, que no existe en muchas comunidades rurales que reciben transferencias.

Fuentes: The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) (2011a, 2011b).

### 4.1.3 Coordinación

**La coordinación previa a una crisis es esencial para dar una respuesta eficaz.** Los actores de los distintos niveles –internacional, nacional y subnacional– y de diferentes sectores –protección social, protección civil y otros– necesitan coordinar sus respuestas. Tal como se describe en la sección 3.1, en la práctica los sectores de protección social y protección civil funcionan en paralelo, sin mucha coordinación; el primero suele estar asociado a ayudar a quienes viven en condiciones de pobreza crónica y el segundo, a dirigir las respuestas frente a las emergencias. Aunque la coordinación entre ambos sectores sea incipiente en la región, hay algunas experiencias que vale la pena mencionar.

- Se han establecido comités interministeriales para aumentar la coordinación. En **Nicaragua**, por ejemplo, el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED), órgano encargado de la prevención, mitigación y respuesta frente a desastres, es dirigido por la presidencia y está integrado por todos los ministerios, lo cual muestra el abordaje multidimensional de las respuestas a emergencias. Además, el SINAPRED cuenta con comités en todos los niveles, del nacional al local, para mejorar la coordinación vertical.
- En **Colombia**, los manuales de operaciones del programa Familias en Acción explican los ajustes que deben hacerse en caso de emergencia y las implicancias de su implementación. Esto incluye definir el papel del programa dentro del marco de un plan o legislación para responder a desastres y vincularlo a la red de instituciones involucradas en la respuesta a desastres y el financiamiento de contingencias, así como a la regulación y los procedimientos para una adaptación particular del programa, como eliminar alguna condición (Bastagli, 2014).
- De manera similar, el PET de **México** está supervisado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y es implementado por varios ministerios sectoriales (de Transporte, de Medio Ambiente, de Trabajo). La Secretaría de Gobernación (SEGOB) se ocupa de coordinar la respuesta institucional a los desastres naturales y de controlar un importante fondo nacional de emergencia para responder a desastres (el Fondo de Desastres Naturales [FONDEN]), al que todos los ministerios que implementan el PET deben asignar un porcentaje de los fondos de ese programa. Existe una ley parlamentaria que estipula las responsabilidades de cada parte y ordena el mecanismo de coordinación. Establece que los ministerios competentes utilicen un registro y un sistema de información comunes. Todos los que lo implementan reciben datos del sistema de alerta temprana, lo cual les permite preparar una respuesta de

emergencia o extenderse a las localidades damnificadas por medio del PET u otros canales de respuesta. Todos los ministerios que colaboran son responsables de llevar a cabo su parte del Programa de Obras Públicas (POP), desde la focalización hasta el pago, la supervisión y el monitoreo, dentro de sus propios recursos.

## 4.2 Experiencias según el componente de protección social y el tipo de respuesta

Esta sección describe las experiencias de distintos países clasificadas según el tipo de respuesta (expansión vertical, expansión horizontal, respaldo, alineamiento paralelo y ajuste de foco) y el componente de protección social (asistencia social, seguridad social y protección social relacionada con el empleo).

**La mayoría de las experiencias en ALC respecto del uso de protección social frente a un choque se centran en choques económicos en contraposición a desastres naturales**, y la mayor parte de los ejemplos provienen de la CFG del período de 2008-2009. Es probable que esto se deba al hecho de que la protección social en la región está más frecuentemente asociada a brindar apoyo durante choques económicos (como el desempleo). Por ejemplo, las TMC se originaron en ALC durante la década de 1990 por las secuelas sociales de la crisis Tequila (Fiszbein y Schady, 2009). **Recién en los últimos años su papel en la respuesta a desastres naturales ha ganado fuerza.**

No es llamativo ver a **los gobiernos responder a los choques con una combinación de respuestas de expansión vertical y horizontal, que también son enfoques comunes por individualmente.** El respaldo y el alineamiento paralelo son respuestas que describen las intervenciones de los actores humanitarios y son menos predominantes en la región.

Con respecto a la **asistencia social**, el modelo de bienestar en ALC ha estado históricamente fragmentado con, por un lado, seguridad social para los trabajadores formales y, por el otro, con asistencia social para el resto de la población que permanece en la informalidad laboral (Lloyd-Sherlock, 2008). En este sentido, **la prominencia de las transferencias monetarias en los sistemas de protección social de la región demuestra su importancia tanto como mecanismo para proteger a los hogares de los choques como herramienta para responder frente a una crisis.** Esto se relaciona con el hecho de que, a lo largo de los años, se ha desarrollado una gran capacidad administrativa para gestionar las transferencias monetarias. En otros casos, la **alimentación escolar** también se ha utilizado como respuesta a emergencias, como segunda opción. Además, los sistemas nacionales de protección social rara vez usan **cupones y cupones electrónicos** en sus programas regulares y a gran escala y, por consiguiente, su papel ha sido muy limitado en respuestas frente a emergencias.

A diferencia de la asistencia social, que en ALC suele ser financiada con impuestos generales y préstamos de instituciones financieras, la **seguridad social** se financia principalmente con los aportes de empleadores y empleados. En principio, está diseñada para actuar como un estabilizador automático después de un choque. Sin embargo, en la práctica, los ingresos provenientes de los aportes también disminuyen en una crisis, ya que bajan los aportes y salarios, y los fondos para un mayor desembolso no están garantizados, más allá de las reservas existentes de los sistemas de seguridad social (Bastagli, 2014). Además, debido a la extensión de la informalidad laboral en la región, la cobertura de la seguridad social es bastante baja, y mucha gente queda excluida, generalmente los más desafortunados. A pesar de esta limitación, en la región hay algunas experiencias de expansión vertical de la seguridad social en respuesta a emergencias.

