



LIBERANDO EL POTENCIAL ADAPTATIVO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

BUENAS PRÁCTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL ADAPTATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Francesco Tisei & Malin Ed



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



Administered by
THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / El Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Algunos derechos reservados

El presente trabajo es un producto del personal del Banco Mundial y la Facilidad Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Recuperación (GFDRR). Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este trabajo no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Mundial, su Junta de Directores Ejecutivos, o los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud, la integridad o la actualidad de los datos incluidos en este trabajo y no asume responsabilidad por errores, omisiones o discrepancias en la información, o responsabilidad con respecto al uso o la falta de uso de la información, métodos, procesos o conclusiones establecidos. Las fronteras, los colores, las denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier mapa en el presente trabajo no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial en cuanto a la condición jurídica de cualquier territorio o la aprobación o aceptación de dichas fronteras.

Nada de lo aquí contenido constituirá o será interpretado o considerado como una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están específicamente reservados

Derechos y Permisos. El material en el presente trabajo está sujeto a derechos de autor. Dado que el Banco Mundial promueve la diseminación de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, por completo o en parte, para propósitos no-comerciales siempre y cuando se dé atribución completa de este.

Atribución. Favor citar el trabajo de la siguiente manera: “Francesco Tisei y Malin Ed. 2024. Liberando el potencial adaptativo de la protección social – Buenas prácticas de protección social adaptativa en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial”.

Traducciones. Si crea una traducción de este trabajo, por favor agregue la siguiente advertencia junto con la atribución: *Esta traducción no fue creada por El Banco Mundial y no debe considerarse una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no será responsable de ningún contenido o error en esta traducción.*

Adaptaciones. Si crea una adaptación de este trabajo, por favor agregue la siguiente advertencia junto con la atribución: *Esta es una adaptación de un trabajo original del Banco Mundial. Las opiniones y puntos de vista expresados en la adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores de la adaptación y no están respaldados por el Banco Mundial.*

Contenido de Terceros. El Banco Mundial no necesariamente posee cada componente del contenido en el trabajo. Por lo tanto, el Banco Mundial no garantiza que el uso de cualquier componente individual de propiedad de terceros contenido en el trabajo no infringirá los derechos de esos terceros. El riesgo de reclamaciones resultantes de tales infracciones recae únicamente en usted. Si desea reutilizar un componente del trabajo, es su responsabilidad determinar si se necesita permiso para esa reutilización y obtener el permiso del propietario de los derechos de autor. Ejemplos de componentes pueden incluir, pero no se limitan a, tablas, figuras o imágenes.

Cualquier pregunta sobre derechos o licencias, incluyendo derechos subsidiarios, deben dirigirse a Publicaciones del Banco Mundial, Grupo del Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Contenido

Agradecimientos	6
Abreviaturas y acrónimos	8
Resumen ejecutivo	12
Antecedentes	21
Marco conceptual: PSA y la herramienta <i>Stress Test</i>	22
Objetivos del informe	25
Capítulo 1: Catástrofe y riesgo climático en América Latina y el Caribe	28
Exposición subregional a emergencias climáticas	29
COVID-19, inflación e inseguridad alimentaria.....	33
Implicaciones socioeconómicas de las emergencias.....	35
Impacto en la pobreza	35
Impacto en el desarrollo humano	39
Impacto en el desplazamiento y la migración.....	40
Capítulo 2: Un vistazo del estado de la protección social en ALC	42
Capítulo 3: Buenas prácticas en la región de América Latina y el Caribe	50
Resultados generales de la evaluación <i>Stress Test</i>	50
Resultados de la <i>Stress Test</i> , buenas prácticas y desafíos persistentes por bloques de construcción de PSA	52
Programas y Sistemas de Prestación	52
Datos e Información	64
Financiación	78
Acuerdos y Asociaciones Institucionales.....	88
Capítulo 4: Relevancia estratégica de la PSA en ALC	96
Áreas a priorizar para avanzar la agenda de la PSA	96
Promoción de la agenda de la PSA a través de proyectos del Banco Mundial en ALC.....	98
Referencias	102
Anexo – Cuestionario del Módulo 2 de Stress Test	111

Figuras

Figura 1: América Latina y el Caribe: Ocurrencia y número de afectados, 1952-2022	12
--	----

Figura 2: Perú – Personas expuestas a emergencias naturales covariables por quintiles de gastos y ubicación (2021).....	12
Figura 3: Puntajes generales de la evaluación Stress Test – América Latina y el Caribe	13
Figura 4: Puntaje general: Programas y sistemas de prestación.....	14
Figura 5: Cobertura de asistencia social (población total y quintiles más pobres) por países seleccionados de América Latina y el Caribe	14
Figura 6: Puntaje general: Datos e información	15
Figura 7: Cobertura de la población de registros sociales en países seleccionados de América Latina y el Caribe	16
Figura 8: Puntaje general: Financiación	16
Figura 9: Puntaje general: Acuerdos y asociaciones institucionales	17
Figura 10: <i>Recomendaciones emergentes hacia el avance de la agenda de la PSA en ALC</i>	18
Figura 11: Las cuatro áreas fundamentales de la Protección Social Adaptativa	23
Figura 12: Calificaciones de Stress Test reportadas en las pautas oficiales del Banco Mundial.....	24
Figura 13: Países de América Latina y el Caribe con cobertura de las evaluaciones de Stress Test	25
Figura 14: América Latina y el Caribe: Ocurrencia y número de afectados, 1952-2022.....	29
Figura 15: América Latina y el Caribe: Daños totales (USD), 1952-2022.	29
Figura 16: América Latina y el Caribe: Distribución de tipos de catástrofes por subregión ...	30
Figura 17: América Latina y el Caribe: Ocurrencia de catástrofes por subregión.	30
Figura 18: Impactos de El Niño en América Latina y el Caribe.	31
Figura 19: Contribución de totales mundiales de población y número de muertes relacionadas con COVID-19 (%), por región, marzo de 2020 a marzo de 2022	34
Figura 20: América Latina y el Caribe: Dejaron de trabajar desde el brote de COVID-19 (% de encuestados que trabajaban antes de la pandemia y mayores de 18 años), Ola 1	35
Figura 21: América Latina y el Caribe: % de personas que reportaron pérdida de ingresos durante la pandemia	35
Figura 22: América Latina y el Caribe (18 países): tasa de pobreza, pobreza y extrema pobreza, 2000 – 2021. Pobreza \$6.85; Extrema pobreza \$2.15 (PPP 2017).....	36
Figura 23: Tasas de pobreza en América Latina y el Caribe (18 países), América Central, Andina y Cono Sur 2021 Pobreza \$6.85.....	36
Figura 24: América Latina y el Caribe: Personas adicionales viviendo en pobreza (menos de \$1.90 al día) en 2030 gracias al cambio climático (% de población).....	37
Figura 25: Perú – Personas expuestas a emergencias naturales covariables por quintiles de gastos y ubicación (2021).....	38
Figura 26: República Dominicana – Porcentaje de hogares viviendo en áreas de alto riesgo de inundación, por quintiles de riqueza y áreas rurales/urbanas (2021).....	38
Figura 27: Ecuador – pobreza, vulnerabilidad al cambio climático y mecanismos de afrontamiento, por provincia.....	39
Figura 28: Programas de Protección Social y Empleo en ALC a lo largo del ciclo de vida....	42
Figura 29: Gastos en protección social (% del PIB), por región	43
Figura 30: Gastos per cápita en protección social por países seleccionados de América Latina y el Caribe (\$ dólares)	43

Figura 31: Porcentaje de población y quintiles más pobres que reciben alguna protección social registrados por encuestas de hogar, por región	44
Figura 32: Cobertura de programas de protección social en países seleccionados de América Latina y el Caribe	44
Figura 33: Suficiencia de la protección social (nivel de prestaciones como porcentaje de los gastos del hogar), por región.....	45
Figura 34: Suficiencia de la protección social (nivel de prestaciones como porcentaje de los gastos del hogar) por países seleccionados de América Latina y el Caribe	45
Figura 35: Composición de respuestas de protección social globales ante las crisis de alimentos y de combustibles por región	46
Figura 36: La Cadena de Entrega de Protección Social.....	48
Figura 37: Cobertura de la asistencia social (población total y quintil más pobre) por países seleccionados de América Latina y el Caribe.....	54
Figura 38: ¿Qué tan rápido puede ampliarse un pago tras una emergencia?	62
Figura 39: Porcentaje de la población que tiene una cuenta en una institución financiera y que ha recibido pagos digitales (mayores de 15 años) por países seleccionados de América Latina y el Caribe.....	62
Figura 40: La estructura del SAT de República Dominicana.....	66
Figura 41: Barómetros de alerta temprana de incendios forestales en el sitio web meteorológico de Costa Rica	67
Figura 42: Cobertura de población con registros sociales en países seleccionados de América Latina y el Caribe	69
Figura 43: La clasificación del ESC de los hogares	70
Figura 44: La estructura del RIPS	72
Figura 45: Porcentaje de registros con más de 3 años en el registro o la base de datos usado	75
Figura 46: Política o estrategia gubernamental que reconoce el rol de la PS (adaptativa) en la gestión de riesgos de catástrofes (GRC).....	85
Figura 47: Liderazgo e inversiones gubernamentales en Protección Social Adaptativa	88
Figura 48: Operaciones en curso por temas transversales (Panorama de la cartera de Protección Social y Empleo en América Latina y el Caribe del Banco Mundial AF24)	99
Figura 49: Trabajo diagnóstico en curso por temas transversales (Panorama de la cartera de Protección Social y Empleo en América Latina y el Caribe del Banco Mundial AF24)	99

Tablas

Tabla 1: Los 5 países más afectados en América Latina y el Caribe por catástrofes entre 1990 y 2022 (número total de catástrofes)	31
Tabla 2: Resultados de la Stress Test en los países de América Latina y el Caribe.....	51
Tabla 3: Resultados de Stress Test: Programas y sistemas de prestación	53
Tabla 4: Resultados de Stress Test - Sistemas de Datos e Información	64
Tabla 5: Resultados de Stress Test – Financiación	79
Tabla 6: Resultados de Stress Test – Acuerdos y Asociaciones Institucionales	89

Recuadros

Recuadro 1: Las emergencias de aparición rápida y lenta han tenido efectos devastadores in ALC	32
Recuadro 2: Respuesta de protección social ante las crisis de combustible y de alimentos	46
Recuadro 3: Consorcio Regional de Sistemas de Alerta Temprana (REWSC, por sus siglas en inglés), un sistema regional de riesgos múltiples que abarca varias naciones del Caribe.....	68
Recuadro 4: Tecnologías Convergentes en Apoyo a la Protección Social en ALC	73

Agradecimientos

Los coautores del presente informe son Francesco Tisei (Experto *Senior* en Protección Social) y Malin Ed (Analista de Investigación), con las generosas contribuciones de Mary Boyer (Especialista en Gestión del Riesgo de Catástrofes) y Diana Cubas (Especialista en Gestión del Riesgo de Catástrofes), y la guía estratégica de Marina Petrovic (Especialista *Senior* en Protección Social) y Briana Wilson (Especialista *senior* en Protección Social). Los hallazgos del presente informe se generaron a través de un número de evaluaciones a nivel nacional, con base en la metodología de la herramienta *Stress Test* adoptada por el Banco Mundial. Dichas evaluaciones están ayudando a medir el nivel general de adaptación de los sistemas de protección social de un número de países en la región de América Latina y el Caribe, esclareciendo su habilidad de responder a las crecientes necesidades causadas por emergencias covariadas. Los autores extienden sus agradecimientos a sus dedicados colegas, quienes contribuyeron al desarrollo de los resúmenes de documentos por países, incluyendo a Alejandro González (Consultor en Protección Social), Nathalie Schwarz (Consultora en Protección Social), Carlos Vargas (Consultor en Protección Social), Javier Cervantes Esparza (Consultor en Pobreza), Agustín Arakaki (Consultor en Pobreza), Renata Aparecida Ferreira (Consultora en Protección Social) y Gustavo Canavire Bacarreza (Economista *senior*). El equipo expresa su aprecio hacia Will Wiseman (Director de Prácticas de Protección Social y Empleo para la región de ALC), Pablo Gottret (Asesor Técnico *Senior*), Joaquín Toro (Especialista Principal en Gestión del Riesgo de Catástrofes), Artessa Saldivar-Sali (Especialista en Infraestructura *Senior*), Luz Stella Rodríguez (Economista en Protección Social *Senior*), Nelson Gutiérrez (Especialista en Protección Social *Senior*), Úrsula Milagros Martínez Angulo (Especialista en Protección Social) y Clemente Ávila Parra (Economista en Protección Social *Senior*) por sus valiosas contribuciones. Asimismo, el equipo reconoce las contribuciones de Alejandro De La Fuente (Economista en Pobreza *Senior*), Carlos Rodríguez Castelan (Director de Prácticas de Pobreza para la región de ALC) y Luciana De la Flor Giuffra (Economista) por proveer su puntos de vista basados en evidencia sobre el impacto del cambio climático en la pobreza en la región de ALC. Por último, el equipo expresa su gratitud a Lily Franchini y Josiane Luchmun por sus invaluable contribuciones al facilitar la administración y coordinación de este informe.

Este informe fue posible gracias al apoyo generoso de [Global Facility for Disaster Risk Reduction and Recovery \(GFDRR\)](#).

Abreviaturas y acrónimos

ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
AE	Auxilio Emergencial
AFAM-PE	Asignaciones Familiares – Plan de Equidad
IA	Inteligencia Artificial
PAE	Políticas Activas de Empleo
SAA	Servicios de Asesoramiento y Análisis
PSA	Protección Social Adaptativa
ASPIRE	Atlas de Indicadores de Protección Social para Capacidad de Recuperación y Equidad
ARREIR (Programa)	Acciones para Reforzar el Rendimiento de la Educación Inclusiva y Receptiva
AUH	Asignación Universal por Hijo
BF	Bolsa Familia
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAT-DDO	Opción de Detracción Diferida por Catástrofe
CCDR	Informes Nacionales sobre Clima y Desarrollo
CCRIF	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility
TEC	Transferencias de Efectivo Condicionadas
CDEMA	Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres
CEMADEN	Centro Nacional de Monitoreo y Alertas Tempranas de Desastres Naturales
SGC	Sistema de Gestión de Casos
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
COE	Comité Operativo de Emergencias
COVID-19	Enfermedad Infecciosa por Coronavirus
CRAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSE	Calificación Socio-Económica
DNI	Documento Nacional de Identidad
DPL-DDO	Préstamo de Política de Desarrollo con Opción de Disposición Aplazada
DPS	Departamento Para la Prosperidad Social
FRC	Financiación de Riesgo de Catástrofes
GRC	Gestión de Riesgo de Catástrofes
RRC	Reducción de Riesgo de Catástrofes
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EM-DAT	Base de Datos de Incidentes de Emergencias
ENOS	El Niño – Oscilación del Sur
EVIN	evaluación Inicial de Necesidades

SAT	Sistemas de Alertas Tempranas
FIBE	Ficha Básica de Emergencia
FIBE-H	Ficha Básica de Emergencia Hídrica
FONE	Fondo Nacional de Emergencia
AF	Año Fiscal
G2P	Gobierno a Persona
PIB	Producto Interno Bruto
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GoA	Gobierno de Argentina
GoB	Gobierno de Brasil
GoC	Gobierno de Chile
GoCO	Gobierno de Colombia
GoCR	Gobierno de Costa Rica
GoRD	Gobierno de República Dominicana
GoE	Gobierno de Ecuador
GoP	Gobierno de Paraguay
GoPE	Gobierno de Perú
GoU	Gobierno de Uruguay
PG	Práctica Global
MRA	Mecanismos de Reparación de Agravios
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IMF	Fondo Monetario Internacional
IMN	Instituto Meteorológico Nacional de Costa Rica
INSPIRE	Proyecto Integrado de Protección Social, Inclusión y Capacidad de Recuperación
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IVACC	Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos
ALC	América Latina y el Caribe
MyE	Monitoreo y Evaluación
MDSF	Ministerio De Desarrollo Social y Familia
MEPYD	Ministerio de Economía, Planeación y Desarrollo
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MIRA	Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones
SIG	Sistemas de Información para la Gestión
MoC	Ministerio de Ciudadanía
INDRH	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos

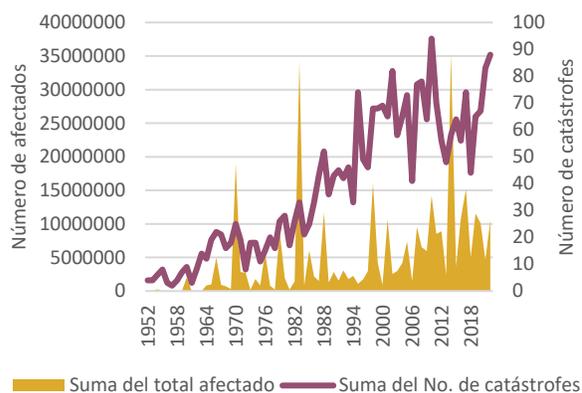
ONG	Organización No-Gubernamental
ONAMET	Oficina Nacional de Meteorología
PET	Programa de Empleo Temporal
PETi	Programa de Empleo Temporal Inmediato
APP	Asociación Público-Privada
ProSoli	Progresando con Solidaridad
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
REWSC	Consortio Regional de Sistemas de Alerta Temprana
RIPS	Registro Interconectado de Programas Sociales
RIS	Registro Información Social
RSH	Registro Social de Hogares
RUAD	Registro Único de Afectados y Damnificados
RUB	Registro Único de Beneficiarios
AEDE	Apoyo al Empoderamiento y el Desarrollo de la Educación
SENAPRED	Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres
SIAS	Sistema de Información Integrada del Área Social
SIIS	Sistema Integrado de Información Social
SIIRUBE	Registro Único de Beneficiarios del Estado
SINPDEC	Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil
SISE	Sistema de Información Social en Emergencias
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SNAS	Secretaría Nacional de Asistencia Social
SNGRE	Secretaría de Gestión de Riesgos
PoEs	Procedimientos Operativos Estándar
SPIRO	Protección Social para Aumentar la Capacidad de Recuperación y Oportunidad
PS	Protección Social
PSE	Protección Social y Empleos
FSPS	Fondo de Solidaridad y Protección Social
SUAS	Sistema Unificado de Asistencia Social
TOR	Términos de Referencia
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UNDP	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
PMA	Programa Mundial de Alimentos

Resumen ejecutivo

El amenazador espectro del cambio climático se cierne sobre la región de América Latina y el Caribe (ALC), afectando su rica biodiversidad y extensas costas con fenómenos meteorológicos extremos, aumentos del nivel del mar y patrones meteorológicos erráticos. Los incidentes hidrometeorológicos inducidos por el clima y las catástrofes secundarias han ido aumentando en frecuencia y severidad, con nueve países de ALC entre el top 20 mundial de países en riesgo. Las catástrofes anuales incrementaron por un 200% entre 1900 y 2022, lo que da como resultado un total de 2.078 catástrofes registradas durante este periodo (Figura 1). Asimismo, emergencias económicas, como recesiones y fluctuaciones de los precios de los productos, afectan de manera profunda las economías de ALC, sobre todo gracias a la dependencia en ciertos productos clave en algunos países.

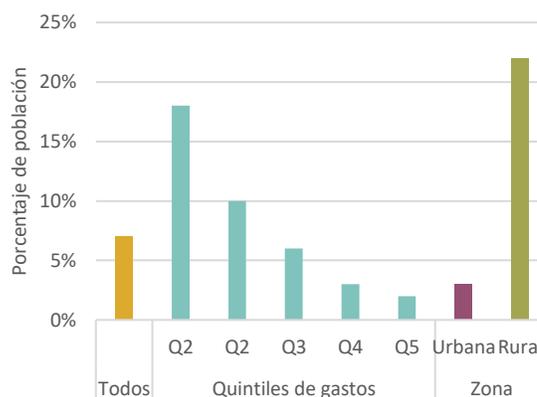
Los hogares pobres y vulnerables llevan una carga desproporcionada de los efectos de las emergencias, al convertirse más frecuentes e intensas las catástrofes relacionadas con el clima en ALC. El aumento de catástrofes relacionadas con el clima tiene repercusiones claras en el bienestar socioeconómico – especialmente, entre los sectores más vulnerables de la sociedad y las comunidades rurales – de quienes están más expuestos a catástrofes (Figura 2). Los impactos negativos del cambio climático en la pobreza, el capital humano y la migración en la región amenazan con poner en peligro el desarrollo humano arduamente ganado y las ganancias de reducción de la pobreza de las últimas dos décadas. Los sistemas de protección social de la región se enfrentan a desafíos para responder a dichas crisis, por lo que se destaca la necesidad de inversión continua en la Protección Social Adaptativa (PSA).

Figura 1: América Latina y el Caribe: Ocurrencia y número de afectados, 1952-2022



Fuente: Base de Datos de Incidentes de Emergencias (EM-DAT). (2023).

Figura 2: Perú – Personas expuestas a emergencias naturales covariables por quintiles de gastos y ubicación (2021)



Fuente: Banco Mundial (2023). *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Elaboración con base en datos de la Encuesta Nacional de Hogares.

Avanzar en la agenda de la PSA puede permitirles a los gobiernos desplegar asistencia empírica y oportuna a los hogares afectados por emergencias, por lo tanto, posibilitando su recuperación rápida, fortaleciendo su capacidad de recuperación y, finalmente, protegiendo su capital humano. El marco de la PSA se articula alrededor de cuatro áreas fundamentales: Acuerdos institucionales, Financiación, Programas y Sistemas de Datos/Información. Pasa del enfoque convencional de la protección social como una herramienta centrada en la pobreza, hacia el desarrollo de sistemas que son inclusivos y flexibles y

que pueden expandir de modo potencial su asistencia a un rango más amplio de hogares que pueden caer en pobreza aguda como resultado de una emergencia. Este informe recurre a un total de 14 evaluaciones a nivel nacional conducidas por el Banco Mundial en la región de ALC a través del despliegue de su herramienta corporativa *Stress Test*. Sus objetivos principales son proveer un resumen general e integral de las buenas prácticas relacionadas con el avance de la agenda de la PSA en la región de ALC. Además, a partir de la gran cantidad de datos generados por los esfuerzos de diagnóstico, el informe pretende ofrecer recomendaciones y reflexiones basadas en evidencias. El informe pretende orientar el futuro diálogo político y servir de base para la elaboración de políticas en torno a este tema crucial en la región.

Los *Stress Tests* ejecutados en ALC entre 2021 y 2023 esclarecen los diversos niveles de adaptación de los sistemas de protección social (Figura 3). Los hallazgos de las diversas evaluaciones de *Stress Test* exponen las innovaciones emergentes y las buenas prácticas de PSA, además de esclarecer las brechas generales identificadas que obstaculizan el despliegue fluido de asistencia a través de los sistemas de

Figura 3: Puntajes generales de la evaluación *Stress Test* – América Latina y el Caribe



Latente	Incipiente	Emergente	Consolidado	Avanzado
<ul style="list-style-type: none"> Algunos programas de PS con cobertura limitada, pero estos siguen siendo desordenados y tienen capacidad limitada para construir la capacidad de recuperación 	<ul style="list-style-type: none"> Algunos programas de PS con cobertura limitada, pero estos siguen siendo desordenados y tienen capacidad limitada para construir la capacidad de recuperación 	<ul style="list-style-type: none"> Programas relevantes a nivel nacional y una cobertura básica que puede promover la capacidad de recuperación 	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura significativa a través de la PS, mediante programas nacionales de protección y programas de subsistencia, garantizando una fuerte capacidad de recuperación en la población 	<ul style="list-style-type: none"> Fuerte cobertura de programas de protección y de subsistencia, proveyendo un paquete de intervenciones complementarias que garantizan que la población es capaz de recuperarse de emergencias

Fuente: Elaboración con base en la herramienta ST de ALC (14 países).

protección social existentes en tiempos de emergencia. Las evaluaciones han resaltado los diversos niveles de adaptación de los sistemas de protección social en la región y se han elegido un número de países como ejemplo para mostrar las buenas prácticas de cada una de las áreas fundamentales del Marco de la PSA.

Los países de la región de ALC se reconocen con frecuencia como campeones en el área de protección social. Se ha obtenido progreso significativo al diseñar sistemas de protección social sólidos, con diversos grados de éxito en diferentes países y subregiones. No obstante, muchos países en la región de ALC todavía luchan para pasar del lanzamiento de respuestas ante emergencias *ad hoc* a un *modus operandi* más predictivo y basado en los riesgos de proveer asistencia a poblaciones afectadas por emergencias tras incidentes extremos.

Programas y sistemas de prestación

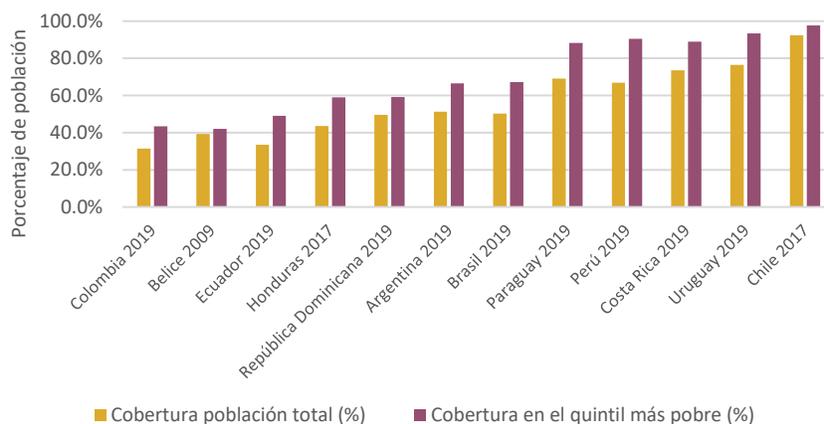
Dentro de la región de ALC, se ha demostrado que numerosos programas de protección social son altamente efectivos, por lo que se determina un estándar a nivel mundial. Dichos programas liderados por gobiernos, caracterizados por sus enfoques innovativos y su impacto positivo en la reducción de la pobreza y el empoderamiento socioeconómico, no solo han llamado la atención dentro de la región, sino que también han funcionado como puntos de referencia para profesionales de la protección social en el mundo. Muchos programas de asistencia social en la región cubren a la mayoría del quintil más pobre, lo que expresa el compromiso de los gobiernos para erradicar la pobreza (Figura 5). Los ejemplos de países como Brasil, Uruguay y Argentina se han resaltado para demostrar la importancia de invertir de manera rutinaria en programas de protección social con altos niveles de cobertura, los cuales, junto con el desarrollo de protocolos y pautas de ampliación, pueden garantizar la expansión fluida de la asistencia en tiempos de emergencia. De igual modo, esta subsección resalta un número de debilidades generales, tales como la fragmentación del sector de la protección social, la cual es reconocida en muchos países de ALC por afectar el desempeño de las respuestas ante emergencias.

Figura 4: Puntaje general: Programas y sistemas de prestación



Fuente: Elaboración con base en la herramienta ST de ALC (14 países).

