



Oxford Policy Management



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

Caso de estudio: Perú

Rodolfo Beazley

Octubre 2017

Este informe es parte de un trabajo encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a Oxford Policy Management (OPM, www.opml.co.uk). El líder del proyecto es Rodolfo Beazley. Por favor, contactarse con Rodolfo para comentarios e información adicional Rodolfo.Beazley@opml.co.uk, o alternativamente con Francesca de Ceglie francesca.deceglie@wfp.org

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

Resumen ejecutivo

Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, dentro de los gobiernos y sus aliados, los prometedores vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres (GRD) en las respuestas a crisis y su mitigación. En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala parecen constituir una oportunidad única para colaborar con las respuestas a emergencias. Sin embargo, es posible que los objetivos, las poblaciones objetivo y los procesos operativos de los sistemas de protección social en ocasiones entren en conflicto con los de las intervenciones humanitarias, y esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas de asistencia durante una emergencia.

Por lo tanto, 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, investigando los factores que permiten que dichos sistemas sean más reactivos frente a emergencias.¹

Perú es un país de una gran riqueza y diversidad biológica y cultural, el cual en contraposición presenta elevados niveles de exposición y vulnerabilidad a desastres de origen natural, exacerbados por los efectos del cambio climático. En este contexto, el sistema nacional de protección social no-contributiva presenta un potencial importante para cumplir un rol efectivo en respuesta a emergencias.

El caso de estudio de Perú forma parte de una investigación más amplia, 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 Oxford Policy Management (OPM). El estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región (Beazley *et al.*, 2016), seis casos de estudio (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú y República Dominicana) y un informe final con los principales hallazgos del estudio y recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en ALC. El siguiente recuadro describe brevemente el marco teórico.

Protección social reactiva frente a emergencias: marco teórico

Nuestro marco teórico guía el análisis de la **preparación** y la **capacidad de respuesta** de los sistemas de protección social frente a choques covariados que representan amenazas al bienestar, la salud, la seguridad alimentaria, la nutrición y la seguridad de las personas.

Preparación del sistema

En este estudio analizamos el nivel de preparación de los sistemas de protección social de acuerdo con tres aspectos del diseño e implementación de los programas, que podrían ajustarse previo a un desastre para asegurar una respuesta oportuna y eficaz:

1. **Sistema de focalización:** capacidad del sistema para identificar y seleccionar a las personas afectadas por los choques.
2. **Mecanismo de entrega:** capacidad de transferir dinero o asistencia en especie.
3. **Coordinación y financiamiento:** capacidad de alinear los recursos y actores para proporcionar una respuesta integrada.

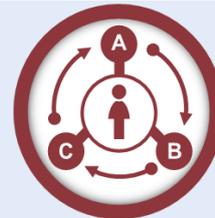
¹ Más información sobre la literatura existente y el marco teórico del estudio regional, sus principales hallazgos y recomendaciones, así como estudios de caso de otros países en la región, se pueden encontrar a este [enlace](#).



Focalización



Entrega



Coordinación y financiamiento

Respuesta del sistema

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.

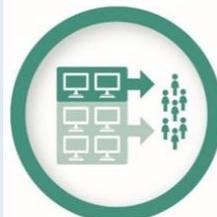
1. **Expansión vertical:** aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente;
2. **Expansión horizontal:** agregar nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente;
3. **Respaldo:** respuesta en la que actores humanitarios o los gobiernos utilizan parte de la capacidad administrativa del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia;
4. **Alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible a un sistema de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro; y
5. **Ajuste de foco:** ajustar un sistema de protección social para refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque.



Expansión vertical



Expansión horizontal



Respaldo



Alineamiento paralelo



Ajuste de foco

Fuentes: OPM (2015) y Beazley *et al.* (2016).

Protección social no-contributiva en Perú

En los últimos 15 años Perú ha experimentado un mejoramiento substancial de prestaciones sociales no-contributivas. Durante este período se han creado y expandido programas de transferencias monetarias condicionadas, pensiones no-contributivas, mecanismos gratuitos de aseguramiento en salud, y se consolidó el programa de alimentación escolar, entre otras medidas importantes.

Siguiendo nuestra metodología, estudiamos los mecanismos de focalización y entrega del sistema de protección social así como su coordinación con actores involucrados en la respuesta a emergencias. **En el caso del Perú, nos enfocamos en los programas e instrumentos de protección social que están bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).** Si bien otros sectores como Salud, Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Trabajo, Agricultura y Vivienda, tienen a su cargo programas y servicios de protección social no-contributiva, consideramos que una primera reflexión sobre un sistema nacional de protección social reactivo frente a emergencias bien podría empezar por los instrumentos y programas del MIDIS.

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. Por el otro lado, la focalización de personas afectadas por una emergencia como potenciales beneficiarios de intervenciones, suele ser un reto por el necesario balance entre lograr un buen resultado en la identificación y la celeridad necesaria para que la asistencia sea oportuna.

En el caso del Perú, las emergencias cuentan con declaratorias de estado de emergencia que permiten definir un primer criterio geográfico para la elegibilidad de beneficiarios de eventuales programas para damnificados. Sobre esta base, el Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINAGERD) y los gobiernos locales proveen, a través del registro de la población damnificada, información complementaria para la focalización familiar de acuerdo a un Padrón de Hogares Damnificados Ubicados en los Distritos Declarados en Emergencia por Desastres Naturales del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH - PGH).

El SISFOH-PGH contiene información socioeconómica de alrededor de 19 millones de ciudadanos (60% de la población nacional), la cual es utilizada para la focalización de los programas sociales. Este sistema, similar a otros sistemas en la región, **aporta transparencia y celeridad a la focalización**. El mismo está altamente informatizado y busca basar la selección en métodos objetivos y uso de bases de datos administrativas.

Es importante notar que el SISFOH fue creado con el objetivo de proveer información socioeconómica a los programas sociales y subsidios del estado para la identificación de potenciales usuarios, y no se diseñó para focalización en respuesta a emergencias. Sin embargo, en la actualidad **el SISFOH puede ser un punto de entrada importante para planear respuestas a emergencias, dada su gran cobertura y la información que contiene**. En este sentido, como en otros casos en la región, es importante considerar las actuales limitaciones metodológicas y operativas de un sistema como el SISFOH, para poder reflexionar sobre su posible uso en emergencias.

Por ejemplo, **la estrategia de recolección y actualización de datos a través de los municipios cuenta con algunas limitaciones**. En base a lo observado en el trabajo de campo realizado para este estudio, las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de los gobiernos distritales tienen una capacidad limitada para recibir solicitudes y realizar las visitas de verificación. El envío de los formularios en papel a Lima también puede resultar en retrasos en el proceso. Si bien el SISFOH se encuentra altamente informatizado, al final del proceso el alcalde debe firmar la documentación y enviarla a Lima, la cual es revisada y solo una vez aprobada las personas reciben su clasificación socioeconómica (CSE) y son elegibles o no a programas sociales. Sin embargo, el proceso ha sido flexibilizado en contextos de emergencia, lo cual demuestra potencial de adaptación en la operatividad del sistema.

Durante la realización de este estudio, no se han encontrado otros estudios recientes que evalúen la performance del algoritmo y presenten los errores de filtración y sub-cobertura; por lo tanto, resulta difícil argumentar en detalle al respecto. Sin embargo, MIDIS informó que se encuentra actualmente en un proceso de revisión de la metodología, con el objetivo de lograr un mejor entendimiento de los posibles errores y necesarios ajustes.

Otro aspecto común a muchos sistemas de focalización basados en algoritmos, es que el SISFOH no revela información detallada respecto de por qué un hogar es clasificado de un modo determinado. Un desafío típico de estos tipos de sistema es cómo comunicar el resultado a la población. Por un lado, la no publicidad de dicha información apunta a reducir posibles riesgos de comportamientos estratégicos negativos de hogares y empadronadores que pueden ocurrir relevando los pesos de las variables. Por el otro lado, la falta de una explicación clara puede crear frustración tanto en los solicitantes como en las ULEs, que no tienen información concreta para justificar la categorización del sistema.

Otro de los desafíos comunes que los registros sociales como el SISFOH enfrentan en la región es la **capacidad de actualización de la información**. Contar con información actualizada y tener una estrategia de actualización de datos frecuente, fuerte y válida, es clave para el correcto funcionamiento de estos registros sociales. El MIDIS se encuentra desarrollando una estrategia para la actualización de los registros del SISFOH.

Finalmente, como muchos registros sociales en la región, el SISFOH mide principalmente variables que se podrían definir estáticas, basadas principalmente en indicadores de pobreza. En este sentido, **no se consideran variables más dinámicas y que apunten a medir el estado de vulnerabilidad de personas y grupos poblacionales**, también en la ocurrencia de emergencias.

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 (Beazley et al, 2016). Sin embargo, 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). En este sentido, 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 (Beazley et al, 2016).

El sistema nacional de protección social en el Perú cuenta con una plataforma de transferencias monetarias, asistencia alimentaria, empleo temporal, entre otros que se puede utilizar para la gestión y administración de asistencia humanitaria temporal y la recuperación.

Una de las fortalezas del sistema de transferencias monetarias del MIDIS, por ejemplo, son los pagos a través del Banco de la Nación. Este tiene una amplia red de sucursales y diversas estrategias de transferencia; agencias y cajeros, agentes corresponsables (comercios locales habilitados para el cobro) y pagos móviles, donde se transporta el dinero en efectivo a zonas más remotas (el 20% de los usuarios cobra por esta modalidad). Para la respuesta al fenómeno del Niño Costero, se estableció, por ejemplo, el “Bono Solo una Fuerza”, como bono humanitario temporal destinado a beneficiarios de los programas del MIDIS Pensión 65 y Juntos que pertenecían a zonas afectadas, con la idea de cubrir una canasta mínima de alimentos. Los pagos se realizaron a través la red del Banco de la Nación.

Otro ejemplo es la estrategia de cogestión de Qali Warma, el programa nacional de alimentación escolar, que incrementa la transparencia en el proceso de compras y entrega y fomenta el involucramiento de las comunidades.

En cuanto a la respuesta a emergencias, las transferencias electrónicas ofrecen una oportunidad importante para una rápida asistencia a la población afectada, cuando el sistema financiero se vea interrumpido o tan pronto como se reactive. **El modelo de cogestión, sin embargo, presenta sus limitaciones a la hora de operar o incluso expandirse durante emergencias**, siendo que los mismos miembros de las comunidades e integrantes de los comités pueden verse afectados por la emergencia. Esta modalidad no parece contar con la flexibilidad necesaria para expandir sus operaciones rápidamente en un contexto de crisis.

Coordinación

Todas las entidades de gobierno que gestionan programas de protección social participan del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), lo que crea en principio un marco legal para la coordinación. Sin embargo, en la práctica, esto no se traduce necesariamente en una articulación estratégica y operacional efectiva entre el SINAGERD y el sistema nacional de

protección social en su conjunto. La emergencia causada por El Niño Costero a principios de 2017 evidenció problemas en la implementación de la respuesta y en particular en lo concerniente a la división de roles y al liderazgo (PMA, 2017b).

En el caso del MIDIS, este no está designado como una entidad de primera respuesta en el SINAGERD. La falta de un rol preestablecido como entidad de primera respuesta hace que, por un lado, el MIDIS no esté necesariamente constituido para ejercer una tarea que no le ha sido encomendada. Por el otro, conduce a que cuando es necesario que MIDIS cumpla un rol en la primera respuesta, debe haber un decreto presidencial y/o una resolución ministerial que le otorgue las facultades. Así ocurrió, por ejemplo, en la respuesta a las inundaciones causadas por El Niño Costero.

Pese a no tener un rol como entidad de primera respuesta en el SINAGERD, el ámbito de competencia del MIDIS incluye la asistencia a poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono. De acuerdo a la ley de creación de MIDIS (Ley N°29792), el ministerio es una entidad competente en dos materias: i) Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social; ii) Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono. De este modo, parece haber un área gris entre el SINAGERD y la Ley N°29792, ya que si el MIDIS debe proteger a las personas en riesgo, entonces debe cumplir un rol en la respuesta a emergencias.

Perú cuenta con una amplia gama de instrumentos financieros para actividades de Gestión de Riesgo ante Desastres (GRD) *ex ante* y *ex post*. **Estos instrumentos permitieron, por ejemplo, financiar la respuesta a El Niño Costero y pueden constituir la base para una protección social reactiva frente a emergencias.** La respuesta a las inundaciones de principios de 2017 fue exitosamente financiada gracias a los instrumentos descritos. El Gobierno habilitó cerca de US\$ 3,135 millones (S/. 10,600 millones) para la respuesta y la rehabilitación. Se estima que los organismos de cooperación aportaron alrededor de US\$ 25 millones.

Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias

Existe en Perú una serie de iniciativas recientes que muestra el interés del gobierno y sus aliados de adaptar el sistema de protección social para que cumpla un rol efectivo en emergencias futuras. Desde la utilización de los programas Juntos y Pensión 65 para otorgar transferencias de asistencia humanitaria, hasta la propuesta de un proyecto de ley declarar de necesidad pública a las transferencias monetarias a personas afectadas por emergencias, entre otras iniciativas.

En este contexto, aquí presentamos algunas recomendaciones para hacer el sistema de protección social más reactivo:

Fortalecer el sistema de protección social. La experiencia regional y global muestra que los sistemas más maduros suelen estar más capacitados para responder (Beazley *et al*, 2016 y OPM, 2015). De este modo, **el primer paso hacia un sistema de protección social reactivo es continuar la senda de fortalecimiento del sistema para la provisión de la asistencia para la cual ha sido creado.** En particular, algunos aspectos a revisar en este sentido son:

- **Revisar y evaluar el desempeño del algoritmo del SISFOH**, con el objetivo de lograr un mejor entendimiento del mismo y crear una base para reflexionar y adaptar su desempeño en la respuesta a emergencias. Dicho proceso permitiría también considerar la posible inclusión de indicadores que midan el estado de vulnerabilidad de los potenciales beneficiarios. Esto es un elemento fundamental para el uso del sistema en caso de respuesta a emergencias.
- **Establecer un mecanismo para la recolección y actualización de los datos del SISFOH.** El mismo puede combinar barridos censales con solicitudes en las ULEs. Los barridos pueden priorizar áreas con altos índices de pobreza extrema. A su vez, cuanto más se delegue en las ULEs, mayores capacidades deberán tener las mismas.

- **Informatizar el proceso de aprobación de las solicitudes al SISFOH por parte de los alcaldes.** El requisito según el cual la CSE no es otorgada hasta que la documentación, firmada por el alcalde correspondiente, llega a Lima y es revisada, retrasa el proceso. La agilización del proceso es fundamental para el uso del sistema en emergencias.
- Es importante **encontrar un balance respecto al nivel de información que se proporciona a las ULEs**, respeto de la razón para otorgar una determinada categoría de CSE; por ejemplo, desarrollando protocolos de respuestas predeterminadas que logren justificar la exclusión de un beneficiario sin compartir información sensible y que pueda causar distorsiones en el proceso de focalización.
- **Fortalecer la participación de las comunidades en el proceso de focalización.** Si bien el principal activo del SISFOH es que se trata de una herramienta ‘objetiva’, resulta importante fortalecer el rol de organizaciones comunitarias tanto para mejorar la focalización como para incrementar la legitimidad del sistema.
- **Establecer el SISFOH como mecanismo único de focalización más allá de protección social, incluyendo otros sectores.** Se recomienda que el SISFOH se convierta en la puerta de entrada para toda asistencia de gobierno focalizada en condición socioeconómica de individuos y hogares. Esto requerirá aumentar la interoperabilidad de bases de datos y la integración de sistemas.
- **En el caso de Juntos, considerar la posibilidad de otorgar montos diferenciados según la CSE del hogar.** Bajo la premisa de que hogares categorizados como “pobres extremos” tiene mayores necesidades que los “pobres”, el programa podría otorgar montos superiores a los primeros. **Se recomienda, también, ajustar el monto de la transferencia de acuerdo a la cantidad de miembros o niños en el hogar.** En línea con otros programas de la región, esto aumentará el impacto del programa y creará los incentivos adecuados para declarar nuevos miembros.

Preparar al sistema de protección social para garantizar la continuidad operativa en contextos de emergencia. Antes de evaluar cómo se puede responder a través del sistema de protección, es imprescindible tomar las medidas necesarias como para que el mismo pueda dar su asistencia regular durante emergencias

Redefinir el rol del MIDIS en el SINAGERD. Con base en la experiencia de la emergencia causada por El Niño Costero, considerar establecer al MIDIS como una entidad de primera respuesta. Este es un primer paso necesario para lograr una mejor articulación entre el SINAGERD y los programas de protección social que se encuentran bajo la regencia del MIDIS.

Definir estrategias de respuesta a través de protección social para diferentes tipos y magnitudes de emergencias. Se recomienda establecer protocolos que describan cómo los programas y procesos del sistema de protección social deben responder. De acuerdo a las características propias del sistema de protección social peruano, se recomienda tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- **Considerar utilizar la información del SISFOH para una primera respuesta.** El 80% de los hogares registrados como damnificados en el empadronamiento de MIDIS e INEI ya estaba en el SISFOH². Esto muestra que el sistema de focalización de protección social puede ser utilizado como un primer mecanismo de respuesta, hasta que el empadronamiento de damnificados esté disponible.
- **La cobertura y el sistema de pagos de los programas Juntos y Pensión 65 hace que los mismos sean vehículos adecuados para la asistencia humanitaria.**
- **La expansión temporal de programas debe estar debidamente reglamentada y planificada, de modo tal que la misma no termine perjudicando las actividades regulares.** Del mismo modo, es indispensable comunicar adecuadamente a la población asistida la naturaleza temporal de la asistencia.

² Información provista por MIDIS.

-
- **Considerar modificar el mandato de Qali Warma de modo tal que pueda ofrecer alimentación aun durante el receso escolar y que el stock de alimentos disponibles pueda ser utilizado durante emergencias.** Qali Warma, en su modalidad 'productos', tiene stock de alimentos en las escuelas el cual podría ser utilizado para alimentar a los mismos niños durante una emergencia, aun en ausencia de clases.

Revisar la metodología de empadronamiento de damnificados e incorporar información que permita la asistencia a través de protección social. Pese a una primera respuesta a través de la expansión de programas existentes, es preciso contar con un empadronamiento que permita mejorar la focalización de la respuesta. El empadronamiento de la emergencia de El Niño Costero contó con varios problemas (PMA, 2017b), por lo que se recomienda entonces revisar esta metodología y considerar establecer procesos para integrar la base de datos resultante con el PGH del SISFOH. Como parte de la revisión metodológica resulta conveniente evaluar qué institución deberá estar a cargo del empadronamiento, a la luz de los desafíos recientes. Si bien resulta pertinente que esta sea facultad de los gobiernos locales en emergencias menores, en niveles mayores quizás deba ser una entidad regional o nacional la que realice el registro.

Por último, se recomienda desarrollar un esquema de asistencia a familias desplazadas, el cual puede consistir en una trasferencia monetaria de acogida o alquiler.

Contenido

Resumen ejecutivo	2
Introducción	2
Protección social no-contributiva en Perú	3
Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias	6
Lista de tablas, figuras y recuadros	10
Lista de abreviaturas	11
1 Introducción	1
2 Pobreza y vulnerabilidad en Perú	3
3 Metodología de la investigación	5
3.1 Marco teórico	5
3.2 Preguntas de investigación	8
3.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo	9
4 Protección social no-contributiva en Perú	10
4.1 Principales programas del sistema de protección social no-contributiva	10
4.2 Características y desempeño del sistema	13
5 La emergencia de El Niño Costero	21
6 Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias	25
7 Conclusiones	31
Referencias bibliográficas	32
Anexo A Lista de entrevistados	33
Anexo B SINAGERD: Roles	35

Lista de tablas, figuras y recuadros

Tabla 2:	Principales programas de transferencias no contributivas	12
Tabla 3:	Respuestas a El Niño Costero a través del sistema de protección social	22
Tabla 4:	Resumen de recomendaciones para una protección social reactiva frente a emergencias	29
Figura 1:	Pobreza en Perú: 2007-2016	3
Figura 2:	Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias	5
Figura 3:	Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias	7
Figura 4:	El desafío de focalización en la expansión de protección social reactiva	8
Figura 1:	Usuarios de los programas Juntos y Pensión 65	14
Recuadro 1:	El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)	13
Recuadro 1:	Gestión de riesgos y respuesta a emergencias en Perú: contexto institucional y normativo	21
Recuadro 3:	Asistencia para familias desplazadas. Experiencia regional	29

Lista de abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Inter-americano de Desarrollo
CAE	Comités de Alimentación Escolar
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
CONAGERD	Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
CSE	Clasificación Socioeconómica
DS	Decreto Supremo
DU	Decreto de Urgencia
EDAN	Evaluación de Danos y Análisis de Necesidades (EDAN):
FSU	Ficha Socioeconómica Única
FONDES	Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales
GRD	Gestión de Riesgos ante Desastres
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINSA	Ministerio de Salud
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPM	Oxford Policy Management
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMA	Programa Mundial de Alimentos

PANTBC	Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia
PCA	Programa de Complementariedad Alimentaria
PGH	Padrón General de Hogares
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SIS	Seguro Integral de Salud
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TMC	Transferencias monetarias condicionadas
ULE	Unidades Locales de Empadronamiento

1 Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo los prometedores vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres (GRD) en la respuesta y mitigación a crisis. 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)³ se comprometió a “apoyar la expansión y el fortalecimiento de los sistemas de protección social para seguir ocupándose de las vulnerabilidades crónicas y ampliar el uso de la protección social como medio para responder a crisis prolongadas”. Del mismo modo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015, apunta claramente hacia la creación de sistemas de protección social para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas.

En ALC, los desastres provocados por amenazas naturales 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 de origen natural y restaurar la infraestructura resulta 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).

Desde esta perspectiva, sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala parecen constituir una oportunidad única para colaborar con las respuestas a emergencias en LAC. Sin embargo, es posible que los objetivos, las poblaciones objetivo y los procesos operativos de los sistemas de protección social en ocasiones entren en conflicto con los de las intervenciones e instituciones humanitarias, y esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas de asistencia durante una emergencia.

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

³ El SPIAC 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.

respuesta a emergencias en ALC. En el capítulo 3 se explica la metodología de la investigación y su marco teórico.

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?**”.

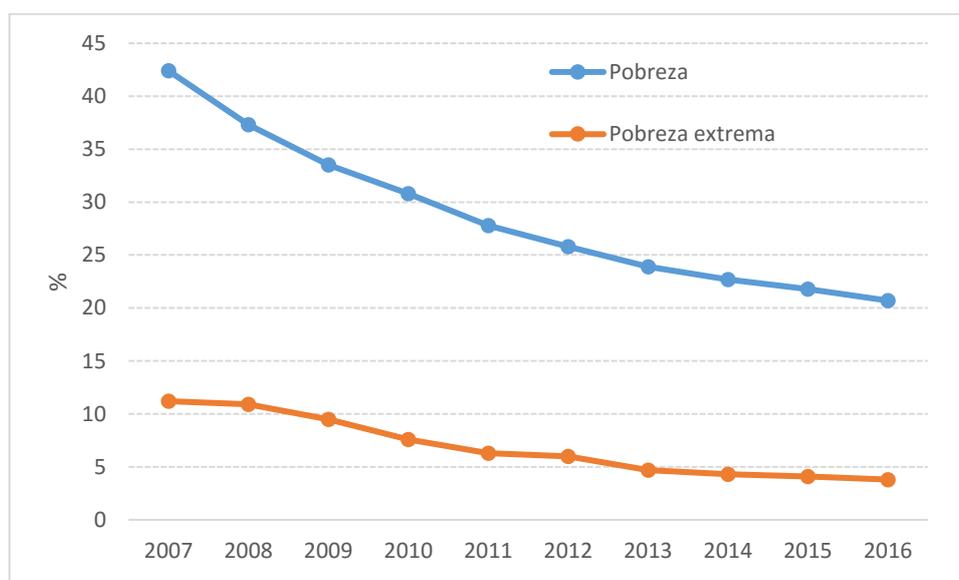
La sección que sigue en este caso de estudio, al término de esta breve introducción, presenta brevemente el contexto en términos de pobreza y vulnerabilidad en Perú. En la sección 3, se presentan la metodología y el marco teórico utilizados y, en la sección 4, se analiza el sistema de protección social no-contributiva. En la sección 5 se describe brevemente la emergencia ocasionado por el fenómeno El Niño Costero a principios de 2017, y en la sección 6 se proponen recomendaciones para hacer al sistema de protección social más reactivo frente a emergencias. Por último, la sección 6 resume los aspectos más importantes de este caso de estudio.

2 Pobreza y vulnerabilidad en Perú

Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido durante años. En la última década, por ejemplo, el Producto Interno Bruto (PIB) del país creció a una tasa anual promedio de 5,6%⁴.

Debido a este crecimiento y a una serie de políticas implementadas por el gobierno, entre ellas las de protección social, la pobreza en Perú ha caído drásticamente. En la última década el porcentaje de la población nacional en situación de pobreza se redujo a menos de la mitad. La población en pobreza extrema, por su parte, se redujo a un tercio y se encuentra cerca de ser erradicada.