**Mientras que los programas de protección social relacionados con el empleo público son un elemento clave de los sistemas de protección social fuera de la región (en India, Etiopía y Sudáfrica, entre muchos otros), en ALC se suelen utilizar en respuestas a emergencias.**

Existen tres razones principales por las cuales estos programas a veces generan compromiso político. En primer lugar, se consideran atractivos porque al parecer resuelven el problema de la focalización mediante la **autofocalización**. Se supone que el requisito de trabajar, simplemente por atraer a desempleados que están dispuestos a trabajar por un salario relativamente bajo, mejora la focalización de la pobreza (Beazley y Vaidya, 2015; Del Ninno *et al.*, 2009; Subbarao *et al.*, 2013). Sin embargo, no siempre es posible disponer de discreción al establecer el salario para lograr la autoselección. En los países donde el salario del mercado informal está por debajo del salario mínimo legal obligatorio con que deben cumplir estos programas, no es posible fijar salarios que permitan una autofocalización exitosa. Además, incluso si la autoselección de los pobres pudiera ser inducida mediante salarios bajos, estos reducirían el impacto del programa, y así socavarían su función de protección social. Desde esta perspectiva, parece haber una tensión entre el impacto y la autoselección. Es más, puede haber razones sólidas y económicamente racionales para cuestionar la validez de la autofocalización. Es posible que algunos miembros de hogares no pobres deseen participar en los programas aun por salarios bajos y que otros miembros de hogares pobres no lo hagan dado que necesita trabajar por salarios mejores. En segundo lugar, algunos gobiernos son reacios a dar transferencias monetarias a hogares con capacidad de trabajo (Beazley y Vaidya, 2015). Al igual que en el caso de las TMC, **fijar condiciones al comportamiento de los beneficiarios ayuda a que los programas de empleo sean más “aceptables” para la sociedad y para los contribuyentes**. En tercer lugar, en muchos casos el requisito de trabajar consiste en la **creación o rehabilitación de infraestructura pública**. Esto podría ser particularmente atractivo en la respuesta a un desastre natural, aunque es cierto que hay poca evidencia internacional sobre el impacto de la infraestructura creada (Ludi, Levine y McCord, 2016) y a menudo se los percibe como de muy baja calidad.

Los **servicios sociales** juegan un rol muy relevante luego de un choque, especialmente en forma de apoyo psicosocial a las víctimas que están en el proceso de superar la pérdida, el dolor y el sufrimiento vividos. Estos servicios suelen combinarse con otros tipos de respuesta.

En la sección siguiente analizaremos algunos ejemplos del rol de estos componentes de la protección social según el tipo de respuesta.

#### 4.2.1 Asistencia social

**El aumento de los beneficios suele ser la medida más frecuentemente utilizada**, ya que ponerla en marcha es rápido y bastante económico desde el punto de vista administrativo. Sin embargo, la expansión vertical beneficia solo a aquellos que ya forman parte de un programa y la población afectada por un choque no suele ser exactamente la misma que la que recibe asistencia de los esquemas de protección social.

##### 4.2.1.1 Expansión vertical

**Los programas de transferencias monetarias han sido expandidos verticalmente en muchos casos como respuesta a choques económicos y naturales**. Este tipo de respuesta es económica a nivel administrativo, aunque a veces (por ejemplo, el Prospera en México) **una vez incrementado el número de beneficios, es difícil volver a reducirlos después de la crisis** y, por lo tanto, los aumentos temporales se convierten en permanentes. Sin embargo, otros países



han logrado introducir estos beneficios como única forma de apoyo (por ejemplo, Argentina; véase el recuadro 6).

**En el caso de las expansiones verticales en especie, la alimentación escolar a veces se utiliza como respuesta debido a su cobertura y sus propios sistemas de entrega.** Por un lado, los programas de alimentación escolar muestran algunas ventajas sobre otras medidas de protección social, debido a que utilizan la infraestructura y los recursos humanos existentes. En épocas de crisis alimentaria, además de alimentar directamente a los niños y a sus familias (si se incorpora la ración para llevar a casa), estos programas pueden disuadir a los padres de sacar a los niños de la escuela. Tienen el potencial tanto de ocuparse del hambre a corto plazo como de la nutrición, al proveer alimentos nutritivos y suplementos fortificados con micronutrientes, y además proporcionan un incentivo para que las familias pobres envíen a sus hijos a la escuela. Por otro lado, la alimentación escolar solo llega a aquellos hogares con niños en edad escolar que asisten a la escuela y, por lo tanto, quizás no llegan a las áreas u hogares más pobres: aquellos que no están cubiertos por los servicios escolares. Además, la falta de infraestructura, posiblemente exacerbada por el choque, puede conducir a la exclusión de grupos vulnerables y afectar la velocidad con que se pone en marcha un programa luego del choque. Por último, no debemos subestimar los desafíos que enfrenta este tipo de respuesta en términos de logística, la firma de acuerdos entre los diferentes actores y la adquisición de alimentos a gran escala, aun en el caso de un programa de alimentación escolar que funcione (Bastagli, 2014). A continuación se enumeran algunos ejemplos de este tipo de respuesta.

- En **México**, el programa Prospera aumentó los beneficios y también extendió su cobertura a través del componente Vivir Mejor, que fue eficaz en la suavización del golpe en uno de los países más afectados por la CFG. Se estima que sin los cambios en el programa los ingresos de las personas en el decil más pobre habría caído en aproximadamente 8% (Banco Mundial, 2015a). El componente se mantuvo como parte de la provisión básica del programa, incluso después de la crisis.
- En **Chile**, se dio un monto fijo a los beneficiarios del programa Chile Solidario afectados por el terremoto de 2010.
- En **Guatemala**, el Bono de Calamidad se otorga a los destinatarios de la TMC Bono Seguro que viven en zonas declaradas en situación de emergencia. La transferencia Bono Seguro aumenta hasta un 50% con el Bono de Calamidad.
- En **Argentina**, el gobierno dio beneficios extraordinarios a los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y de pensiones sociales en respuesta a las inundaciones de 2015.
- En 2009, luego de la CFG, en muchos países de ALC los montos de los beneficios de muchos programas aumentaron por estar sujetos al salario mínimo, que a su vez aumentó considerablemente en ese momento. Los salarios mínimos reales en la región aumentaron en 2008-2009 en tres cuartas partes de los países, y en cinco de estos el salario mínimo aumentó en un 10% o más (Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay), mientras que en México y Venezuela se permitió que los salarios mínimos mermaran levemente, presuntamente para aliviar la presión sobre el empleo (Grosh *et al.*, 2014).
- En **Nicaragua, Honduras y Haití**, los programas de alimentación escolar se extendieron verticalmente (por ejemplo, raciones extra de alimento, provisión de comidas durante los recesos escolares) para responder a choques climáticos.

- En **Trinidad y Tobago**, los adultos beneficiarios de pensiones sociales reciben un subsidio de asistencia para la vivienda que les permite comprar materiales para reparar su propiedad luego de un desastre.

### Recuadro 5: Alimentación escolar en Nicaragua y Honduras en respuesta a la sequía

En Nicaragua, el gobierno respondió a una sequía prolongada con el programa nacional de alimentación escolar, el mayor programa de protección social del país. Este tipo de expansión vertical se implementó al menos tres años consecutivos: de 2014 a 2016. Su objetivo fue reducir las tasas de abandono escolar, prevenir la desnutrición y contribuir al desarrollo físico y mental de los niños.