Figura 5: Cobertura de asistencia social (población total y quintiles más pobres) por países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: ASPIRE (Atlas de Indicadores de Protección Social para Capacidad de Recuperación y Equidad), Banco Mundial, Washington, D.C.: <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

Durante los últimos años, muchos países en la región de ALC han demostrado niveles notables de innovación en sus sistemas de prestación y pagos para mantener la expansión de los programas de

protección social en tiempos de elevada necesidad. Las buenas prácticas de sistemas de prestación observadas en Colombia y Perú se presentan en esta subsección. En el caso de Colombia, se resalta el rol importante del sector de protección social al diseñar soluciones innovadoras para sistemas de pago en apoyo a respuestas ante emergencias a grande escala. También se exponen la modernización de pagos digitales junto con los esfuerzos de inclusión financiera realizados por el gobierno del Perú. A pesar de la integración de soluciones innovadoras, como pagos digitales, todavía existe margen de mejora de los sistemas de prestación en la región. Muchos países de ALC carecen de Mecanismos de Reparación de Agravios (MRA) apoyados por sistemas de gestión de casos, lo que puede garantizar responsabilidad frente a poblaciones pobres y afectadas por emergencias. Adicionalmente, muchos países experimentan demoras moderadas o grandes al extender asistencia a nuevos beneficiarios a través de expansiones horizontales.

Sistemas de datos e información

Figura 6: Puntaje general: Datos e información



Fuente: Elaboración con base en la herramienta ST de ALC (14 países).

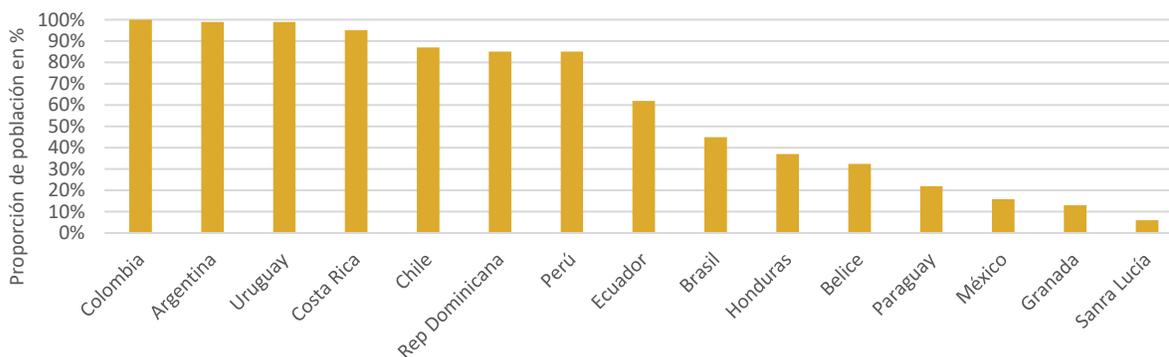
Considerando la exposición de la región a una amplia gama de desastres naturales, un número de países de ALC han tomado pasos progresivos para fortalecer sus respectivos SAT. Sin embargo, el nivel de adaptación del SAT en muchos de los países evaluados es subóptimo gracias a una variedad de factores. Esta subsección subraya la importancia de poner en común recursos y conocimientos para fomentar la colaboración transfronteriza en materia de sistemas de alerta temprana (SAT), como muestra el ejemplo del Consorcio Regional de Sistemas de Alerta Temprana (REWSC, por sus siglas en inglés), creado en la región Caribe. Además, se describen en detalle la madurez de los SAT de la República Dominicana y Costa Rica. En el caso de República Dominicana, la implantación del Índice de Vulnerabilidad a los Riesgos Climáticos (IVACC) ayuda a evaluar la probabilidad de que un hogar sea afectado por desastres naturales, mientras que el SAT de Costa Rica está apoyado por una fuerte capacidad de monitoreo y alerta a niveles nacional y

subnacionales para todos los riesgos climáticos conocidos. Las debilidades identificadas incluyen la fragmentación de la función del SAT observada en muchos países de ALC y la falta de evaluaciones periódicas de la vulnerabilidad al riesgo basadas en datos de alerta temprana.

Muchos países de ALC han invertido recursos significativos en construir registros sociales con cobertura extensiva de sus poblaciones como resaltan los resultados de las diversas evaluaciones a nivel nacional (Figura 7). En varios de los países evaluados, la motivación para expandir incluso más la cobertura y las capacidades técnicas de sus registros fue la pandemia de COVID-19 y las crisis de combustible y de alimentos en curso. En esta subsección se presentan en detalle las buenas prácticas de Chile y Ecuador.

Chile cuenta con un sólido registro social, que se complementa con eficaces herramientas de evaluación de los hogares tras una catástrofe para facilitar la toma de decisiones después de un desastre natural. Por otra parte, los esfuerzos de Ecuador por perfeccionar su registro social reflejan un firme compromiso de trabajar hacia sistemas de datos integrados para enfoques de protección social más basados en datos y despliegues de respuestas ante emergencias. Los registros sociales todavía enfrentan desafíos, incluyendo falta de protocolos de actualización de datos y mecanismos de garantía de calidad de datos. Además, algunos países en la región no tienen registros en marcha. Para estos países, es importante considerar invertir en dichas herramientas para responder con mayor precisión y rapidez ante emergencias covariadas.

Figura 7: Cobertura de la población de registros sociales en países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración con base en Isik-Dikmelik (2022); Berner y Van Hemelryck (2021) y la Parte 2 de las evaluaciones Stress Test.

Financiación

Con pocas excepciones, la Financiación se ha calificado de manera consistente como el área menos desarrollada de la PSA en países de ALC. El caso del *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (CCRIF), el primer fondo común de riesgos paramétricos globales en el mundo, se ha resaltado como una buena práctica. El CCRIF tiene un exitoso historial en la prestación de ayuda tras catástrofes a poblaciones afectadas por emergencias y ha efectuado 58 pagos por un total de 260 millones de dólares estadounidenses desde su creación. Además, se resalta la historia del éxito pasado del Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN), dado su aspecto innovador de vincular la financiación del riesgo de catástrofes (FRC) con los sistemas de protección social de una manera informada sobre el riesgo. Las deficiencias identificadas por medio de diversas evaluaciones a nivel nacional incluyen la falta de fuentes de liquidez destinadas a la protección social tras emergencias, la limitada capacidad de muchos

Figura 8: Puntaje general: Financiación



Fuente: Elaboración con base en la herramienta de ST en ALC (14 países).

países para modelar y estimar el impacto económico potencial de las catástrofes y la excesiva dependencia de la movilización de recursos tras las catástrofes a través de reasignaciones presupuestarias.

Acuerdos y asociaciones institucionales

Figura 9: Puntaje general: Acuerdos y asociaciones institucionales



Fuente: Elaboración con base en la herramienta de ST en ALC (14 países).

apoyarse en acuerdos institucionales *ex ante*, especialmente entre los sectores de la Gestión del Riesgo de Catástrofes (GRC) y de la protección social. Algunas de las debilidades identificadas incluyen la falta de vínculos institucionalizados entre estos dos sectores cruciales, lo que a menudo resulta en una coordinación *ad hoc* y posterior al desastre. Además, la falta de mecanismos institucionales internos sólidos dentro de los gobiernos dificulta la coordinación externa con actores no estatales – un terreno fértil para el riesgo de duplicación de esfuerzos. Por último, no todos los países de ALC cuentan con estructuras administrativas racionalizadas para responder ante emergencias, lo que a menudo retrasa el despliegue de la tan necesaria ayuda tras la catástrofe.

Sobre la base de los resultados del diagnóstico, se ha elaborado un conjunto de recomendaciones transnacionales para hacer avanzar la agenda de la PSA en ALC. Para el área fundamental de Programas, es importante revisar y abordar brechas e interferencias en programas de protección social existentes, garantizar que los niveles de prestaciones cubran las necesidades de consumo de los pobres y vulnerables, y reforzar los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE). En cuanto a los sistemas de prestación y pago, las inversiones deben centrarse en los mecanismos de reclamación y reparación y en la digitalización de los sistemas de pago combinada con intervenciones de inclusión financiera. Las prioridades del área de Datos e Información se enfocan en centralizar los sistemas de alerta temprana y mejorar la calidad de los datos en los registros sociales, además de integrar variables de vulnerabilidad

La importancia de depender de acuerdos institucionales *ex ante* es clave para el despliegue de asistencia rápida y bien coordinada tras una emergencia. A tal efecto, en el caso de Brasil, el Gobierno ha establecido un conjunto de planes integrales de respuesta a las crisis para la asistencia social, respaldados por pautas y protocolos, que ofrecen un conjunto de medidas a adoptar antes, durante y después de las emergencias. Los mayores niveles de protocolización están permitiendo que en Brasil se definan con mayor claridad las funciones de las entidades públicas en todos los niveles de la administración. Esta sección también destaca los esfuerzos activos de la República Dominicana para hacer avanzar la agenda de la PSA de forma estructurada y bien coordinada. A este respecto, el Gobierno de la República Dominicana ha implementado una estrategia nacional integrada de la PSA, que hace hincapié en la importancia de

ante emergencias relacionadas con el clima en registros sociales. Para Financiación, combinar diferentes instrumentos financieros y adoptar un enfoque de estratificación de riesgos ayudan a diversificar las fuentes de financiación y garantizar ayuda inmediata tras una catástrofe. Finalmente, para el área de Acuerdos y Asociaciones Institucionales, es necesario abordar las brechas políticas, definir las funciones y responsabilidades y racionalizar los procedimientos burocráticos para prestar una asistencia eficaz (Figura 10).

Figura 10: Recomendaciones emergentes hacia el avance de la agenda de la PSA en ALC



El Banco Mundial está comprometido a colaborar estrechamente con contrapartes gubernamentales en la región de ALC para mejorar la adaptación de sus sistemas de protección social. Basándose en consultas internas y externas, este informe subraya que la mayoría de los países de ALC están bien situados para avanzar en la agenda de la PSA, especialmente a la luz del alto nivel de innovación que han mostrado en apoyo de sus sistemas de protección social. Sin embargo, ha habido un ritmo más lento de innovación en el área de Financiación. El Banco Mundial sigue transmitiendo la naturaleza inclusiva multisectorial de la agenda de la PSA a las contrapartes gubernamentales como un medio para garantizar que las inversiones se aseguren no sólo para la capacidad de los sistemas de protección social de responder ante emergencias de manera rápida y eficaz, sino también con acciones *ex ante* y *ex post* destinadas a fortalecer la capacidad de recuperación y de afrontamiento de los hogares frente a las emergencias covariadas. Adicionalmente, se espera que el informe promueva el aprendizaje mutuo dentro de la región de ALC mediante el análisis de las brechas y fortalezas existentes en los distintos países.

Al avanzar en la agenda de PSA, es importante adoptar un enfoque de sistemas completos para abordar problemas estructurales y emergentes en la región. Estos retos abarcan el envejecimiento de la

población de la región, la dinámica migratoria intrarregional y la importante proporción de la población empleada en el sector laboral informal. A partir de las lecciones aprendidas de la pandemia, la inflación y otras emergencias covariadas de gran escala, este informe reitera los esfuerzos de los gobiernos de toda la región para fortalecer sus sistemas y sus programas nacionales de protección social, especialmente teniendo en cuenta el diverso espectro de emergencias a los que están expuestos sus países.

Antecedentes

El espectro amenazante del cambio climático se cierne sobre la región de América Latina y el Caribe (ALC). Con su rica biodiversidad y sus vastas costas, la región de ALC se enfrenta a los crecientes peligros de fenómenos meteorológicos extremos, aumentos del nivel del mar y patrones meteorológicos erráticos. Las comunidades vulnerables, que a menudo residen en zonas costeras y rurales, son las más afectadas por estos impactos, enfrentándose a desplazamientos, pérdida de medios de subsistencia y acceso reducido a recursos esenciales debido a la degradación medioambiental.

Los fenómenos hidrometeorológicos y las catástrofes secundarias, como los corrimientos de tierras, son cada vez más frecuentes y graves en la región debido a los efectos del cambio climático¹. Nueve países de la región figuran entre los 20 del mundo con mayor riesgo de catástrofes, debido a su situación geofísica, sus características geotectónicas y su limitada capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático². Las principales fuentes medioambientales de vulnerabilidad climática en la región van desde sus considerables poblaciones urbanas hasta su litoral densamente poblado, pasando por la falta de acceso a agua y a saneamiento gestionados de forma segura³.

Emergencias macroeconómicas, como recesiones económicas, fluctuación de precios de productos y crisis financieras mundiales, todavía dejan su marca en economías nacionales, afectando el comercio, el empleo y el espacio fiscal para la protección social. La interconexión de estas economías, junto con la dependencia externa de materias primas clave como el petróleo, los minerales y los productos agrícolas, hace que la región sea susceptible a las fluctuaciones económicas mundiales y a las perturbaciones exógenas de la demanda. Esto se ha hecho particularmente evidente en medio del aumento global de las presiones inflacionistas derivadas de la invasión de Rusia a Ucrania, por lo que las economías de los países de ALC han sentido profundamente el impacto debido a las emergencias en los mercados de materias primas y fertilizantes, junto con la fuerte subida de los precios de los alimentos y la energía. Como resultado, esta situación ha agravado la inseguridad alimentaria, afectando especialmente a las naciones de ALC que dependen en gran medida de las importaciones de alimentos, como los países del Caribe⁴.

Los retos que plantean las emergencias covariadas y el cambio climático han llevado a muchos países de ALC en las últimas décadas a adoptar enfoques innovadores y polifacéticos de la protección social como medio para permitir a los segmentos más vulnerables de la sociedad gestionar mejor los riesgos. Sin embargo, las recientes respuestas de la región para frenar las repercusiones de la pandemia del virus COVID-19 y la crisis alimentaria y de combustible provocada por la invasión a Ucrania han puesto de relieve algunas de las deficiencias y limitaciones de los sistemas de protección social de los países para adaptarse a las mayores necesidades causadas por emergencias covariadas. La pandemia ha puesto en

¹ Jafino, Bramka Arga, Brian Walsh, Julie Rozenberg, y Stephane Hallegatte. (2020). *Revised Estimates of the Impact of Climate Change on Extreme Poverty by 2030*. Serie de documentos de trabajo sobre investigación política 9417. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.

² Ver más sobre Cambio climático y PSE en ALC en: https://worldbankgroup.sharepoint.com/sites/ggh/Sitepages/Detail.aspx/Documents/mode=view?_id=139&SiteURL=/sites/ggh

³ Williams, Asha M.; Gonzalez, Sarah Berger. (2020). *Towards Adaptive Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: A Synthesis Note on Using Social Protection to Mitigate and Respond to Disaster Risk*. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.

⁴ Gachet, Ivan; Olivieri, Sergio. (2023). *Overcoming multiple global crises: four key trends for policy action in Latin America and the Caribbean*. Blogs del Banco Mundial: América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/trends-policy-action-latin-america-and-caribbean> (acceso: 9/19/2023)

primer plano los desafíos socioeconómicos emergentes en múltiples naciones de América Latina y el Caribe (ALC), especialmente con respecto al sector laboral informal y las poblaciones migrantes, que han soportado de manera desproporcionada los amplios impactos socioeconómicos del COVID-19. El creciente corpus de evidencias sobre estas limitaciones y problemas ha servido como base empírica para crear consenso sobre la necesidad de seguir invirtiendo en Protección Social Adaptativa (PSA) en la región de ALC.

Marco conceptual: PSA y la herramienta *Stress Test*

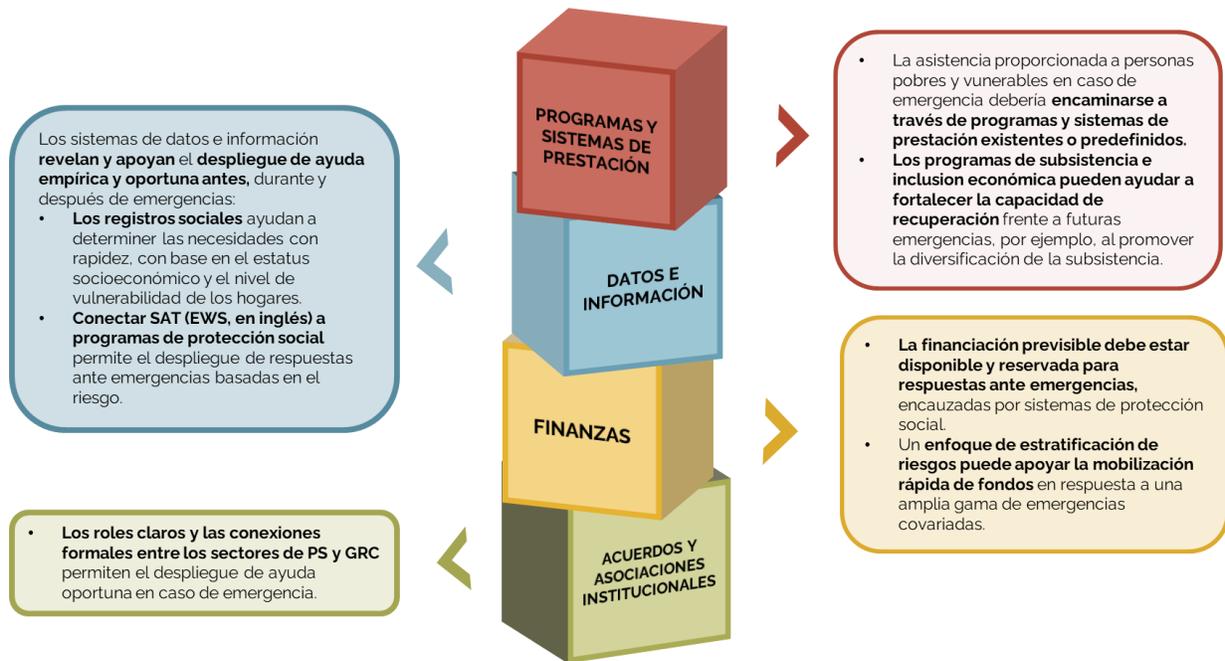
El Banco Mundial ha jugado un rol crucial en la asistencia a países de ALC para mejorar la adaptación de sus sistemas de protección social. Este apoyo se ha alcanzado a través de una combinación equilibrada de esfuerzos analíticos y operaciones de préstamo específicas. Notablemente, el proyecto de Servicios de Asesoría y Análisis del Banco Mundial (SAA), el cual inició en 2022 bajo el título "*Hacia una protección social que responda ante emergencias en la región de ALC*" y fue apoyado por el GFDRR, ha sido fundamental en la generación de evidencia invaluable respecto a los niveles actuales de adaptación de los sistemas de protección social de la región. Dichos esfuerzos diagnósticos se han facilitado por el uso de la herramienta corporativa de Protección Social *Stress Test*, haciendo del Proyecto SAA un hito significativo en la búsqueda de sistemas de protección social más sensibles ante emergencias y adaptativos en ALC.

La herramienta de protección social *Stress Test* es una evaluación a nivel nacional que mide el nivel de adaptación de los sistemas de protección social nacionales para ampliarlos y responder a las crecientes necesidades causadas por la aparición de emergencias covariadas. El Banco Mundial desplegó la herramienta *Stress Test* como parte del marco más amplio de Protección Social Adaptativa (PSA), el cual se describe a detalle en el informe insignia *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks. (Protección Social Adaptativa – Construyendo la capacidad de recuperación ante emergencias)*, publicado por el Banco Mundial en 2020. El informe define la PSA como “*un área de enfoque dedicada dentro del campo más amplio de la protección social, que examina e identifica las maneras en que se pueden preparar y mejorar los sistemas de protección social antes de grandes emergencias covariadas para construir la capacidad de recuperación de hogares pobres y vulnerables—antes, durante y después de que ocurran dichas emergencias*”⁵.

El marco de la PSA se articula alrededor de cuatro áreas fundamentales: Acuerdos Institucionales, Financiación, Programas y Sistemas de Datos/Información (Figura 11). Pasa del enfoque convencional de la protección social como una herramienta centrada en la pobreza, hacia el desarrollo de sistemas que son inclusivos y flexibles y que pueden expandir de modo potencial su asistencia a un rango más amplio de hogares que pueden caer en pobreza aguda como resultado de una emergencia. A este efecto, avanzar la agenda de la PSA puede permitirles a gobiernos desplegar asistencia empírica y oportuna para hogares afectados por emergencias, por lo tanto, posibilitando su recuperación rápida, fortaleciendo su capacidad de recuperación y, finalmente, protegiendo su capital humano.

⁵ Bowen, T.; del Ninno, C.; Andrews, C.; Coll-Black, S.; Gentilini, U.; Johnson, K.; Kawasoe, Y.; Kryeziu, A.; Maher, B.; y Williams, A. (2020). *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks. International Development in Focus*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Figura 11: Las cuatro áreas fundamentales de la Protección Social Adaptativa



Fuente: Elaboración con base en Bowen et al. (2020).

La herramienta de protección social *Stress Test* está compuesta por dos módulos, los cuales se pueden ejecutar de manera independiente o simultánea:

- I. **Creación de escenarios** – Simula el impacto potencial de las emergencias respecto al bienestar en el hogar, sirviéndose de datos disponibles de encuestas a hogares y tendencias históricas de emergencias.
- II. **Ampliación y adaptación de los sistemas de Protección Social** – Evalúa la capacidad de los sistemas de PS existentes para ampliarla en tiempos de emergencia, a través de un acercamiento cualitativo alineado con la metodología de PSA.

El Módulo 1 de la herramienta *Stress Test* analiza las fuentes principales de riesgos que tienen la posibilidad de resultar en una ampliación agrande de los sistemas de protección social de un país, proveyendo un estimado del número de personas que necesitan apoyo tras una emergencia. Obtener un entendimiento superior de los escenarios más probables en los que se necesitaría potenciar y ampliar un sistema de protección social, es un paso esencial de este módulo de la herramienta *Stress Test*. Existen tres enfoques diferentes que pueden usarse para ejecutar dicha evaluación con base en datos disponibles:

- I. El *enfoque de simulación* se basa en los datos de los hogares y en la serie histórica de acontecimientos para modelar el impacto de emergencias en la pobreza.
- II. El *enfoque de escenarios* utiliza datos de los hogares para formular hipótesis sobre los hogares que se verán afectados, el nivel de impacto socioeconómico y la medida en que se verán afectados los precios.
- III. El *enfoque multinivel* potencia una herramienta existente que determina la naturaleza y el nivel de vulnerabilidad en un país, mientras que determina el alcance de esa vulnerabilidad atribuible a emergencias covariadas.

El Módulo 2 de la herramienta *Stress Test* determina la capacidad de los sistemas de protección social de ampliarse de manera rápida en tiempos de emergencia, identificando posibles limitaciones y resaltando las áreas a invertir en el futuro. La evaluación diagnóstica tipo cuestionario, compuesta por cuatro secciones clave y ocho subsecciones, mide la solidez y el nivel de desarrollo de los cuatro componentes clave del marco de la PSA y proporciona una puntuación (1-5) y una calificación (latente, incipiente, emergente, consolidado y avanzado) (Figura 12). Los resultados del Módulo 2 de la *Stress Test* ayudan a describir los niveles de preparación de los sistemas de protección social frente a emergencias covariadas recurrentes a las que están expuestos, proporcionando así a los profesionales y a los gobiernos una comprensión más profunda de las inversiones y medidas que deben garantizarse y adoptarse para proteger a sus ciudadanos de las repercusiones negativas de emergencias covariadas⁶.

Figura 12: Calificaciones de *Stress Test* reportadas en las pautas oficiales del Banco Mundial

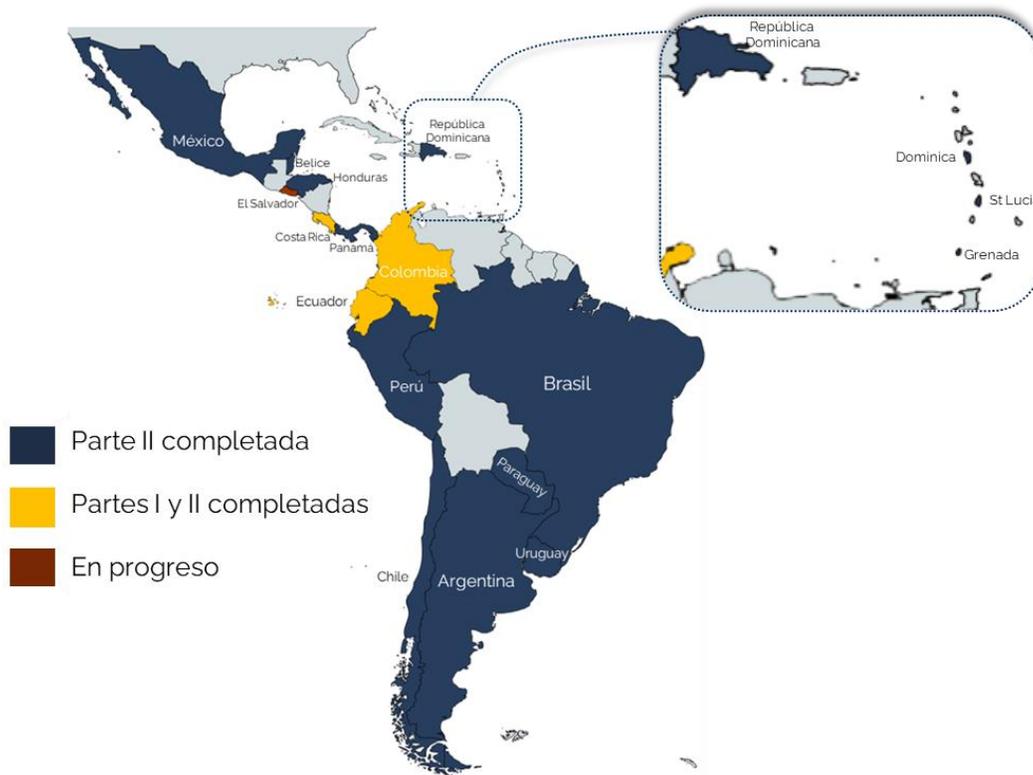
Latente	Incipiente	Emergente	Consolidado	Avanzado
<ul style="list-style-type: none"> Algunos programas de PS con cobertura limitada, pero estos siguen siendo desordenados y tienen capacidad limitada para construir la capacidad de recuperación 	<ul style="list-style-type: none"> Algunos programas de PS con cobertura limitada, pero estos siguen siendo desordenados y tienen capacidad limitada para construir la capacidad de recuperación 	<ul style="list-style-type: none"> Programas relevantes a nivel nacional y una cobertura básica que puede promover la capacidad de recuperación 	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura significativa a través de la PS, mediante programas nacionales de protección y programas de subsistencia, garantizando una fuerte capacidad de recuperación en la población 	<ul style="list-style-type: none"> Fuerte cobertura de programas de protección y de subsistencia, proveyendo un paquete de intervenciones complementarias que garantizan que la población es capaz de recuperarse de emergencias

Fuente: Johnson, K.; Tisei, F.; y Walker, T. (2022). *Responsive by Design: Building Adaptive Social Protection Systems in South Asia*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

A la fecha, el Banco Mundial ha implementado la herramienta *Stress Test* en 18 países de la región de ALC, de los cuales 12 se ejecutaron en el marco de “*Hacia una protección social que responda ante emergencias en la región de ALC*” SAA entre septiembre de 2022 y septiembre de 2023. Un mayor conocimiento de los niveles actuales de adaptabilidad de los sistemas de protección social ha permitido a los gobiernos de ALC, al Banco Mundial y a otros socios de desarrollo llevar a cabo esfuerzos más específicos para avanzar eficazmente en la agenda de la PSA. Estos esfuerzos incluyen la *Stress Test Social* desarrollada por el Banco Mundial, así como la asistencia técnica. A excepción de Colombia, Ecuador y Costa Rica, en los países seleccionados sólo se aplicó el módulo 2 de la evaluación *Stress Test* (Figura 13). Las evaluaciones, que comprenden cuatro áreas fundamentales y sus respectivos subcomponentes, se puntuaron debidamente basándose en estudios documentales y se complementaron con consultas virtuales y, en algunos casos, presenciales en el país, con una amplia gama de partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, así como con socios.