Figura 1: Pobreza en Perú: 2007-2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

La reducción de la pobreza fue acompañada por mejoras significativas en diferentes aspectos del bienestar de la población. La proporción de niños menores de 5 años de edad con desnutrición crónica cayó de 23,8% en 2009 a 14,4% en 2015 (INEI, 2015). La tasa de mortalidad infantil se redujo de un 20% a un 15% en el mismo período. Una tendencia similar se encuentra en el acceso a servicios básicos; en 2005 el 72,2% y el 55,7% de las viviendas del país contaban con agua potable y servicios de desagüe. En 2009, esos valores ascendieron a 81,3% y 66,9% respectivamente.

Sin embargo, existen todavía importantes disparidades regionales. Si bien los niveles de pobreza cayeron tanto en zonas urbanas como rurales, las disparidades continúan siendo amplias; en 2016 un 13,9% de la población urbana era pobre, mientras que el 43,8% de la rural estaba en esa condición (INEI, 2017). A su vez, casi la mitad de los pobres del país están concentrados en la Sierra.

Estos avances importantes, sin embargo, pueden verse comprometidos por la exposición a desastres de origen natural. Los peligros de origen natural a los que el país está expuesto van desde sismos, tsunamis y volcanes, dada la ubicación del país entre dos placas tectónicas, la Sudamericana y la de Nazca, hasta peligros como las inundaciones, sequías, y fenómenos de El Niño y La Niña y el reciente El Niño Costero. Adicionalmente, el país también está expuesto

⁴ <https://www.inei.gov.pe/>

deslizamientos, huaycos y caída de rocas, debido al relieve del territorio y al alto proceso de deforestación que existe, a las bajas temperaturas que provocan emergencias por heladas, a incendios urbanos y forestales, y a diversas emergencias sanitarias, como el Dengue, y el Zika (PMA, 2017b).

Como consecuencia de este nivel de exposición, Perú es uno de los países de la región con mayor número de personas afectadas por desastres en Sudamérica (ONU, 2014). Según el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), en la última década hubo más de 45.000 emergencias, siendo las lluvias e incendios los más frecuentes. El INDECI estima que entre 2007 y 2016 los desastres naturales arrojaron alrededor de 1.400.000 damnificados⁵. Las inundaciones de principios de 2017 causadas por el fenómeno El Niño Costero, por ejemplo, han tenido efectos negativos en seguridad alimentaria y nutrición, en los medios de vida de la población afectada y en infraestructura económica y social, pública y privada, entre otros (ONU, 2017; PMA, 2017a).

Es en este contexto en el cual este reporte estudia los factores que permitirían al sistema de protección social contribuir en la respuesta a emergencias.

⁵ www.indeci.gob.pe 15-09-2017.

3 Metodología de la investigación

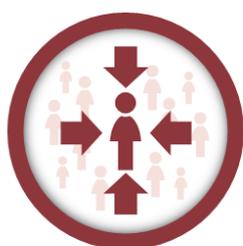
En esta sección presentamos un marco que nos permite comprender las dos dimensiones clave de un esquema de protección social reactivo a emergencias: la preparación de los sistemas y la capacidad de respuesta. Incluimos también las preguntas de la investigación y describimos brevemente las herramientas y el trabajo de campo.

3.1 Marco teórico

3.1.1 Preparación de los sistemas

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

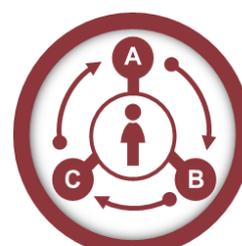
Figura 2: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias



Focalización



Entrega



Coordinación y financiamiento

Fuente: Autor.

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 se basan en el uso de registros administrativos y encuestas de hogares. En consecuencia, no se consideran herramientas para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia. Para ser eficaces en la respuesta a emergencias, es necesario involucrarse en la fase de planificación y preparación en la evaluación de las herramientas de focalización existentes y luego adaptarlas o crear nuevos sistemas complementarios para poder llegar a los beneficiarios damnificados por distintos tipos de emergencias.

Entrega

Por supuesto que la entrega rápida de beneficios, ya sea en efectivo o en especie, es crucial para un apoyo eficaz. Durante una emergencia, la capacidad de entrega se 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).

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. Algunos de estos mecanismos –como los pagos electrónicos– pueden ser ampliados rápidamente durante una emergencia. Sin embargo, estos sistemas deben preverse, desarrollarse y probarse antes de la crisis.

Coordinación y financiamiento

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

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

3.1.2 Respuesta de los sistemas

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:
 - i. ajuste de los montos o valores de las transferencias;
 - ii. introducción de pagos o transferencias extraordinarios.
2. **Expansión horizontal:** agregar nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente:
 - i. ampliación de la cobertura geográfica de un programa o sistema existente;
 - ii. campaña extraordinaria de inscripción;
 - iii. modificación de las reglas de elegibilidad;
 - iv. 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:** ajustar el sistema de protección social refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque.

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



Fuente: OPM (2015).

La siguiente figura muestra el desafío de focalización que los sistemas enfrentan a la hora de expandirse vertical u horizontalmente o de dejar que las respuestas se respalden en ellos. En primer lugar, **la raíz del desafío de focalización consiste en que los hogares afectados por las emergencias no son necesariamente los que se benefician de un programa de protección social existente o que ya están en el registro social u otros registros.** En consecuencia, a pesar de tener programas y sistemas de focalización sólidos, la expansión horizontal sería necesaria de todos modos. Sin embargo, cuanto mayor sea la cobertura de los programas y de los registros, y mejor la calidad de los datos que contienen, más fácil será responder. En principio, si los beneficiarios de los programas de protección social pudieran alcanzarse fácilmente con la expansión vertical y los no beneficiarios cuya información figura en los registros con expansión horizontal, entonces el reto sería llegar a los hogares afectados que no pertenecen a estas dos categorías.

Figura 4: El desafío de focalización en la expansión de protección social reactiva



Fuente: Adaptado de OPM (2015) y Barca (2017)

3.2 Preguntas de investigación

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

- ¿Qué leyes, regulaciones y políticas nacionales y locales pertinentes existen relacionadas con la protección social reactiva frente a emergencias?
- ¿Qué prioridades tiene la estrategia nacional de protección social, por ejemplo, ocuparse de la pobreza, la vulnerabilidad, la resiliencia, etc.? ¿Tiene algún papel en la respuesta a emergencias?
- ¿Qué mecanismos de focalización usan los programas de protección social más importantes? ¿Cómo se identifican los beneficiarios? ¿Con qué frecuencia? ¿Existe una base de datos nacional? ¿Está integrada con otras bases de datos?
- ¿Cómo se entregan los beneficios de los principales programas de protección social (tanto en efectivo como en especie)?
- ¿Qué aspectos del diseño y la implementación del sistema de protección social tienen elementos de flexibilidad y adaptabilidad que permiten una respuesta rápida y adecuada frente a un choque?
- ¿Qué evidencia existe de la eficacia –en términos de celeridad y adecuación (por ejemplo, cobertura, niveles de transferencia)– del apoyo brindado por la protección social en cada uno de las mayores emergencias identificadas?

-
- ¿Ha habido alguna experiencia reciente de coordinación entre la protección social y las políticas de gestión de riesgos ante desastres, o de integración de estas?
 - ¿Hay lugar para el diálogo y la colaboración entre estos dos sectores? ¿Cómo se podría promover este diálogo?

3.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo

La investigación se llevó a cabo en tres fases: revisión de la literatura, trabajo de campo y análisis. En relación con la primera fase, realizamos un análisis exhaustivo de la legislación, los planes y estrategias de las políticas, los manuales de operaciones, los informes periódicos y las revisiones y evaluaciones de los programas. Nuestro marco teórico y las preguntas de investigación presentadas anteriormente guiaron la revisión.

El trabajo de campo se llevó a cabo del 23 al 31 de agosto de 2017. El equipo de investigadores estuvo a cargo de Rodolfo Beazley, de OPM, e integrado por Alessio Orgera, Ivan Bottger y Laura Retamozo del PMA. La investigación se realizó en Lima y la región de Piura, la cual fue severamente afectada por inundaciones en 2017. Las herramientas de investigación utilizadas fueron:

- **Entrevistas con informantes clave:** Se entrevistó a informantes clave de Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), INDECI, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Agricultura (MINAGRI), el Ministerio de Salud (MINSa) y organizaciones de cooperación como el Banco Mundial, el Banco Inter-America de Desarrollo (BID) el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Estas entrevistas sirven para triangular hallazgos de otras fuentes de datos. Los datos se reunieron mediante entrevistas semiestructuradas, complementadas con herramientas seleccionadas.
- **Casos de estudio en Piura:** Se realizaron entrevistas semiestructuradas en Piura a hogares afectados por las inundaciones de 2017 y a usuarios de los programas de MIDIS. También se entrevistaron a informantes de MIDIS, INDECI, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), la municipalidad provincial, y la municipalidad distrital de Catacaos, entre otros.

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

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

4 Protección social no-contributiva en Perú

En los últimos 15 años Perú ha experimentado un mejoramiento substancial de prestaciones sociales no-contributivas. Durante este período se han creado y expandido programas de transferencias monetarias condicionadas, pensiones no-contributivas, mecanismos gratuitos de aseguramiento en salud, y se rediseñó el programa de alimentación escolar, entre otras medidas importantes.

En este estudio de caso, nos enfocamos en los programas e instrumentos de protección social que están bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Si bien otros sectores como Salud, Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Trabajo, Agricultura y Vivienda, tienen a su cargo programas y servicios de protección social no-contributiva, consideramos que una primera reflexión sobre un sistema nacional de protección social reactivo frente a emergencias bien podría empezar por los instrumentos y programas del MIDIS.

Cabe mencionar, que en los últimos años también se realizaron cambios en algunos ministerios encargados de la protección social; por ejemplo, dividiendo el antiguo Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social en el MIMP por un lado, y el MIDIS, por el otro. El gobierno estableció a través del MIDIS el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión social para mejorar la articulación en los niveles intergubernamentales e intersectoriales. Asimismo, se invirtió en la informatización de los procesos de focalización, monitoreo y pago de los programas, con el objetivo de mejorar la transparencia y la eficacia de los mismos.

A continuación, se describen los principales programas del sistema de protección social no-contributiva que son analizados en este estudio. Nos enfocamos principalmente en los programas del MIDIS.

4.1 Principales programas del sistema de protección social no-contributiva

Juntos, creado en 2005, es un programa de transferencias monetarias condicionadas que opera en los distritos más pobres del país. Los usuarios de Juntos son hogares en condición de pobreza prioritariamente de las zonas rurales, integrados por gestantes, niños, adolescentes y/o jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan 19 años, lo que ocurra primero. Para percibir la transferencia los usuarios deben cumplir con corresponsabilidades en salud y educación. Las transferencias se realizan bimestralmente a través del Banco de la Nación (BN), por un monto de S/ 200 (US\$ 60).

El ingreso de los hogares a Juntos es gradual y se basa en el siguiente proceso secuencial:

- Focalización Geográfica – el programa opera en distritos con niveles de pobreza superiores al 40%, de acuerdo al mapa de pobreza elaborado por Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Focalización de Hogares - en el distrito seleccionado se eligen los hogares según nivel de pobreza determinado por el).
- Validación comunitaria – el padrón de hogares elegidos es presentado en una reunión comunitarias para su validación.

Pensión 65 entrega transferencias monetarias no condicionadas a personas de 65 años de edad o más, extremadamente pobres y que no perciben otra pensión. Es un programa de cobertura nacional que transfiere bimestralmente, a través del Banco de la Nación (BN), S/ 250 a cada

usuario (US\$ 75). Para su focalización, el programa utiliza la Clasificación Socioeconómica (CSE) del SISFOH (ver recuadro 1).

Cuna Más tiene el propósito de brindar atención integral a niños menores de 36 meses de edad en zonas de situación de pobreza y pobreza extrema. El programa cuenta con dos modalidades de intervención; el servicio de Cuidado Diurno ofrece servicios de cuidado a niños de lunes a viernes durante 8 horas por día. El mismo hace foco en aspectos de cuidado tales como salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. Esta atención se brinda en los Centros Cuna Más de Cuidado Diurno que son cogestionados entre el estado y la comunidad. El servicio de Acompañamiento Familiar se realiza a través de visitas a hogares y sesiones de socialización e inter-aprendizaje en locales comunales implementados por el programa, con la finalidad de promover el desarrollo y fortalecimiento de conocimientos, capacidades y prácticas de cuidado y aprendizaje de las familias. La modalidad de Cuidado Diurno asiste a 50.202 niños mientras que la de Acompañamiento Familiar a 86.437⁶.