Esta respuesta recibió el apoyo del PMA en 2016, que ofreció una ración extra por día a niños y niñas de escuelas en 51 barrios del corredor seco. El programa extendido alcanzó a un total de 126.482 niños en 1.988 escuelas.

En Honduras, en 2015, el gobierno respondió a la sequía con la expansión vertical del programa de alimentación escolar y ofreciendo comidas durante la temporada de vacaciones. Se proporcionaron comidas a 1.799 estudiantes durante 35 días en los municipios de Alianza, Aramecina, Goascoran, Langué, San Francisco de Coray y Nacaome.

#### 4.2.1.2 Expansión horizontal

La extensión de cobertura puede ser compleja a nivel administrativo y quizás tenga implicaciones para sostener el programa en el largo plazo. A menudo, las tasas de cobertura respecto de los más pobres distan de ser totales y las personas más afectadas por una crisis pueden no ser beneficiarios de un programa existente. La capacidad administrativa para realizar nuevo trabajo de campo y extender la cobertura raramente está preparada y suele ser insuficiente. La expansión puede ser especialmente difícil en las áreas geográficas que no estaban incluidas antes. La expansión horizontal también plantea la cuestión de si la mayor cobertura debe ser permanente y, si no, de cómo se reducirá (Grosh *et al.*, 2014).

**Como respuesta a la CFG, muchos países de ALC extendieron la cobertura de sus programas de transferencias monetarias.** El programa BOOST de **Belice** se lanzó en febrero de 2011 y llegó a más de 3.000 viviendas (12,5% del total de hogares pobres). En **Costa Rica**, en 2006 se estableció el programa Avancemos con 8.000 beneficiarios. Este número había incrementado a 151.000 en 2009. En **Colombia**, Familias en Acción aumentó el número de beneficiarios en casi un 50% en 2009, de 1,8 millones de familias (7,9 millones de personas) en 2008 a 2,6 millones de familias (11,6 millones de personas). En **República Dominicana**, el programa Solidaridad prácticamente se duplicó, de 1,2 millones de personas en 2007 a 2,1 millones en 2008, y se ha mantenido más o menos constante desde entonces. En **Jamaica**, el número de beneficiarios del Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH, por sus siglas en inglés), establecido en 2002, se mantuvo estable en 2008 y 2009, en alrededor de 355.000, pero aumentó a 419.000 en 2010. Con base en la experiencia de los programas de transferencia monetaria desde principios de la década de 2000, luego de la CFG, **Honduras** puso en marcha un nuevo programa nacional, el Bono 10,000, dirigido a 100.000 hogares rurales pobres en 2010. En la actualidad, este llega a 250.000 viviendas (20% de la población), tanto en zonas rurales como urbanas. En **Perú**, el número de beneficiarios de Juntos subió de 2,3 millones en 2008 a 2,6 millones en 2010. En **Paraguay**, el programa Tekopora aumentó su cobertura de manera exponencial en 2009, de 14.000 a más de 80.000 familias. En **Ecuador**, la cobertura del BDH se extendió de 1 millón a 1,2 millones entre 2008 y 2009 (Grosh *et al.*, 2014). En **México**, luego del aumento del precio de los alimentos y los disturbios de 2007, el gobierno aumentó el presupuesto del programa Prospera y el número de beneficiarios ascendió a 1 millón.

Algunos programas han combinado transferencias monetarias y asistencia en especie. Por ejemplo, en **Guatemala**, el gobierno creó el programa de TMC Mi Bono Seguro (lanzado como Mi Familia Progresiva) a principios de 2008. Este programa se extendió en respuesta a la CFG: hacia 2009, lo recibieron alrededor de 448.000 familias (cerca del 24% de la población) de las regiones más pobres del país. A finales de 2009, el gobierno también aplicó la expansión vertical en el programa al introducir un beneficio nutricional adicional para aumentar la transferencia a las familias con niños pequeños (Grosh *et al.*, 2014).

**La expansión de los programas de transferencias monetarias se ha utilizado en respuestas humanitarias y desastres naturales, aunque no tan frecuentemente como en el caso de los choques económicos.** En **Brasil**, los extranjeros pobres, incluidos los refugiados de Siria, recibieron el programa Bolsa Família. En 2015, 15,707 familias con al menos una persona extranjera estaban siendo beneficiados con el programa. De estas familias destinatarias, en 163 había al menos un refugiado sirio.<sup>3</sup> En **Chile**, además del monto fijo que recibieron los beneficiarios del programa Solidario afectados por el terremoto de 2010 (expansión vertical), algunos hogares no beneficiarios también recibieron ayuda cuando su ingreso mensual era inferior a USD836. El programa también volvió a examinar la elegibilidad de los hogares no pobres que buscaban ser incluidos en él tras haber sufrido un choque que impactó en forma negativa su calidad de vida (Fernández *et al.*, 2011).

**La expansión horizontal de los subsidios a veces se considera una respuesta útil a los choques económicos (por ejemplo, un aumento en el precio del combustible); sin embargo, suelen ser bastante regresivos.** En **República Dominicana**, el gobierno instauró el BonoGás Hogar y el BonoGás Chofer en respuesta a la suba de los precios del petróleo. El BonoGás Hogar brindó a más de 800.000 hogares un subsidio mensual de RD\$ 228 (USD7), calculado a partir de la cantidad promedio de combustible consumido por los pobres. Casi al mismo tiempo, se lanzó un subsidio sobre la electricidad sujeto a un PMT, el BonoLuz, pero con una activación más lenta. Durante el primer año de implementación, llegó a unas 150.000 familias (Grosh *et al.*, 2014).

#### 4.2.1.3 Respaldo

A diferencia de otras regiones del mundo en vías de desarrollo, los gobiernos de ALC son quienes suelen liderar las respuestas a los choques. Por lo tanto, no sorprende ver que la mayoría de las respuestas son expansiones verticales u horizontales. Sin embargo, el respaldo podría ser una buena manera para que la asistencia humanitaria internacional canalice la ayuda a través de los sistemas gubernamentales y, por lo tanto, no solo responda a las necesidades inmediatas sino que también los fortalezca. Sin embargo, el respaldo también plantea dudas sobre el papel del sistema humanitario, dado que puede comprometer algunos de los principios clave: humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, aunque esto posiblemente sea menos aplicable cuando los gobiernos no participan del conflicto.

Tras el terremoto de magnitud 7,8 que se produjo en Ecuador en abril de 2016, el PMA apoyó al gobierno con transferencias monetarias a las familias afectadas, a través del Bono AAA y el Bono de Alimentación Rural, que se describen a continuación. Estas asignaciones estaban respaldadas por sistemas, procesos y recursos humanos existentes y utilizados por el gobierno para entregar el BDH, el mayor esquema no contributivo del país.