⁶ Banco Mundial. (2021c). *Stress Testing Social Protection: A Rapid Appraisal of the Adaptability of Social Protection Systems and Their Readiness to Scale-Up*.

Figura 13: Países de América Latina y el Caribe con cobertura de las evaluaciones de Stress Test



Nota: Resumen de las Evaluaciones Stress Test para países de ALC ejecutadas como parte del SAA "Hacia una protección social que responda ante emergencias en la región de ALC" o de manera independiente entre 2021 y 2023. La gráfica se elaboró con MapChart (<https://www.mapchart.net>).

Objetivos del informe

Los objetivos de este informe son polifacéticos y, en última instancia, contribuyen al creciente corpus de pruebas en torno a la Protección Social Adaptativa en la región de ALC. El objetivo principal de este informe es ofrecer una panorámica completa de las buenas prácticas relacionadas con los avances de la PSA en la región de ALC. Para ello, el informe se basa en las evaluaciones a nivel de país, concretamente en las evaluaciones de *Stress Test*, llevadas a cabo por el Banco Mundial en los dos últimos años en la región. Estas evaluaciones, la mayor parte de las cuales se llevaron a cabo en el marco del proyecto "*Hacia una protección social sensible a emergencias en ALC*" SAA, ofrecen valiosas perspectivas sobre los esfuerzos de los países de ALC para mejorar los sistemas de protección social, especialmente a la luz del amplio espectro de emergencias covariadas a las que está expuesta la región.

Un aspecto esencial de este informe es su papel a la hora de orientar el diálogo futuro e informar la elaboración de políticas en torno a la Protección Social Adaptativa en la región de ALC. Mediante el análisis de la gran cantidad de datos y conclusiones de las evaluaciones de las pruebas de resistencia del Banco Mundial, el informe pretende ofrecer recomendaciones y perspectivas basadas en datos empíricos. Los responsables políticos, los organismos gubernamentales y los profesionales del desarrollo pueden aprovechar esta información y diseñar políticas más eficaces y específicas que respondan a los retos específicos a los que se enfrentan los grupos vulnerables de la región.

Este informe se centra, sobre todo, en la asistencia social y los programas de transferencia de efectivo como componentes clave de la Protección Social Adaptativa. Teniendo en cuenta la compatibilidad de tales medidas en una perspectiva de respuesta a las crisis, el ‘área fundamental de programas y sistemas de prestación’ de las evaluaciones *Stress Test* realizadas por el Banco Mundial se centró en gran parte en medir la capacidad de adaptación de los programas de asistencia social existentes y sus infraestructuras y plataformas de protección social de apoyo. Mediante el análisis de estudios de casos exitosos y la identificación de buenas prácticas, el informe pretende ofrecer valiosas perspectivas que puedan aplicarse a contextos similares.

Aunque reconoce la pertinencia de las recientes notas de síntesis y evaluaciones centradas en la PSA en la región, este informe se distingue por su enfoque único. Durante años recientes, se han producido varios informes respecto al asunto de la PSA⁷ en países de ALC. Este informe se distingue de informes previos por fundamentarse en evidencia valiosa generada por el Banco Mundial sobre la PSA en la región de ALC y utiliza los hallazgos de las diversas evaluaciones *Stress Test* ejecutadas en la región para exponer las innovaciones emergentes respecto de la PSA, además de esclarecer las brechas generales identificadas que obstaculizan el despliegue fluido de la asistencia a través de sistemas de protección social existentes en tiempos de crisis.

El informe está organizado en cuatro capítulos y empieza ofreciendo un panorama completo del perfil climático y de riesgos de la región en el Capítulo 1. A este le sigue el Capítulo 2, el cual provee un vistazo del estado actual de los sistemas de protección social en la región. El Capítulo 3 lleva a cabo un análisis detallado de las evaluaciones de las pruebas de resistencia del Banco Mundial en la región de ALC, mostrando las buenas prácticas y las debilidades generales clasificadas de acuerdo con los elementos constitutivos del marco de la Protección Social Adaptativa (PSA). Sobre la base de los resultados de la evaluación, el Capítulo 3 también ofrece un conjunto de recomendaciones transnacionales emergentes orientadas al avance de la agenda de la PSA en ALC. El Capítulo 4 adopta un enfoque prospectivo, explorando el papel del Banco Mundial para contribuir a que los sistemas de protección social de la región sean más adaptables. Este capítulo también aborda cuestiones cruciales dentro de la región, como la migración y los altos niveles de informalidad, proporcionando así una perspectiva más amplia de los retos y oportunidades que rodean el avance de esta agenda crucial en los países de ALC.

⁷ La evidencia se ha generado, sobre todo, a través de los siguientes informes y notas de síntesis: 1) *Towards Adaptive Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: A Synthesis Note on Using Social Protection to Mitigate and Respond to Disaster Risk* (William y González, 2020); 2) *Making Social Protection Information Systems Adaptive* (Banco Mundial, 2020b); 3) *Tailoring Adaptive Social Safety Nets to Latin America and the Caribbean* (Banco Mundial, 2020d); 4) *Using Social Work Interventions to Address Climate and Disaster Risks in Latin America and the Caribbean* (Banco Mundial, 2020e); 5) *Disaster Risk Finance for Adaptive Social Protection* (Banco Mundial, 2020a); *Adaptive Social Protection in the Caribbean: Building Human Capital for Resilience* (Beazley y Williams, 2021), y *Shock-Responsive Social Protection in the Caribbean Synthesis Report* (Beazley, Ciardi y Bailey, 2020)

Capítulo 1: Catástrofe y riesgo climático en América Latina y el Caribe

El cambio climático está teniendo un impacto profundo en la frecuencia e intensidad de los impactos relacionados con el clima en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Se espera que el aumento de las temperaturas y del nivel del mar agrave la severidad de los desastres naturales hidrometeorológicos, como sequías, tormentas, inundaciones y olas de calor prolongadas en la región de ALC ⁸. En las últimas décadas, la ocurrencia de estos desastres naturales ha presenciado un aumento abrumador en la región, con el número de desastres anuales en 2022 siendo más del doble que en 1990. Durante este período, la región experimentó un total de 2.078 desastres registrados (*Figura 14*)⁹.

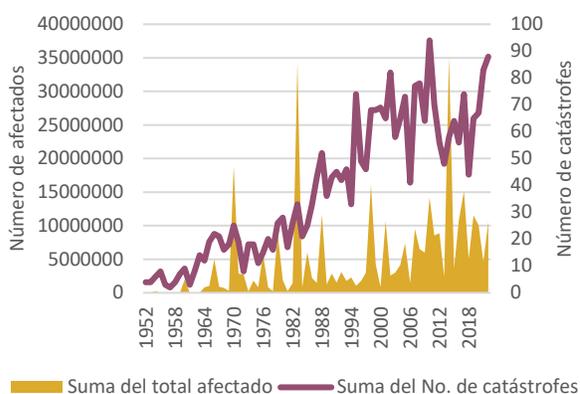
Al mismo tiempo, el costo económico de los desastres en la región de América Latina y el Caribe ha sido considerable y se anticipa que aumentará. Las pérdidas económicas han mostrado una tendencia al alza desde la década de 1950, con daños asociados a desastres que ascendieron a aproximadamente 9 mil millones de dólares estadounidenses sólo en 2022 (*Figura 15*). La mayor frecuencia e intensidad de los desastres naturales relacionados con el clima implican un mayor riesgo de pérdidas económicas superiores en los años venideros, lo que plantea desafíos significativos para la resiliencia y la capacidad de recuperación de la región. Los desastres no sólo implican un costo en términos de activos físicos, sino que también infligen pérdidas devastadoras en términos de vidas humanas y medios de sustento. El número de personas afectadas por los impactos climáticos en la región de América Latina y el Caribe también ha experimentado un preocupante aumento en las últimas décadas (*Figura 14*). En promedio, alrededor de 6.7 millones de personas por año han sido afectadas por efectos climáticos entre 1990 y 2022. Durante el mismo período, los desastres naturales causaron la pérdida de 343.617 vidas, en su mayoría debido a terremotos, responsables de aproximadamente el 67% del total de muertes¹⁰. Estas estadísticas enfatizan la necesidad urgente de generar estrategias efectivas en gestión del riesgo de desastres y la resiliencia climática en la región para proteger a las personas ante los crecientes desafíos relacionados con el cambio climático.

⁸ UNDRR. (2021). Regional Assessment Report on Disaster Risk in Latin America and the Caribbean. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).

⁹ Elaboración con base en cálculos utilizando datos de EM-DAT entre 1990 y 2022.

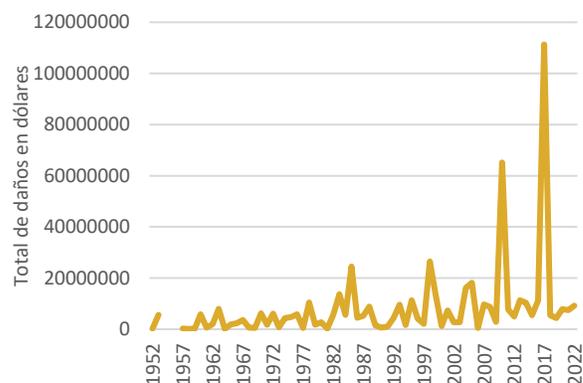
¹⁰ Elaboración con base en cálculos utilizando datos de EM-DAT entre 1990 y 2022.

Figura 14: América Latina y el Caribe: Ocurrencia y número de afectados, 1952-2022.



Fuente: Base de Datos de Incidentes de Emergencia (EM-DAT). (2023).

Figura 15: América Latina y el Caribe: Daños totales (USD), 1952-2022.



Exposición subregional a emergencias climáticas

ALC demuestra una alta exposición a una gran variedad de tipos de riesgos. La región se ve afectada por múltiples tipos de riesgos, incluyendo tormentas, inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierra y sequías (Figura 16). Entre 1990 y 2022, el 66% de los 2.078 eventos que ocurrieron en la región fueron de origen hidrometeorológico (principalmente inundaciones y tormentas). Entre los eventos geológicos, los terremotos (7%) y los deslizamientos de tierra (6%) fueron los más comunes. América del Sur es la subregión que es golpeada con más frecuencia de las tres subregiones (Figura 17). Si bien la mayoría de los desastres en América del Sur son inundaciones y sequías, los incendios forestales también se han vuelto cada vez más problemáticos en los últimos años. América Central y el Caribe son principalmente afectados por tormentas e inundaciones. El Caribe está sujeto a una considerable actividad de tormentas tropicales y huracanes cada año. Dado que las islas del Caribe son pequeñas, el impacto de estos eventos tiende a ser grande en relación con el tamaño de su economía¹¹. El Recuadro 1 describe ejemplos de diferentes tipos de desastres que han afectado a la región durante las últimas dos décadas.

¹¹ Spencer, N., Strobl, E. (2020). *Hurricanes, climate change, and social welfare: evidence from the Caribbean*. Cambio Climático 163, 337–357.

Figura 16: América Latina y el Caribe: Distribución de tipos de catástrofes por subregión

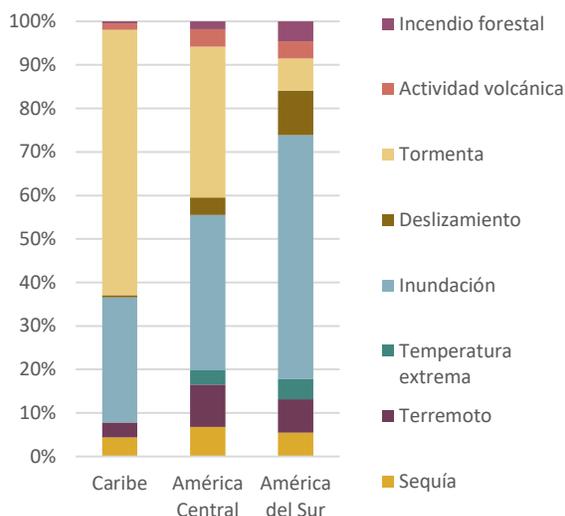
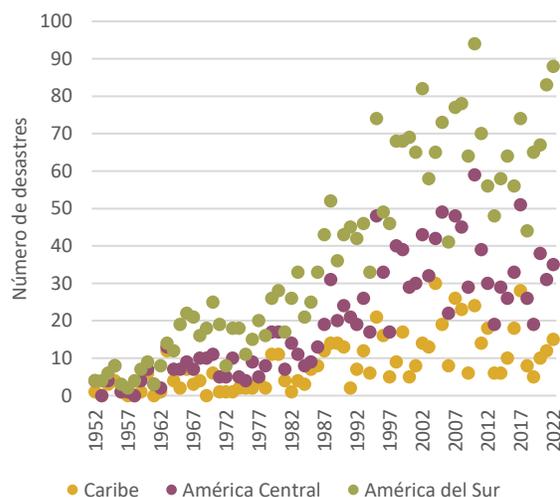


Figura 17: América Latina y el Caribe: Ocurrencia de catástrofes por subregión.



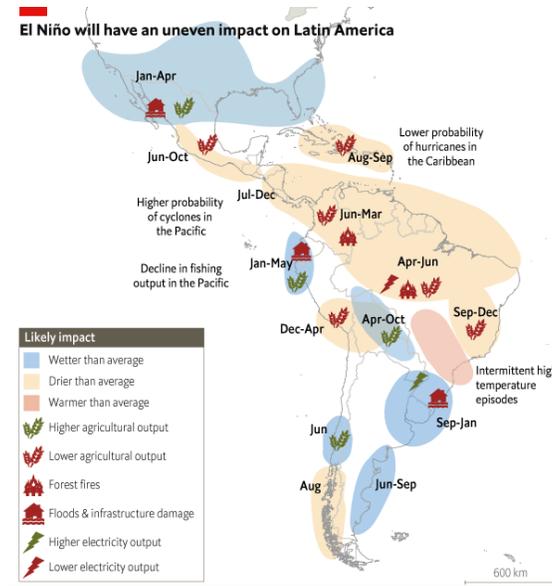
Fuente: EM-DAT. (2023).

El fenómeno natural de El Niño fue declarado en julio de 2023 y puede tener varias consecuencias para la región de ALC en los próximos meses. El Niño es un patrón climático natural que ha ocurrido durante siglos, afectando el clima en todo el mundo y en América Latina y el Caribe en particular. El 8 de junio de 2023, los científicos declararon el inicio del fenómeno de la Oscilación del Sur (ENOS) de El Niño. El Niño está asociado con temperaturas del agua más altas en el Océano Pacífico tropical central y oriental. La región de América Latina y el Caribe siente el mayor impacto de El Niño debido a su proximidad a estas aguas cálidas. Las áreas costeras de América del Sur en países como Perú y Ecuador a menudo experimentan lluvias más intensas debido a El Niño, lo que puede provocar inundaciones y deslizamientos de tierra importantes. Por otro lado, el Caribe y América Central suelen enfrentar condiciones más secas (Figura 18). El evento de El Niño suele ocurrir entre cada 2 a 7 años y persiste entre 9 a 12 meses. El clima extremo traído por El Niño puede afectar los productos agrícolas impulsados por la lluvia, elevar los precios de los alimentos e inflación, y puede desencadenar desastres que representan una carga adicional para el desempeño económico en toda América Latina y el Caribe.^{12,13}

¹² Banco Mundial. 2023b. Update on El Niño Southern Oscillation (ENSO).

¹³ Consulte el próximo informe "Respuestas de Protección Social del Caribe ante la Inflación Creciente" para obtener más información sobre el impacto de la inflación y las respuestas entre los países del Caribe.

Figura 18: Impactos de El Niño en América Latina y el Caribe.



Fuente: Banco Mundial. (2023b). Update on El Niño Southern Oscillation (ENSO) 2023/2024 - basada en agencias meteorológicas nacionales; Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/GRID-Arendal; Organización Meteorológica Mundial; Oceana, Infobae; La Nación (Argentina); 2000 Agro (Argentina); Meteored (Chile); Bio Chile; Ministerio de Agricultura (Colombia); EIU.

A través de las subregiones, Haití, México y Brasil destacan como los países con mayor ocurrencia de desastres (**Tabla 1**). Observando los datos de EM-DAT para desastres que abarcan desde 1990 hasta 2020, es evidente que Haití ha experimentado el mayor número de desastres en el Caribe, sufriendo un total de 102 desastres durante este período. México enfrentó un preocupante total de 224 desastres, lo que representa aproximadamente el 34% de todos los desastres en la región desde 1990. Mientras tanto, en América del Sur, Brasil sufrió el embate de 186 desastres, que representan el 19% del total de desastres en la subregión durante el mismo período. Estas cifras resaltan la vulnerabilidad y exposición desproporcionadas a los peligros naturales de estos tres países dentro de sus respectivas regiones.

Tabla 1: Los 5 países más afectados en América Latina y el Caribe por catástrofes entre 1990 y 2022 (número total de catástrofes)

País	Número de catástrofes
México	224
Brasil	186
Colombia	168
Perú	140
Haití	102

Fuente: EM-DAT. (2023).

Recuadro 1: Las emergencias¹⁴ de aparición rápida y lenta han tenido efectos devastadores in ALC

Durante la última década, América Latina ha experimentado una serie de efectos de inicio rápido del cambio climático con impactos significativos:

- **Fenómenos climáticos extremos e inundaciones:** En 2020, se registraron un total de 30 tormentas en la cuenca del Atlántico durante la temporada de huracanes, superando el récord anterior de 28 en 2005. Casi la mitad de estas tormentas se convirtieron en huracanes¹⁵. Eta e Iota, dos huracanes de categoría 4, afectaron a más de 7.5 millones de personas y desplazaron a más de 1.5 millones en América Central, causando pérdidas de decenas de miles de millones de dólares y la pérdida de vidas. Guatemala, Honduras y Nicaragua fueron los países más afectados¹⁶.
- **Incendios forestales:** Durante el verano de 2022, Argentina y Paraguay experimentaron una actividad de incendios forestales inusualmente alta debido a una ola de calor combinada con condiciones extremadamente secas¹⁷. En Argentina, ocho incendios forestales diferentes quemaron casi un millón de hectáreas de tierra y devastaron casi el 60% del Parque Nacional Iberá¹⁸.
- **Terremotos:** Haití fue golpeado por un terremoto de magnitud 7.0 en 2010 que se produjo 15 millas al sur de la capital, Puerto Príncipe¹⁹. 3.4 millones de personas resultaron afectadas y se perdieron alrededor de 250,000 vidas, con pérdidas económicas que totalizaron USD 3.7 mil millones²⁰.
- **Deslizamientos de tierra:** En 2015, un deslizamiento de tierra masivo sepultó parte de Santa Catarina Pinula en Guatemala, matando a 350 personas²¹.

Simultáneamente, los efectos de inicio lento del cambio climático están causando desafíos a largo plazo en diversos sectores en toda ALC:

- **Aumento de los extremos de calor y sequías:** la llamada Mega Sequía de Chile Central, que ha persistido durante 13 años, es la sequía más larga de la región en mil años²².
- **Elevación del nivel del mar, acidificación y calentamiento de los océanos:** El impacto del cambio climático en la elevación del nivel del mar también es evidente en algunas partes de América Latina, lo que lleva a inundaciones costeras²³. Además, la acidificación y el calentamiento de los océanos están causando erosión, blanqueamiento de corales y cambios en la pesca, lo que representa más desafíos para los ecosistemas marinos de la región²⁴.

¹⁴ Los impactos pueden categorizarse según la velocidad de su inicio. Los choques de inicio lento, como las sequías, se desarrollan gradualmente, mientras que los choques de inicio rápido, como las inundaciones o los huracanes, golpean repentinamente.

¹⁵ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja. (2022). América Central: Huracanes Eta e Iota - Informe Final (MDR43007).

¹⁶ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja. (2021). Comunidades afectadas por los huracanes Eta e Iota están amenazadas por la inseguridad alimentaria, el desplazamiento y la crisis climática. Comunicado de prensa de la IFRC. Publicado: 11/11/2021. Disponible en: <https://www.ifrc.org/press-release/communities-affected-hurricanes-eta-and-iota-are-threatened-food-insecurity> (acceso: 9/20/2023)

COVID-19, inflación e inseguridad alimentaria

Además de la devastadora pérdida de vidas, la pandemia desencadenó una profunda crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe (ALC), convirtiéndola en la región más golpeada en todo el mundo. Desde el inicio de la pandemia en 2020 hasta principios de diciembre de 2022, la región experimentó un abrumador número de muertes, siendo la segunda región con mayor número acumulado de muertes. Para julio de 2022, ALC representaba sólo el 8% de la población mundial, pero triplicaba esa proporción en términos de las muertes documentadas por COVID en el mundo (27%) (Figura 19)²⁵. Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina estaban entre los países con el mayor número de muertes causadas por la pandemia²⁶. Aunque las restricciones por COVID-19 y el cierre de negocios en los países de América Latina y el Caribe ayudaron a frenar la propagación del virus, trajeron consigo inevitables consecuencias negativas para los hogares y la economía en su conjunto. El Fondo Monetario Internacional (FMI) informó una contracción económica del 7% para América Latina y el Caribe en 2020 y 32 millones de personas adicionales cayeron en la pobreza debido a la pandemia²⁷. Además de abordar la emergencia del COVID-19, numerosos países en la región de ALC enfrentaron desafíos concurrentes causados por el aumento de la migración, notablemente la migración de venezolanos y otros, creando una crisis dual que abarcaba tanto cuestiones de salud pública como de migración.

¹⁷ Copernicus. (2022). América del Sur experimenta una actividad récord de incendios forestales a principios de 2022.

Publicado: 03/02/2022. Disponible en: <https://atmosphere.copernicus.eu/south-america-sees-record-wildfire-activity-early-2022> (acceso: 9/20/2023)

¹⁸ CDP. (2022). Incendio forestal en Corrientes, Argentina. Disponible en: <https://disasterphilanthropy.org/disasters/corrientes-argentine-wildfires/> (acceso: 9/20/2023)

¹⁹ Winthrop, R. (2010). Terremoto en Haití: la prevención y la preparación son lamentablemente insuficientes. Comentario de Brookings. Publicado: 14/01/2010. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/haitis-earthquake-prevention-and-preparedness-woefully-low/> (acceso: 9/20/2023)

²⁰ Basado en cálculos utilizando datos de EM-DAT

²¹ Basado en cálculos utilizando datos de EM-DAT

²² UN News. (2022). Megasequía, derretimiento de glaciares y deforestación azotan a América Latina y el Caribe. Publicado: 22/07/2022. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123032> (acceso: 9/20/2023)

²³ Organización Meteorológica Mundial. (2021). Estado del Clima en América Latina y el Caribe 2020. Ginebra: OMM.

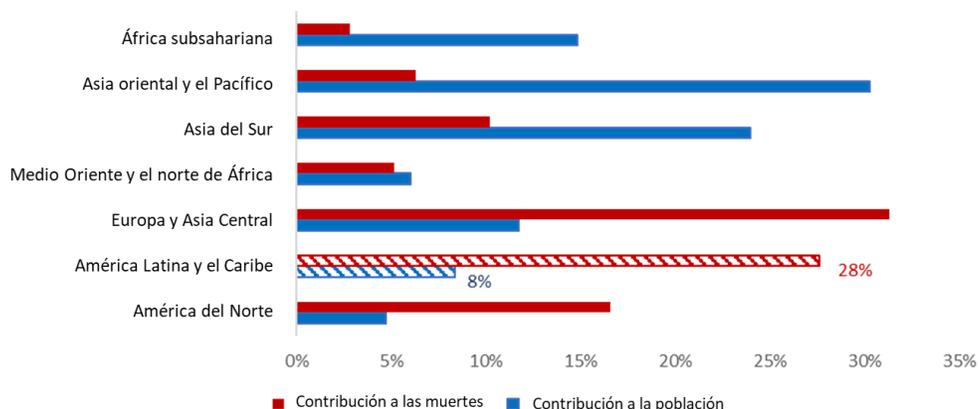
²⁴ Tambutti, M.; & Gómez, J. J. (2020). The Outlook for Oceans, Seas and Marine Resources in Latin America and the Caribbean: Conservation, Sustainable Development and Climate Change Mitigation. Santiago: CEPAL.

²⁵ Banco Mundial. (2022a). Construyendo Sistemas de Salud Resilientes en América Latina y el Caribe: Lecciones Aprendidas de la Pandemia de COVID-19. Washington D.C.: Banco Mundial.

²⁶ Ballón Fernández, P. M.; Mejía-Mantilla, C.; Olivieri, S. D.; Lara Ibarra, G.; & Romero Haaker, F. J. (2021). Lives or Livelihoods: The Costs of Staying Healthy - COVID-19 in LAC. Nota de Política, no. 1 Washington, D.C.: Banco Mundial.

²⁷ Ballón et al. (2021).

Figura 19: Contribución de totales mundiales de población y número de muertes relacionadas con COVID-19 (%), por región, marzo de 2020 a marzo de 2022



Fuente: Banco Mundial. (2022d). Dos años después: Salvando a una generación. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Nota: Elaboración con base en datos del tablero de COVID-19 de la OMS.

El impacto de COVID-19 en el empleo, las horas de trabajo y los ingresos en la región fue severo, con América Latina y el Caribe enfrentando la mayor reducción en horas de trabajo e ingresos laborales a nivel mundial. Al inicio del brote de COVID-19, una parte significativa de los trabajadores dejó de trabajar en los países de América Latina y el Caribe (*Figura 20*), con impactos devastadores en los ingresos en países de toda la región (*Figura 21*). Incluso aquellos que lograron mantener sus empleos experimentaron una disminución sustancial del 16% en las horas trabajadas y aproximadamente un 10% en los ingresos en comparación con 2019. Grupos particularmente vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y las personas con educación limitada y acceso limitado a Internet, soportaron el peso de las repercusiones económicas²⁸.

²⁸ Maurizio, R. (2020). Panorama Laboral en tiempos de COVID-19: Impacto en el mercado laboral y los ingresos en América Latina y el Caribe. Segunda Edición. Ginebra: OIT.