Qali Warma brinda servicio alimentario a niños que atienden instituciones educativas públicas del nivel inicial y primaria, y de secundaria de las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana, a fin de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios, promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local. El programa tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del programa de acuerdo a sus características y las zonas donde viven.
- Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.
- Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del programa.

El programa cuenta con dos modalidades. La modalidad 'raciones', implementada en los distritos en los quintiles 3, 4, y 5 de pobreza, típicamente urbanos, entrega desayunos listos para consumir. La modalidad 'productos', en los distritos de los quintiles 1 y 2, entrega alimentos no perecibles primarios o procesados, que son empleados para la preparación de desayunos y almuerzos. Alrededor de un 23% (844.410) de usuarios participa de la primera modalidad y un 77% de la segunda (2.770.613)⁷.

Qali Warma es un programa cogestionado. Así, los Comités de Compras, integrados por autoridades del gobierno local y padres de niños que asisten a las escuelas, entre otros, se encargan del proceso de compras de los alimentos e insumos. Del mismo modo, en la modalidad 'productos', los Comités de Alimentación Escolar (CAE), integrados por el director y maestros de la escuela y por padres, se encarga de preparar los alimentos. Desde que los productos llegan a la escuela, su almacenado, preparación y distribución es responsabilidad de los CAE.

El **Programa de Complementariedad Alimentaria (PCA)** consiste en un conjunto de modalidades de atención que tienen por objetivo otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza o pobreza extrema, así como a grupos vulnerables. Las modalidades son⁸:

- **Comedores populares:** Organizaciones Sociales de Base conformadas por personas, que tienen como actividad principal la preparación de alimentos y el apoyo social.
- **Hogares – Albergues:** Organizaciones con personería jurídica que acogen a niños y/o adolescentes y/o personas víctimas de violencia moral y/o física, en estado de abandono,

⁶ <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/> Datos al 11/09/2017

⁷ <http://app.qaliwarma.gob.pe/InfoQaliwarma/#/indicadores/prestacion-alimentaria> Datos al 11/09/2017

⁸ Resolución Ministerial N°167-2016 MIDIS.

brindando protección y refugio, proporcionándoles así un espacio para que puedan pernoctar y permanecer por un periodo determinado.

- **Adultos en Riesgo:** Organizaciones con personería jurídica que acogen y brindan protección a mujeres, hombres y/o ancianos que son víctimas de violencia moral y/o física, y/o poseen algún tipo de discapacidad física y/o mental.
- **Trabajo Comunal:** Grupo de personas que se organizan para, de forma voluntaria, realizar una obra en beneficio de su comunidad. La obra propuesta debe ser evaluada y verificada por el gobierno local que entregue el complemento alimentario, y no debe tener una duración mayor de dos meses.
- **PANTBC:** Es el Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia, que se ejecuta a través de los centros de salud del MINSA. Proporciona a los usuarios una canasta de alimentos en crudo, que constituye un complemento alimentario que contribuye con su recuperación integral.

El PCA es un programa descentralizado; MIDIS dicta los lineamientos de gestión y medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del programa, mientras que el mismo es implementado por los gobiernos locales. El Convenio de Gestión es el documento suscrito entre MIDIS y los gobiernos locales y cuyo cumplimiento es necesario para la autorización por parte de MIDIS de las respectivas transferencias presupuestarias a través del Tesoro Público⁹.

El **Seguro Integral de Salud (SIS)**, del MINSA, tiene como objetivo proteger la salud de la población sin aseguramiento. El componente de aseguramiento gratuito del SIS se otorga a aquellos con CSE de pobre o pobre extremo. El SIS tiene casi 18 millones de usuarios, de los cuales más del 85% están en el componente de aseguramiento gratuito.

Tabla 1: Principales programas de transferencias no contributivas

Programa	Población objetivo	Focalización	Tipo de transferencia
Juntos	Hogares pobres y pobres extremos	Geográfica – Mapa de pobreza Hogares – clasificación socioeconómica del SISFOH Validación comunitaria	Monetaria
Pensión 65	Adultos mayores pobres extremos	Categoría – 65+ Hogares – clasificación socioeconómica del SISFOH	Monetaria
Cuna Mas	Niños en zonas pobres que demandan los servicios	Categoría - <36 meses Geográfica – Mapa de pobreza	En especie – alimentación y servicios

⁹ Decreto Supremo N°006-2016 MIDIS.

Qali Warma	Niños que asisten a la escuela pública	Categoría - niños Geográfica – Mapa de pobreza	En especie - alimentación
PCA	Población pobre, pobre extrema y/o vulnerable	Comunitaria	En especie – alimentación y servicios

Recuadro 1: El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)

El SISFOH alberga al Padrón General de Hogares (PGH). Este padrón contiene información socioeconómica de alrededor de 19 millones de ciudadanos (60% de la población nacional). El fin del SISFOH es proveer de información socioeconómica a los programas sociales y subsidios del estado para la identificación de potenciales usuarios.

El 75% de los hogares del PGH fueron empadronados en un barrido censal realizado en 2012 y 2013. En la actualidad, el proceso de empadronamiento es el siguiente:

1. Los hogares pueden solicitar ser incorporados al PGH en las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de los gobiernos distritales. Al presentar la solicitud, se completa el formulario S100 con información básica sobre la composición del hogar.
2. El sistema cruza esta información con las bases de datos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y del servicio eléctrico e identifica como “no pobres” a aquellos con consumos-gastos mayores a determinado umbral. Los que no son clasificados como “no pobres” continúan con el proceso de empadronamiento.
3. El personal de la ULE visita al hogar, llena la Ficha Socioeconómica Única (FSU) y luego la carga en el sistema informático.
4. A partir de la información de la FSU el sistema calcula la CSE. El sistema utiliza un algoritmo que emplea métodos estadísticos para clasificar a los hogares en tres categorías: no pobre, pobre y pobre extremo.
5. El alcalde o alcaldesa correspondiente debe aprobar y firmar los formularios y enviarlos a Lima, donde el MIDIS los verifica.
6. El MIDIS certifica la CSE y la misma queda disponible online. Si el hogar solicitante no está conforme con el resultado puede pedir un re-empadronamiento.

Según lo reportado por MIDIS, en condiciones normales el proceso de empadronamiento lleva aproximadamente un mes.

Se otorga la CSE de pobre extremo a los hogares que forman parte y residen en los ámbitos de los pueblos indígenas ubicados en la Amazonía Peruana.

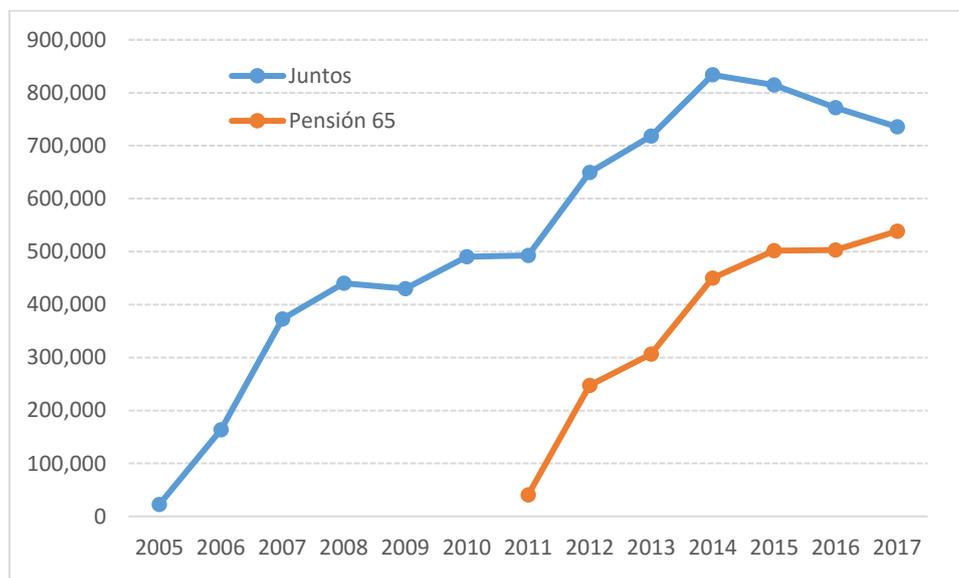
Los registros del PGH tienen una validez de 3 años, la cual ha sido extendida a 5. Al momento de ser escrito este reporte, MIDIS se encuentra evaluando diferentes estrategias para la actualización de dichos registros.

4.2 Características y desempeño del sistema

Los principales programas de transferencias monetarias expandieron su cobertura casi ininterrumpidamente hasta el año 2014. A la par de muchos países de la región, el gobierno peruano utilizó los años de crecimiento económico para desarrollar y expandir el sistema de protección social no-contributiva. El programa Juntos cuenta con 735.850 hogares usuarios al tercer trimestre del 2017, lo que representa alrededor de un 45% de las familias en situación de

pobreza a nivel nacional¹⁰. Pensión 65 llega a 538.566 usuarios, lo que representa el 93% de la población objetivo del programa y el 72% de la población potencial, es decir, de todos los adultos mayores en situación de pobreza extrema (MIDIS, 2017)¹¹.

Figura 5: Usuarios de los programas Juntos y Pensión 65



Fuente: datos oficiales.

Las evaluaciones disponibles muestran efectos positivos en varios aspectos del bienestar de los usuarios de Juntos y Pensión 65. Estos efectos van en línea a los hallados en programas similares de la región.

- Una evaluación del Banco Mundial del programa Juntos encontró efectos positivos en la reducción de pobreza e incrementos en la utilización de servicios de salud (Perova y Vakis, 2009). La evaluación no encontró efectos no deseados, como por ejemplo el desincentivo al trabajo, aumento en tasas de fertilidad o consumo de bebidas alcohólicas. Sin embargo, tampoco se hallaron efectos en nutrición o anemia.
- La evaluación independiente de Pensión 65 encontró que las transferencias beneficiaron a las personas de la tercera edad en varias dimensiones (*Innovation for Poverty Action*, 2016). El programa llevó a mejorar la salud mental mediante la reducción de la depresión, redujo el trabajo remunerado entre las personas mayores y aumentó el consumo de los usuarios.

Si bien Juntos asiste tanto a pobres como a pobres extremos, el monto de la asistencia es el mismo para ambos grupos. El algoritmo del SISFOH que calcula la CSE reconoce que estos grupos tienen necesidades diferentes, sin embargo, el monto que reciben es el mismo.

Los hogares usuarios de Juntos reciben una suma fija, independiente de la cantidad de miembros del hogar. Los programas de transferencias condicionadas de la región suelen, sin embargo, ajustar el monto del subsidio de acuerdo a la cantidad de miembros. Esto se debe a dos razones; en primer lugar, con una suma fija el monto *per capita* se reduce al aumentar el tamaño del hogar, lo que lleva a que hogares con más miembros reciban ayudas menores en términos

¹⁰ Según INEI (2017), 6.518.000 personas se encuentran en situación de pobreza. Lo que representa alrededor de 1.630.000 hogares.

¹¹ La población potencial se refiere a todos los adultos mayores pobres extremos del país. La población objetivo añade a la potencial los requisitos operativos del programa (tener documento nacional de identidad, estar registrado en el SISFOH con CSE de pobre extremo, no recibir pensión pública o privada, etc.).

reales. En segundo lugar, las transferencias de suma fija generan un desincentivo a registrar nuevos miembros del hogar en el programa ya que un nacimiento genera corresponsabilidades pero no otorga beneficios monetarios adicionales.

Siguiendo nuestra metodología, en las próximas secciones describimos los mecanismos de focalización y entrega del sistema de protección social así como su coordinación con actores involucrados en la respuesta a emergencias.

4.2.1 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. Por el otro lado, la focalización de personas afectadas por una emergencia como potenciales beneficiarios de intervenciones, suele ser un reto por el necesario balance entre lograr un buen resultado en la identificación y la celeridad necesaria para que la asistencia sea oportuna.

En el caso del Perú, las emergencias cuentan con declaratorias de estado de emergencia que permiten definir un primer criterio geográfico para la elegibilidad de beneficiarios de eventuales programas para damnificados. Sobre esta base, el Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINAGERD) y los gobiernos locales proveen, a través del registro de la población damnificada, información complementaria para la focalización familiar de acuerdo a un Padrón de Hogares Damnificados Ubicados en los Distritos Declarados en Emergencia por Desastres Naturales del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH - PGH).