<sup>3</sup> <http://oglobo.globo.com/mundo/cresce-numero-de-refugiados-sirios-inscritos-no-bolsa-familia-17778740>

## Recuadro 6: Ecuador - Respuesta al terremoto de 2016 a través de transferencias monetarias

### Bono AAA

#### Requisitos

- Solo familias registradas en el Registro Único de Damnificados (RUD) son elegibles.
- Las familias deben solicitar y firmar un acuerdo con la familia de acogida o el locatario.

#### Beneficios

- Las familias de acogida que reciben a familias afectadas reciben USD135 por mes durante seis meses más USD15 por los servicios públicos - Bono de Acogida
- Los locatarios que reciben a familias afectadas reciben USD135 por mes durante seis meses - Bono de Alquiler
- Las familias afectadas que alquilan o viven con una familia de acogida reciben USD100 por mes durante tres meses - Bono de Alimentación

### Bono de Alimentación Rural

#### Requisitos

- Solo las familias registradas en el RUD son elegibles.

#### Beneficios

- Las familias elegibles reciben USD100 por mes durante tres meses.

Ambos Bonos de Alimentación (el Rural y el AAA) fueron financiados en gran parte por el PMA<sup>4</sup> y, lo que es más importante, el PMA apoyó al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en su conceptualización y diseño. El gobierno de Ecuador primero respondió con el Bono AAA, dirigido a las familias que salían de los albergues oficiales. El PMA abogaba por la asistencia alimentaria para llegar a los hogares damnificados por el desastre que no estaban con familias de acogida ni alquilando un lugar. Este nuevo subsidio en efectivo, el Bono de Alimentación Rural, fue particularmente significativo para las familias damnificadas en las zonas rurales, que probablemente no iban a buscar refugio en albergues u otros lugares.

Alrededor de 40.000 familias damnificadas recibieron dinero en efectivo. Según lo informado por el MIES,<sup>5</sup> 17.803 recibieron el Bono de Acogida; 2.883, el Bono de Alquiler y 21.103, el Bono de Alimentación. Además, el Bono de Alimentación Rural se otorgó a 19.815 familias.

Esta fue una respuesta innovadora, en la cual el PMA canalizó su asistencia a través de sistemas y programas gubernamentales existentes, y **una de las mayores respuestas a desastres naturales a través de la protección social en la región**. Además, **el apoyo de tipo respaldo también llevó a expansiones horizontales y verticales**, lo cual demostró que cuando se produce un choque, los sistemas de protección social a veces deben expandirse de diferentes maneras. Ecuador es uno de los casos de estudio de esta investigación. Por favor, referirse a Beazley (de próxima publicación) para obtener más información.

#### 4.2.1.4 Alineamiento paralelo

Como parte de un consorcio, CARE, Acción contra el Hambre (ACF, por sus iniciales en francés), el PMA y World Vision han estado apoyando al gobierno de **Haití** en el establecimiento de un sistema de redes de seguridad replicable para reducir la inseguridad y vulnerabilidad alimentarias y, al mismo tiempo, desarrollar una mayor resiliencia. El programa Kore Lavi funciona en 24

<sup>4</sup> Desde el 9 de noviembre, el PMA ha respaldado a 37.300 familias por medio del Bono de Alimentación, por un total de USD8,1 millones.

<sup>5</sup> Las cifras corresponden al período hasta el 8 de noviembre de 2016.

comunas y gira en torno a cuatro objetivos: 1) realizar encuestas de hogares y establecer un MIS para focalizar, monitorear y coordinar otras intervenciones, 2) proporcionar cupones de comida a unos 18.000 hogares e incluirlos en las asociaciones populares de ahorro y préstamo (VSLA, por sus iniciales en inglés), 3) suministrar raciones de alimentos suplementarios a mujeres embarazadas y lactantes, y a niños menores de dos años, y por último, 4) la institucionalización del programa en el gobierno y las organizaciones locales.

Teniendo en cuenta lo propenso que es Haití a los desastres naturales, Kore Lavi tiene como objetivo fortalecer la capacidad del país de responder a ellos. Esto, junto con la intención de establecer un programa que podría ser replicado por el gobierno, hace que sea uno de las pocas respuestas de tipo alineamiento paralelo de la región.

Haití es uno de los casos de estudio de esta investigación y, por lo tanto, será analizado en detalle en un informe aparte. También es importante mencionar que el PMA y CARE han encargado recientemente una consultoría para explorar estrategias para que el programa Kore Lavi sea más reactivo frente a choques (Zuodar, 2016).

#### 4.2.1.5 Ajuste de foco

Hay muy pocos ejemplos de respuestas de ajuste de foco y, generalmente, consisten en adelantar la fecha de los pagos para responder a los choques. En **Brasil**, por ejemplo, existe una ley que establece que los pagos de los beneficios del Instituto Nacional de Seguridad Social, como las pensiones y el seguro social, se pueden anticipar en caso de crisis por desastres naturales. En **México**, se pueden eliminar las condiciones de Prospera y los pagos se pueden adelantar para responder a calamidades tales como huracanes y sequías.

### 4.2.2 Seguridad social

#### 4.2.2.1 Expansión vertical

Al igual que con la asistencia social, la expansión vertical de la seguridad social ha sido una respuesta bastante frecuente a los choques económicos. Esta respuesta parece particularmente adecuada en las crisis económicas, para reducir los efectos del desempleo, por ejemplo. Sin embargo, dada la muy alta proporción de la fuerza de trabajo involucrada en actividades informales y excluida de los esquemas de seguridad social, esta respuesta solo beneficia a un relativamente pequeño grupo de personas y, por lo tanto, se suele complementar con otras estrategias.

**Después de la CFG, muchos países respondieron verticalmente a través de esquemas de seguridad social.** En las **Bahamas** se introdujo una medida financiera temporal bajo el Plan Nacional de Seguros para pagar hasta 13 semanas de beneficios a una tasa justo por debajo del salario mínimo: USD200 por semana. **Brasil** extendió temporalmente la duración por dos meses de los beneficios para los trabajadores despedidos en los meses de diciembre de 2008 y enero de 2009 de empleos que el gobierno había declarado como pertenecientes a los “sectores más damnificados”. Asimismo, **Costa Rica** extendió el período de gracia de tres a seis meses para la cobertura del seguro de salud tras la pérdida del empleo. **El Salvador** permitió a los trabajadores mantener la cobertura de la seguridad social durante seis meses luego de ser despedidos, una medida que benefició a 8.000 trabajadores. En **Uruguay**, una reforma de 2008 al sistema de seguro de desempleo llevó a una extensión de los pagos de beneficios de seis a ocho meses si en el país se vive una recesión. Por otra parte, **República Dominicana** permitió a los trabajadores

desempleados que habían ganado menos de 1.000 pesos dominicanos (DOP) al mes (cerca de USD285) mantener su seguro de salud por un año (Grosh *et al.*, 2014, y Bastagli, 2014).