Figura 20: América Latina y el Caribe: Dejaron de trabajar desde el brote de COVID-19 (% de encuestados que trabajaban antes de la pandemia y mayores de 18 años), Ola 1

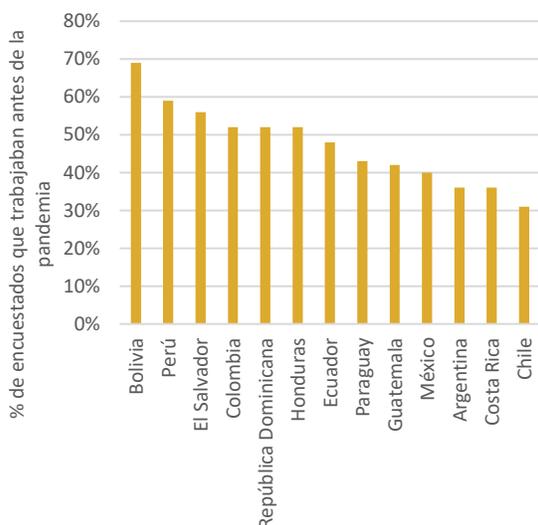
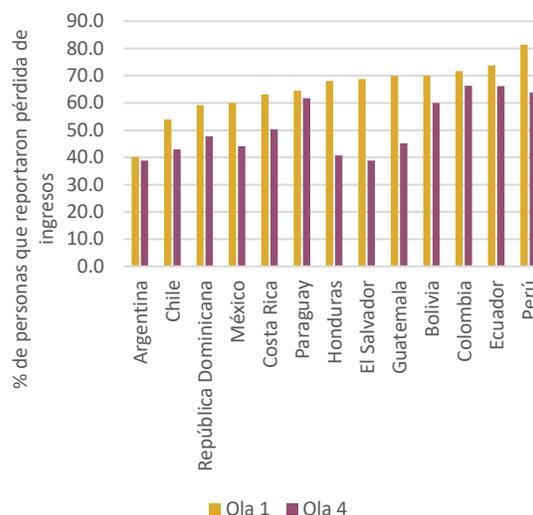


Figura 21: América Latina y el Caribe: % de personas que reportaron pérdida de ingresos durante la pandemia



Fuente: Banco Mundial, Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia (HFPS, por sus siglas en inglés), Washington D.C. Nota: Datos de la Ola 1 recopilados entre mayo y junio de 2020; datos de la Ola 4 recopilados entre mayo y julio de 2021

La recuperación post-COVID se vio ralentizada por la invasión de Ucrania, el aumento de la inflación y las crisis de alimentos y combustibles. La combinación de sucesivas crisis tras la pandemia ha llevado a una desaceleración en la recuperación, con un crecimiento económico lento, una creación de empleo débil y fuertes presiones inflacionarias que han elevado los precios de los alimentos y la energía²⁹. (El Recuadro 2 analiza en mayor detalle la respuesta a la crisis macroeconómica provocada por la inflación elevada y la crisis de alimentos y combustibles en la región de América Latina y el Caribe).

Implicaciones socioeconómicas de las emergencias

Impacto en la pobreza

La región ha presenciado una disminución en las tasas de pobreza y extrema pobreza durante las últimas dos décadas. Las tasas de pobreza (medidas como individuos que viven por debajo de \$6.85 por día) y las tasas de extrema pobreza (medidas como individuos que viven por debajo de \$2.15 por día) han disminuido constantemente en América Latina y el Caribe en las últimas décadas (Figura 22). En conjunto, entre 2000 y 2022, la pobreza medida por la línea de pobreza de 6.85 se redujo en 23 puntos porcentuales, pasando del 50% al 26.6%. Durante la pandemia, entre 2019 y 2021, las tasas de pobreza aumentaron en 2 puntos porcentuales, pasando del 28.3% al 30.3%, y las tasas de extrema pobreza crecieron del 5% al 5.5%. En 2022, las tasas de pobreza mostraron una recuperación significativa de los niveles de la pandemia y volvieron a los niveles previos a la pandemia (26.7%). Esto fue impulsado por una rápida recuperación en Brasil y México, que afectaron ambas las cifras agregadas en la región³⁰. La región de América Central

²⁹ ECLAC. (2022). Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2022 (LC/PUB.2022/15-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC, por sus siglas en inglés).

³⁰ Banco Mundial. (2023f). Los retos que enfrenta América Latina y el Caribe para erradicar la pobreza. Blog del Banco Mundial: América Latina y el Caribe. Publicado: 17/10/2023. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/retos-america-latina-caribe-erradicar-la-pobreza>

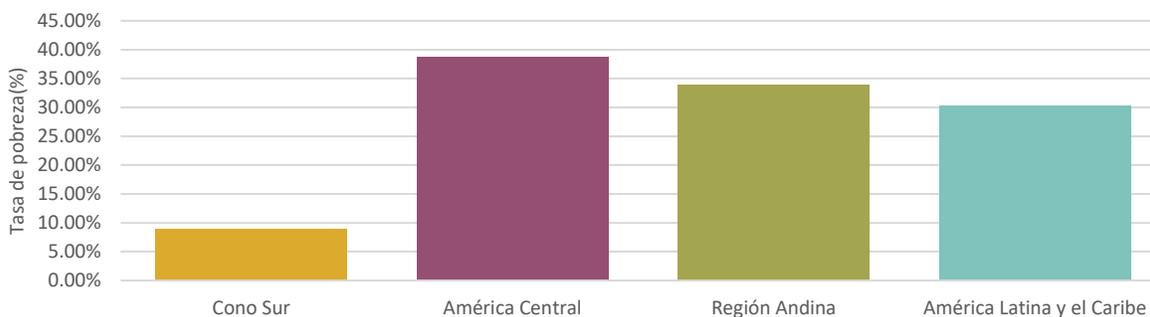
es la subregión más pobre, con casi dos quintos de la población viviendo en la pobreza, seguida por la región Andina (Figura 23).

Figura 22: América Latina y el Caribe (18 países): tasa de pobreza, pobreza y extrema pobreza, 2000 – 2021. Pobreza \$6.85; Extrema pobreza \$2.15 (PPP 2017)



Fuente: Banco Mundial (2023f). Elaboración con base en tabulaciones de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).
Nota: PPP de 2017. Los datos son preliminares para 2022 y los resultados se basan en predicciones para 2023.

Figura 23: Tasas de pobreza en América Latina y el Caribe (18 países), América Central, Andina y Cono Sur 2021 Pobreza \$6.85

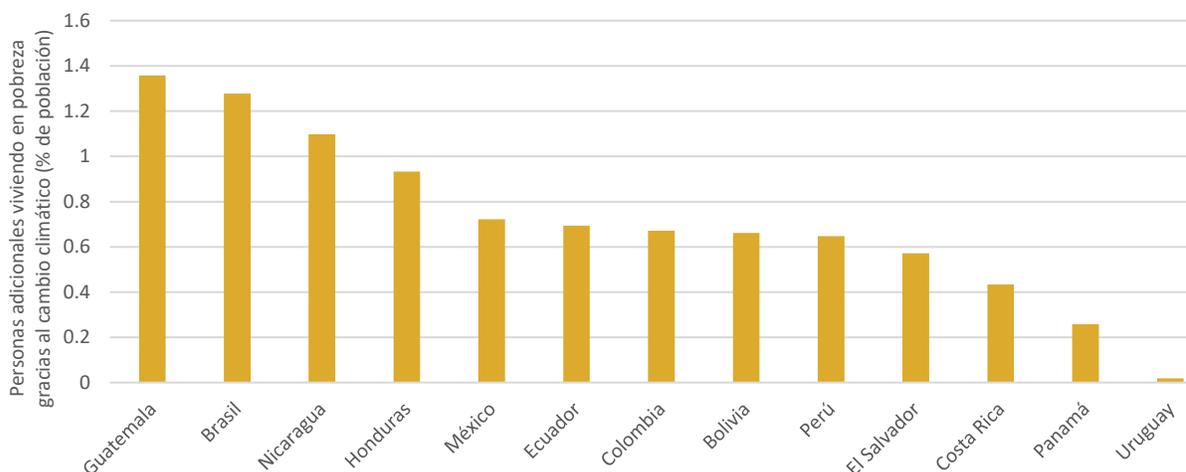


Fuente: Tabulaciones del Laboratorio de Equidad de ALC de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).
Nota: PPP de 2017. El agregado de ALC se basa en 18 países. La región de América Central es el agregado de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panamá y la República Dominicana. La región Andina es el agregado de Bolivia, Colombia y Perú. La región del Cono Sur es el agregado de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

Se espera que el cambio climático aumente drásticamente las tasas de pobreza y extrema pobreza en la región. El cambio climático exacerba la pobreza y la desigualdad a través de dos canales principales: en primer lugar, muchos países, regiones e individuos económicamente desfavorecidos son afectados de manera desproporcionada por el cambio climático y los desastres naturales. En segundo lugar, cuando ocurre un impacto relacionado con el clima, los individuos marginados experimentan pérdidas proporcionales mayores en comparación con aquellos con más riqueza y tienen menos recursos para

enfrentar y recuperarse de los impactos del clima³¹. Según estimaciones de 2020, el cambio climático podría llevar a entre 2.4 y 5.8 millones de personas a caer en la extrema pobreza en la región de América Latina y el Caribe para el año 2030³². Entre los países de ALC, se predice que Guatemala, Brasil y Nicaragua serán los más afectados, con una mayor proporción de sus poblaciones cayendo en la pobreza debido a los impactos del cambio climático (*Figura 24*).

Figura 24: América Latina y el Caribe: Personas adicionales viviendo en pobreza (menos de \$1.90 al día) en 2030 gracias al cambio climático (% de población)



Fuente: Hallegatte et al. (2016).

Nota: Basado en un escenario climático de alto impacto.

El cambio climático impacta de manera desproporcionada a los países, regiones e individuos más pobres. Es ampliamente reconocido que el cambio climático afecta de manera desproporcionada a los países más pobres³³. Dentro de América Latina, la evidencia muestra una fuerte correlación negativa entre el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y la temperatura base, siendo los países más pobres más expuestos a temperaturas más altas³⁴. Además, los efectos del cambio climático afectarán de manera desproporcionada a las personas más pobres, que tienen más probabilidades de residir en áreas expuestas a desastres o en viviendas informales las cuales son más vulnerables al cambio climático³⁵. Para ilustrar estas disparidades, los datos de la encuesta de hogares de Perú muestran que casi el 20% del quintil más pobre reportó que su hogar fue afectado por un impacto natural covariable en los últimos 12 meses, mientras que sólo el 2 por ciento del quintil más rico experimentó lo mismo (*Figura 25*). En República Dominicana, cada cuarto hogar pobre en el quintil más bajo de la distribución de ingresos reside en áreas de alto riesgo de inundaciones, lo que es significativamente mayor que en los hogares ricos (13.7%). Esto

³¹ Busso, M. & Messina, J. (2020). La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada. Banco Interamericano de Desarrollo

³² Jafino, et al. (2020).

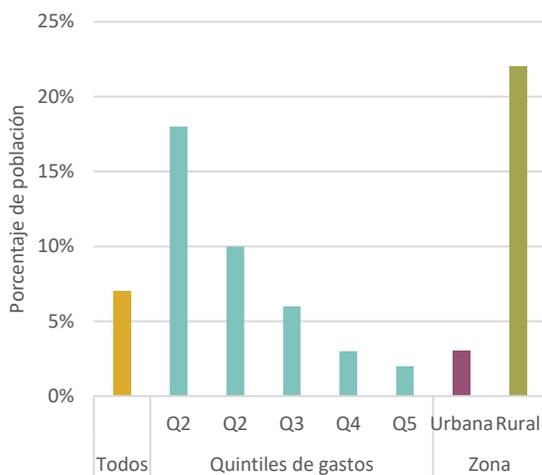
³³ Hallegatte, S.; Bangalore, M; Bonzanigo, L.; Fay, M.; Kane, T.; Narloch, T.; Rozenberg, J.; Treguer, D.; & Vogt-Schilb, A. (2016). Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. Climate Change and Development Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.

³⁴ Busso, M. & Messina, J. (2020).

³⁵ *Idib*.

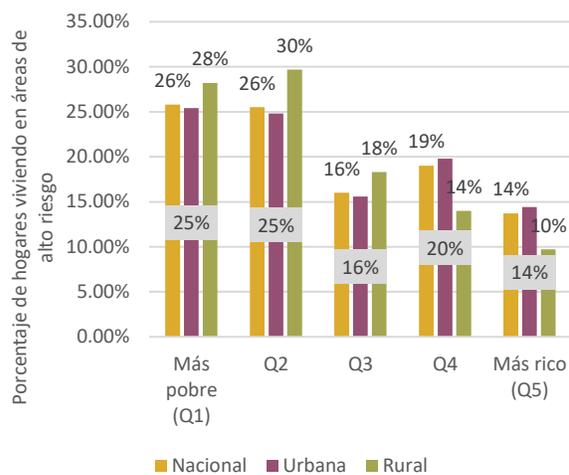
subraya aún más el impacto desigual de los desastres relacionados con el clima en los hogares pobres y vulnerables (Figura 26). Tanto en Perú como en República Dominicana, las poblaciones rurales se ven afectadas por los desastres relacionados con el clima en mayor medida que los hogares urbanos.

Figura 25: Perú – Personas expuestas a emergencias naturales covariables por quintiles de gastos y ubicación (2021)



Fuente: Banco Mundial (2023). *Rising Strong: Evaluación de la Pobreza y la Equidad en Perú*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Basado en datos de la Encuesta Nacional de Hogares

Figura 26: República Dominicana – Porcentaje de hogares viviendo en áreas de alto riesgo de inundación, por quintiles de riqueza y áreas rurales/urbanas (2021)



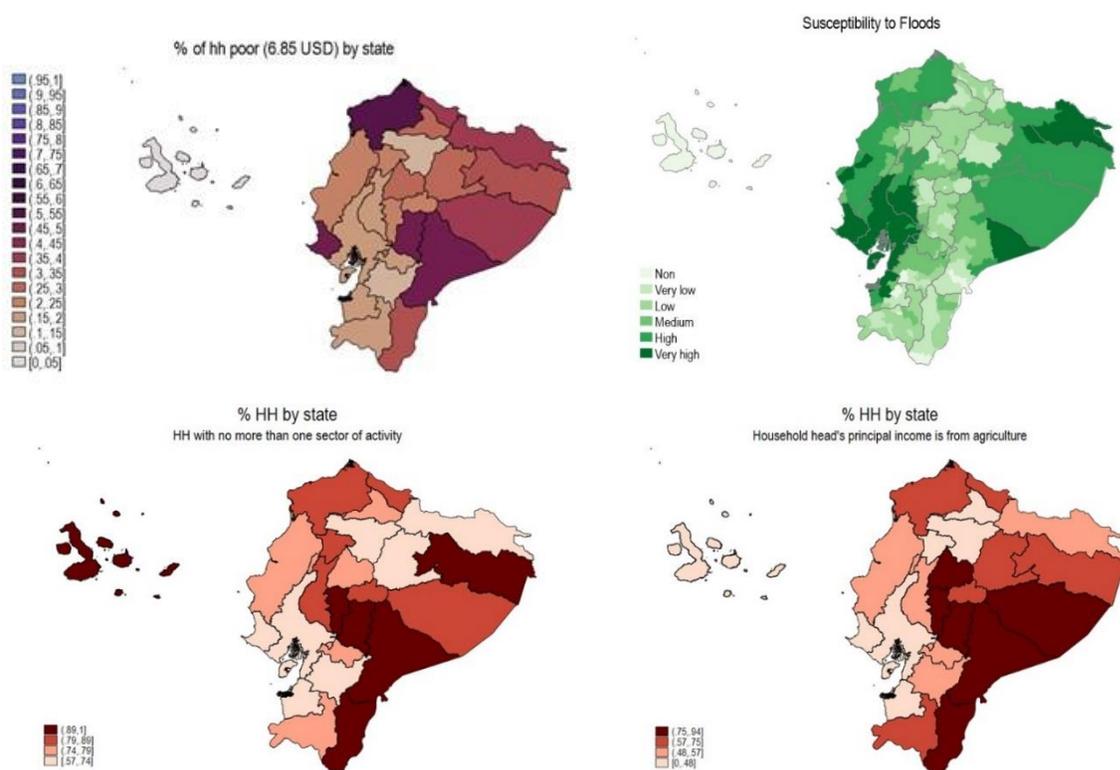
Fuente: Banco Mundial. Próximamente. *Evaluación de la Pobreza en la República Dominicana*.

Los hogares pobres sufren mayores pérdidas en proporción a su riqueza económica como resultado de las emergencias inducidas por el clima. Un ejemplo notable ocurrió en 1998 cuando el huracán Mitch golpeó a Honduras. La devastación resultó en que el quintil más pobre de los hogares perdiera un preocupante 18% de sus activos, mientras que el quintil más alto experimentó una pérdida comparativamente menor de sólo el 3% de sus activos³⁶. Esto se debe a que los hogares económicamente desfavorecidos tienen menos recursos para enfrentar y recuperarse de los impactos inducidos por el clima. Por ejemplo, al estudiar las inundaciones en los estados orientales de Ecuador, queda en evidencia que un porcentaje sustancial de hogares vulnerables con baja diversificación de ingresos dependen en gran medida de la agricultura, lo que los hace particularmente susceptibles a posibles daños por inundaciones. Entre estas regiones, Morona Santiago se destaca como un ejemplo de hogares que carecen de capacidad de afrontamiento, donde la incidencia de la pobreza en los hogares ronda el 50%. Además, el estado enfrenta una mayor vulnerabilidad a las inundaciones. Desafortunadamente, la capacidad de estos hogares para hacer frente a las inundaciones está significativamente limitada, con más del 90% dependiendo de un solo flujo de ingresos y el 70% dependiendo de la agricultura como su principal fuente de ingresos (Figura 27)³⁷.

³⁶ Morris, S. S., O. Neidecker-Gonzalez, C. Carletto, M. Munguía, and J. M. Medina. (2002). Hurricane Mitch and Livelihoods of the Rural Poor in Honduras. *World Development* 30: 49–60.

³⁷ Tisei, F. (2022). Ecuador Stress Test Brief.

Figura 27: Ecuador - pobreza, vulnerabilidad al cambio climático y mecanismos de afrontamiento, por provincia.



Fuente: Tisei, Francesco. 2022. Informe de Stress Test de Ecuador.

Impacto en el desarrollo humano

Los desastres naturales y los impactos climáticos tienen consecuencias adversas para la acumulación de capital humano. Estos eventos pueden llevar a una disminución del capital humano al interrumpir los logros educativos y afectar negativamente la salud, lo que, a su vez, probablemente obstaculizará la productividad futura³⁸. La evidencia de ALC muestra que la exposición a impactos relacionados con el clima en la primera infancia puede provocar un aumento de la mortalidad infantil, una nutrición deficiente y problemas de salud a corto plazo, con impactos a largo plazo en la educación y los resultados en el mercado laboral³⁹. El calor extremo también puede reducir el aprendizaje y la asistencia entre los niños en edad escolar. Estudios que se centran en los impactos de huracanes y tormentas tropicales en América Central revelan efectos negativos en la nutrición y la asistencia de los jóvenes⁴⁰. Entre la población en edad de trabajar, el cambio climático puede afectar los ingresos y los empleos. Por ejemplo, en las áreas costeras de ALC que dependen del turismo, el blanqueamiento de los arrecifes de coral amenaza los

³⁸ Proyecto de Capital Humano. (2022). Avoiding the Meltdown in Human Capital: Delivering for people and the planet. Washington D.C.: Banco Mundial.

³⁹ Por ejemplo: Andalón, M.; Azevedo, J. P.; Rodríguez-Castelán, C.; Sanfelice, V.; & Valderrama-González, D. (2016). Weather Shocks and Health at Birth in Colombia. World Development 82: 69-82.

Adhvaryu, A.; Nyshadham, A.; Molina, T.; & Tamayo, J. (2018). Helping Children Catch Up: Early Life Shocks and the Progres Experiment. Documento de trabajo 24848, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, MA.

⁴⁰ Oviedo, A. M.; & Moroz, H. (2014). A Review of the Ex Post and Ex Ante Impacts of Risk. Background paper for the 2014 World Development Report.

medios de vida de miles de personas⁴¹. Además, el cambio climático está vinculado a un aumento en la incidencia de enfermedades transmitidas por vectores en ALC, lo que representa un riesgo significativo para las personas que carecen de acceso a suministros de agua gestionados de manera segura, saneamiento adecuado y servicios de salud⁴².

Impacto en el desplazamiento y la migración

El cambio climático se está convirtiendo en un factor significativo que impulsa la movilidad humana a escala global. Como lo documenta el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) de 2022, diversos estudios han encontrado una relación entre el cambio climático y la movilidad humana, como la migración o el desplazamiento forzado. Si bien esto puede incluir la migración internacional, se espera que la mayoría de la migración inducida por el clima ocurra dentro de las fronteras de los países. El informe del IPCC destaca que los eventos climáticos de rápida aparición tienden a desencadenar la migración involuntaria y la movilidad a corto plazo y a corta distancia, mientras que los eventos climáticos como las sequías y el aumento del nivel del mar son más propensos a generar tendencias de desplazamiento interno a larga distancia.⁴³

El informe "Groundswell" del Banco Mundial proporciona proyecciones para el número de migrantes climáticos internos en México y América Central para el año 2050. Bajo un escenario pesimista, se proyecta que el número promedio de migrantes climáticos internos en México y América Central alcance los 2.1 millones de personas, lo que representa aproximadamente el 1% de la población. En República Dominicana, se utilizó una metodología similar para estimar el número de migrantes climáticos en el país. Se estimó que durante el período 2020-2050, entre 149,000 y 368,000 personas podrían migrar internamente debido a los impactos del cambio climático, lo que representa el 1.2%-2.8% de la población de República Dominicana. Además, el informe estima que hasta 176,000 migrantes haitianos migrarán a la República Dominicana como resultado del cambio climático⁴⁴.

Además, las poblaciones migrantes enfrentan dificultades significativas como resultado de residir en áreas que están desproporcionadamente expuestas a los impactos del cambio climático. En el caso de Colombia, los migrantes constituyen una población excepcionalmente vulnerable dentro de las ciudades receptoras, ya que tienden a establecerse en las áreas más marginadas que son particularmente susceptibles a los impactos climáticos. El 67.3% de los migrantes venezolanos en Colombia viven en municipios y entidades territoriales con riesgos hidrometeorológicos medios, altos y muy altos⁴⁵.

⁴¹ BID. (2017). How does climate change affect Latin American and Caribbean jobs? Publicado: 12/12/2017. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/en/how-does-climate-change-affect-latin-american-and-caribbean-jobs/#:~:text=Although%20they%20might%20seem%20as,regulations%20and%20policies%20meant%20to> (ingresado en 9/28/2023)

⁴² Banco Mundial. (2014). Bajemos la temperatura: cómo hacer frente a la nueva realidad climática. Washington, D.C.: Banco Mundial.

⁴³ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, Reino Unido y Nueva York, EE. UU.: Cambridge University Press. 3056 páginas.

⁴⁴ Martínez, R. M. & Aguilera A. I. (2023). Climate Migrants in the Dominican Republic. Washington D.C.: Banco Mundial

⁴⁵ Banco Mundial. (2021d). Social and Economic Integration of Migrants Development Policy Financing (P176505). Elaboración con base en cálculos utilizando datos de Migración Colombia, registros administrativos del SIRE, PEP, registros del Ministerio de Relaciones Exteriores (hasta el 31 de enero de 2021), el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) 2017. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia

Capítulo 2: Un vistazo del estado de la protección social en ALC

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) tienen una larga tradición en la implementación de programas y servicios de protección social para ayudar a los hogares vulnerables y pobres a gestionar el riesgo. Aunque el seguro social ya existía desde hace décadas, los sistemas de protección social se expandieron en la década de 1990 en toda la región latinoamericana con la introducción de programas no contributivos para abordar los problemas urgentes de pobreza y vulnerabilidad en la región⁴⁶. Desde entonces, casi todos los países de ALC han adoptado estrategias para avanzar en la protección social, con un enfoque principal en el desarrollo de programas de asistencia social. El menú de programas y servicios de protección social ofrecidos en los países de ALC es amplio e incluye redes de seguridad social no contributivas, que incluyen transferencias condicionales de efectivo, contribuciones en especie y servicios sociales; esquemas de seguro social contributivo, que incluyen disposiciones para pensiones y seguro de desempleo, y programas activos del mercado laboral, como capacitación y servicios de colocación laboral, así como intervenciones para la inclusión productiva (Figura 28). Hoy en día, la mayoría de los países de ALC cuentan con un sistema establecido de protección social y la región se desempeña relativamente bien en comparación con otros en términos de gasto, cobertura y suficiencia de los beneficios de protección social.

Figura 28: Programas de Protección Social y Empleo en ALC a lo largo del ciclo de vida



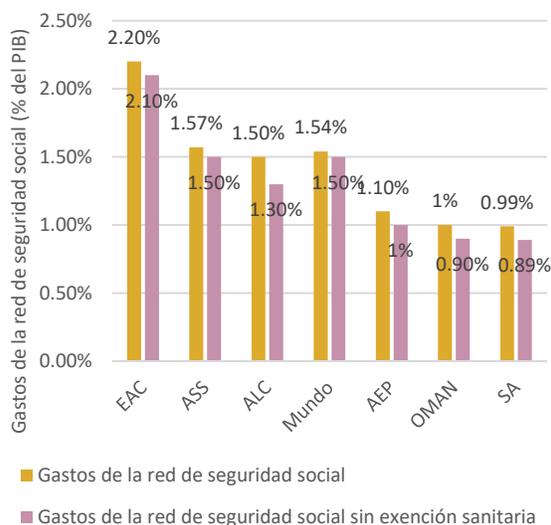
Fuente: Banco Mundial (2021). Brújula de Protección Social y Empleo.

El gasto en redes de seguridad social en ALC se encuentra en línea con el promedio mundial, con grandes variaciones entre los países de la región. Europa y Asia Central lideran a nivel mundial en términos de gasto en redes de seguridad social, con un gasto promedio del 2.2 por ciento del PIB (Figura 29). Las regiones de América Latina y el Caribe y África subsahariana se encuentran en el rango medio de gasto en

⁴⁶ Ferreira, F. H. G. y Robalino, D. A. (2010). Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations. Documento de Trabajo de Investigación de Políticas del Banco Mundial No. 5305

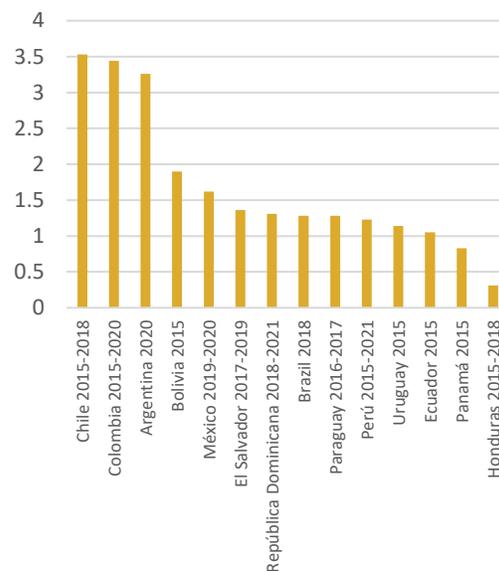
la red de seguridad social a nivel global, con un gasto promedio del 1.5% del PIB. Dentro de América Latina y el Caribe, los países muestran diferentes niveles de gasto. Por ejemplo, países como Chile, Colombia and Argentina tienen un alto gasto. En contraste, países como Ecuador, Panamá y Honduras destinan una proporción significativamente menor de gasto a las redes de protección social y gastan menos que el promedio de Asia del Sur (*Figura 30*).