El SISFOH-PGH contiene información socioeconómica de alrededor de 19 millones de ciudadanos (60% de la población nacional), la cual es utilizada para la focalización de los programas sociales. Este sistema, similar a otros sistemas en la región, aporta transparencia y celeridad a la focalización. El mismo está altamente informatizado y busca basar la selección en métodos objetivos y uso de bases de datos administrativas.

Es importante notar que el SISFOH fue creado con el objetivo de proveer información socioeconómica a los programas sociales y subsidios del estado para la identificación de potenciales usuarios, y no se diseñó para focalización en respuesta a emergencias. Sin embargo, en la actualidad el SISFOH puede ser un punto de entrada importante para planear respuestas a emergencias, dada su gran cobertura y la información que contiene. En este sentido, como en otros casos en la región, es importante considerar las actuales limitaciones metodológicas y operativas de un sistema como el SISFOH, para poder reflexionar sobre su posible uso en emergencias.

Por ejemplo, **la estrategia de recolección y actualización de datos a través de los municipios cuenta con algunas limitaciones.** En base a lo observado en el trabajo de campo realizado para este estudio, un 25% de los registros del SISFOH proviene de solicitudes en las ULEs de los municipios. Las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de los gobiernos distritales tienen una capacidad limitada para recibir solicitudes y realizar las visitas de verificación, y también para buscar activamente hogares que podrían ser elegibles a programas sociales. A su vez, si bien la descentralización del proceso de registro parece el camino adecuado y en línea con la

descentralización de la provisión gubernamental de otros servicios, también presenta el riesgo de la politización del registro en el SISFOH.

El envío de los formularios en papel a Lima también puede resultar en retrasos en el proceso. Si bien el SISFOH se encuentra altamente informatizado, al final del proceso el alcalde debe firmar la documentación y enviarla a Lima, la cual es revisada y solo una vez aprobada las personas reciben su clasificación socioeconómica (CSE) y son elegibles o no a programas sociales. Sin embargo, el proceso ha sido flexibilizado en contextos de emergencia, lo cual demuestra potencial de adaptación en la operatividad del sistema. Según lo reportado por MIDIS, en el caso de la emergencia se autorizó el envío digital de la documentación firmada por el alcalde, a fin de acelerar el proceso de registro.

Durante la realización de este estudio, no se han encontrado otros estudios recientes que evalúen la performance del algoritmo y presenten los errores de filtración y sub-cobertura; por lo tanto, resulta difícil argumentar en detalle al respecto. Sin embargo, MIDIS informó que se encuentra actualmente en un proceso de revisión de la metodología, con el objetivo de lograr un mejor entendimiento de los posibles errores y necesarios ajustes.

Otro aspecto común a muchos sistemas de focalización basados en algoritmos, es que **el SISFOH no revela información detallada respecto de por qué un hogar es clasificado de un modo determinado**. Un desafío típico de estos tipos de sistema es cómo comunicar el resultado a la población. Así, por ejemplo, luego de cargar el formulario S100 algunos hogares son categorizados automáticamente como “no pobres” y no reciben una visita de hogar. Esto se debe al resultado de cruces de bases de datos (ver Recuadro 1). Sin embargo, el sistema no provee a la ULE con información específica respecto de por qué el hogar fue categorizado como no pobre (ej. por tener consumos eléctricos elevados). Al ser categorizado como no pobre el hogar queda excluido de varios programas sociales. Por un lado, la no publicidad de dicha información apunta a reducir posibles riesgos de comportamientos estratégicos negativos de hogares y empadronadores que pueden ocurrir relevando los pesos de las variables. Por el otro lado, la falta de una explicación clara puede crear frustración tanto en los solicitantes como en las ULEs, que no tienen información concreta para justificar la categorización del sistema.

Otro de los desafíos comunes que los registros sociales como el SISFOH enfrentan en la región es la **capacidad de actualización de la información**. Contar con información actualizada y tener una estrategia de actualización de datos frecuente, fuerte y válida, es clave para el correcto funcionamiento de estos registros sociales. El MIDIS se encuentra desarrollando una estrategia para la actualización de los registros del SISFOH.

Entre las alternativas que están siendo evaluadas se encuentra la de incluir las preguntas necesarias para el cálculo de la CSE en el censo nacional a ser realizado a fines de 2017. El uso del censo nacional presenta algunos riesgos.

- Combinar preguntas destinadas a la focalización de programas sociales con preguntas meramente censales puede crear incentivos inadecuados. Por lo general, se busca separar estas dos actividades para evitar contaminar los datos censales.
- Puede resultar costoso incorporar preguntas al censo nacional, aunque ciertamente menos costos que realizar un barrido censal aparte.
- Esta estrategia resolvería el problema de la actualización de los datos solo temporalmente. Tres años luego del censo nacional los datos deberán ser actualizados nuevamente, según lo estipulado por MIDIS, pero el censo nacional se realiza cada 10 años.

Finalmente, como muchos registros sociales en la región, el SISFOH mide principalmente variables que se podrían definir estáticas, basadas principalmente en indicadores de pobreza. En este sentido, no se consideran variables más dinámicas y que apunten a medir el estado de vulnerabilidad de personas y grupos poblacionales, también en la ocurrencia de emergencias.

En conclusión, el SISFOH puede ser una herramienta importante para planear respuestas a emergencias, dada su gran cobertura y la información que contiene, a pesar de no haber sido concebido para tal propósito; la información recolectada y, más importante aún, la periodicidad con la cual es recolectada, limita el potencial de esta herramienta en la respuesta a crisis. A su

vez, el algoritmo, dadas sus características, no logra captar cambios repentinos en las condiciones de vida. Sin embargo, el PGH contiene información socioeconómica de alrededor de 19 millones de personas, muchos de ellos entre los más pobres del país, la cual puede ser utilizada para planear respuestas a emergencias. Este punto se desarrolla más adelante.

4.2.2 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 (Beazley et al, 2016). Sin embargo, 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). En este sentido, 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 (Beazley et al, 2016).

El sistema nacional de protección social en el Perú cuenta con una plataforma de transferencias monetarias, asistencia alimentaria, empleo temporal, entre otros que se puede utilizar para la gestión y administración de asistencia humanitaria temporal y la recuperación.

Una de las fortalezas del sistema de transferencias monetarias del MIDIS, por ejemplo, son los pagos a través del Banco de la Nación. Perú es uno de los países de la región con mayor cobertura de sucursales bancarias per cápita (WFP, 2015), aunque con una importante concentración en zonas urbanas. El Banco de la Nación tiene una amplia red de sucursales y diversas estrategias de transferencia; agencias y cajeros, agentes corresponsables (comercios locales habilitados para el cobro) y pagos móviles, donde se transporta el dinero en efectivo a zonas más remotas (el 20% de los usuarios cobra por esta modalidad). Los usuarios obtienen una cuenta bancaria y capacitaciones en inclusión financiera. Los usuarios de Juntos, por ejemplo, obtienen una tarjeta electrónica la cual les permite acceder a las transferencias fácilmente desde un cajero (Tarjeta Multired). Para la respuesta al fenómeno del Niño Costero, se estableció, por ejemplo, el “Bono Solo una Fuerza”, como bono humanitario temporal destinado a beneficiarios de los programas del MIDIS Pensión 65 y Juntos que pertenecían a zonas afectadas, con la idea de cubrir una canasta mínima de alimentos. Los pagos se realizaron a través la red del Banco de la Nación.

Pese a los progresos en cuanto al dinero electrónico, los programas sociales todavía no realizan pagos a través de telefonía móvil. Luego de la sanción de la ley de dinero electrónico en 2012, los servicios de dinero móvil comenzaron a expandirse en Perú, mayoritariamente a través del Short Message System (SMS) (WFP, 2015). Sin embargo, los mismos aún no han alcanzado a los programas sociales. Es posible que la amplia red bancaria y el hecho de que el sistema de transferencias de dinero funcione correctamente haya desincentivado las innovaciones en esta área.

Otro ejemplo es la estrategia de cogestión de Qali Warma, el programa nacional de alimentación escolar, que incrementa la transparencia en el proceso de compras y entrega y fomenta el involucramiento de las comunidades. En comparación con el programa de alimentación escolar anterior, PRONAA, esta metodología ha logrado mejorar la transparencia y reputación del programa.

En cuanto a la respuesta a emergencias, las transferencias electrónicas ofrecen una oportunidad importante para una rápida asistencia a la población afectada, cuando el sistema financiero se vea interrumpido o tan pronto como se reactive. **El modelo de cogestión, sin embargo, presenta sus limitaciones a la hora de operar o incluso expandirse durante emergencias**, siendo que los mismos miembros de las comunidades e integrantes de los comités pueden verse afectados por la emergencia. Esta modalidad no parece contar todavía con la flexibilidad necesaria para expandir sus operaciones rápidamente en un contexto de crisis.

4.2.3 Coordinación y financiamiento

Para un rol efectivo en la respuesta a emergencias, es preciso que el sector de protección social tenga roles y responsabilidades claramente definidos en la estrategia nacional de respuesta y participe activamente de los mecanismos de coordinación. La experiencia regional muestra que hay pocos casos en los que esto ocurre efectivamente, y lo más frecuente es que los ministerios encargados de la asistencia social cumplan roles nominales o secundarios en los mecanismos de coordinación y que estén más asociados a estrategias para la reducción de pobreza crónica, aunque hay excepciones (Beazley *et al*, 2016).

Todas las entidades de gobierno que gestionan programas de protección social participan del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), lo que crea en principio un marco legal para la coordinación. Sin embargo, en la práctica, esto no se traduce necesariamente en una articulación estratégica y operacional efectiva, particularmente entre el SINAGERD y el sistema nacional de protección social en su conjunto. La emergencia causada por El Niño Costero a principios de 2017 evidenció problemas en la implementación de la respuesta y en particular en lo concerniente a la división de roles y al liderazgo (PMA, 2017b).

En el caso del MIDIS, este no está designado como entidad de primera respuesta ante emergencias en el SINAGERD. La Ley N°29664 otorga este rol al antiguo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el cual se dividió en MIDIS y MIMP. El rol de primera respuesta ha quedado con el MIMP, el cual tiene el mandato de protección de poblaciones vulnerables. Sin embargo, el MIDIS tiene un presupuesto anual que es casi 10 veces más grande que el de MIMP¹² y este último no tiene a su cargo programas de transferencias con amplia cobertura. La falta de un rol preestablecido como entidad de primera respuesta hace que, por un lado, el MIDIS no esté necesariamente constituido para ejercer una tarea que no le ha sido encomendada. Por el otro, conduce a que cuando es necesario que MIDIS cumpla un rol en la primera respuesta, debe haber un decreto presidencial y/o una resolución ministerial que le otorgue las facultades. Así ocurrió, por ejemplo, en la respuesta a las inundaciones causadas por El Niño Costero a principios de 2017 (ver Sección 5), donde a través del Decreto Supremo N° 047-2017 se otorgó al MIDIS el rol de articular y coordinador en la implementación de los albergues y refugios temporales y de “brindar apoyo a través de los programas sociales a su cargo según sus ámbitos de atención, a la población damnificada que tenga condición de usuario o pueda ser incorporada como tal”.

Pese a no tener un rol como entidad de primera respuesta en el SINAGERD, el ámbito de competencia del MIDIS incluye la asistencia a poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono. De acuerdo a la ley de creación de MIDIS (Ley N°29792), el ministerio es una entidad competente en dos materias: i) Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social; ii) Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono. De este modo, parece haber un área gris entre el SINAGERD y la Ley N°29792, ya que si el MIDIS debe proteger a las personas en riesgo, entonces debe cumplir un rol en la respuesta a emergencias.

¹² Presupuesto anual 2017 MIMP S/. 437,549,070.00 y MIDIS S/ 4,306,651,000.00

La Ley del SINAGERD estipula que “el MEF es responsable de la evaluación e identificación de los mecanismos adecuados y costo-eficientes que permitan al Estado contar con capacidad financiera para el manejo de desastres de gran magnitud y su respectiva reconstrucción, así como los mecanismos pertinentes de gestión financiera del riesgo de desastres.” Con base en este mandato, el MEF ha definido seis líneas estratégicas de acción prioritarias para evaluar, reducir y gestionar el riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres (Banco Mundial 2016).

1. Identificar, cuantificar y evaluar el riesgo fiscal de los desastres asociados a fenómenos naturales.
2. Formular los componentes para el desarrollo e implementación de herramientas de retención y transferencia del riesgo.
3. Establecer lineamientos para el uso de los fondos disponibles para la atención post desastres de gran magnitud.
4. Promover la estimación, prevención, reducción del riesgo de desastres y la preparación ante emergencias a través de mecanismos financieros presupuestales en el marco del presupuesto por resultados e incorporar la GRD en la inversión pública.
5. Promover el desarrollo del mercado doméstico de seguros catastróficos para hacer frente a desastres asociados a peligros naturales.
6. Articular y promover la gestión de la continuidad operativa del Estado, fundamental para la implementación de la estrategia financiera para la GRD.