**Sin embargo, no se registran experiencias de expansión vertical en esquemas de seguridad social en respuesta a desastres naturales.** Esto no sorprende, dada la baja cobertura que tienen y el hecho de que llegan a los hogares un poco más acomodados.

### Recuadro 7: Expansiones verticales integradas: el caso de Argentina

En los últimos años, Argentina ha estado expuesta a una serie de desastres naturales, desde inundaciones en zonas rurales y urbanas hasta incendios forestales y cenizas volcánicas. El gobierno respondió expandiendo verticalmente los esquemas básicos de protección social.

Los beneficios de los siguientes esquemas se duplicaron durante dos o tres meses para las personas en las áreas afectadas:

- asignaciones familiares para trabajadores activos, jubilados, pensionados y desempleados;
- Asignación Universal por Hijos y Asignación para Mujeres Embarazadas;
- Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR);
- beneficio de desempleo;
- beneficios contributivos y no contributivos para jubilados y pensionados; y
- beneficios para veteranos de guerra de Malvinas.

Al integrar la respuesta y basarse no solo en los programas de asistencia social sino también en otros esquemas, el gobierno pudo llegar a la mayoría de los damnificados. Un sistema de protección social con amplia cobertura, mecanismos de entrega establecidos y un MIS integrado permite al gobierno responder rápidamente y aumentar los beneficios de manera temporal. Actualmente, el gobierno argentino tiene como objetivo extender el sistema de protección social para lograr una cobertura universal, que permitiría respuestas verticales inmediatas por medio de la provisión de beneficios en efectivo.

#### 4.2.2.2 Expansión horizontal

**Debido a la naturaleza contributiva de los esquemas de seguridad social, es muy poco frecuente ver que los gobiernos amplíen su cobertura en respuesta a emergencias.** Los cambios en el esquema de pensiones de Chile podrían atribuirse solo en parte a la CFG. En 2008, **Chile** lanzó la Pensión Básica Solidaria de Invalidez, cuyo gasto se duplicó en el primer año. La reforma de enero de 2009 quiso ser aún más abarcadora y permitió a los trabajadores con contratos temporales acceder al fondo de solidaridad; flexibilizó el requisito de elegibilidad del fondo de solidaridad y lo convirtió en un requisito de contribución continua (12 meses) a un requisito de densidad mínima (12 de los 24 meses anteriores, con los últimos tres meses seguidos y con el mismo empleador); aumentó los beneficios mínimos y máximos del fondo de solidaridad; cambió la estructura de pago bajo la cuenta individual y permitió dos pagos adicionales durante períodos de alto nivel de desempleo, es decir, cuando la tasa de desempleo nacional era 1 punto porcentual más alta que el promedio móvil de cuatro años. El número de beneficiarios aumentó de unos 10.000 por mes a finales de 2008 a unos 30.000 por mes a finales de 2010, con un aumento en la tasa de reemplazo también (Grosh *et al.*, 2014).

#### 4.2.3 Protección social relacionada con el empleo

##### 4.2.3.1 Expansión horizontal

La mayoría de los ejemplos de expansión horizontal de protección social relacionada con el empleo se refieren a programas de empleo público de corto plazo. Es frecuente que, además del subsidio para las familias de bajos ingresos, estos programas incluyan un componente de capacitación.

Lanzado luego de la crisis económica de 1997, el programa Trabajar de **Argentina** tenía como objetivo ayudar a los desempleados poco calificados a satisfacer sus necesidades básicas a través de pequeñas obras públicas de valor social durante 4,5 meses. Estaba dirigido a quienes no recibían ningún seguro de desempleo ni capacitación a través del Ministerio de Trabajo y aquellos que no se beneficiaban de ningún otro programa, y pagaba salarios de USD160 y USD200, equivalentes a las tres cuartas partes del salario promedio del decil más pobre. En 2001, luego de proporcionar alrededor de 700.000 empleos, en su mayoría a hombres (80%), con una ganancia neta del 26% del gasto de los hogares, el programa se convirtió en Jefes y se focalizó en los jefes de hogar. Jefes se canceló en 2009, tras haber logrado una utilidad neta de 22,7-17,7% (Berra, 2010).

**Chile** aumentó los fondos de sus programas de empleo directo en el marco del Programa de Contingencia Contra el Desempleo. Este programa se creó bajo la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2006. Se pone en funcionamiento cuando la tasa trimestral nacional de desempleo supera el promedio de los cinco años anteriores o cuando esta alcanza el 10%. La contingencia también puede ser activada localmente. En febrero y marzo de 2009, el programa se activó porque la tasa nacional de desempleo superó el promedio de los últimos cinco años, y en abril y julio, porque se llegó al umbral del 10%. El mayor programa de empleo es el Programa de Inversión en la Comunidad, que da un empleo de tres a cuatro meses a jefes de hogar desempleados de 18 a 65 años. El empleo suele ser de medio tiempo, al 50% del salario mínimo y con aportes jubilatorios. Los beneficiarios tienen que estar registrados con la Ficha de Protección Social, pero no están sujetos al puntaje máximo de corte. Las obras realizadas son propuestas y supervisadas por los gobiernos regionales. El empleo alcanzó su pico máximo en 2010 con 30.000 trabajadores, casi el doble del nivel de 2007 de 17.000, y siguió aumentando a medida que los efectos de la crisis disminuyeron y en 2012 llegó a 22.000 (Grosh *et al.*, 2014).

El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) de **El Salvador**, lanzado en 2009 en respuesta a la CFG, requiere la participación en actividades comunitarias y ofrece un ingreso de apoyo y capacitación, especialmente a jóvenes de 16 a 24 años y a mujeres jefas de familia que viven en zonas urbanas pobres afectadas por la violencia. La mayoría de las actividades comunitarias del PATI están relacionadas con los servicios sociales y comunitarios (por ejemplo, el cuidado de niños, actividades deportivas y juveniles, mejora de espacios públicos) y no involucran ninguna actividad de infraestructura sustancial. Las actividades de capacitación están diseñadas para aumentar la empleabilidad de los participantes, que reciben salarios de USD100 por mes durante seis meses a cambio de seis horas de trabajo diarias. Esta subvención mensual está muy por debajo del salario mínimo (USD173 en enero de 2009) y la línea de pobreza urbana (USD165,70 en agosto de 2009). El programa estaba destinado a asistir a 60.000 jóvenes durante un período de tres años, pero luego de un breve piloto en 2009 funcionaba a una tasa de alrededor de 20.000 participantes por ciclo a finales de 2011, lo cual es significativamente más que su población objetivo inicial (Grosh *et al.*, 2014).