Figura 29: Gastos de redes de seguridad social (% del PIB), por región



Fuente: Banco Mundial. (2018). El Estado de las Redes de Seguridad Social 2018. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Figura 30: Gasto Anual en Redes de Seguridad Social como Porcentaje del PIB



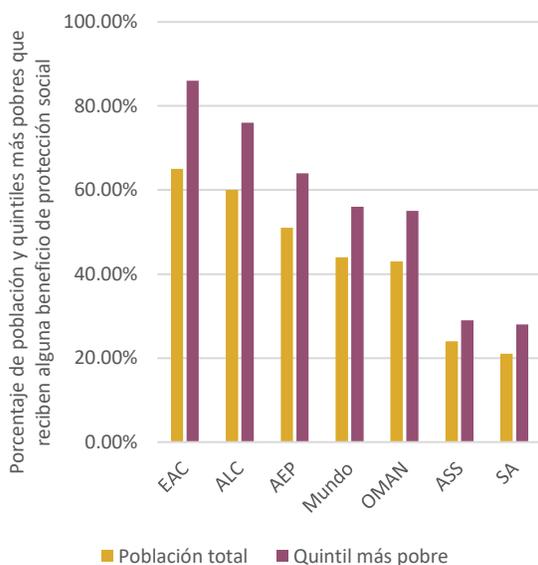
Fuente: ASPIRE (Atlas de Indicadores de Resiliencia y Equidad de la Protección Social). Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

Los programas de protección social en ALC cubren una gran parte de los pobres. Una característica distintiva de los mercados laborales en ALC es la alta informalidad, con aproximadamente la mitad de la población empleada siendo informal⁴⁷. Esto, a su vez, impacta en la cobertura de los sistemas de protección social en ALC, dejando a una gran parte de los trabajadores informales excluidos de la seguridad social y, por lo tanto, menos protegidos frente a los riesgos⁴⁸. A pesar de esto, la cobertura global de cualquier forma de protección social, así como la cobertura del quintil más pobre en ALC, es la segunda más alta del mundo, después de Europa y Asia Central. Cerca del 60% de la población total en la región de ALC y el 76% del quintil más pobre están recibiendo algún tipo de beneficio de protección social (*Figura 31*). Dentro de ALC, los países con mayor cobertura son Uruguay, Costa Rica, Paraguay y Perú, con una cobertura general y de quintil más pobre que oscila entre el 70% y el 90%. Por otro lado, países como Colombia aún muestran una baja cobertura de programas de protección social (*Figura 32*).

⁴⁷ ECLAC/OIT. (2023). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe (nº 28): Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia. Nota: Los países incluidos en este promedio son: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Paraguay.

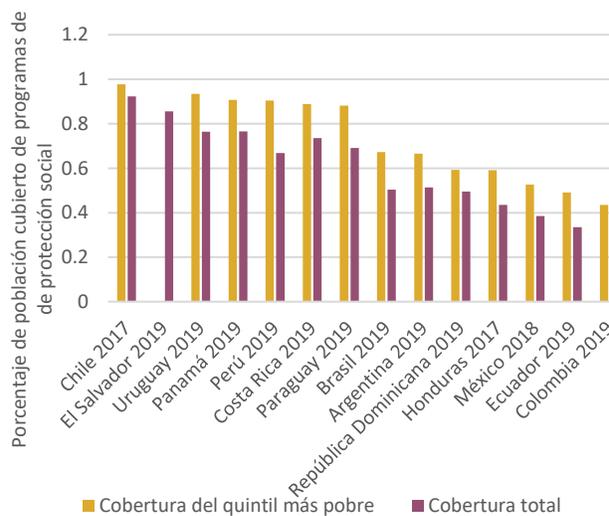
⁴⁸ UNDP. (2021). How effective are Social Protection Policies in Latin America and the Caribbean?

Figura 31: Porcentaje de población y quintiles más pobres que reciben alguna protección social registrados por encuestas de hogar, por región



Fuente: Banco Mundial. (2018). El Estado de las Redes de Seguridad Social 2018. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Figura 32: Cobertura de programas de protección social en países seleccionados de América Latina y el Caribe

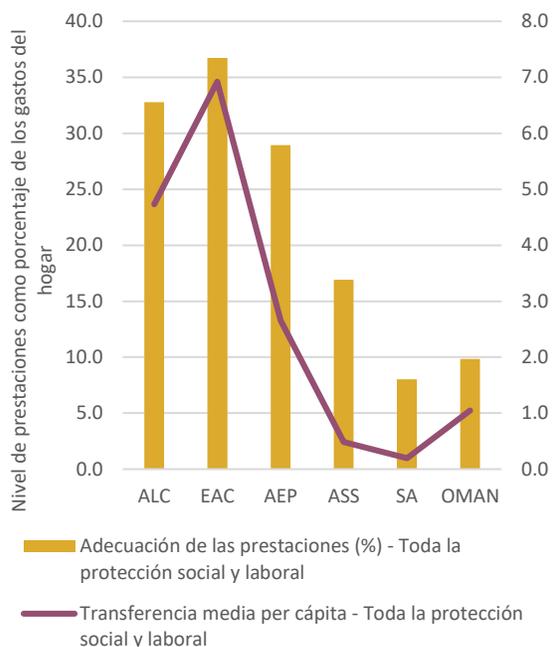


Fuente: ASPIRE (Atlas de Indicadores de Resiliencia y Equidad de la Protección Social). Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

Los beneficios proporcionados por los programas de protección social cubren un tercio del consumo de los hogares en ALC. Los niveles de beneficios pueden considerarse relativamente adecuados y se ha demostrado que tienen un impacto positivo en la reducción de la pobreza. A pesar de cubrir, en promedio, sólo un tercio del consumo de los hogares, los beneficios son más adecuados en comparación con la mayoría de las otras regiones del mundo (Figura 33). Bolivia y Belice tienen la mayor suficiencia de beneficios en la región, donde los beneficios de protección social cubren casi la mitad de los gastos de los hogares pobres. Honduras y la República Dominicana muestran la menor suficiencia de beneficios en la región, donde los beneficios cubren menos del 10 por ciento de los gastos del hogar (Figura 34). Los programas de protección social también han demostrado resultados en la reducción de la pobreza y la desigualdad y el aumento del capital humano. Entre 1998 y 2014, los programas de protección social (incluidas las pensiones) en la región de ALC han llevado, de hecho, a una reducción en la tasa de incidencia de la pobreza en un impresionante 28.4%⁴⁹.

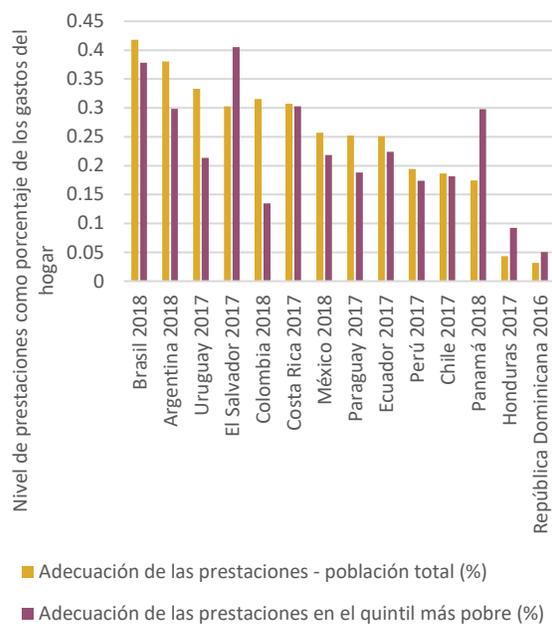
⁴⁹ Estimaciones basadas en ASPIRE (Atlas de Indicadores de Protección Social de Resiliencia y Equidad), Banco Mundial, Washington, D.C: <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

Figura 33: Suficiencia de la protección social (nivel de prestaciones como porcentaje de los gastos del hogar), por región



Fuente: ASPIRE (Atlas de Indicadores de Protección Social de Resiliencia y Equidad), Banco Mundial, Washington, D.C.: <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

Figura 34: Suficiencia de la protección social (nivel de prestaciones como porcentaje de los gastos del hogar) por países seleccionados de América Latina y el Caribe



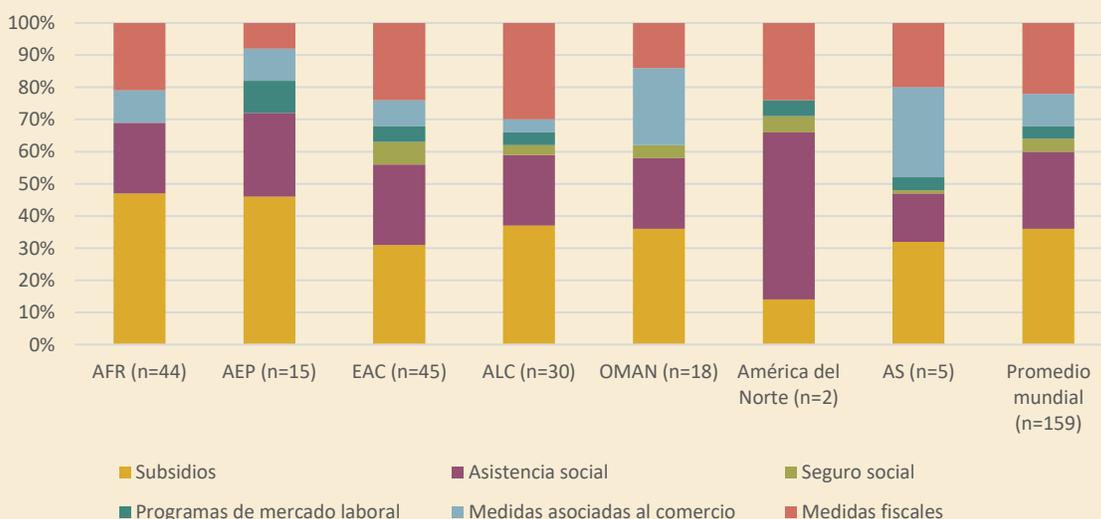
Fuente: ASPIRE (Atlas de Indicadores de Protección Social de Resiliencia y Equidad), Banco Mundial, Washington, D.C.: <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

Recuadro 2: Respuesta de protección social ante las crisis de combustible y de alimentos

Varios países de ALC han aprovechado sus sistemas de protección social para responder al aumento de los precios de los alimentos y el combustible. La invasión de Ucrania por parte de Rusia ha afectado el comercio en la región de ALC. Mientras que este impacto puede ser positivo para algunos países (por ejemplo, exportadores de petróleo y gas), no genera ganancias para otros (por ejemplo, importadores de petróleo y gas)⁵⁰. Muchos de los países que han sido afectados negativamente por la invasión de Ucrania están adoptando varias medidas políticas relacionadas con la política fiscal y comercial, así como la protección social.

Una tendencia notable en las respuestas de los países de ALC ha sido su preferencia por los subsidios sobre la asistencia social. El enfoque para abordar los impactos a través de la protección social en los países de ALC ha cambiado significativamente, con los subsidios convirtiéndose en la medida principal de protección social, frecuentemente acompañados de medidas fiscales (*Figura 35*). Esto marca un cambio significativo respecto a las etapas iniciales de la pandemia, cuando los programas de asistencia social fueron ampliamente expandidos o introducidos en toda la región.⁵¹ Por ejemplo, en la República Dominicana, 300.000 familias fueron inscritas en los programas de subsidios Supérate y BonoGas. Además, se formó un acuerdo de tres meses entre el gobierno y minoristas de alimentos privados, lo que resultó en la provisión de una canasta básica semanal por menos de 20 dólares. En Chile, se implementó una nueva iniciativa llamada "Chile Apoya, Plan de Recuperación", que se basa en los programas sociales existentes de "Chile Apoya". Como parte de este paquete, el 16 de mayo de 2022 entró en vigor una medida de control de precios para la electricidad, por la cual los precios de la electricidad están limitados para un consumo de hasta 350 kWh. Para niveles de consumo entre 350 y 500 kWh, hay un aumento máximo permitido del 5% en el costo, y para el consumo que excede los 500 kWh, se aplica un aumento máximo del 15% en el costo total⁵².

Figura 35: Composición de respuestas de protección social globales ante las crisis de alimentos y de combustibles por región



Fuente: Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Lyengar, Hrishikesh TMM; Okamura, Yuko; Urteaga, Giorgia V.; Muhindo, Jimmy V.; y Aziz, Sheraz. 2022. *Seguimiento de las respuestas globales de protección social a los choques de precios. Documento en evolución v.3. Documento de discusión No. 2211. Washington D.C.: Banco Mundial.*

Los subsidios presentan varios desafíos⁵³:

1. Los subsidios suelen beneficiar a segmentos más ricos de la población en lugar de a familias más pobres.
2. Los subsidios son medidas costosas que son difíciles de discontinuar una vez que la crisis disminuye.
3. Los subsidios pueden tener externalidades negativas, como en el caso de los combustibles, que pueden tener impactos ambientales negativos.

Avanzar en la agenda de la Protección Social Adaptativa (ASP) puede guiar a los gobiernos en la transición de los subsidios hacia la provisión de asistencia social en tiempos de crisis.

Muchos países están adoptando sistemas de prestación digital, lo que facilita a los beneficiarios y a los funcionarios navegar por programas complejos y monitorear los resultados en tiempo real. El marco de la cadena de entrega de protección social se vuelve instrumental para preparar y planificar estratégicamente la implementación de intervenciones de protección social rutinarias y sensibles a los impactos en contextos específicos. La cadena de entrega comprende cuatro fases de implementación fundamentales: 'Evaluar', 'Inscribir', 'Proveer' y 'Gestionar', como se detalla en la *Figura 36*, y puede servir como un marco adecuado para evaluar y fortalecer efectivamente la protección social propiedad del gobierno a lo largo del ciclo del programa. Muchos países en ALC han digitalizado recientemente o adoptado tecnologías convergentes como parte de su cadena de entrega. Algunos países han transferido el alcance de los beneficiarios a través de las redes sociales, la provisión digital de beneficios (como pagos digitales) y el aprendizaje automático como medio para minimizar los errores de exclusión e inclusión, mejorar la calidad de los datos y verificar la precisión de la información (ver *Recuadro 4*). Un sistema de prestación digital facilita el objetivo y el seguimiento en tiempo real de los beneficiarios y entrega ayuda en áreas afectadas por los impactos ambientales.

⁵⁰ Banco Mundial. (2022c). The impact of the Ukraine war and associated sanctions on LAC countries. Washington D.C.: Banco Mundial.

⁵¹ Gentilini, U.; Almenfi, M.; Orton, I.; y Dale, P. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Banco Mundial, Washington, D.C.

⁵² Banco Mundial. (2022c).

⁵³ Elaboración con base en: Murthi, M.; Rutkowski, M.; & Gentilini, U. (2022). Helping families cope with price shocks -without subsidies. Blog del Banco Mundial. Publicado: 10/07/2022. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/voices/helping-families-cope-price-shocks-without-subsidies> (acceso: 9/21/2023)

Figura 36: La Cadena de Entrega de Protección Social



Fuente: Lindert, Kathy; Karippacheril, Tina George; Rodriguez Caillava, Inés; Nishikawa Chavez, Kenichi. 2020. Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems. Washington, DC: World Bank.

Los niveles más altos de suficiencia de beneficios, así como el gasto y la cobertura de protección social en comparación con la mayoría de las regiones, brindan a la región de ALC una ventaja para aprovechar los sistemas de protección social en respuesta a los impactos ambientales. Basándose en la evidencia presentada sobre las vulnerabilidades estructurales de la región de ALC, la amplia gama de peligros a los que está expuesta, así como el contexto de protección social en la región, el próximo capítulo presenta los resultados arrojados por las diversas evaluaciones de *Stress Test* realizadas en varios países de ALC en los últimos dos años. Con base en estos resultados, se presentan las buenas prácticas y las debilidades generales detectadas por las evaluaciones, combinadas con recomendaciones emergentes divididas por bloques de construcción de la Protección Social Adaptativa (PSA).

Capítulo 3: Buenas prácticas en la región de América Latina y el Caribe

La región de ALC está a la vanguardia de iniciativas destinadas a hacer que sus sistemas de protección social existentes sean más adaptables. Como se discutió en el Capítulo 2, muchos países de la región han invertido en la construcción de sistemas de protección social inclusivos que reducen la pobreza y estimulan el potencial productivo de los hogares vulnerables. A la luz de las conmociones covariantes que ocurren en tales países, aprovechar los sistemas de protección social para amortiguar a los segmentos más vulnerables de la sociedad de las repercusiones socioeconómicas de eventos extremos se ha vuelto cada vez más relevante. Si bien muchos países de la región se benefician de funciones consolidadas de GRC que brindan asistencia de socorro en las secuelas de eventos naturales extremos, la reciente pandemia de COVID-19 y la inflación global han delineado un papel más prominente para el sector de protección social en la gestión del riesgo de desastres. Esta realización está ayudando a construir un consenso en la región sobre la importancia de poder confiar en sistemas de protección social versátiles y adaptables que puedan ser aprovechados en respuesta a todo tipo de conmociones, incluyendo las menos frecuentes, y que puedan ayudar a estimular la recuperación de las poblaciones afectadas por las conmociones.

Los países de la región de ALC son frecuentemente considerados como líderes en el campo de la protección social. Se ha logrado un progreso significativo en la creación de sistemas de protección social sólidos, con diversos grados de éxito en diferentes países y subregiones. Sin embargo, muchos países en la región de ALC aún luchan por pasar del lanzamiento de respuestas *ad hoc* a un *modus operandi* más predictivo e informado sobre el riesgo para proporcionar asistencia a las poblaciones afectadas por las conmociones en la secuela de eventos extremos. Basándose en los resultados arrojados por las evaluaciones *Stress Test* realizadas por el Banco Mundial, este capítulo destaca algunas de las buenas prácticas observadas en la región para hacer que los sistemas nacionales de protección social sean más adaptables, segregadas por bloque de construcción de PSA. Además, el capítulo también aborda las principales debilidades generales detectadas por las diversas evaluaciones, así como ofrece recomendaciones clave de alto nivel para abordar tales deficiencias con el objetivo final de avanzar hacia sistemas de protección social más adaptables en la región.

Resultados generales de la evaluación *Stress Test*

Un total de 14 evaluaciones *Stress Test* se han llevado a cabo en ALC entre 2021 y 2023, poniendo de manifiesto los diferentes niveles de adaptabilidad de los diversos sistemas de protección social en la región, como se resume en la *Tabla 2*. Todas las evaluaciones se realizaron durante o justo después de la crisis de COVID-19, un momento en el que la mayoría de los gobiernos de la región invirtieron recursos significativos en mejorar los sistemas de protección social para frenar los impactos negativos de la pandemia en el bienestar socioeconómico de sus ciudadanos. Si bien muchos países de la región han prometido mantener algunas de las iniciativas y desarrollos alcanzados en respuesta a la pandemia, llevar a cabo una nueva ronda de evaluaciones en el futuro cercano será esencial para determinar si tales avances siguen siendo efectivos. La *Tabla 2* no pretende establecer una jerarquía de adaptabilidad de los sistemas de protección social de los países, sino que busca mejorar la comprensión de las fortalezas y debilidades en la región de ALC desde una perspectiva de PSA, destacando áreas de progreso y posibles áreas para una mayor mejora e inversión. Además, es importante tener en cuenta que comparar los sistemas entre los países del Caribe y Sudamérica es difícil debido a varios factores, que van desde el

tamaño de la población, la naturaleza y los impactos de las conmociones covariables, hasta el espacio fiscal y las consideraciones presupuestarias.

La **Tabla 2** informa sobre el alto nivel de adaptabilidad de los sistemas de protección social más 'consolidados' en la región, destacando la notable capacidad de adaptación de los programas bien consolidados y los grandes avances realizados por otros países de ALC en el desarrollo de programas y sistemas de prestación adaptativos. Con algunas excepciones, la región muestra sistemas de datos e información moderadamente adaptativos que pueden respaldar la implementación de respuestas a conmociones informadas por el riesgo. En cuanto a la financiación, solo dos países muestran mecanismos sólidos de financiación del riesgo de desastres, lo que subraya la necesidad de intensificar los esfuerzos en todos los demás países. Finalmente, las evaluaciones a nivel de país han arrojado luz sobre la ausencia de disposiciones institucionales ex ante en muchos países, en parte debido a la falta de vínculos institucionalizados entre los sectores de gestión del riesgo de desastres y protección social, lo que se manifiesta en la forma de mandatos superpuestos y coordinación ad hoc posterior a los desastres entre las diversas partes interesadas en tiempos de crisis.

Tabla 2: Resultados de la Stress Test en los países de América Latina y el Caribe

	Programas	Datos e Información	Financiación	Acuerdos Institucionales	Puntaje General
Argentina	Consolidado	Emergente	Consolidado	Consolidado	Consolidado
Belice	Incipiente	Incipiente	Emergente	Emergente	Incipiente
Brasil	Consolidado	Consolidado	Emergente	Consolidado	Consolidado
Chile	Consolidado	Consolidado	Emergente	Consolidado	Consolidado
Colombia	Emergente	Emergente	Emergente	Emergente	Emergente
Costa Rica	Emergente	Consolidado	Incipiente	Emergente	Emergente
República Dominicana	Consolidado	Consolidado	Emergente	Consolidado	Consolidado
Ecuador	Emergente	Emergente	Incipiente	Emergente	Emergente
Honduras	Emergente	Incipiente	Incipiente	Incipiente	Incipiente
México	Emergente	Emergente	Emergente	Emergente	Emergente
Panamá	Emergente	Emergente	Incipiente	Emergente	Emergente
Paraguay	Incipiente	Incipiente	Incipiente	Incipiente	Incipiente
Perú	Consolidado	Emergente	Consolidado	Emergente	Emergente



Resultados de la Stress Test, buenas prácticas y desafíos persistentes por bloques de construcción de PSA

Diseñar sistemas de PSA robustos implica mejorar los mecanismos de protección social en múltiples niveles: Programas y Sistemas de Prestación, Sistemas de Datos e Información, Financiación y Acuerdos/Asociaciones Institucionales. La siguiente sección proporciona una explicación de la relevancia de cada bloque de construcción del marco de la PSA, mostrando buenas prácticas y resaltando brechas generales que han surgido de las diversas evaluaciones a nivel de país. Además, basándose en los hallazgos arrojados por las evaluaciones de la Prueba de Resistencia en la región de ALC, han surgido una serie de recomendaciones específicas para cada país destinadas a avanzar en la agenda de la PSA para cada bloque de construcción dentro del marco de la PSA. Sobre la base de las brechas generales detectadas a través de las diversas evaluaciones, se establecen una serie de recomendaciones generales para abordar estos problemas.

Programas y Sistemas de Prestación

Los recientes impactos covariables a gran escala ocurridos en los últimos tres años han puesto de manifiesto el valor añadido de dirigir el apoyo hacia los hogares empobrecidos y susceptibles a través de los esquemas de protección social gestionados por el gobierno existentes. En comparación con otras regiones, muchos de estos esquemas ya están establecidos en los países de ALC, donde la asistencia también se proporciona una vez que las crisis disminuyen como un medio para apoyar la recuperación de los hogares del impacto negativo de estas emergencias. Además, ciertos programas tienen el potencial de mejorar la capacidad de los hogares para hacer frente a futuras emergencias mediante la diversificación de fuentes de ingresos, el fortalecimiento de la infraestructura local y los recursos humanos y la impartición de conocimientos sobre la gestión de riesgos y estrategias de afrontamiento. La evidencia mundial indica que los esfuerzos proactivos para mejorar la resiliencia *ex ante* pueden resultar en una recuperación más rápida para los hogares afectados por emergencias repentinas⁵⁴. La evaluación *Stress Test* analiza la capacidad de los programas y mecanismos de protección social existentes para adaptarse a las necesidades intensificadas causadas por emergencias covariadas. La *Tabla 3* resume los resultados de la *Stress Test* para el crucial bloque de construcción de programas y sistemas de prestación.

Los sistemas de prestación y pago empleados para distribuir la asistencia dentro de estos programas son fundamentales para extender rápidamente la ayuda durante las emergencias, especialmente a las personas que suelen estar excluidas de los esquemas de protección social. Por estas razones, la evaluación *Stress Test* mide adecuadamente la capacidad de los sistemas de prestación y pago existentes para apoyar eficazmente los esfuerzos programáticos en tiempos de crisis⁵⁵.

⁵⁴ Bowen et al. (2020).

⁵⁵ Johnson et al. (2022).

Tabla 3: Resultados de Stress Test: Programas y sistemas de prestación

	Programas	Sistemas de Prestación	Sistemas de Pago	Programas - General
Argentina	Consolidado	Consolidado	Consolidado	Consolidado
Belice	Incipiente	Emergente	Incipiente	Incipiente
Brasil	Emergente	Consolidado	Consolidado	Consolidado
Chile	Consolidado	Consolidado	Consolidado	Consolidado
Colombia	Emergente	Emergente	Consolidado	Emergente
Costa Rica	Consolidado	Emergente	Consolidado	Emergente
República Dominicana	Emergente	Consolidado	Consolidado	Consolidado
Ecuador	Emergente	Emergente	Emergente	Emergente
Honduras	Emergente	Emergente	Emergente	Emergente
México	Emergente	Emergente	Emergente	Emergente
Panamá	Emergente	Emergente	Consolidado	Emergente
Paraguay	Emergente	Incipiente	Emergente	Incipiente
Perú	Consolidado	Consolidado	Consolidado	Consolidado
Uruguay	Consolidado	Emergente	Consolidado	Consolidado

Convención	Latente	Incipiente	Emergente	Consolidado	Avanzado
------------	---------	------------	-----------	-------------	----------

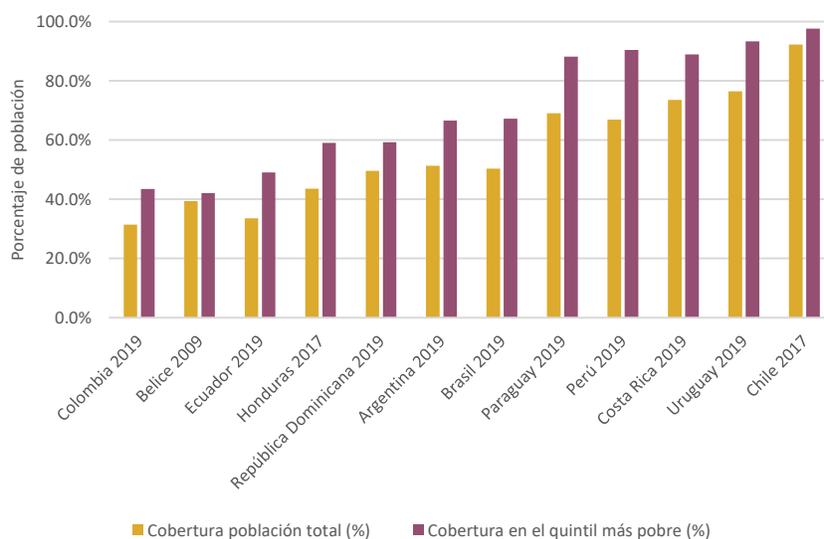
Programas: Resultados de Stress Test

Como se muestra en la **Tabla 3**, muchos países de ALC confían en esquemas de protección social Consolidados y escalables, mientras que otros están llevando a cabo esfuerzos decididos para desarrollar programas dinámicos y fiscalmente sostenibles que puedan expandirse en tiempos de crisis. En muchos países con sistemas de protección social "incipientes", las evaluaciones a nivel nacional han subrayado cómo la pandemia de COVID-19 ha contribuido a asignar un papel más destacado a la

protección social en el despliegue y la gestión de respuestas a las conmociones, que generalmente han estado enfocados en la gestión del riesgo de desastres. Teniendo en cuenta el enfoque del marco de la PSA en la construcción de resiliencia y los esfuerzos de recuperación frente a las conmociones, las evaluaciones también han puesto de manifiesto la existencia de medidas que pueden ayudar a fortalecer la resiliencia de los hogares antes de los impactos, así como otros mecanismos que pueden garantizar su recuperación en la secuela de tales eventos.