Perú cuenta con una amplia gama de instrumentos financieros para actividades de GRD *ex ante* y *ex post*. Los principales instrumentos son:

- **Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales (FONDES)**¹³: Destinado a financiar proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de fenómenos naturales. El presupuesto 2017 asignó al FONDES S/. 1.000 millones a los que luego se adicionaron S/.1.500 millones en respuesta a la emergencia (rondando los US\$ 800 millones).
- **Recursos por reasignaciones presupuestales**: El Poder Ejecutivo tiene la capacidad de emitir Decretos de Urgencia para reasignar recursos presupuestales para atender los desastres.
- **Reserva de Contingencia**: La Ley de Presupuesto creó una reserva de contingencia en el 2007 de hasta S/. 50 millones¹⁴ gestionada por el INDECI y ha sido renovada cada año por dicho monto, el cual puede ser aumentado en caso de necesidad. Esta reserva está prevista cada año en el marco de la “Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto” y tiene el objetivo de brindar atención oportuna ante desastres de gran magnitud, rehabilitar la infraestructura pública dañada, así como reducir los probables daños que pueda generar el desastre.
- **Fondo de Estabilización Fiscal (FEF)**: Fue creado en diciembre del 1999 bajo la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Los recursos del FEF pueden ser empleados en casos de emergencia nacional o crisis internacional que puedan afectar seriamente la economía nacional. Para ello se requiere de una Ley, la cual se elabora teniendo en cuenta una propuesta elaborada mediante un trabajo de evaluación a la vez macrofiscal y de necesidades efectuado por el MEF, en coordinación con EL INDECI y los sectores
- **Instrumentos de transferencia del riesgo**: Estrategias de aseguramiento de los activos públicos.

¹³ Ley N°30456

¹⁴ Alrededor de US\$ 15 millones.

Estos instrumentos permitieron, por ejemplo, financiar la respuesta a El Niño Costero y pueden constituir la base para una protección social reactiva frente a emergencias. La respuesta a las inundaciones de principios de 2017 fue exitosamente financiada gracias a los instrumentos descritos (ver sección 5).

5 La emergencia de El Niño Costero

El Fenómeno el Niño Costero¹⁵ se presentó rápidamente durante enero hasta abril de 2017 en 23 regiones del país siendo Piura, Lambayeque y La Libertad las más afectadas, manifestándose lluvias intensas que provocaron emergencias por huaycos, desbordes e inundaciones. Como consecuencia, el Gobierno declaró el estado de emergencia en 12 regiones y el estado de emergencia nacional en Piura (PMA, 2017b).

Se estima que la afectación alcanzó a más de 1,7 millones de personas. Los impactos se han calculado en aproximadamente 1,7% del PIB, más de 283.000 personas perdieron sus viviendas, hasta el mes de julio del 2017 12.000 personas vivían en albergues o estaban alojados en sitios espontáneos, hubo un total de 58 fallecidos, 18 desaparecidos y 467 heridos (PMA, 2017b).

La inseguridad alimentaria causada por las limitaciones en la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos en la población afectada y damnificada llegó a afectar al 59% de la población durante el mes de marzo, cuando las inundaciones y huaycos estaban teniendo su mayor afectación (PMA, 2017a). El nivel de inseguridad alimentaria luego fue disminuyendo en la medida que la población era asistida por el gobierno y los mercados de alimentos se restablecían, llegando a 11% en julio.

No es el objetivo de este estudio evaluar la respuesta del gobierno. Para ello se recomienda el documento PMA (2017b), el cual fue encargado por el INDECI al PMA y Save the Children. Sin embargo, esta experiencia provee conclusiones importantes a la hora de estudiar los factores que permitirían que el sistema nacional de protección social sea más reactivo frente a emergencias. Primero, en el recuadro de abajo se describe el sistema de gestión de riesgos del país. Luego se presentan los aspectos destacados de la respuesta a El Niño Costero que se relacionan con el objeto de estudio de esta investigación.

Recuadro 2: Gestión de riesgos y respuesta a emergencias en Perú: contexto institucional y normativo

El Acuerdo Nacional, como parte de su cuarto objetivo de un “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, aprobó el 17 de diciembre de 2010 la Política de Estado N° 32 en donde se establece el compromiso de promover una política de estado sobre GRD. A continuación, el 18 de febrero de 2011 se promulgó la Ley N° 29664 que crea el SINAGERD, que propone el marco legal de la GRD en el Perú, constituyendo esto un cambio significativo en el marco normativo nacional trascendiendo del enfoque de atención y respuesta a emergencias al enfoque de gestión del riesgo de desastres. Su reglamento fue aprobado por el Presidente de la República tres meses después, el 26 de mayo de 2011, mediante el Decreto Supremo 048-2011-Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

La Ley establece un conjunto de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos. Como parte de ésta se define la Política Nacional de GRD, la cual ha sido aprobada como una Política Nacional de obligatorio cumplimiento, que a su vez se sustenta sobre la base de tres componentes: la gestión prospectiva, correctiva y reactiva; las cuales se implementan sobre la base de siete procesos: estimación del riesgo, prevención del riesgo, reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

La PCM es el ente rector del SINAGERD. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (CONAGERD) es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica para la funcionalidad de los procesos de GRD en el país. Los organismos ejecutores nacionales son: el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) que asume la responsabilidad de los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción, y el INDECI que asume la responsabilidad de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, principales ejecutores del SINAGERD, quienes formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la GRD. El

¹⁵ Este fenómeno se caracteriza por el calentamiento anómalo del mar, desencadenando fuertes lluvias que conllevan a desbordes e inundaciones.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) que coordina con el ente rector del SINAGERD a fin de incorporar la GRD en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Finalmente, integran el SINAGERD las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil. En el Anexo B se presenta un diagrama que explica los diferentes roles de SINAGERD.

A continuación se destacan algunos aspectos del SINAGERD que son de particular interés para este estudio:

- **Niveles de emergencia y capacidad de respuesta.** Clasificación en 5 niveles

a. Niveles 1, 2 Y 3. Alcance Local y Regional: Comprende aquellas situaciones que son atendidas directamente, por los Gobiernos Locales o el Gobierno Regional, con sus propios recursos disponibles.

b. Nivel 4. Intervención del Gobierno Nacional: Comprende aquellos niveles de impacto de desastres, que superan la capacidad de respuesta regional y sustentan la Declaratoria de Estado de Emergencia. En este caso, interviene el Gobierno Nacional con los recursos nacionales disponibles y la coordinación del INDECI.

c. Nivel 5. De Gran Magnitud: Comprende aquellos niveles impactos de desastres, cuya magnitud o circunstancias afecten la vida de la Nación, y supere o pueda superar la capacidad de respuesta del país y sustentan la Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional. Interviene el Gobierno Nacional con los recursos nacionales disponibles, y de ser necesario, con el apoyo de la ayuda internacional. En este caso, el INDECI coordina y conduce las operaciones de Respuesta y Rehabilitación.

- **Primera Respuesta:** Se consideran entidades de primera respuesta: Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, Sector Salud, MIMP, Cruz Roja Peruana, Población organizada, y otras entidades.
- **Centros de Operaciones de Emergencia (COE):** Los COE son órganos que funcionan de manera continua en el monitoreo de peligros, emergencias y desastres, así como en la administración e intercambio de la información; para la oportuna toma de decisiones de las autoridades, en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales. Existen COEs locales, regionales y el nacional (COEN). También hay COEs sectoriales, los cuales son activados por los ministerios de acuerdo a las competencias. El COEN proporciona la información técnica disponible que requiera el CONAGERD, para la toma de decisiones.
- **Evaluación de Danos y Análisis de Necesidades (EDAN):** Es el mecanismo de identificación y registro cualitativo y cuantitativo, de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso. La EDAN es implementada por los COE locales, regionales y nacional, según los mecanismos de capacidad de respuesta y subsidiariedad.

Fuente: ONU (2014) y Ley N°29664

i. Roles en la respuesta

Para enfrentar a las emergencias, el SINAGERD se sustenta en un modelo multiactor multinivel, sin embargo la emergencia de El Niño Costero evidenció importantes desafíos en la implementación de la estrategia (PMA, 2017b). Debido a dichos desafíos, el gobierno debió adaptar el sistema de respuesta a través de una serie de decretos y resoluciones. Entre ellos, se destacan los siguientes relacionados con el sistema de protección social:

Tabla 2: Respuestas a El Niño Costero a través del sistema de protección social

Decreto o resolución	Descripción	Tipo de respuesta
Decreto Supremo N°047-2017 PCM, del 20 de abril de 2017	Aprueba la estrategia multisectorial para el apoyo del gobierno nacional a los gobiernos sub-nacionales a cargo de la administración de albergues o refugios temporales para personas damnificadas por las emergencias; se establece que el MIDIS liderar la implementación de la estrategia.	

Decreto Supremo N°009-2017 MIDIS, del 11 de abril de 2017	Establece disposiciones para la participación de los comedores populares en la asistencia alimentaria temporal y gratuita a las personas damnificadas por las emergencias. La asistencia alimentaria gratuita a la población damnificada se establece que se brindara por 60 días.	Expansión horizontal
Decreto de Urgencia N°009-2017, del 29 de julio de 2017	Autoriza al MIDIS a otorgar una subvención extraordinaria a favor de los usuarios de Juntos y Pensión 65 , ubicados en los distritos declarados en estado de emergencia; dicha subvención extraordinaria se fija en el monto de S/ 200 (USD 60), abonándose en el mes de agosto 2017. La subvención extraordinaria se entrega una sola vez y constituye una transferencia no condicionada.	Expansión vertical
No disponible	Incremento de metas del componente de Cuidado Diurno del programa Cuna Mas ¹⁶ .	Expansión horizontal
Decreto Supremo N°047-2017 PCM, del 20 de abril de 2017 ¹⁷	El MIDIS estableció un procedimiento de priorización para la atención de solicitudes de CSE de damnificados por los desastres debido a la ocurrencia de lluvias y peligros asociados en diversos distritos del país. El procedimiento detalla 3 niveles de priorización: Prioridad 1.- Se mantiene la vigencia de la prioridad en casos de emergencia en salud Prioridad 2.- Establecida para solicitudes de CSE procedentes de damnificados que se encuentren residiendo en albergues o refugios temporales a cargo del gobierno local. Prioridad 3.- Establecida para solicitudes de CSE procedentes de afectados damnificados que no se encuentren residiendo en albergues o refugios temporales.	Expansión horizontal ¹⁸
No disponible	Pensión 65 adelantó el cumplimiento de sus metas anuales en las zonas afectadas, incorporando nuevos beneficiarios.	Cuasi-expansión horizontal ¹⁹

ii. Registro de damnificados

El empadronamiento de las personas afectadas es un proceso clave para la asistencia humanitaria y para una potencial respuesta a través del sistema de protección social. Perú cuenta con un sistema de evaluación de necesidades, EDAN, según el cual es la responsabilidad de los gobiernos locales recolectar la información y de INDECI de proveer soporte técnico.

¹⁶ No hemos tenido acceso a información respecto de la cantidad de niños incorporados al programa en respuesta a la emergencia.

¹⁷ <http://www.sisfoh.gob.pe/descargas/documentos-metodologicos/send/3-documentos-metodologicos/107-procedimiento-a-ser-adoptado-por-las-unidades-locales-de-empadronamiento-en-casos-de-damnificados-o-afectados-por-desastres>

¹⁸ Expansión horizontal de registros en el SISFOH, lo cual no implica necesariamente una expansión de los programas.

¹⁹ No se trata de una expansión horizontal pura ya que las personas incorporadas en el programa ya era elegibles y no habían sido incorporadas por restricciones presupuestarias. Además, se incorporan al programa de modo permanente y no temporal.

El empadronamiento tuvo limitaciones importantes debido a que los gobiernos locales no tenían las capacidades para realizarlo rápidamente y en semejante contexto (PMA, 2017b). Varios meses después de la mayor incidencia de la emergencia no se determina aún con precisión el alcance de la afectación en número de personas y no se cuenta con un padrón nominal de damnificados.