De 2008 a 2010, **México** extendió su PET, como una de varias medidas del mercado de trabajo. Con el inicio de la CFG, se amplió el PET y llegó a 285.000 beneficiarios en 2008, 682.000 en 2009 y 894.000 en 2010. Se focalizaba en las zonas rurales pobres hasta 2010, cuando los criterios se modificaron para permitir la cobertura de zonas urbanas y cierta focalización basada en áreas de alto desempleo. Un mínimo de 65% del presupuesto se debe utilizar en salarios, no más del 28% en materiales y equipos, y hasta un 7% en la administración. Diseñado de esta manera, se adapta razonablemente bien a las mejores prácticas estándar. No se ha llevado a cabo ninguna evaluación exhaustiva del PET recientemente, pero se ha demostrado que aunque su focalización se ha deteriorado esa década, en 2006 seguía siendo uno de los programas más focalizados de México. Sin embargo, dado que el salario pagado se encuentra justo por debajo del salario mínimo oficial, un hogar rural promedio que depende de un único salario mínimo estaría

muy por debajo de la línea de pobreza extrema y estaría en el 4% inferior de la distribución del ingreso.

En 2007, se reestructuró el programa A Trabajar Urbano de **Perú** como un programa nacional, Construyendo Perú, y se incorporó un esquema de capacitación. Su cobertura aumentó en 2007 y 2008, cuando la economía estaba creciendo marcadamente, y luego sufrió un recorte en su presupuesto de 2009 a un tercio del de 2008. Para suavizar el impacto de este recorte presupuestal en la capacidad del programa de proporcionar apoyo a los ingresos, las autoridades cambiaron el foco hacia actividades de empleo y suspendieron el componente de la capacitación (Grosh *et al.*, 2014). Trabaja Perú se enfoca en la población desempleada y subempleada que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Una de sus características es que paga el 70% del salario mínimo a la población vulnerable que ha quedado desempleada como resultado de una catástrofe.

En 2008 y 2009, Trabaja de **Uruguay** logró dar a entre 3.100 y 3.600 personas, en su mayoría mujeres, un empleo temporal de medio tiempo y algunos beneficios relacionados, incluidos asesoramiento, atención odontológica y capacitación. El programa está dirigido a los desempleados a largo plazo y socialmente vulnerables, y las obras son organizadas por organizaciones de la sociedad civil (Grosh *et al.*, 2014).

#### 4.2.3.2 Respaldo

Luego del desastre del terremoto de 2010 en **Haití**, el papel de los agentes humanitarios en la expansión de los programas de protección social se volvió claramente visible. Con fondos de diversos organismos de las Naciones Unidas, el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural coordinaron la implementación de una serie de obras públicas pagadas al salario mínimo. Esto respaldó los esfuerzos de socorro de dos maneras: se eliminaron los escombros y se volvieron a utilizar espacios urbanos precarios, y se transfirieron ingresos para satisfacer las necesidades básicas (Lamaute-Brisson, 2013).

#### 4.2.3.3 Alineamiento paralelo

En **Ecuador**, el PNUD implementó un programa de empleo (Trabajo Comunitario de Emergencia para la Gestión de Escombros) en dos localidades afectadas por el terremoto de 2016. En esta experiencia local a pequeña escala, los jóvenes del lugar fueron empleados para demoler viviendas gravemente dañadas por el terremoto. La intención del PNUD era que el gobierno pudiera adoptar y ampliar esta experiencia.

### 4.2.4 Servicios sociales

#### 4.2.4.1 Expansión horizontal

En **Colombia**, como respuesta a los más de 20.000 refugiados venezolanos que ingresaron en el país en 2015, el gobierno estableció unidades móviles para brindar atención psicosocial a niños y adolescentes y asesoramiento jurídico, además de integrarlos a talleres y actividades recreativas que promueven actividades culturales, artísticas y deportivas (Uribe, 2016).

#### 4.2.4.2 Respaldo

En **México**, por ejemplo, la guerra contra las drogas, que ha provocado más de 150.000 muertes y la desaparición de más de 27.000 personas, ha dejado a muchas víctimas desatendidas. El



programa Redes para la Vida, coordinado por la Universidad Nacional Autónoma de México, está desarrollando un protocolo de intervención terapéutica para asistir a las víctimas que sufren estrés postraumático en el estado de Guerrero, a través de las pláticas del programa Prospera (charlas a las que los destinatarios deben asistir cada dos meses). En **Uruguay**, después del huracán en 2015, UNICEF preparó paquetes educativos para la atención psicosocial de niños para guías y educadores en las escuelas.

## 5 Resumen y conclusión

Nuestro marco teórico nos guía en la evaluación de la **preparación** y **capacidad de respuesta** de los sistemas de protección social frente a choques covariados que representan amenazas para la seguridad alimentaria y nutricional, el bienestar, la salud, y la seguridad de las personas. En cuanto a la preparación, nos enfocamos en tres aspectos que son fundamentales para una respuesta oportuna y eficaz: el sistema de focalización, el sistema de entrega y la coordinación. Aunque estos no son los únicos tres procesos involucrados en una preparación efectiva, la experiencia internacional y la literatura disponible destacan cuán cruciales son. Respecto de la capacidad de respuesta, seguimos los cinco tipos identificados por OPM (2015): expansión vertical, expansión horizontal, respaldo, alineamiento paralelo y ajuste de foco.

Comenzando por la **preparación**, aunque se registre una gran cantidad de experiencias exitosas en ALC en relación con los mecanismos de **focalización** de los esquemas de protección social, hay una serie de razones por las cuales estos mecanismos, incluso cuando llegan a las poblaciones objetivo de esquemas regulares de protección social, pueden no ser adecuados para responder a emergencias. Es por esto que algunos países de ALC han creado sistemas de focalización o adaptado algunos existentes para satisfacer las necesidades de las emergencias (por ejemplo, Chile y República Dominicana). A pesar de estos esfuerzos, **en la mayoría de los casos aún habría que reforzar los mecanismos de focalización para permitir respuestas oportunas y eficaces.**

Los registros sociales, bases de datos y registros que reúnen y almacenan información sobre posibles beneficiarios, son cada vez más populares en la región y en otros lugares. Con frecuencia se afirma que permiten a los gobiernos responder más eficazmente a los choques. Sin embargo, para hacerlo, deben:

- **representar un panorama lo suficientemente general de la población de un país;**
- **incluir información tanto de beneficiarios actuales como de beneficiarios potenciales; y**
- **contener datos que sean útiles y pertinentes para evaluar las vulnerabilidades contextuales luego de un choque.** Aunque se necesitaría una evaluación profunda, la mayoría de los casos de la región no parecen cumplir con todos estos requisitos aún.