Muchos de los países de ALC evaluados tienen una larga tradición de implementar programas de asistencia social para apoyar a los segmentos más vulnerables de la sociedad. La *Figura 37* muestra la cobertura de los programas de asistencia social (población total y el quintil más pobre) en toda la región. Si bien cabe mencionar que el alcance de la cobertura de los programas de asistencia social no necesariamente refleja su efectividad y calidad, ciertamente muestra el firme compromiso de los gobiernos de erradicar la pobreza y promover el empoderamiento socioeconómico en los sectores más vulnerables de la sociedad. Además, aunque la región de ALC es conocida por haber sido pionera en programas de transferencias condicionadas de efectivo con objetivos de desarrollo del capital humano, los programas de protección social han sido generalmente subutilizados para la construcción de resiliencia y la inclusión económica productiva.⁵⁶ Avanzar en la agenda de la PSA puede ayudar a desatar todo el potencial de los programas de protección social para abordar la reducción del riesgo y mejorar la adaptación al cambio climático en una región tan expuesta a impactos covariables como ALC⁵⁷.

Figura 37: Cobertura de la asistencia social (población total y quintil más pobre) por países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: ASPIRE (Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity), Banco Mundial, Washington, D.C.: <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

Programas: Buenas prácticas de países específicos

En la región de ALC, numerosos programas de protección social han demostrado ser altamente efectivos, estableciendo así estándares a nivel mundial. Estos programas gubernamentales,

⁵⁶Williams & González. (2020).

⁵⁷*Ibid.*

caracterizados por sus enfoques innovadores e impacto positivo en la reducción de la pobreza y el empoderamiento socioeconómico, no solo han llamado la atención dentro de la región, sino que también han servido como referentes para los profesionales de la protección social en todo el mundo. En este sentido, países como Brasil y Uruguay han realizado esfuerzos considerables en el establecimiento de programas de protección social bien secuenciados e inclusivos que abordan eficazmente el bienestar de sus ciudadanos. Además, la creación de vínculos entre los esquemas de asistencia social y servicios básicos como salud y educación ha catalizado los esfuerzos hacia el desarrollo del capital humano. Esta subsección también reconoce los enormes avances realizados por el Gobierno de Argentina (GoA) en el diseño de programas de protección social bien secuenciados con un enfoque de ciclo de vida, y en garantizar que las categorías vulnerables y las mujeres estén incluidas tanto en los programas de protección social de rutina como en las respuestas a las conmociones.

Brasil

El renombrado sistema de protección social de Brasil, que comprende varios programas, tiene una amplia cobertura de la población vulnerable. Las estimaciones sugieren que antes de 2019, aproximadamente el 90% de los hogares brasileños tenían al menos un miembro elegible para un "ingreso protegido", ya sea por su estado laboral formal, su edad avanzada o su nivel de ingresos familiares⁵⁸. El principal programa de protección social de Brasil se llama *Bolsa Família* (BF) y es el programa de transferencia condicional de efectivo más grande del mundo⁵⁹. El programa proporciona ingresos mensuales básicos a las familias que viven en extrema pobreza, al tiempo que promueve la acumulación de capital humano. Para ser elegibles, las familias deben estar registradas en el registro social nacional y ser clasificadas como "extremadamente pobres". El programa, que también se dirige a mujeres embarazadas pobres y hogares con niños y adolescentes, ayudó a más de 21 millones de beneficiarios en 2023 (60% de las familias pobres de Brasil). El beneficio mensual básico fue de 89 dólares en 2019 con una variable dependiendo del tamaño del hogar y dos cantidades variables adicionales para mujeres embarazadas o madres lactantes. Varios estudios han encontrado un efecto positivo del programa en indicadores socioeconómicos. Aunque estudios pasados no han podido aislar el efecto del programa sobre la pobreza y la desigualdad en el país, existe un consenso en que el programa jugó un papel importante en este proceso⁶⁰.

La evaluación a nivel nacional en Brasil ha destacado tanto la solidez como el alto nivel de adaptación de su principal programa de asistencia social. En respuesta a la pandemia de COVID-19, se implementaron varias medidas de protección social para amortiguar los impactos económicos negativos en los segmentos más vulnerables de la población, incluyendo: (i) la expansión de BF; (ii) la implementación de una nueva intervención temporal de transferencia de efectivo de emergencia llamada *Auxílio Emergencial* (AE); y (iii) la provisión de subsidios para mantener contratos laborales formales (*Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda* y *Benefício Emergencial de Suporte ao Emprego*)⁶¹. El programa BF se expandió horizontalmente, extendiendo la asistencia a 1.2 millones de familias adicionales. Durante su fase de expansión, el programa BF eliminó la lista de espera de familias

⁵⁸ Es importante destacar que el 90% se alcanza si el sistema de protección social funciona con una implementación perfecta: todas las familias reclaman los beneficios a los que tienen derecho, todos los beneficios están disponibles, no existen listas de espera y no existe la desinformación.

⁵⁹ Morgandi, M.; Pereira Sousa Tsukada Lehmann, R. K.; Ed, M.; Zvinieni, A.; Paiva, L. H.; & Barbosa, B. F. 2022. Social Protection for Brazil of the future: preparing for change with inclusion and resilience. Washington D.C.: Banco Mundial.

⁶⁰ Neves JA, Vasconcelos FAG, Machado ML, Recine E, Garcia GS, Medeiros MAT. 2022. *The Brazilian cash transfer program (Bolsa Família): A tool for reducing inequalities and achieving social rights in Brazil.* Glob Public Health. ;17(1):26-42.

⁶¹ Banco Mundial. (2021a). *Auxílio Emergencial: Lessons from the Brazilian experience responding to COVID-19.* World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C.: Banco Mundial.

que cumplieran con los criterios de elegibilidad para acceder al BF pero no podían ser inscritas debido a las limitaciones presupuestarias vinculantes del programa anterior⁶². A lo largo de la pandemia, los beneficiarios de BF también fueron inscritos automáticamente para recibir beneficios de AE siempre que estos últimos demostraron proporcionar mayores beneficios⁶³. La transferencia de efectivo de BF también se ha utilizado en respuesta a desastres anteriores, como el colapso de una represa en *Brumadinho* en 2019. Dos días después del desastre, el Ministerio de Ciudadanía en Brasil, que es el principal implementador de BF, anunció que los beneficiarios en las áreas afectadas por emergencias podían realizar retiros anticipados del beneficio y las condicionalidades se suspendieron temporalmente⁶⁴.

Uruguay

El sistema de protección social de Uruguay se caracteriza por una combinación equilibrada de programas de redes de seguridad social, mecanismos de seguridad social y esquemas de promoción de medios de vida, que cubren a más del 85% de la población del país⁶⁵. La legislación progresista del país, su sólida capacidad institucional y el apoyo público han fomentado un entorno propicio para la implementación de políticas sociales sólidas y programación integrada de protección social⁶⁶. El sistema de protección social de Uruguay actualmente abarca dos programas de transferencias en efectivo dirigidos a hogares pobres y vulnerables, *Tarjeta Uruguay Social* (TUS) y *Asignaciones Familiares – Plan de Equidad* (AFAM-PE), con una cobertura relevante de los dos quintiles más bajos de la población⁶⁷. El programa TUS, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), comprende la provisión de transferencias mensuales incondicionales en efectivo a los hogares más pobres que van desde 30 dólares a 81 dólares dependiendo del tamaño del hogar. El programa AFAM-PE es gestionado por el Banco de Previsión Social y proporciona transferencias condicionadas en efectivo a hogares pobres con mujeres embarazadas o niños menores de 18 años. El valor del beneficio se calibra en función del número de hijos en el hogar y el nivel educativo de los niños. El valor básico de la transferencia es de 53 dólares, mientras que el suplemento por asistencia a la educación secundaria asciende a 23 dólares. La elegibilidad para ambos programas se determina mediante la aplicación del Índice de Carencias Críticas, que se verifica periódicamente en la base de datos de seguridad social para monitorear posibles cambios en el estado de ingresos de los beneficiarios. Además, el Gobierno de Uruguay también implementa una serie de Programas Activos del Mercado Laboral (ALMP), como *Accesos*, un programa de habilidades y efectivo introducido en 2022 que proporciona capacitación en habilidades y una cantidad en efectivo equivalente al salario mínimo nacional por hasta siete meses. Al completar el programa *Accesos*, los beneficiarios son conectados con empleadores privados o públicos afiliados al esquema⁶⁸.

⁶² Morgandi, M. (2020). *Project Information Document - Brazil: Income Support for the Poor affected by COVID-19 - P174197*. Washington, D.C.: Banco Mundial Group.

⁶³ Banco Mundial. (2020a).

⁶⁴ Ministerio do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2019). *Moradores de Brumadinho terão pagamento do Bolsa Família antecipado*. Publicado: 1/28/2019. Disponible en: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/moradores-de-brumadinho-terao-pagamento-do-bolsa-familia-antecipado> (acceso: 9/28/2023).

⁶⁵ Amarante, V.; & Scalese, F. (2022). *Tax-benefit responses in Uruguay during the COVID-19 pandemic*. WIDER Working Paper Series wp-2022-161, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

⁶⁶ Banco Mundial. (2020c). *Social Inclusion in Uruguay*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

⁶⁷ El 94% de los beneficiarios de TUS también son beneficiarios de AFAM.

⁶⁸ Ministerio de Desarrollo Social. (2020). *Programa Accesos, edición 2022. Documento de Diseño*. Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social.

Basándose en la experiencia de la pandemia de COVID-19, el Gobierno de Uruguay (GoU) está asegurando de manera proactiva que todas sus medidas de protección social cuenten con mecanismos sensibles a las conmociones. La pandemia de COVID-19 fue un desafío sin precedentes para el GoU. A pesar de la falta de protocolos pre acordados que documenten el valor mínimo aceptado para las transferencias de efectivo de emergencia, el GoU fue dinámico al utilizar los parámetros preexistentes de los programas de AFAM-PE y TUS como base para el cálculo del valor de los beneficios. Ambos programas se expandieron verticalmente con éxito hasta 70% del beneficio habitual entre abril de 2020 y diciembre de 2021 en un intento de evitar que los segmentos más vulnerables de la sociedad cayeran más profundamente en la pobreza⁶⁹. Desde la pandemia, el GoU ha estado trabajando en el desarrollo de un marco de escalabilidad para regular la expansión de tales programas frente a posibles futuras conmociones. Además, dado el relativamente bajo índice de informalidad laboral en Uruguay (24.5%)⁷⁰, los mecanismos de seguro de desempleo y los subsidios también se utilizan ampliamente para mitigar las repercusiones socioeconómicas de las conmociones covariantes, como se observó durante la pandemia de COVID-19.

Argentina

El marco de la PSA enfatiza la importancia de tanto construir resiliencia con anticipación para minimizar los impactos inmediatos de las conmociones, como garantizar la inclusión, especialmente entre las categorías vulnerables de la sociedad. En este sentido, el Gobierno de Argentina (GoA) tiene una larga tradición de implementar una combinación de programas de protección social con un enfoque de ciclo de vida y con un fuerte enfoque en la inclusividad⁷¹. En las últimas décadas, a pesar de las repetidas emergencias macroeconómicas que han afectado al país, el GoA ha logrado idear un sistema de protección social articulado que aborda los riesgos enfrentados por individuos vulnerables a lo largo de su vida. Al proporcionar asistencia social no contributiva 'protectora', combinada con programas de protección de medios de vida y empleo, se enfatiza en la construcción de la resiliencia de los segmentos más vulnerables de la sociedad antes de una emergencia covariada y en estimular su recuperación después de tales eventos extremos. El sistema de protección social más destacado del país es la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa de transferencia de efectivo introducido en Argentina en 2009 que proporciona asistencia financiera a más de 4.4 millones de familias pobres y vulnerables con hijos, con impactos demostrados en la reducción de la pobreza. Según una evaluación de impacto realizada en 2021, la AUH redujo la incidencia de la pobreza en 16 puntos porcentuales entre sus beneficiarios entre 2018 y 2020⁷². Las familias elegibles reciben transferencias de efectivo que van desde 55 a 220 dólares por mes, dependiendo de su nivel de vulnerabilidad; 96% de los destinatarios de los beneficios de AUH son mujeres, que llevan el peso de la pobreza en el país de manera desproporcionada⁷³.

Los programas de protección social de Argentina han sido utilizados repetidamente en respuesta a conmociones covariantes, incluida la pandemia de COVID-19. En respuesta a la pandemia, el programa

⁶⁹ Amarante, Veronica & Scalese, Frederico. (2022).

⁷⁰ Rossel, c.; & Gutierrez, M. (2021). *Uruguay's Social Policy Response to Covid-19: Strong Fundamentals, Selective Expansion*. CRC 1342 Covid-19 Social Policy Response Series, 15 Bremen: CRC 1342

⁷¹ Algunos de estos programas incluyen la Tarjeta Alimentaria, las Asignaciones Universales por Hijo, el Programa de Mejora del Trabajo y otros.

⁷² Poy, S.; Sánchez, M. E.; Salvia, A.; & Tuñón, I. (2021). Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la infancia a diez años de su implementación. Documento de investigación. Informe Especial. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa, 2021.

⁷³ Potenza Dal Masetto, F. & Repetto, F. 2012. Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Argentina. CEPAL.

AUH se expandió verticalmente y se combinó con el lanzamiento del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que cubrió a todos aquellos hogares que, a pesar de ser vulnerables, fueron excluidos de los programas no contributivos, como los desempleados, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores domésticos. El AUH y otros esquemas de subsidios e inclusión productiva, como el Subsidio Extraordinario para Mujeres y Hombres Jubilados, el Entra 21⁷⁴ y el Programa de Asistencia Económica para Hogares y Residencias, tienen componentes de movilidad social incorporados que tienen como objetivo lograr la igualdad de género y atender las necesidades especiales de categorías vulnerables, como los ancianos, los migrantes y las personas con discapacidades.

Sistemas de prestación y pago: resultados de la Stress Test

Como se mencionó, esta área del marco de la PSA ayuda a identificar si el país puede depender de sistemas de prestación y pago que puedan adaptarse fácilmente a las necesidades aumentadas causadas por el inicio de conmociones covariantes. Los hallazgos de las evaluaciones a nivel de país han reconocido la capacidad de numerosos sistemas de protección social en la región para ejecutar expansiones verticales y horizontales sin mayores obstáculos. Sin embargo, persisten desafíos en la entrega oportuna y eficiente de ayuda a las poblaciones afectadas por las conmociones en algunos países. Para estos países, las evaluaciones *Stress Test* están demostrando ser valiosas para mejorar la comprensión de los responsables de políticas y los profesionales sobre los aspectos precisos dentro de los sistemas de pago y entrega que requieren una mayor inversión y protocolos más definidos. Estas mejoras son críticas para garantizar la implementación exitosa y fluida de las respuestas a las conmociones.

Sistemas de prestación y pago: buenas prácticas de países específicos

En los últimos años, numerosos países de la región de ALC han demostrado niveles notables de innovación dentro de sus sistemas de prestación y pago para sostener la expansión de los programas de protección social en momentos de mayor necesidad. Los ejemplos de Chile, Colombia y Perú se presentan para mostrar el nivel de innovación y la importancia de aprovechar las estructuras y plataformas existentes para apoyar el despliegue rápido de asistencia en tiempos de crisis.

Chile

Chile confía en sistemas de prestación robustos, que permiten el despliegue rápido de respuestas a las conmociones. El ministerio de desarrollo social, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), juega un papel clave en la evaluación de necesidades para las respuestas a las conmociones, gracias al despliegue de las herramientas Ficha Básica de Emergencia (FIBE) y Ficha Básica de Emergencia Hídrica (FIBE-H) y el índice de Calificación Socio Económica (CSE)⁷⁵. La FIBE y FIBE(H) son encuestas que permiten la recopilación de datos de personas o familias afectadas por emergencias que han sufrido daños socioeconómicos y requieren asistencia inmediata. Estas herramientas han sido fundamentales para promover la toma de decisiones informadas sobre riesgos en cuanto a la modalidad de transferencia y la duración de las respuestas socioeconómicas tras catástrofes.

⁷⁴ *Entra 21* es un programa gubernamental que combina habilidades para la vida y formación profesional, junto con pasantías en empleadores del sector privado. Fuente: Guillermo, C. 2014. New insights for Entra21 in Cordoba. Banco Mundial Blogs. Publicado: 12/15/2014. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/jobs/new-insights-entra21-cordoba> (acceso: 9/21/2023)

⁷⁵ El CSE es una herramienta utilizada para clasificar los hogares según los ingresos y características de sus miembros. El CSE comprende un total de siete niveles de ingresos o vulnerabilidad socioeconómica. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Unidad Sistema Integrado de Información Social. (2023). Sistema Integrado de Información Social – SIIS. Portal web oficial.

Chile cuenta con diversas soluciones de pago que respaldan el despliegue de asistencia a través de los sistemas de protección social, incluyendo la CuentaRut, una solución de Gobierno a Persona (G2P), mediante la cual las transferencias de efectivo se transfieren directamente a los beneficiarios a través de sus cuentas bancarias en BancoEstado. Para brindar asistencia a los hogares que residen en áreas más remotas del país, el Gobierno de Chile (GoC) se apoya en sistemas de pago móvil. Este menú de sistemas de pago disponibles permite técnicamente al GoC ejecutar expansiones horizontales y verticales y llegar a los beneficiarios seleccionados en todas las áreas del país, también debido a la amplia cobertura del registro social (Registro Social de Hogares - RSH), que cubre al 87% de la población⁷⁶.

Colombia

Es pertinente reconocer los tremendos esfuerzos realizados por el Gobierno de Colombia (GoCO) en el fortalecimiento de sus sistemas de pago en apoyo a la protección social durante la pandemia de COVID-19. Tras cambios regulatorios que permitieron la autorización de emisores de dinero electrónico en 2015 y el desarrollo de mecanismos de pago de bajo valor, el ecosistema Fintech de Colombia ha florecido en los últimos ocho años. Aprovechando dicho progreso, al inicio de la pandemia de COVID-19, el GoCO, a través del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), ha sido versátil en su capacidad para incorporar y aprovechar sistemas de pago sólidos que se benefician de procedimientos transparentes de conciliación de pagos y protocolos internos robustos. Esto resultó en la provisión oportuna y transparente de asistencia a los beneficiarios en el marco de su respuesta socioeconómica Ingreso Solidario. En este sentido, la mejora de los sistemas de pago apoyó con éxito la implementación del programa Ingreso Solidario durante la pandemia, mediante el cual se proporcionó asistencia a un total de 3 millones de hogares beneficiarios (63% de los cuales eran mujeres). Además, tanto para el Ingreso Solidario como para los programas de Compensación del IVA, se llevaron a cabo esfuerzos de inclusión financiera a través de la provisión de billeteras digitales móviles para la población no bancarizada. Estas innovaciones centradas en el usuario han sido posibles gracias a una exitosa Asociación Público-Privada (PPP) entre el GoCO y el sector bancario, que resultó en un aumento duradero del acceso de los hogares de bajos ingresos a productos financieros⁷⁷. Es crucial para el GoCO aprovechar esta experiencia exitosa para perpetuar la integración de soluciones Fintech para la protección social como medio para ofrecer respuestas rápidas y transparentes a las conmociones, así como para promover la inclusión financiera digital sensible al género en Colombia.

Perú

A través de la transición hacia un modelo de pago multiproveedor, así como la introducción de estrategias de comunicación innovadoras, el Gobierno del Perú (GoPE) ha dado pasos significativos para hacer que sus sistemas de prestación y pago sean más resilientes ante los impactos. El GoPE ha progresado enormemente en lo que respecta a la modernización de sus sistemas de pago, alejándose de un proveedor único hacia un modelo multi proveedor, que ahora incluye una amplia gama de bancos comerciales e instituciones de microfinanzas. Además, los desembolsos directos de efectivo físico fueron en su mayoría reemplazados por pagos digitales, incluyendo modalidades de transferencia como cuentas de banca móvil y billeteras digitales. Esta transformación digital se combinó con esfuerzos de inclusión financiera, donde se requiere que los beneficiarios abran cuentas de transacción vinculadas a su número

⁷⁶ Consultas con el MDSF realizadas en mayo de 2023 como parte de la evaluación de la Prueba de Resistencia.

⁷⁷ Davico-Thaler, G. & Tellez-Merchan, C. (2021). *Colombia's Ingreso Solidario: Public-private Collaboration in Covid-19 Emergency Payments Response*. Better than Cash Alliance Blog. Publicado: 11/08/2021. Disponible en: <https://www.betterthancash.org/news/learning-series-covid-colombia> (acceso: 9/21/2023)

de identificación nacional (Documento Nacional de Identidad - DNI). Estas mejoras, que han contribuido a ampliar las opciones para los beneficiarios, simplificar los procesos de entrega de beneficios y promover la inclusión financiera entre los segmentos más vulnerables de la sociedad, también son cruciales dentro de una perspectiva de Protección Social Adaptativa (PSA). En este sentido, poder confiar en sistemas de pago sólidos para los sistemas de protección social puede minimizar los retrasos en la provisión de asistencia en tiempos de emergencias, así como garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en la asistencia social del gobierno.

Además, gracias a inversiones recientes, el Gobierno del Perú ha fortalecido sus mecanismos de comunicación para difundir información clave relacionada con la protección social a beneficiarios y posibles beneficiarios en momentos de crisis, como en el caso del programa Contigo¹⁷ durante el brote de la pandemia de COVID-19. Para este fin, en consonancia con un plan de comunicación exhaustivo desarrollado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), se introdujo una plataforma web innovadora para difundir información programática clave a posibles beneficiarios. La plataforma web fue utilizada por varios actores clave en diversos sectores para poner de manifiesto los diversos servicios gubernamentales disponibles en respuesta a la pandemia, innovaciones importantes desde una perspectiva de PSA.

Programas y sistemas de prestación: desafíos persistentes

Se observaron varias brechas generales en los programas existentes de protección social analizados a través de las diversas evaluaciones a nivel de país, incluida la fragmentación de los programas de protección social y la debilidad de ciertos elementos de los sistemas de prestación. En tiempos de conmoción, muchos países de ALC enfrentan el desafío común de aprovechar los programas de protección social existentes, que son de naturaleza fragmentada. A diferencia de otras regiones del mundo, numerosos países de ALC a menudo optan por el enfoque de introducir respuestas independientes a los impactos en lugar de expandir sus programas preexistentes. Esta elección de política, por un lado, muestra la agilidad de las instituciones para lanzar rápidamente iniciativas de protección social completamente nuevas cuando se enfrentan a crisis emergentes. Por otro lado, también refleja la fragmentación inherente dentro de los diversos sistemas de protección social de rutina de estos países, combinada con procesos burocráticos prolongados que dificultan la expansión rápida de los programas de protección social preexistentes. Las diversas evaluaciones han mostrado, en muchos casos, cómo la fragmentación de los programas de protección social de rutina puede afectar negativamente el rendimiento de las respuestas a los impactos. Países como Chile, cuyo sistema de protección social de rutina es complejo, pero inherentemente fragmentado, están en proceso de transición de decisiones *ad hoc* y poscatástrofe con respecto a los parámetros de las respuestas a emergencias hacia el desarrollo de paquetes programáticos *ex ante* y específicos para emergencias para ahorrar tiempo precioso en el período posterior a una emergencia. Además, en muchos países, la fragmentación de los programas de protección social con objetivos superpuestos, implementados por una gran cantidad de partes interesadas, dificulta la coherencia y secuencia de las diversas intervenciones protectoras y productivas, lo que finalmente resulta en un impacto reducido en la construcción de la resiliencia y los resultados de reducción de la pobreza, así como en niveles más altos de vulnerabilidad a los impactos a largo plazo.

Las diversas evaluaciones también han puesto de manifiesto la necesidad de que muchos países de LAC aumenten la velocidad con la que se realizan los pagos en momentos de shock y fomenten la inclusión financiera. Como se muestra en la *Figura 38*, la mayoría de los países evaluados experimentan retrasos

moderados en la extensión de la asistencia a nuevos beneficiarios a través de expansiones horizontales. Mientras que algunos países como Chile y Costa Rica confían en sistemas de pago técnicamente sólidos, los procesos administrativos prolongados a menudo obstaculizan el despliegue rápido de la asistencia. Por otro lado, otros países con sistemas de pago más incipientes como Granada y Belice están actualmente experimentando una transformación digital, lo que se espera permita un despliegue de asistencia más rápido y rastreable. La implementación de sistemas de pago innovadores podría ser obstaculizada por bajos niveles de inclusión financiera en algunos países (*Figura 39*). En tales contextos, es importante complementar la transformación digital de los pagos con esfuerzos de inclusión financiera, como en el caso de Perú, como medio para permitir la participación de los segmentos más pobres de la sociedad en actividades económicas formales y fortalecer la resiliencia contra los impactos financieros inculcando la cultura del ahorro y el seguro. Para este fin, la participación en el Programa de Apoyo a la Educación, el Empoderamiento y el Desarrollo (SEED) de Granada ahora depende de que los beneficiarios abran una cuenta bancaria, según lo estipulado por el gobierno, en un intento de incentivar la inclusión financiera entre los hogares más vulnerables del país.

Las inversiones en Mecanismos de Quejas y Reclamaciones (GRM, por sus siglas en inglés) son imperativas para garantizar la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas por las conmociones.

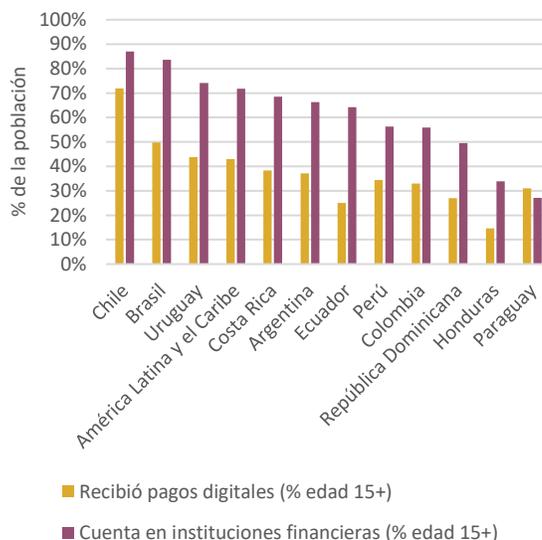
Deficiencias generalizadas en cuanto a los GRM han sido identificadas por diversas evaluaciones a nivel de país, especialmente debido a la ausencia de sistemas confiables de gestión de casos (SGC). Estos sistemas son enfoques estructurados y organizados para la gestión y resolución de quejas, preocupaciones y reclamaciones, que promueven la rendición de cuentas y mejoran la transparencia en la provisión de asistencia social. Mientras que los GRM formales para la protección social no existen en ciertos países de LAC, otros, como Costa Rica, han instituido líneas telefónicas específicas para programas, pero aún dependen principalmente de sistemas de citas y listas de espera para posibles beneficiarios. En Costa Rica, las listas de espera para posibles beneficiarios son mantenidas por el ministerio de línea de protección social (Instituto Mixto de Ayuda Social - IMAS) ya sea en papel o en formato Excel, sin ningún método automatizado para la resolución vinculado a plazos predefinidos. Este problema es particularmente visible a nivel subnacional y en momentos de crisis, donde la capacidad de los trabajadores sociales se ve afectada por las solicitudes continuas de asistencia en persona debido a la falta de efectividad del sistema de citas. Otros países como Honduras han realizado pruebas temporales sobre la importancia de depender de GRM en tiempos de emergencias, como en el caso del programa de Transferencia de Efectivo Condicional (TEC), Bono Vida Mejor, que se amplió verticalmente en respuesta a los huracanes Eta e Iota a finales de 2020. El programa, que ha sido descontinuado, también dependía de una página web para los beneficiarios y el público, quienes podían presentar quejas e informar sobre el uso indebido de la asistencia en tiempo real. Es importante integrar tales lecciones valiosas aprendidas en futuros esfuerzos de programación de protección social en Honduras e invertir en GRM respaldados por soluciones modernas de SGC.