La necesidad de un registro de personas damnificadas llevó a que MIDIS junto con el INEI realicen su propio relevamiento el cual, sin embargo, no fue utilizado en la respuesta.

iii. Financiamiento

Gracias a los instrumentos financieros descritos se en la Sección 4.2.3, **el gobierno central contó con la capacidad financiera para afrontar la emergencia**. El Gobierno habilitó cerca de US\$ 3,135 millones para la respuesta y la rehabilitación. De acuerdo a cifras del MEF, este financiamiento corresponde con un i) Plan de Estímulo Fiscal (Decreto de Urgencia-DU- 004) destinados a la reactivación económica y la atención en respuesta inmediata de la emergencia por US\$ 1,641 millones (S/. 5,500 millones); ii) Medidas Extraordinarias para la reactivación productiva (DU 007) por US\$ 55 millones (S/. 186 millones); iii) implementación del Bono Humanitario Extraordinario “Una Sola Fuerza” (DU 009) por US\$ 36 millones (S/. 121 millones); iv) Plan de Continuidad de Inversiones (Decreto Supremo –DS- 008 y 009) por US\$ 1,194 millones (S/. 4,000 millones); y v) Medidas de Alivio Financiero a través de COFIDE por USD 209 millones (S/. 700 millones). Se estima que los organismos de cooperación aportaron alrededor de US\$ 25 millones.

iv. Continuidad operativa

Las emergencias como la ocasionada por El Niño Costero pueden desafiar la continuidad operativa de los programas de protección social. En el caso de Juntos y Pensión 65, debido al sistema de pagos electrónicos, no hubo mayores retrasos en la entrega de transferencias, con la excepción de las zonas más remotas donde los pagos se hacen manualmente y en algunos casos hubo retrasos debido a la dificultad de acceso. Qali Warma, por su parte, solo provee alimentación durante el periodo escolar y ya que el punto máximo de la emergencia abarcó mayoritariamente el periodo de vacaciones, no presentó problemas de continuidad operativa. Cuna Mas, sin embargo, vio su continuidad operativa comprometida, situación que se potenció por el incremento en la demanda de sus servicios. En Piura, por ejemplo, varios locales donde Cunamas provee su servicio de Cuidado Diurno se vieron afectados y no pudieron seguir siendo utilizados; el programa debió conseguir módulos de campamento para ofrecer estos servicios. También debió contratar y capacitar nuevo personal para el rol de madres cuidadoras, lo cual demoró entre 50 y 60 días, según lo reportado por el propio programa.

6 Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias

Existe en Perú una serie de iniciativas recientes que muestra el interés del gobierno y sus aliados de adaptar el sistema de protección social para que cumpla un rol efectivo en emergencias futuras. Algunas de estas iniciativas son:

- **La experiencia de expandir verticalmente los programas Juntos y Pensión 65 representa un antecedente importante y una experiencia que seguramente contribuirá al diseño de respuestas en el futuro.** La transferencia monetaria extraordinaria no fue parte de la primera respuesta del gobierno al fenómeno de El Niño Costero; la transferencia se realizó a principios de septiembre, esto es, aproximadamente 6 meses después del punto máximo de la emergencia (ver Sección 5). De todos modos, aunque tardía y no necesariamente parte de la respuesta central, se trata de un precedente importante para la protección social reactiva. **También son antecedentes importantes las estrategias de respuesta a través de Cuna Mas, Pensión 65, y el registro en el SISFOH,** descritas en la Sección 5.
- **Existe un proyecto de ley que propone declarar de necesidad pública y preferente a las transferencias monetarias a personas afectadas por emergencias²⁰.** Al momento de escribir este reporte, el proyecto de ley está siendo tratado en la comisión de presupuesto.
- **Durante la emergencia causada por El Niño Costero el MIDIS diseñó un par de estrategias para responder a la crisis, las cuales no terminaron de ser empleadas.** Sin embargo, las mismas muestran la predisposición y capacidad de MIDIS para asistir a la población afectada. Un estrategia consistió en el empadronamiento de personas damnificadas realizado por MIDIS e INEI; este empadronamiento se llevó a cabo y relevó a 398.145 personas en aproximadamente tres semanas, aunque luego no fue utilizado para las medidas de respuesta. Una segunda estrategia consistió en el diseño de un bono humanitario, el cual se trataba de una transferencia monetaria mensual a hogares damnificados por un período de hasta cinco meses, y un bono de alquiler para los desplazados.
- **Algunos aliados del gobierno están colaborando con el mismo, y con MIDIS en particular, para hacer el sistema de protección social más reactivo.** En la emergencia de principios de 2017 el PMA, UNICEF y Banco Mundial asistieron a MIDIS en cuanto a posibles estrategias para responder a través de los programas e infraestructura del ministerio. A su vez, el PMA está colaborando con la recopilación y difusión de evidencia nacional e internacional a través de este estudio y del seminario internacional sobre protección social reactiva a ser llevado a cabo en Lima el 30 y 31 de octubre. El Banco Mundial también estará asistiendo al MIDIS en esta área.

A su vez, le experiencia en la respuesta a El Niño Costero ha mostrado la necesidad de revisar la estrategia nacional de respuesta, lo que representa una oportunidad para la protección social reactiva. La magnitud de la emergencia de principios de 2017 mostró algunas limitaciones en la implementación del SINAGERD (PMA, 2017b), lo que llevó al gobierno a tener que reasignar roles a través de decretos y resoluciones. La revisión de la estrategia nacional y la preparación para futuras emergencias puede ser el ámbito adecuado para evaluar el rol de protección social y ajustar sus programas y sistemas según corresponda.

²⁰ Proyecto de Ley 1207

En este contexto, aquí presentamos algunas recomendaciones para hacer el sistema de protección social más reactivo:

Fortalecer el sistema de protección social. La experiencia regional y global muestra que los sistemas más maduros suelen estar más capacitados para responder (Beazley et al, 2016 y OPM, 2015). Aun cuando no hayan sido diseñados con el propósito de responder a emergencias, la experiencia muestra que sistemas con mayor cobertura, recursos, y capacidad administrativa, con una mayor variedad de servicios y nivel de integración están, por lo general, mejor situados para responder a crisis. De este modo, el primer paso hacia un sistema de protección social reactivo es continuar la senda de fortalecimiento del sistema para la provisión de la asistencia para la cual ha sido creado. En particular, algunos aspectos a revisar son:

- **Revisar y evaluar el desempeño del algoritmo del SISFOH**, con el objetivo de lograr un mejor entendimiento del mismo y crear una base para reflexionar y adaptar su desempeño en la respuesta a emergencias. Dicho proceso permitiría también considerar la posible inclusión de indicadores que midan el estado de vulnerabilidad de los potenciales beneficiarios. Esto es un elemento fundamental para el uso del sistema en caso de respuesta a emergencias.
- **Establecer un mecanismo para la recolección y actualización de los datos del SISFOH.** Aun si bien se llegara a realizar la próxima actualización utilizando el censo nacional, el sistema de focalización debe contar con un mecanismo de recolección de datos viable, con la periodicidad y calidad necesaria. Como en otros países, por ejemplo Chile, Colombia y República Dominicana, el mismo puede combinar barridos censales con solicitudes en las ULEs. Los barridos pueden priorizar áreas con altos índices de pobreza extrema. A su vez, cuanto más se delegue en las ULEs, mayores capacidades deberán tener las mismas. Asimismo, a fin de reducir la exclusión y aumentar la actualización de datos, se pueden generar otras puertas de entrada al sistema, más allá de las ULEs. Así, por ejemplo, las escuelas, los centros de salud, e instituciones que apoyan a las familias vulnerables, como Cuna Mas, podrían tener la facultad de completar el formulario S100 cuando detectan casos de familias que no están en el sistema o cuya información necesita ser actualizada. Facilitar el acceso al sistema conducirá a menores niveles de exclusión.
- **Informatizar el proceso de aprobación de las solicitudes al SISFOH por parte de los alcaldes.** El requisito según el cual la CSE no es otorgada hasta que la documentación, firmada por el alcalde correspondiente, llega a Lima y es revisada, retrasa el proceso. Salvo por este paso final, el SISFOH se encuentra altamente informatizado. Entonces se recomienda que el propio sistema informático cuente con un módulo para que los alcaldes aprueben las solicitudes. La documentación puede ser enviada a Lima de igual modo, si es necesario para cumplir con las normas correspondientes, pero esto evitaría retrasos innecesarios. La agilización del proceso es fundamental para el uso del sistema en emergencias.
- Es importante **encontrar un balance respecto al nivel de información que se proporciona a las ULEs**, respecto a la razón para otorgar una determinada categoría de CSE; por ejemplo desarrollando protocolos de respuestas predeterminadas que logren justificar la exclusión de un beneficiario sin compartir información sensible y que pueda causar distorsiones en el proceso de focalización.
- **Fortalecer la participación de las comunidades en el proceso de focalización.** Si bien el principal activo del SISFOH es que se trata de una herramienta 'objetiva', resulta importante fortalecer el rol de organizaciones comunitarias tanto para mejorar la focalización como para incrementar la legitimidad del sistema. Así, por ejemplo, Juntos

establece un proceso de validación comunitaria, aunque en la práctica el mismo raramente lleva a cambios en la focalización. Se recomienda, entonces, incorporar esta instancia a nivel SISFOH, no programas, como una herramienta más para fortalecer y legitimar la focalización. Este proceso de validación comunitaria es popular en otras regiones del mundo (Coady *et al*, 2014).

- **Establecer el SISFOH como mecanismo único de focalización más allá de protección social, incluyendo otros sectores.** Se recomienda que el SISFOH se convierta en la puerta de entrada para toda asistencia de gobierno focalizada en condición socioeconómica de individuos y hogares. Así, además de MIDIS y MINSA, otros sectores podrían utilizar y nutrir al SISFOH, como podría haber ocurrido con el Bono Agrario que MINAGRI otorgó en respuesta a la emergencia de El Niño Costero. Esto requerirá aumentar la interoperabilidad de bases de datos y la integración de sistemas.
- **En el caso de Juntos, considerar la posibilidad de otorgar montos diferenciados según la CSE del hogar.** Bajo la premisa de que hogares categorizados como “pobres extremos” tiene mayores necesidades que los “pobres”, el programa podría otorgar montos superiores a los primeros. **Se recomienda, también, ajustar el monto de la transferencia de acuerdo a la cantidad de miembros o niños en el hogar.** En línea con otros programas de la región, esto aumentará el impacto del programa y creará los incentivos adecuados para declarar nuevos miembros.

Preparar al sistema de protección social para garantizar la continuidad operativa en contextos de emergencia. Antes de evaluar cómo se puede responder a través del sistema de protección, es imprescindible tomar las medidas necesarias como para que el mismo pueda dar su asistencia regular durante emergencias²¹.

Redefinir el rol del MIDIS en el SINAGERD. Con base en la experiencia de la emergencia causada por El Niño Costero, considerar establecer al MIDIS como una entidad de primera respuesta. Este es un primer paso necesario para lograr una mejor articulación entre el SINAGERD y los programas de protección social que se encuentran bajo la regencia del MIDIS.

Definir estrategias de respuesta a través de protección social para diferentes tipos y magnitudes de emergencias. Se recomienda establecer protocolos que describan cómo los programas y procesos del sistema de protección social deben responder. De acuerdo a las características propias del sistema de protección social peruano, se recomienda tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- **Considerar utilizar la información del SISFOH para una primera respuesta.** El 80% de los hogares registrados como damnificados en el empadronamiento de MIDIS e INEI ya estaba en el SISFOH²². Esto muestra que el sistema de focalización de protección social puede ser utilizado como un primer mecanismo de respuesta, hasta que el empadronamiento de damnificados esté disponible.
- **La cobertura y el sistema de pagos de los programas Juntos y Pensión 65 hace que los mismos sean vehículos adecuados para la asistencia humanitaria.** Se recomienda, también, tener en cuenta los beneficios de las transferencias en dinero a la hora de diseñar la

²¹ El índice EPCI (Emergency Capacity Preparedness Index), calculado por el PMA e INDECI, calcula el grado de preparación para emergencias. El índice para 2017 categoriza a MIDIS con “baja” capacidad, a MIMP con “muy baja” (el de menor puntaje de todos los sectores, y a MINAGRI y MINSA con nivel “medio”, siendo los de mejor puntaje (INDECI y PMA, 2017b).

²² Información provista por MIDIS.

respuesta: mayor autonomía y flexibilidad, dignidad, empoderamiento, etc. (Beazley y Solórzano, 2017).