En cuanto a los **sistemas de entrega**, es cada vez más frecuente el uso de sistemas de pago electrónico en las respuestas a emergencias en la región y en otros lugares. Estos sistemas están sólidamente establecidos en muchos sistemas de protección social de la región, lo cual permite a los gobiernos llegar a grandes segmentos de pobres y vulnerables. Aún quedan dos desafíos: a) al igual que en el caso de la focalización, cómo alcanzar y ofrecer beneficios a quienes no participan en ningún programa de protección social ni tienen cuentas bancarias; b) a pesar de los beneficios de transferir dinero en efectivo, según el tipo de choque, la existencia y accesibilidad a los mercados y los objetivos de la respuesta, tal vez se prefiera realizar transferencias de alimentos y micronutrientes (si se buscan resultados de seguridad alimentaria y/o nutricional) o de ropa, medicamentos y otros artículos. Las experiencias analizadas en este informe sugieren que, a diferencia de los sistemas de focalización, ha habido **poca planificación en relación con la adaptación de los mecanismos de entrega existentes o el desarrollo de nuevos mecanismos antes del choque.** En la práctica, la mayoría de las respuestas a los choques por medio de la protección social implicaron expansiones verticales u horizontales de esquemas existentes y, por lo tanto, se basaron en sus mecanismos de entrega.

La **coordinación** previa a la crisis es fundamental para una respuesta eficaz. Los actores de diversos niveles –internacional, nacional y subnacional– y de distintos sectores –la protección social y la protección civil– deben coordinar sus respuestas. **A pesar de la mayor conciencia de la importancia de esta coordinación y ciertas iniciativas, como los comités interministeriales, esta sigue siendo un área incipiente. En la práctica, los sectores de protección social y protección civil funcionan en paralelo, con poca interacción y planificación.**

Respecto de la **respuesta** a emergencias, **la mayoría de las experiencias analizadas consistieron en respuestas a choques económicos**, con la mayor parte de los ejemplos derivados de la CFG del período de 2008-2009. Esto probablemente se deba al hecho de que la protección social se asocia más frecuentemente con la provisión de apoyo durante choques económicos (por ejemplo, el desempleo), y solo recientemente ha ganado impulso su participación en la respuesta a los desastres naturales.

A diferencia de otras regiones del mundo en vías de desarrollo, en ALC los gobiernos son fuertes y tienden a dirigir y financiar la respuesta a los choques. Por eso, no es de sorprender que observemos que **la mayoría de las respuestas son expansiones verticales u horizontales, o una combinación de ambas.** El respaldo y el alineamiento paralelo podrían ser buenas maneras para que la asistencia humanitaria internacional no solo responda a las necesidades urgentes sino también contribuya a fortalecer los sistemas gubernamentales. Sin embargo, estos enfoques también aumentan las preocupaciones sobre el papel del sistema humanitario, ya que algunos de sus principios clave pueden ser comprometidos (por ejemplo, la independencia), aunque estos son discutiblemente menos aplicables cuando los gobiernos no participan del conflicto.

En cuanto a los diferentes esquemas de protección social utilizados para responder a emergencias, **la asistencia social basada en transferencias de efectivo es el tipo más popular.** Esto está relacionado con el hecho de que, a lo largo de los años, ha crecido notablemente la capacidad administrativa para gestionar transferencias monetarias que llegan a los pobres. En otros casos, la **alimentación escolar** también se ha utilizado en respuestas de emergencia. **Los programas de empleo público también han sido bastante populares** principalmente por tres factores: la autofocalización reduce los costos administrativos, el requisito de trabajar los vuelve programas más aceptables y los componentes de creación y restauración de infraestructura son particularmente útiles en las respuestas a los desastres. Sin embargo, la medida en que estos aspectos son siempre válidos es cuestionable, y dichos programas son difíciles de implementar y requieren muchos recursos.

En principio, la **seguridad social** está diseñada para actuar como estabilizador automático después de un choque. Sin embargo, en la práctica, su cobertura es bastante baja, en especial respecto de los más pobres, y los ingresos de los aportes se reducen durante las crisis, lo cual supone un desafío para este tipo de respuesta. A pesar de estas limitaciones, existen en la región algunas experiencias de expansión vertical de la seguridad social en respuestas a emergencias.

Por último, es importante destacar que al parecer hay **una tendencia en la región hacia la construcción progresiva de una ciudadanía social.** En línea con las iniciativas basadas en los derechos, como el Piso de Protección Social de la OIT o el concepto hermano de protección social inclusiva de la CEPAL, hoy se están llevando a cabo debates en la región sobre un nuevo enfoque de la protección social: uno que incluya a todos y erradique la distinción entre los pobres (no contributivos) y no pobres (contributivos), que promueva la equidad y brinde un apoyo eficaz en tiempos de necesidades. En palabras de la CEPAL (2015), “debemos señalar que concebir la protección social desde una perspectiva basada en los derechos como una política universal que proporcione a todos los ciudadanos un acceso igualitario no significa prestar servicios de manera

uniforme a una población heterogénea, sino adaptarlos para cubrir necesidades diferenciadas y garantizar que todos gocen de los derechos. Por lo tanto, la orientación universalista no está en desacuerdo con la focalización. En cambio, la segunda se encuentra al servicio de la primera, lo cual reconoce las diferentes situaciones en que se encuentran las personas”. Este abordaje y el desarrollo de sistemas, como la focalización y la entrega, que deben seguir, ofrecen promesas para el papel de la protección social en la preparación y respuesta a choques.

## Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2015a) Social protection for the harder road ahead: Containing the social costs of lower growth in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2015b) The State of Social Safety Nets 2015. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barca, V. y Chirchir, R. (2016) Integrating data and information management for Social Protection: Social Registries, Integrated Beneficiary Registries and Virtual Registries. DFAT research report. OPM en colaboración con Development Pathways.
- Bastagli, F. (2014) Responding to a Crisis: The Design and Delivery of Social Protection. Working Paper. Londres: Overseas Development Institute (ODI).
- Bastagli, F. y Holmes, R. (2014) Delivering social protection in the aftermath of a shock: Lessons from Bangladesh, Kenya, Pakistan and Viet Nam. Londres: ODI.
- Beazley, R. (de próxima publicación) Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador case study. OPM en colaboración con el PMA.
- Beazley, R. y Vaidya, K. (2015) Social protection through work in lower income countries. OPM.
- Berra, C. (2010) Temporary Employment Programs: Lessons Learned. Argentina 1997–2010. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- CEPAL (2015) Simone Cecchini *et al.* (eds.), *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*. ECALC Books, No. 136 (LC/G.2644-P), Santiago, CEPAL.
- CGAP (2011a) G2P Research Project: Brazil Country Report. CGAP.
- CGAP (2011b) G2P Research Project: Mexico Country Report. CGAP.
- Cherrier, C. (2014) Cash Transfers and Resilience: Strengthening Linkages between Emergency Cash Transfers and National Social Transfer Programmes in the Sahel. Discussion paper prepared for the Cash Learning Partnership. Óxford: CaLP. Julio.
- Christian Aid (2013) Haiti: Unconditional Cash Transfers – Lessons Learnt. Humanitarian Briefing Paper. Christian Aid.
- Coirolo, C., Commins, S., Haque, I. y Pierce, G. (2013) Climate Change and Social Protection in Bangladesh: Are Existing Programmes Able to Address the Impacts of Climate Change? *Development Policy Review* 31 (S2): 74–90.
- Del Ninno, C., Subbarao, K. y Milazzo, A. M. (2009) How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences. Social Protection Discussion Paper 0905. Washington DC: Banco Mundial.
- DFID (2011) Cash Transfers: Evidence Paper. Policy Division. London: DFID.
- Faúndez, J. E. (2016) Diagnóstico Social en Emergencia. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Chile.
- Fernandez, A., Jadotte, E. y Jahnsen, J., (2011) Addressing Disaster Risk Through Conditional Cash Transfer and Temporary Employment Programs in Latin America. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Ginebra: UNISDR
- Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F. H. G., Grosh, M., Kelleher, N., Olinto, P. y Skoufias, E. (2009) *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. *Journal of Banking & Finance*. Vol. 28.
- Gentilini, U. (2016) Sorting through the Hype: Exploring the Interface between Humanitarian Assistance and Safety Nets. Social Protection & Labour Policy Note. Washington, DC: Banco Mundial.

- Grosh, M., Fruttero, A. y Oliveri, M. L. (2014) “The Role of Social Protection in the Crisis in Latin America and the Caribbean”, en Grosh, M., Bussolo, M. y Freije, S. (eds.) *Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Heltberg, R., Siegel, P. B. y Jørgensen, S. L. (2009) Addressing Human Vulnerability to Climate Change: Toward a “No-Regrets” Approach. *Global Environmental Change* 19 (1): 89–99.
- Lamaute-Brisson (2013) Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: Haiti. CEPAL.
- Leisering, L. y Barrientos A. (2013) “Social Citizenship for the Global Poor? The Worldwide Spread of Social Assistance.” *International Journal of Social Welfare* 22 (October): S50–67.
- Lloyd-Sherlock, P. (2008) “Doing a Bit More for the Poor? Social Assistance in Latin America.” *Journal of Social Policy* 37 (04): 621–39. doi:10.1017/S0047279408002249.
- Ludi, E., Levine, S. y McCord, A. (2016) Assessing the Livelihoods Impact of NRM PWP Assets. Londres: ODI.
- Maunder, N., Dillon, N., Smith, G. y Truelove, S. (2015) Evaluation of the Use of Different Transfer Modalities in ECHO Humanitarian Aid Actions 2011-2014. Draft Final Report. Volume 1 – Main Report. Septiembre.
- McCord, A. (2012) Public Works and Social Protection in Sub-Saharan Africa. Do Public Works Work for the Poor? United Nations University Press.
- McCord, A. (2013a) Review of the literature on social protection shock responses and readiness. Londres: ODI.
- McCord, A. (2013b) Shockwatch and Social Protection: Shock Response Readiness Appraisal Toolkit. Londres: ODI.
- McCord, A. y Slater, R. (2009) Overview of Public Works Programmes in Sub-Saharan Africa. Informe preparado para el Banco Mundial. Londres: ODI.
- O'Brien, C., Hove, F. y Smith, G. (2013) Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian programmes, CaLP.
- OPM (2015) Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection. Oxford: OPM.
- OPM (2016) DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review. Oxford: OPM. Febrero.
- Peroni Galli, M. J. (2016) Ecuador’s Earthquake. Final Report. Quito: CashCap-CaLP.
- PMA (2012) Actualización de la Política del PMA en materia de Redes de Seguridad. PMA
- PMA (2015) Two minutes on social protection: ending hunger and improving nutrition. PMA
- Reyes, G. y Bronfman, J. (2013) “Trinidad and Tobago”, Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America, R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Smith, G., MacAuslan, I., Tromme, M. y Butters, S. (2012) New Technologies in Cash Transfer Programming and Humanitarian Assistance. CaLP.
- Solórzano, A. (2015) Linking Social Protection and Resilience to Climate Change: A Case Study of the Conditional Cash Transfer Programme Oportunidades in Rural Yucatan, Mexico. PhD thesis, Universidad de Sussex. Disponible en: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/58080>.

- Solórzano, A. (2016) Can Social Protection Increase Resilience to Climate Change? A Case Study of Oportunidades in Rural Yucatan. Documento de trabajo. Centre for Social Protection IDS Working Paper Collection. Vol 2016, No 465.
- Subbarao, K., Del Ninno, K., Andrews, C. y Rodríguez-Alas, C. (2013) Public Works as Safety Net: Design, Evidence, and Implementation. Washington DC: Banco Mundial.
- Uribe, M. J. (2016) “El papel de Prosperidad Social en la atención a la emergencia social de la frontera colombo – venezolana”. Seminario Internacional Optimizando la Respuesta en Emergencias desde lo Social. Santiago: CEPAL. Junio 2016.
- Vargas Faulbaum, L. H. (2015) “Disaster response challenges for social protection systems”, en S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (eds.) *Towards Universal Social Protection: Latin American Pathways and Policy Tools*. Santiago: CEPAL. Noviembre.
- Vicepresidencia de República Dominicana (2016) Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).
- Williams, A., Cheston, T., Coudouel, A. y Subran, L. (2013) Tailoring Social Protection to Small Island Developing States. Lessons Learned from the Caribbean. Social Protection and Labor. Proposición para debate No. 1306. Banco Mundial.
- Zimmerman, J. y Bohling, K. (2014) Helping Ti Manman Cheri in Haiti Offering Mobile Money-based Government-to-Person Payments in Haiti. Washington, D.C.: CGAP.
- 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 programme targeting the extreme poor. PMA y CARE.