Figura 38: ¿Qué tan rápido puede ampliarse un pago tras una emergencia?



Nota: Basado en las evaluaciones de pruebas de resistencia de Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. El gráfico fue creado con MapChart (<https://www.mapchart.net>).

Figura 39: Porcentaje de la población que tiene una cuenta en una institución financiera y que ha recibido pagos digitales (mayores de 15 años) por países seleccionados de América Latina y el Caribe.



Fuente: Base de datos Findex del Banco Mundial. 2021.

Programas y sistemas de prestación: Recomendaciones emergentes

Programas

- 1. Revisar las brechas y superposiciones en el sector de protección social y formular estrategias para abordarlas.** En contextos con sistemas de protección social incipientes y emergentes, es imperativo abordar la naturaleza fragmentada de los programas de protección social mediante la revisión de la estructura general del sector y la formulación de estrategias para aumentar la eficiencia y efectividad de la asistencia social. Este enfoque ayuda a promover niveles más altos de complementariedad y secuenciación de programas con objetivos de protección y productividad, mitigando así el impacto inmediato de las conmociones correlacionadas en el bienestar de los hogares.
- 2. Garantizar que los niveles de beneficios puedan cubrir una mayor proporción de las necesidades de consumo de los pobres y vulnerables.** Es pertinente para todos los países de ALC revisar la suficiencia de los beneficios de manera continua tanto para los programas de protección social de rutina como para las respuestas a los impactos, como un medio para igualar las tendencias

inflacionarias que afectan particularmente el poder adquisitivo de los dos quintiles inferiores de la población⁷⁸.

- 3. En muchos países de ALC, fortalecer los sistemas de Monitoreo y Evaluación (MyE) en el contexto de la PSA es esencial.** Los marcos robustos de MyE son cruciales para evaluar la efectividad de los programas de protección social, identificar brechas en la cobertura y refinar políticas para abordar mejor los desafíos y vulnerabilidades únicas dentro de la región.

Sistemas de prestación y pago

- 1. Intensificar las inversiones en Mecanismos de Quejas y Reclamaciones para programas de protección social de rutina y respuestas a conmociones por igual.** Específicamente, soluciones innovadoras para la introducción de Sistemas de Gestión de Casos, procesos estandarizados, mecanismos de apelación y sensibilización adecuada tanto para beneficiarios como para no beneficiarios pueden garantizar niveles más altos de transparencia y rendición de cuentas frente a la ciudadanía.
- 2. Combinar inversiones en la digitalización de sistemas de pago con intervenciones de inclusión financiera.** En países con sistemas de protección social más incipientes, se requieren más inversiones en sistemas de pago. Esto puede contribuir a la creación de una cadena de entrega de protección social más resiliente, especialmente en lo que respecta a la capacidad de habilitar la ejecución de expansiones horizontales fluidas en tiempos de impactos ambientales. En países con sistemas de pago ya consolidados, el enfoque debe centrarse en acelerar la transformación digital de esos sistemas, al mismo tiempo que se promueve la inclusión financiera, especialmente entre los segmentos más desatendidos de la sociedad. Este enfoque facilita el despliegue rápido de asistencia a través de transferencias digitales en tiempos de impactos ambientales y promueve la inclusión socioeconómica.

⁷⁸ Por ejemplo, en Honduras y la República Dominicana, los beneficios de asistencia social de rutina cubren menos de 10% de los gastos del hogar.

Datos e Información

Los sistemas de datos e información confiables son un requisito previo para el avance de la agenda de la PSA, ya que informan y permiten el despliegue de asistencia a las poblaciones afectadas por conmociones de manera rápida. Este bloque de construcción del marco de la PSA se centra en dos elementos funcionales clave: los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) y los Registros. Los sistemas de alerta temprana, alimentados por datos meteorológicos, sismológicos y oceanográficos, ofrecen una visión clave con respecto a los desastres naturales inminentes. Los SAT robustos vinculados a los sistemas de protección social existentes pueden permitir la toma de decisiones rápida e informada sobre riesgos con respecto al despliegue de respuestas a emergencias. Por otro lado, los registros son herramientas cruciales que ayudan a los gobiernos en la divulgación efectiva, la admisión de beneficiarios y la determinación de la elegibilidad potencial para una o más intervenciones de protección social⁷⁹. La *Tabla 4* resume los hallazgos de las evaluaciones a nivel de país de las pruebas de resistencia para el bloque de construcción de datos e información.

El avance de la protección social en ALC se debe en parte a las inversiones intensificadas e integración de tecnologías convergentes en registros sociales y sistemas de alerta temprana durante las últimas dos décadas. El papel de las tecnologías convergentes está demostrando ser cada vez más significativo en este bloque de construcción del marco de la PSA, como se demuestra, por ejemplo, por la difusión de análisis de datos e Inteligencia Artificial (IA) en sistemas de datos e información (por ejemplo, registros sociales), y la utilización de tecnologías geoespaciales de alta gama para sistemas de alerta temprana. La integración de tales tecnologías en apoyo de la protección social y la gestión del riesgo de catástrofes está creando nuevas oportunidades para los sectores, facilitando la resolución de problemas complejos y, en muchos casos, beneficiando la efectividad y precisión general de la provisión de asistencia⁸⁰. Consulte el *Recuadro 4* para obtener más información.

Tabla 4: Resultados de Stress Test - Sistemas de Datos e Información

	Sistemas de Emergencia Temprana	Registros	Datos e Información - General
Argentina	Emergente	Establecida	Emergente
Belice	Emergente	Incipiente	Incipiente
Brasil	Establecida	Establecida	Establecida
Chile	Establecida	Establecida	Establecida
Colombia	Incipiente	Establecida	Emergente
Costa Rica	Emergente	Establecida	Establecida

⁷⁹ Leite, P. George Karippacheril, T. Sun, C. Jones, T. & Lindert, K. 2017. Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note & Assessment Tool. Washington, D.C.: Banco Mundial.

⁸⁰ Bashir, Sajitha; Dahlman, Carl J.; Kanehira, Naoto; Tilmes, Klaus. (2021). *The Converging Technology Revolution and Human Capital: Potential and Implications for South Asia. South Asia Development Forum*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

República Dominicana	Establecida	Establecida	Establecida
Ecuador	Emergente	Establecida	Emergente
Honduras	Incipiente	Incipiente	Incipiente
México	Establecida	Emergente	Emergente
Panamá	Emergente	Emergente	Emergente
Paraguay	Incipiente	Incipiente	Incipiente
Perú	Incipiente	Emergente	Emergente
Uruguay	Establecida	Establecida	Establecida

Sistemas de Alerta Temprana: Resultados de Stress Test

Como se ilustra en la **Tabla 4**, basándose en los resultados obtenidos de las evaluaciones a nivel de país, muchos países de ALC necesitan aumentar las inversiones en el desarrollo de la capacidad de monitoreo y alerta de sus sistemas de Alerta Temprana (SAT), así como trabajar hacia su interoperabilidad con los programas nacionales de protección social. Además de evaluar la capacidad técnica de los sistemas de alerta temprana nacionales para monitorear y alertar sobre el inicio de desastres naturales, esta subsección de la evaluación *Stress Test* se relaciona con determinar la existencia de indicadores específicos de impactos ambientales y objetivos que puedan activar automáticamente el despliegue de asistencia intensificada.

Sistemas de Alerta Temprana: buenas prácticas de países específicos

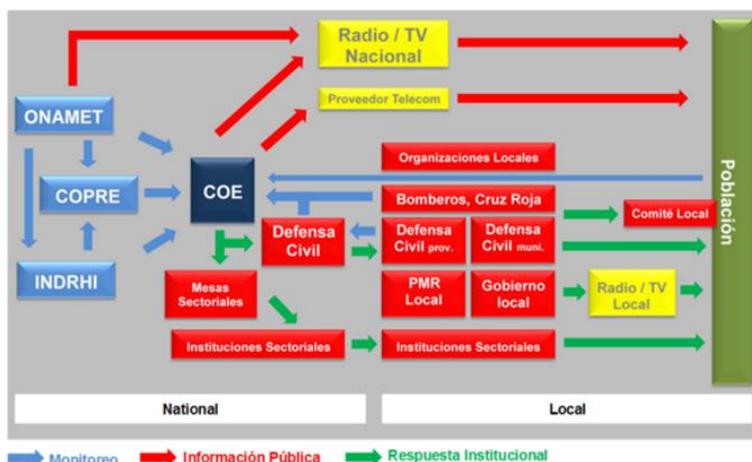
Dada la alta susceptibilidad de la región a una amplia gama de desastres naturales, varios países de ALC han tomado medidas progresivas para fortalecer sus respectivos Sistemas de Alerta Temprana (SAT). Sin embargo, el nivel de adaptabilidad de estos sistemas en muchos países evaluados sigue siendo subóptimo debido a diversos factores. Estos incluyen la fragmentación de las estructuras de los SAT y la falta de detonantes de objetivos y empíricos que puedan provocar fácilmente la declaración oficial de catástrofes. Además, en varios casos, los SAT están ubicados dentro de diferentes entidades de Gestión del Riesgo de Catástrofes (GRC), y la alineación y coordinación con los sectores de protección social no siempre son fluidas. Esta sección destaca el progreso realizado por los gobiernos de la República Dominicana y Costa Rica en el fortalecimiento de sus respectivas capacidades de SAT. También reconoce la importancia de los esfuerzos a nivel regional en el avance de los SAT en el Caribe.

República Dominicana

En la República Dominicana, el Sistema de Alerta Temprana (SAT) para eventos hidrometeorológicos cubre un amplio espectro de catástrofes, como sequías, tormentas tropicales, huracanes y sus impactos resultantes como desbordamientos de ríos, inundaciones, deslizamientos de tierra, inundaciones costeras y tormentas. El Comité de Emergencias Operativas (COE), equipado con información crucial de la Oficina Nacional de Meteorología (ONAMET), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRH) y el

Comité de Presas, evalúan estos eventos y distingue tres niveles de alerta: verde, amarillo y rojo. El Gobierno de la República Dominicana (GoDR) ha desarrollado Procedimientos Operativos Estándar (POE) para regular la cadena de alerta del SAT. De manera única, estos POE incluyen acciones no solo para la respuesta, sino también para el período entre una advertencia de evento potencial y el impacto, con tiempos y pasos específicos delineados para cada institución en cada etapa, como se ilustra en la *Figura 40*. Sin embargo, aunque el sistema emplea una categoría de advertencia simple de tres niveles para diversos riesgos hidrometeorológicos, esta simplicidad limita su capacidad para abordar los requisitos específicos de cada peligro de manera integral, lo que impide el establecimiento de disparadores precisos, tiempos y escalas de respuesta para cada tipo de evento.

Figura 40: La estructura del SAT de República Dominicana



Fuente: GIZ. Desarrollo Integrado de Sistemas de Alerta Temprana. Innovación a través de la Asociación.

En la República Dominicana, un índice de vulnerabilidad identifica a los beneficiarios en función de la vulnerabilidad socioeconómica y la exposición a riesgos naturales. El Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) fue introducido por el Gobierno de República Dominicana (GoDR) y vinculado a su registro gestionado por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) en 2014. El IVACC mejora los criterios para seleccionar hogares vulnerables al considerar su exposición a riesgos naturales y su vulnerabilidad socioeconómica. Este índice, informado por el Sistema de Alerta Temprana (SAT), evalúa la probabilidad de que un hogar sea afectado por fenómenos naturales, lo que apoya la formulación de estrategias de resiliencia y mitigación de riesgos y la asistencia posterior a los desastres para las poblaciones afectadas por la emergencia. Cubriendo 85.5% de la población del país, IVACC puede considerarse una herramienta significativamente valiosa para la identificación de beneficiarios, tanto para programas de rutina como para respuestas a emergencias⁸¹. Sin embargo, su principal desafío es actualizar los datos de vulnerabilidad socioeconómica, lo cual debería ocurrir cada cuatro años según el mandato de SIUBEN, pero enfrenta limitaciones debido a una serie de restricciones gubernamentales. Para abordar esto, SIUBEN está haciendo la transición a un Registro Social Universal, integrando registros

⁸¹ Banco Mundial. (2021b). Strengthening Social Protection Interventions for Disaster Preparedness and Response in the Dominican Republic (P164854): Summary of Outputs. Washington, D.C.: Banco Mundial Group.

administrativos para mejorar la identificación de hogares vulnerables e integrando datos satelitales en tiempo real para una mayor precisión y capacidades bajo la estrategia SIUBEN+⁸².

Costa Rica

Durante las últimas décadas, Costa Rica ha establecido un Sistema de Alerta Temprana (SAT) robusto y bien estructurado para hacer frente a su exposición a una amplia gama de fenómenos naturales recurrentes, incluidas inundaciones, ciclones, huracanes, deslizamientos de tierra, inundaciones costeras y sequías⁸³. Antes de las respuestas socioeconómicas a la pandemia de COVID-19 y la inflación, las respuestas a las conmociones han sido gestionadas y desplegadas típicamente por la autoridad de Gestión del Riesgo de Catástrofes (GRC) del país, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE). Entre sus diversas funciones, la CNE supervisa un SAT integral que no solo abarca conmociones fácilmente detectables, sino que también se extiende a las más elusivas, como terremotos y actividad volcánica. Esta intrincada red de SAT aprovecha varios mecanismos de monitoreo y alerta, incluido un sistema de radio comunitaria con más de 500 puestos de radio estratégicamente ubicados en todo el país, muchos de los cuales son gestionados en colaboración con otras instituciones, incluidas las del sector social⁸⁴. Además, la cooperación con las autoridades panameñas vecinas se extiende al monitoreo de ciudades fronterizas susceptibles a inundaciones recurrentes⁸⁵. La recopilación histórica de datos de SAT que abarca cuatro décadas constituye la base para la investigación sobre el impacto de las conmociones, incluidas las tasas de mortalidad y los daños económicos causados por desastres. Facilitada por roles institucionales claros, particularmente bajo el Instituto Meteorológico Nacional de Costa Rica (IMN), la recopilación y análisis de datos han sido consistentes a lo largo del tiempo en Costa Rica⁸⁶.

Figura 41: Barómetros de alerta temprana de incendios forestales en el sitio web meteorológico de Costa Rica ⁸⁷



⁸² Presidencia de Republica Dominicana. 2022. Proyecto sobre impacto Comunidades de Cuidados presentado por el SIUBEN es seleccionado entre 230 proyectos de América Latina y el Caribe. Publicado: 4/11/2022. Disponible en: <https://presidencia.gob.do/noticias/proyecto-sobre-impacto-comunidades-de-cuidados-presentado-por-el-siuben-es-seleccionado> (acceso: 9/21/2023)

⁸³ Además, el país es también sumamente vulnerable a erupciones volcánicas y terremotos, lo que ha llevado al establecimiento de estructuras de alerta temprana y redes de vigilancia comunitaria en todo el país.

⁸⁴ Consultations with the CNE in November 2022

⁸⁵ Consultations with CNE in November 2022

⁸⁶ IMN. Quiénes somos? Disponible en: <https://www.imn.ac.cr/web/imn/quienes-somos> (acceso: 9/21/2023)

⁸⁷ *Ibid.*

Fuente: IMN. *Sistema de alerta temprana de incendios forestales (SATIF): Conifor Costa Rica*. Disponible en: <https://www.imn.ac.cr/en/alerta> (acceso: 9/21/2023)

Si bien la CNE realiza evaluaciones de vulnerabilidad y riesgo centradas principalmente en posibles daños económicos, la abundancia de datos de SAT disponibles está llevando al GoCR a mejorar su capacidad técnica para cuantificar las poblaciones afectadas por las conmociones. Aunque Costa Rica no depende de detonantes automatizados de EWS para acciones de protección social, el país enfatiza el intercambio de información bien estructurado a través del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), responsable de convocar a instituciones y a la comunidad científica, así como de gestionar la colaboración gubernamental y no gubernamental en la prevención y respuesta a desastres. El Comité Técnico de Evaluación Climática del COE evalúa las magnitudes de las emergencias utilizando datos de SAT, definiendo posteriormente medidas de respuesta apropiadas, incluido un estado de emergencia. En última instancia, la declaración de un estado de emergencia o régimen de excepción recae en el poder discrecional del Poder Ejecutivo⁸⁸. Una vez que se ha declarado un estado de emergencia, los recursos pueden ser reasignados al Fondo Nacional de Emergencia. La estructura integral de SAT, el compromiso científico y la capacidad de respuesta institucional de Costa Rica subrayan el compromiso de la nación de minimizar el impacto de diversas conmociones naturales en el bienestar de sus ciudadanos.

Recuadro 3: Consorcio Regional de Sistemas de Alerta Temprana (REWSC, por sus siglas en inglés), un sistema regional de riesgos múltiples que abarca varias naciones del Caribe.

Varios países del Caribe están uniendo recursos y experiencia para fomentar la colaboración transfronteriza en los Sistemas de Alerta Temprana (SAT). Dado el carácter a menudo transfronterizo de las conmociones covariables recurrentes en la subregión del Caribe, el Consorcio Regional de Sistemas de Alerta Temprana (REWSC) ha sido establecido por la Agencia de Manejo de Emergencias por Desastres del Caribe (CDEMA) para trabajar hacia un SAT regional de riesgos múltiples que permita el intercambio de datos sin problemas y la interoperabilidad de SAT a través de las fronteras. La adopción de un enfoque regional para los SAT tiene el potencial de aprovechar las capacidades de los sistemas nacionales de los países, al mismo tiempo que sirve como una plataforma adecuada para mostrar las mejores prácticas que destacan el valor intrínseco del fortalecimiento de vínculos y sinergias entre los sectores de GRC y protección social⁸⁹.

El REWSC fortalecerá las sinergias de los actuales SAT en el Caribe. Esto incluye fomentar la colaboración y cooperación entre instituciones regionales y nacionales. Estas instituciones abarcan entidades especializadas en diferentes riesgos (por ejemplo, centros de investigación sobre cambio climático, agencias de salud pública, servicios meteorológicos y grupos de coordinación para riesgos costeros) o elementos importantes relacionados con GRC o advertencias (por ejemplo, organizaciones de GRC, agencias de telecomunicaciones). El REWSC también tiene como objetivo promover la estandarización de alertas para diferentes peligros y la armonización de mensajes clave, así como la promoción y adopción de nuevas tecnologías⁹⁰.

⁸⁸ Picado Rojas, Carlos. 2020. *La Declaración del Estado de Emergencia en Costa Rica: Aplicación del Régimen de Excepción*.

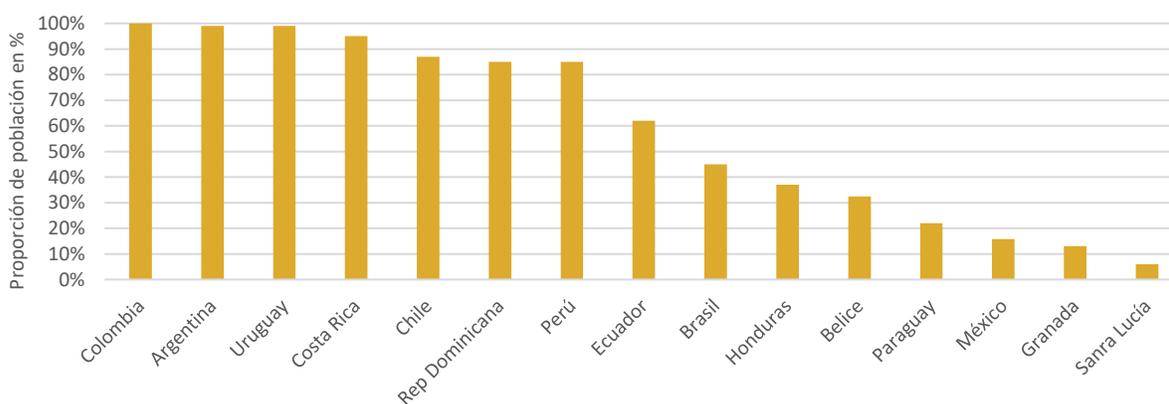
⁸⁹ CDEMA. (2019). *Términos de Referencia (TOR, por sus siglas en inglés): Consorcio Regional de Sistemas de Alerta Temprana (SAT)*.

⁹⁰ *Ibid.*

Registros: Resultados de Stress Test

Muchos países de ALC han invertido recursos significativos en la construcción de registros sociales con una amplia cobertura de sus poblaciones, como se destaca en los resultados de las diversas evaluaciones a nivel nacional. En varios de los países evaluados, la motivación para ampliar aún más la cobertura y las capacidades técnicas de sus registros se ha visto parcialmente impulsada por la pandemia de COVID-19 y las crisis en curso de alimentos y combustibles. Por otro lado, otros gobiernos en ALC aún no tienen registros sociales como tales, sino que se basan en bases de datos específicas de programas y sistemas de información para la gestión (SIG) a fin de canalizar sus respuestas socioeconómicas en momentos de impactos ambientales. Esta configuración generalmente no es ideal para el despliegue de todas las respuestas a conmociones, debido a la falta de interoperabilidad con otras bases de datos (por ejemplo, seguridad social, autoridad fiscal, telecomunicaciones y bases de datos humanitarias) que podrían expandir significativamente el alcance durante tales situaciones. Es imperativo aprovechar el impulso creado por la pandemia de COVID-19 y las crisis de alimentos y combustibles para seguir trabajando hacia el desarrollo de registros sociales en países que aún dependen de bases de datos de programas, y para continuar expandiendo la cobertura poblacional de los existentes para permitir respuestas empíricas y rápidas a las conmociones. Se proporciona una visión general actualizada de las tasas de cobertura de los registros sociales en países selectos de la región en la *Figura 42*.

Figura 42: Cobertura de población con registros sociales en países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración con base en Isik-Dikmelik (2022); Berner & Van Hemelryck (2021) y Parte 2 de las evaluaciones de Stress Test.

Registros: Buenas prácticas de países específicos

Esta sección presenta el bien establecido Registro Social de Hogares en Chile, que a lo largo de los años ha obtenido beneficios a partir de la pionera de soluciones tecnológicas para agilizar la recolección de datos después de las conmociones, y el Registro Social en Ecuador que ha sido significativamente mejorado para gestionar mejor los riesgos asociados con la amplia gama de conmociones covariables a las que está expuesto el país.

Chile

Chile se apoya en sistemas sólidos de gestión de datos e información para respuestas a conmociones, lo que permite la pronta identificación y selección de beneficiarios elegibles en tiempos de crisis. A lo largo de los años, Chile ha hecho consistentes esfuerzos para desarrollar su Sistema Integrado de Información Social (SIIS) y su Sistema de Información Social en Emergencias (SISE)⁹¹, ambos gestionados por el MDSF⁹². Además, el MDSF también administra el Registro Social de Hogares (RSH), que cubre más del 87% de la población del país⁹³. El RSH contiene información sobre hogares e individuos, incluyendo sus ingresos, activos y características socioeconómicas. A través de la aplicación del Índice Socioeconómico (CSE), los hogares se clasifican en siete categorías de vulnerabilidad y se seleccionan para una serie de programas y beneficios rutinarios, como se ilustra en la *Figura 43*⁹⁴. Aunque es un recurso excelente, se han reportado problemas respecto a la calidad de los datos de entrada debido a la dependencia del RSH en datos autorreportados, lo que a su vez ha dificultado que el registro capture las necesidades cambiantes de los hogares con el tiempo.

Figura 43: La clasificación del ESC de los hogares



Fuente: Universidad de Chile. Registro Social de Hogares. Disponible en: <https://uchile.cl/presentacion/vicerrectoria-de-asuntos-estudiantiles-y-comunitarios/direccion-de-bienestar-y-desarrollo-estudiantil/becas-y-beneficios/registro-social-de-hogares> (accessed 09/28/2023)

El RSH forma parte del Registro de Información Social (RIS), que se introdujo en 2018 como parte de los esfuerzos del Gobierno de Chile para modernizar sus plataformas y herramientas de protección social. El RIS está diseñado para ser accesible a una amplia gama de instituciones públicas debido a acuerdos de interoperabilidad entre ministerios del gobierno central y autoridades gubernamentales subnacionales. Estos niveles elevados de interoperabilidad otorgan al RIS un alto grado de flexibilidad y versatilidad, convirtiéndolo en un instrumento poderoso para programas de protección social rutinarios, pero también para respuestas a conmociones, gracias a las herramientas FIBE y FIBE(H).

Estas herramientas comprenden encuestas que permiten la recolección de datos de personas o familias afectadas por conmociones o daños socioeconómicos y que requieren asistencia inmediata. Las herramientas FIBE y FIBE(H) han sido fundamentales para promover la toma de decisiones informada sobre el riesgo en relación con la modalidad de transferencia y la duración de las respuestas socioeconómicas posteriores a desastres. Al mismo tiempo, permiten evaluaciones rápidas posteriores a

⁹¹ La Resolución Ministerial 312 de mayo de 2020 del Gobierno reemplaza la Unidad de Sistema Integrado de Catastro Social en Emergencia (SICE) de la Subsecretaría de Servicio Social por el Sistema de Información Social en Emergencia (SISE).

⁹² Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Unidad Sistema Integrado de Información Social. (2023). *Sistema Integrado de Información Social – SIIS*. Página web oficial.

⁹³ Datos internos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social en mayo de 2023.

⁹⁴ Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Instituto de Previsión Social (IPS). (Nov. 2022). *Registro Social de Hogares (RSH)*. ChileAtiende. Página web oficial.

desastres, que ayudan a determinar el tipo de asistencia requerida a nivel de hogar y pueden facilitar la actualización de los datos existentes a nivel de hogar dentro del RSH para reflejar cambios en el bienestar socioeconómico como resultado de un impacto covariable. La información recopilada a través del FIBE(H) se comparte con los trabajadores de extensión designados del MDSF responsables del mantenimiento del RSH a nivel subnacional. Si bien el establecimiento del RIS ha permitido el despliegue rápido de expansiones horizontales en momentos de impactos ambientales, la variada calidad de datos de otras bases de datos propiedad del gobierno puede afectar significativamente la calidad del direccionamiento y selección de beneficiarios.