- **La expansión de programas debe estar debidamente reglamentada y planificada, de modo tal que la misma no termine perjudicando las actividades regulares.** Del mismo modo, es indispensable comunicar adecuadamente a la población asistida la naturaleza temporal de la asistencia. En algunos países esto se consigue estableciendo un programa de asistencia humanitaria independiente de los existentes, que se respalde en todos los mecanismos, infraestructura y personal de los mismos, pero independiente. Un programa independiente ayuda a distinguir la asistencia temporal de la participación en programas regulares.
- **Considerar modificar el mandato de Qali Warma de modo tal que pueda ofrecer alimentación aun durante el receso escolar y que el stock de alimentos disponibles pueda ser utilizado durante emergencias.** Los mecanismos de compras de Cuna Mas y Qali Warma, los cuales son cogestionados, no parecen, a priori, los más aptos para responder a emergencias de gran escala. Durante este tipo de emergencias los miembros de las comunidades se verían afectados, de un modo u otro, lo que haría que un sistema de compras cogestionado entre representantes de la comunidad y el estado seguramente no sea el más rápido. De todos modos, Qali Warma, en su modalidad 'productos', tiene stock de alimentos en las escuelas el cual podría ser utilizado para alimentar a los mismos niños durante una emergencia, aun en ausencia de clases.

Revisar la metodología de empadronamiento de damnificados e incorporar información que permita la asistencia a través de protección social. Pese a una primera respuesta a través de la expansión de programas existentes, es preciso contar con un empadronamiento que permita mejorar la focalización de la respuesta. El empadronamiento de la emergencia de El Niño Costero contó con varios problemas (PMA, 2017b), por lo que se recomienda entonces revisar esta metodología y considerar establecer procesos para integrar la base de datos resultante con el PGH del SISFOH. Como parte de la revisión metodológica resulta conveniente evaluar qué institución deberá estar a cargo del empadronamiento, a la luz de los desafíos recientes. Si bien resulta pertinente que esta sea facultad de los gobiernos locales en emergencias menores, en niveles mayores quizás deba ser una entidad regional o nacional la que realice el registro.

Por último, se recomienda desarrollar un esquema de asistencia a familias desplazadas, el cual puede consistir en una transferencia monetaria de acogida o alquiler. El siguiente Recuadro describe como otros países de la región han asistido a esta población.

Recuadro 3: Asistencia para familias desplazadas. Experiencia regional

- **Colombia**

Diferentes oleadas de desplazados durante varias décadas han aumentado la población de los suburbios urbanos y han provocado enormes tensiones en las comunidades receptoras, siendo ellas mismas el resultado de desplazamientos anteriores. Las Casas de los Derechos, administradas por la Procuraduría Nacional de Colombia, son centros de acogida que ayudan a todos los individuos de la comunidad a acceder a servicios básicos de salud, educación, documentación, y seguridad, entre otros.

- **Ecuador**

En respuesta al terremoto de 2016, el gobierno no solo entregó transferencias monetarias a las personas afectadas sino también a las familias de acogida y a los locatarios. Dicha asistencia buscaba no solo ayudar a las familias receptoras sino también incentivar a las personas desplazadas a dejar los campamentos temporales. Se otorgaron los siguientes bonos:

- Bono de Acogida: Las familias de acogida recibieron USD135 por mes durante seis meses más USD15 por los servicios públicos
- Bono de Alquiler: Los locatarios recibieron USD135 por mes durante seis meses.

Para acceder a los bonos las familias damnificadas y las receptoras debían firmar un convenio, el cual estaba sujeto a verificación por parte de las autoridades.

- **Haití**

Como resultado del terremoto de 2010, alrededor de 160.000 personas se trasladaron a la región fronteriza con República Dominicana. La inmensa mayoría de los desplazados internos se alojó con familias de acogida, tanto urbanas como rurales, en condiciones económicas precarias. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) adoptó un enfoque doble para proporcionar asistencia individual a las personas desplazadas en familias de acogida y proyectos de impacto rápido para ayudar a las comunidades de acogida de ambos países:

- Las comunidades identificaron a unas 240.000 personas desplazadas y sus anfitriones, que recibieron kits de cocina e higiene dos semanas después de la emergencia. A su vez, un programa de empleo dio trabajo a las personas afectadas.
- Las comunidades de acogida identificaron actividades de alto impacto relacionadas a la generación de ingresos, vivienda, salud y necesidades educativas. Estas actividades fueron implementadas a través de ONG locales o internacionales que trabajan en las comunidades.

Fuente: Davies (2012), Beazley (2017a)

Tabla 3: Resumen de recomendaciones para una protección social reactiva frente a emergencias

Proceso	Recomendaciones
Focalización	<p>Desarrollar protocolos para expansiones verticales y horizontales o respuesta de tipo respaldo.</p> <p>Desarrollar protocolos que permitan suspender temporalmente las condicionalidades y las sanciones por incumplimiento.</p> <p>Aumentar la interoperabilidad de bases de datos y la integración de sistemas que nutran al SISFOH, incluyendo otros sectores como MINAGRI²³.</p> <p>Preparar la plataforma informática para la rápida inclusión de beneficiarios temporales.</p> <p>Geo-referenciar a los hogares del SISFOH para una mejor respuesta a emergencias.</p>

²³ Lo que permitiría una mayor coordinación entre las respuestas del MINAGRI y del MIDIS, así como de otros sectores. En respuesta al fenómeno de El Niño Costero MINAGRI entregó una transferencia monetaria llamado Bono Agrario a pequeños productores damnificados. Al momento de escribir este reporte no se ha realizado un cruce entre la base de datos del Bono Agrario y el PGH para determinar en cuanto coinciden ambas poblaciones registradas.

	<p>Capacitar al personal, tanto a nivel central como local, que vaya a estar involucrado en las respuestas.</p> <p>Revisar el proceso de empadronamiento de damnificados e incorporar la recolección de información para protección social.</p> <p>Establecer estrategias de comunicación para la focalización en emergencias.</p>
Entrega	<p>Realizar protocolos para la producción y distribución de tarjetas temporales, las cuales pueden tener un diseño diferente a las tarjetas permanentes a fin de resaltar su carácter transitorio.</p> <p>Revisar el mandato de Qali Warma y establecer procesos que permitan el uso del stock de alimentos disponible.</p>
Coordinación	<p>Revisar el SINAGERD y replantear el rol de protección social.</p> <p>Fortalecer el rol del MIDIS como articulador inter-sectorial.</p>

7 Conclusiones

Perú es un país de una gran riqueza y diversidad biológica y cultural, el cual en contraposición presenta elevados niveles de exposición y vulnerabilidad a desastres de origen natural, exacerbados por los efectos del cambio climático.

El sistema de protección social no-contributiva, particularmente los programas e iniciativas que se encuentran bajo la regencia del MIDIS, y que han sugerido la reflexión de este estudio de caso, presenta un potencial importante para cumplir un rol efectivo en respuesta a emergencias. Han habido en el país experiencias recientes en este sentido, y existe un interés en adaptar dicho sistema para hacerlo más reactivo.

Los primeros pasos hacia un sistema de protección social reactivo frente a emergencias consisten en continuar la senda de fortalecimiento del sistema para lograr sus objetivos regulares, no necesariamente asociados con emergencias, y establecer estrategias para garantizar la continuidad operativa de los programas en contextos de emergencia. Luego, será importante revisar el rol que el SINAGERD otorga al MIDIS y a otras instituciones y que, con base en una nueva distribución de responsabilidades, se invierta en los ajustes necesarios que permitan responder rápidamente.

Dentro de los ajustes a realizar se destaca la necesidad de revisar la metodología de empadronamiento de personas damnificadas y de desarrollar protocolos para la respuesta a través del sistema de protección social. Dicha respuesta puede consistir en la expansión temporal de programas como Juntos y Pensión 65, siempre y cuando dicha expansión no afecte negativamente el desempeño regular o la sostenibilidad financiera de los programas, o en el uso de la capacidad administrativa existente para la entrega de asistencia humanitaria (por ejemplo, el mecanismo de pago a través del Banco de la Nación).

Se destaca, por último, que pese a no haber sido diseñado para responder a emergencias, el SISFOH representa una fuente de información muy útil para una primera respuesta a una emergencia de gran escala. Estimaciones realizadas por MIDIS muestran que el 80% de los hogares damnificados, producto de la emergencia de El Niño Costero, ya estaban registrados en el padrón del SISFOH. Esto implica que este sistema puede ser de utilidad para focalizar una respuesta rápida, hasta que el padrón de damnificados esté disponible. Esto dependerá, naturalmente, de la magnitud y tipo de emergencia, entre otros factores.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2016) “Perú: Estrategia integral de protección financiera ante el riesgo de desastres asociados a fenómenos naturales.” Banco Mundial, MEF, Cooperación Suiza, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.
- Barca V. (2017). Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries. Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Beazley, R., Solórzano, A. and Sossouvi, K. (2016) *Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review*. OPM in collaboration with WFP.
- Beazley, R. (2017), ‘Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean. Ecuador Case Study’. OPM in collaboration with WFP. OPM
- Beazley y Solórzano (2017), ‘Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean. Key Findings and Policy Recommendation’. OPM in collaboration with WFP. OPM
- Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. 2004. Targeting of transfer in developing countries: review of lessons and experience. Washington, DC, United States: World Bank.
- INDECI y PMA (2017) “Índice de la Capacidad de Preparación ante Emergencias. EPCI”. Lima, Peru. PMA
- INEI (2015) “Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2015”. Lima, Perú.
- INEI (2017) “Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016”. Lima, Perú.
- Innovations for Poverty Action (2016) “Evaluación de Impacto del Programa Pensión 65: Nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú”. GIZ, MEF y Cooperación Suiza.
- MIDIS (2017) “Nota técnica para la cuantificación de la población potencial y población objetivo del programa Pensión 65 para el período 2017 – 2020”. Dirección General de Seguimiento y Evaluación. Lima, Perú.
- ONU (2014) “Análisis de la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú”. Lima, Perú.
- ONU (2017) “Flash Appeal. Perú: Inundación Costa Norte”. Lima, Perú.
- 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. February.
- Perova, E. and Vakis, R. (2009) Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation. The World Bank
- PMA (2017a) “Evaluación de la Seguridad Alimentaria por el Fenómeno El Niño Costero en Piura, Lambayeque y La Libertad”. ONU.
- PMA (2017b) “Lecciones Aprendidas por el Fenómeno El Niño Costero 2017 en el Perú.” PMA, INDECI, Save the Children.
- WFP (2015) “Feasibility Study and Recommendations for the use of Cash & Vouchers in Large-Scale Emergencies in Peru.” ONU.

Anexo A Lista de entrevistados

NOMBRES Y APELLIDOS	OFICINA
Jose Luis Paredes	Juntos - MIDIS
Humberto Cuya T.	MIDIS
Miguel Angel Reyes M.	Qali Warma - MIDIS
Jorge Mendoza Quispe	Cuna Mas - MIDIS
Shirley León P	Cuna Mas - MIDIS
Karina Tecse	Cuna Mas - MIDIS
Marco Marticorena	Banco de la Nación
Anyelo Oblitas	Banco de la Nación
Cristina Sanchez R.	MIDIS
Marcelo Hernandez	MIDIS
Daniel Gutierrez	MIDIS
Ramón Serra F	Pensión 65 - MIDIS
Lisset Ramsden	MEF
Patricia Sime Y.	MEF
Miguel Figueroa A	MEF
Juan Manuel García	MIDIS
María Eugenia Mujica	MIDIS
Fanny Montellanos	MIDIS
Flor Blanco	MIDIS
Mariella Perez	MIDIS
Javier Paulini	MIDIS
Ana María Rebaza	OCHA
Gabriel Samudio	PNUD
Federico Arnillas	Mesa de concertación de Lucha contra la Pobreza
Hugo Brousset	Banco Mundial
Juan de Dios Mattos V	BID
Mónica Meza	MINSA
Carlos Calderón	UNICEF
Pablo García	MINAGRI
Tamiyama Cruz	INDECI
Alfredo Juarez R	INDECI
Jorge Mejia	INDECI
José Montoya	INDECI
José Ambía	INDECI
Beatriz Acosta	INDECI
Maximiliano Vegas Jaramillo	Juntos - Piura
Gladys Ramos Cornejo	Pensión 65 - Piura

Cristian Bautista Heredia	MIDIS - Piura
Ronald Augusto Pachas Alvarado	Cuna Mas - Piura
Billy Perez Rodriguez	SISFOH - Piura
Becky García Soto	INDECI - Piura
Hugo Ruiz Soto	INDECI - Piura
Darwin Francisco García Carmen	INDECI - Piura
José Garate Rosas	INDECI - Piura
César Rodriguez Goicochea	INDECI - Piura
Lourdes Seminario Sullob	Pensión 65 - Piura
Fiorella Chumacero Rojas	Cuna Más - Piura
Doménico Agurto Colina	Qali Warma - Piura
Fernando Ramos Prado	Qali Warma - Piura
Sandy Aguilar	Municipalidad Provincial - SISFOH
Claudia Ruesta Favio	Municipalidad Distrital Catacaos
Carlos Arcaya M.	MIMP - Piura

Anexo B SINAGERD: Roles