El MDSF, en colaboración con otros actores del Gobierno de Chile como la Autoridad de GRC chilena (Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres - SENAPRED), está llevando a cabo esfuerzos activos para idear mecanismos para la incorporación permanente de datos de vulnerabilidad a las conmociones en el RSH. El Gobierno de Chile ha comenzado recientemente a producir una gran cantidad de datos de alerta temprana y vulnerabilidad a las conmociones de manera regular que podrían beneficiar el direccionamiento y la selección de beneficiarios para programas sociales rutinarios, un área importante de trabajo en vista de posibles futuras conmociones covariables. La introducción del índice CSE para identificar grupos y áreas propensas a conmociones es crucial desde una perspectiva de adaptación al cambio climático, ya que puede mitigar el impacto de las emergencia en el bienestar socioeconómico de los hogares afectados por desastres al construir activamente su resiliencia y capacidad adaptativa con anticipación.

Ecuador

La evaluación *Stress Test* en Ecuador ha destacado debidamente el creciente papel desempeñado por el Registro Social en guiar eficazmente la admisión, registro y determinación de la elegibilidad de los hogares para los programas de protección social, especialmente gracias al mejoramiento de su índice existente de bienestar socioeconómico⁹⁵. La pandemia de COVID-19 ha puesto a prueba recientemente la versatilidad del Registro Social, demostrando la importancia de continuar desarrollando la confiabilidad y cobertura de esta herramienta, lo cual es crucial desde una perspectiva de la PSA, especialmente a la luz de la exposición del país a una amplia gama de conmociones covariables. Mientras que, en el momento del terremoto de 2016, el Registro Social no se consideraba lo suficientemente versátil como para respaldar una respuesta a un impacto a gran escala, la pandemia de COVID-19 cambió por completo su importancia en las respuestas a las conmociones. Gracias a los incansables esfuerzos de expansión de cobertura, el Registro Social ha logrado ahora una cobertura de 2.9 millones de hogares en todos los quintiles de ingresos de la población en su sistema (equivalente a aproximadamente 11 millones de personas⁹⁶, o 62% de la población total)⁹⁷, con una cobertura predominantemente mayor en áreas urbanas (64%).

El Gobierno del Ecuador tiene como objetivo lograr una cobertura total de su población a través de datos administrativos mediante la introducción del Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS). Con este fin, el RIPS es un sistema de información que integra diversas bases de datos de diferentes instituciones y programas para un mejor enfoque y una mejor supervisión, como se ilustra en la *Figura 44*. Esta inversión es clave desde una perspectiva de PSA, ya que se espera que allane el camino para la creación de un Registro Único de Beneficiarios (RUB). Además, en respuesta a la necesidad de protocolos

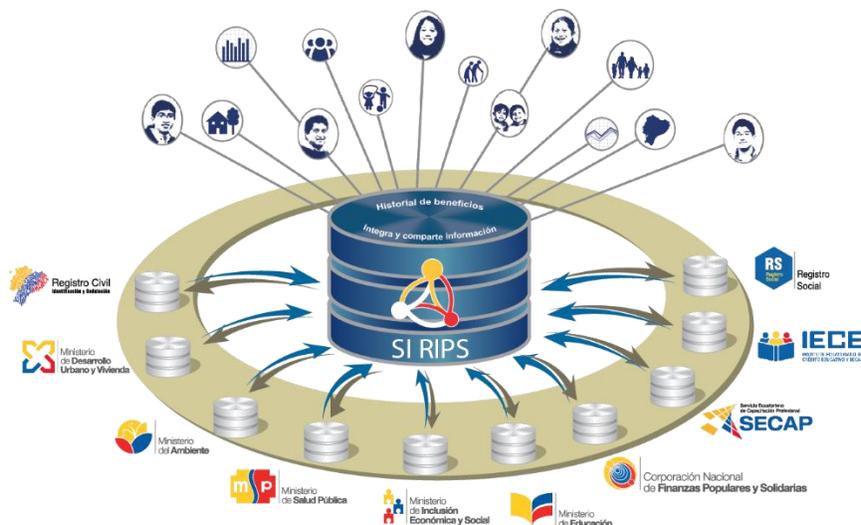
⁹⁵ Banco Mundial. 2019. *Ecuador - Social Safety Net Project*.

⁹⁶ Datos internos del MIES – noviembre 2022

⁹⁷ El tamaño promedio del hogar en Ecuador es de 3.8 personas.

más sólidos para sistematizar la actualización de registros en el Registro Social, el Gobierno del Ecuador ha piloteado el Modelo de Actualización Permanente, que promueve la sistematización de la recopilación permanente de información entre las instituciones públicas⁹⁸.

Figura 44: La estructura del RIPS



Fuente: Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil. *La información del Registro Interconectado de Programas Sociales es ahora más accesible*. Disponible en: <https://www.infancia.gob.ec/la-informacion-del-registro-interconectado-de-programas-sociales-es-ahora-mas-accesible/> (acceso: 09/28/2023)

Se espera que la implementación completa del RIPS permita la ejecución fluida de expansiones horizontales en respuesta a conmociones en Ecuador, gracias a una mayor interoperabilidad entre las bases de datos de diversas instituciones. Actualmente, algunas de las bases de datos más prominentes utilizadas para la respuesta a las conmociones incluyen el Registro Único de Afectados y Damnificados (RUAD), que fue creado ad hoc para guiar la implementación de la respuesta al terremoto de 2016 y está bajo la autoridad ecuatoriana de GRC (Secretaría de Gestión de Riesgos – SNGRE). El RUAD contiene la información de los hogares que fueron enumerados durante las evaluaciones rápidas posteriores a la catástrofe (Evaluación Inicial de Necesidades – EVIN). Dada la necesidad de crear vínculos entre los datos de los sectores de protección social y gestión del riesgo de desastres, y en línea con los incansables esfuerzos del Gobierno del Ecuador para promover la interoperabilidad de las bases de datos, en 2022 se firmó un acuerdo tripartito de intercambio de datos entre el MIES, la Unidad de Registro Social y el SNGRE⁹⁹. Cabe destacar que, a pesar de los loables esfuerzos del Gobierno del Ecuador para promover la interoperabilidad de las bases de datos, los actores no estatales que participan en actividades de protección social y respuesta a emergencias en Ecuador enfrentan desafíos para acceder a los datos del Registro Social. Esto se debe en parte a las estrictas leyes de privacidad de datos en Ecuador, que regulan el intercambio de información personal sensible¹⁰⁰. Se espera que la implementación completa del RIPS vaya acompañada de disposiciones legales para garantizar vínculos entre las transferencias de efectivo humanitarias implementadas por actores no estatales y los sistemas de protección social en Ecuador.

⁹⁸ Consultas con el MIES.

⁹⁹ Hasta marzo de 2023, el acuerdo tripartito aún no se había puesto en práctica.

¹⁰⁰ Gobierno del Ecuador. 2012. *Constitución de la República del Ecuador*: Título II, Cap. 5, Artículo 66, n. 19 y n. 21.

Recuadro 4: Tecnologías Convergentes en Apoyo a la Protección Social en ALC

Cada vez más países en ALC comienzan a adoptar tecnologías convergentes para apoyar la entrega de protección social. Las tecnologías convergentes se refieren a la fusión de varias soluciones tecnológicas para resolver problemas complejos. En el contexto del área fundamente de PSA, Sistemas de Datos e Información, tecnologías convergentes como la Inteligencia Artificial (IA) y Big Data pueden apoyar eficazmente la entrega de apoyo en protección social eficiente y personalizada, y en última instancia contribuir al desarrollo del capital humano¹⁰¹. Varios países de ALC están a la vanguardia de los esfuerzos para introducir tecnologías convergentes en sus sistemas de datos e información. Por ejemplo, Ecuador, Costa Rica y Colombia han estado introduciendo formas de IA como el Aprendizaje Automático en sus registros sociales como medio para minimizar los errores de exclusión e inclusión, mejorar la calidad de los datos y verificar la precisión de la información. La aplicación de tales tecnologías en los registros sociales tiene el potencial de estandarizar los datos, haciéndolos consistentes y confiables. Desde una perspectiva de focalización, la analítica predictiva es particularmente útil para prever variaciones en el bienestar socioeconómico de los hogares, informando así la identificación de nuevos grupos vulnerables y la exclusión de hogares no elegibles¹⁰².

La pandemia se convirtió en un acelerador inesperado del uso de tecnologías convergentes en el sistema de protección social de Brasil. El Gobierno brasileño lanzó el programa de transferencia de efectivo de emergencia, *Auxílio Emergencial*, en 2020 para mitigar los impactos sociales y económicos causados por la pandemia de COVID-19. La entrega de la ayuda fue asignada a dos empresas estatales: Dataprev (encargada de procesar las solicitudes al programa y verificar la elegibilidad) y Caixa Econômica Federal (encargada de pagar el beneficio). Uno de los canales de entrada al programa fue a través de una aplicación en la cual los brasileños podían ingresar sus credenciales y solicitar. En total, la aplicación obtuvo 115 millones de descargas¹⁰³. Dataprev adoptó tecnologías de Big Data y desarrolló una gran base de datos analíticos para determinar la elegibilidad de varios millones de solicitantes y verificar su información en varios registros administrativos. Esta experiencia es un buen ejemplo de cómo la tecnología puede permitir eficiencia y agilidad para los gobiernos al resolver necesidades complejas¹⁰⁴. *Auxílio Emergencial* fue la mayor transferencia de ingresos en la historia de Brasil considerando el número de beneficiarios, alcanzando al 55.6% de la población y convirtiéndose en una de las respuestas más ágiles a nivel mundial¹⁰⁵.

Ante la exposición de la región a una amplia gama de impactos covariables, es imperativo priorizar la integración de datos de vulnerabilidad y exposición a impactos en los registros sociales. La utilización de fuentes de datos novedosas puede, de hecho, ayudar a mejorar la precisión del targeting para las iniciativas gubernamentales con objetivos de resiliencia social y adaptación al cambio climático, así como para las respuestas a los impactos.

Cabe destacar que la integración de fuentes de datos novedosas y tecnologías convergentes presenta una serie de desafíos inherentes, incluidas preocupaciones relacionadas con la privacidad de los datos y la ética; la exclusión potencialmente injusta de grupos vulnerables y específicos de la sociedad (por ejemplo, migrantes, hogares empleados en el mercado laboral informal, etc.) y problemas de transparencia derivados de la complejidad de dichas tecnologías.

Sistemas de Datos e Información: Desafíos persistentes

Las evaluaciones a nivel de país en ALC han destacado una serie de debilidades relacionadas con los sistemas de alerta temprana y los registros. Una de las principales debilidades relacionadas con los SAT es la fragmentación de sus diversas funciones, lo que conduce a flujos de información relacionada con desastres desarticulados y, en última instancia, obstaculiza la eficiencia y efectividad de los esfuerzos de preparación y respuesta multisectorial. Trabajar hacia sistemas de alerta temprana centralizados y multi-amenaza puede permitir la consolidación de fuentes de datos y la racionalización de la difusión de datos, lo que en última instancia permite respuestas oportunas a una amplia gama de emergencias covariadas.

Varias debilidades han sido subrayadas por las evaluaciones *Stress Test* en relación a los registros. Entre estas debilidades, se han identificado problemas relacionados con la calidad de los datos en los registros, tanto debido a la falta de protocolos de actualización de datos como a la falta de mecanismos adecuados de aseguramiento de la calidad de datos (por ejemplo, mecanismos de filtrado para los datos de entrada). Como se ilustra en la *Figura 45*, una parte significativa de los países todavía lucha con la actualización regular de los datos de los hogares beneficiarios en sus respectivos registros o bases de datos. En el caso de Costa Rica, esto se observó durante la respuesta socioeconómica a la inflación 2022-23 (Bono Inflación), que mostró desafíos significativos en la extensión efectiva de la asistencia a los beneficiarios seleccionados debido a la falta de datos actualizados de los hogares en el SINIRUBE¹⁰⁶. Además, en Costa Rica, a pesar de su Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), alta interoperabilidad entre sectores y su cobertura casi universal, aún faltan estrategias de filtrado efectivas que puedan salvaguardar la calidad de los datos ingresados. Este problema, que también se ha observado en otros países evaluados, puede atribuirse a la ausencia de protocolos internos automatizados para la actualización de los registros de hogares, lo que puede tener repercusiones significativas en la equitativa selección y orientación de beneficiarios para programas sociales.

¹⁰¹ Bashir et al. (2021).

¹⁰² Banco Mundial. (2023a). *Estado del arte de los registros sociales en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial Presentation (9/19/2023)

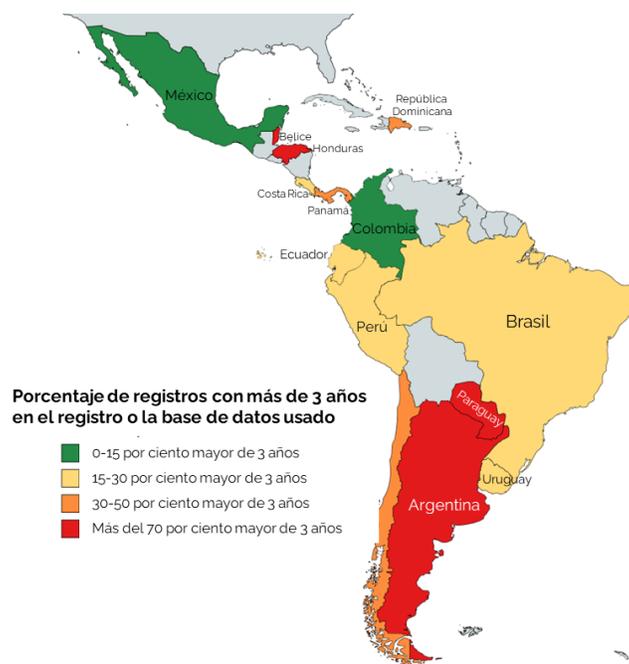
¹⁰³ G2Px. (2021). *Brazil's Auxilio Emergencial: How digitization supported the response to COVID-19*. Banco Mundial presentation held on 12/15/2021. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/events/2021/12/15/Brazils-Auxilio-Emergencial#3> (accessed 9/28/2023)

¹⁰⁴ Ronqui, R. M., Oliveira, T. C. de S., da Silva, A. L. B., Brandão, C. E., da Silva, R. R., Helouani, W. B., Lara, T., & Francisco, E. de R. (2023). *COVID-19 emergency aid: how the Brazilian government used social big data analytics to give economic support and protect vulnerable citizens*. *Revista Contemporânea*, 3(8), 12537–12560.

¹⁰⁵ Banco Mundial. (2021a).

¹⁰⁶ Consultas con el IMAS.

Figura 45: Porcentaje de registros con más de 3 años en el registro o la base de datos usado



Nota: Elaboración con base en evaluaciones *Stress Test* realizadas en Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. El gráfico se creó con MapChart (<https://www.mapchart.net>).

Numerosos países en la región aún dependen de bases de datos dedicadas a programas para respaldar la implementación de respuestas a las conmociones. Como se mencionó anteriormente, poder confiar en registros sociales sólidos mejora significativamente la cadena de suministro de protección social receptiva a los impactos. Como se observó durante la pandemia de COVID-19, varios gobiernos sin registros consolidados se vieron obligados a construir un registro *ad hoc* para permitir la implementación de sus respuestas socioeconómicas. En Paraguay, por ejemplo, una iniciativa tan masiva retrasó la implementación de la asistencia y subrayó la necesidad de acelerar los esfuerzos hacia el despliegue completo del Registro Social de Hogares (RSH) en el país. Similar al contexto paraguayo, varios países del Caribe, como Santa Lucía, también están trabajando en el establecimiento de registros sociales, una inversión importante que tiene el potencial de revolucionar la naturaleza de la protección social y las respuestas a los impactos en tales contextos.

Datos e Información: Recomendaciones emergentes

Sistemas de Alerta Temprana

- 1. Desarrollar sistemas de alerta temprana centralizados y multi-amenazas (SAT).** En países con sistemas incipientes y emergentes, existe una clara necesidad de abordar la naturaleza fragmentada de los sistemas de alerta temprana trabajando hacia sistemas centralizados y multi-amenazas que permitan la implementación de respuestas a los impactos de conmociones basadas en el riesgo para una serie de emergencias covariadas conocidas. La centralización de las funciones de los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) también puede allanar el camino para la creación de vínculos más estrechos entre los sectores de gestión del riesgo de catástrofes y protección social en muchos contextos. Los Sistemas de Alerta Temprana eficientes y efectivos también deben centrarse en las personas.
- 2. Realizar evaluaciones regulares de vulnerabilidad al riesgo.** Las evaluaciones a nivel nacional han subrayado la necesidad de inversiones en la capacidad técnica gubernamental para llevar a cabo periódicamente evaluaciones realistas y relevantes de la vulnerabilidad al riesgo que puedan generar evidencia sobre los impactos directos e indirectos de las emergencias en el bienestar socioeconómico de la población. El Banco Mundial y otros socios de desarrollo están bien posicionados para seguir asistiendo a los países con diferentes niveles de madurez en protección social en la región en la integración efectiva de soluciones tecnológicas que se pueden aprovechar para mejorar sus capacidades de alerta temprana, desde la predicción del riesgo de emergencias hasta la detección temprana.
- 3. Trabajar hacia detonantes de alerta temprana objetivos legalmente reconocidos.** En la mayoría de los contextos, es importante abordar de manera efectiva la falta de disparadores objetivos y desarrollar parámetros y umbrales para todas las conmociones conocidas en cualquier contexto dado que puedan desencadenar la implementación automatizada de asistencia a través de canales de protección social, sentando así las bases para la adopción de detonadores de alerta temprana objetivos legalmente reconocidos vinculados a los sistemas de protección social y gestión del riesgo de catástrofes (GRC). Esta brecha no debe ser abordada únicamente por la comunidad científica, sino que debe ser respaldada por sólidos acuerdos institucionales intergubernamentales, incluyendo a las instituciones públicas involucradas en los Sistemas de Alerta Temprana (SAT).

Registros

- 1. Implementar acciones para mejorar la calidad de los datos en todos los contextos,** incluyendo (i) protocolos estándar para la recolección y actualización de datos de hogares, (ii) reglas y protocolos claros para el intercambio de datos entre instituciones, y (iii) estrategias para garantizar la privacidad de los datos de los beneficiarios. Trabajar en pro de datos confiables y de alta calidad puede fomentar la rendición de cuentas, la equidad y la eficacia en la entrega de apoyo de protección social.

2. **Para países con sistemas de protección social incipientes y emergentes que aún dependen de registros de beneficiarios, será importante comprender los beneficios de la transición hacia registros sociales más integrales** que sirvan para más de un programa y que estén integrados con capas complementarias de datos (es decir, impuestos, seguridad social, identificación nacional, gestión de riesgos de catástrofes, etc.). La transición de registros de beneficiarios a registros sociales puede ser impulsada mediante la promoción de intercambios de conocimientos entre países del sur (ICPS) y cooperación bilateral. Teniendo en cuenta el gran número de registros sociales avanzados en la región, los países con sistemas de datos e información incipientes podrían aprender lecciones valiosas de sus pares regionales.
 3. En la mayoría de los países evaluados, trabajar en la **integración de índices de vulnerabilidad ante conmociones climáticas en sus registros sociales** es un área importante de trabajo que podría ayudar a promover la selección informada por riesgos dentro del marco tanto de los programas de protección social rutinarios como de las respuestas a emergencias.
 4. **Explorar activamente el potencial de introducir tecnologías convergentes en los registros sociales de países con sistemas de protección social más maduros.** Construyendo sobre las lecciones aprendidas emergentes de los países de ALC que han incorporado IA, como el aprendizaje automático, en sus registros sociales, es pertinente aumentar la innovación y la precisión de las métricas de los registros sociales. Sin embargo, es importante no perder de vista las profundas disparidades existentes en la región y la necesidad de depender de estrategias adecuadas para conectarse con individuos y hogares como un medio para obtener una mejor comprensión de sus necesidades y desafíos específicos.
-

Financiación

El impacto del cambio climático asociado con altos riesgos de desastres naturales, junto con otros impactos covariantes, puede generar volatilidad fiscal que resulta en una creciente carga sobre el gasto público y privado debido a gastos repentinos e inesperados requeridos durante y tras un desastre¹⁰⁷. Además, existe una responsabilidad implícita por parte de los gobiernos de proteger y apoyar a los más vulnerables en situaciones posteriores a un desastre. Por lo tanto, las respuestas efectivas de la Protección Social Adaptativa (PSA) tras un desastre requieren poder confiar en arreglos de financiación consolidados, incluyendo financiación predecible, políticas sólidas, marcos legales e institucionales y una capacidad técnica adecuada en el país para movilizar recursos adecuados para una respuesta oportuna y efectiva después de una emergencia covariada.

Financiación: Resultados de Stress Test

Los resultados de la *Stress Test* realizada en ALC muestran que el bloque de finanzas es el más débil, con la mayoría de los países obteniendo calificaciones de "incipiente" o "emergente" (Tabla 5). La evaluación del área de financiación se centra en analizar la capacidad de los gobiernos en cuatro aspectos: la existencia de una estrategia nacional, política o legislación que establezca compromisos para la financiación del riesgo de catástrofes; la capacidad para analizar y modelar las posibles implicaciones financieras de las emergencias; tener mecanismos de financiación o transferencia de riesgos para garantizar una respuesta oportuna ante emergencias, y la existencia de sistemas o mecanismos que se puedan utilizar para intervenciones de la Protección Social Adaptativa (PSA)¹⁰⁸.

En la mayoría de los países de la región, se han establecido algunos compromisos legislativos o financieros para financiar la respuesta ante desastres. Algunos tienen políticas de financiación del riesgo de catástrofes (FRC) para asesorar sobre el uso estratégico de instrumentos financieros y la gestión financiera pública para una respuesta rentable. Además, algunos países cuentan con instrumentos de financiación destinados a la respuesta de la Protección Social Adaptativa (PSA) ante impactos de baja intensidad o para permitir la ampliación de los sistemas existentes para responder a la emergencia. Sin embargo, la cantidad está limitada a eventos de menor escala que tienen una ampliación regular y la movilización de financiación adicional requerido suele retrasarse. En cuanto a los sistemas o mecanismos que pueden utilizarse para la Protección Social Adaptativa (PSA), no existe una tendencia específica. Si bien todos los países tienen algunos sistemas o mecanismos de distribución en línea con el sistema de protección social, solo Brasil, República Dominicana y Perú se benefician de sistemas adecuados para desembolsar y conciliar el gasto hasta el nivel de los beneficiarios. Excepto Honduras (que no tiene capacidad para analizar las posibles implicaciones financieras de los impactos), todos los países tienen una capacidad "incipiente" o "emergente" en términos de analizar las posibles implicaciones financieras de los impactos ambientales.

¹⁰⁷ Cubas, Diana; Gunasekera, Rashmin; Humbert, Thibaut. (2020). *Disaster Risk Finance for Adaptive Social Protection*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

¹⁰⁸ Banco Mundial. (2021c).

Tabla 5: Resultados de Stress Test – Financiación

	Puntaje general
Argentina	Consolidado
Belice	Emergente
Brasil	Emergente
Chile	Emergente
Colombia	Emergente
Costa Rica	Incipiente
República Dominicana	Emergente
Ecuador	Incipiente
Honduras	Incipiente
México	Emergente
Panamá	Incipiente
Paraguay	Incipiente
Perú	Consolidado
Uruguay	Emergente

Entre los cuatro aspectos de financiación analizados por las evaluaciones *Stress Test*, el más sólido está relacionado con la presencia de un marco legal o político o una estrategia de la financiación del riesgo de catástrofes (FRC) que se dirige a acciones de Protección Social Adaptativa (PSA). En Brasil, los instrumentos de financiación suelen formar parte de programas a gran escala del gobierno federal, que tienen como objetivo reducir la pobreza y promover la inclusión social, y que, por lo tanto, llegan a comunidades expuestas a riesgos de desastres. En 2012, la Ley 12608 estableció la Política Nacional de Protección y Defensa Civil que define los roles de la Unión, los estados y los municipios para la Reducción del Riesgo de Catástrofes (RRC). En Honduras, el Ministerio de Finanzas publicó en 2020 una nueva Estrategia para la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres que tiene como objetivo fortalecer la resiliencia fiscal y la capacidad de respuesta financiera al riesgo de desastres asociados con peligros naturales, efectos adversos del cambio climático y emergencias de salud pública, y consta de cinco áreas prioritarias de acción para la gestión financiera del riesgo de desastres¹⁰⁹. En otros países donde este aspecto aún está en una etapa incipiente, como Colombia, el GoCO ha trabajado durante las últimas décadas en el diseño de una política para la gestión financiera pública para la GRC, identificando políticas

¹⁰⁹ Ministerio de Finanzas de Honduras (SEFIN), 2020.

relevantes para mejorar la gestión general de los pasivos contingentes y apoyar tanto la estabilidad macroeconómica como la armonía y el equilibrio fiscal¹¹⁰.

A pesar de las brechas existentes en la capacidad de los países para analizar los posibles costos de los impactos, la mayoría de los países han avanzado significativamente. En República Dominicana, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) tiene la capacidad de analizar y modelar las posibles implicaciones financieras de los impactos covariantes. El MEPYD fue responsable de las estimaciones financieras que respaldaron la transferencia de efectivo de emergencia Quédate en Casa durante la pandemia de COVID-19 y ha llevado a cabo estimaciones financieras de las implicaciones de costos para algunos impactos en asociación con el Banco Mundial¹¹¹. En Paraguay, si bien el gobierno continúa ampliando su capacidad técnica para modelar el impacto económico de los impactos, en 2019 se desarrollaron estudios por parte de la Dirección Nacional de Cambio Climático para modelar las posibles implicaciones de costos de los principales impactos covariantes a los que está expuesto el país.

Si bien solo dos países han establecido instrumentos financieros destinados a la respuesta de la Protección Social Adaptativa (PSA) a los impactos, todos los países cuentan con algunos instrumentos que podrían contribuir a cubrir el costo de la ampliación de la asistencia en el período posterior a los impactos. Por ejemplo, el Fondo de Solidaridad y Protección Social (SSPF) en Honduras está capitalizado por impuestos a las ventas y busca garantizar financiación para la protección social y la generación de ingresos. Sin embargo, el nivel de capitalización es limitado; generalmente se requiere financiación adicional para eventos de impacto más grandes, y los diferentes procesos necesarios para la autorización y acceso tanto al fondo existente como a otras fuentes de financiación hacen que el proceso de llegar a los beneficiarios sea lento¹¹². El SSPF ha sido complementado con inversiones de agencias como el Banco Mundial, incluida una Opción de Desembolso Diferido por Catástrofe (CAT-DDO) aprobada en abril de 2020 por 119 millones de dólares, sin embargo, esto aún no fue suficiente para cubrir el costo de la respuesta a la pandemia¹¹³. Otras fuentes de financiación fueron obtenidas por el gobierno para financiar la expansión horizontal después de Eta e Iota, como un préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica. En Paraguay, la mayor parte de la financiación de contingencia en el Fondo Nacional de Emergencia (FONE) está destinado a la primera respuesta (asistencia alimentaria de emergencia, refugio, etc.) y la rehabilitación de activos, y no para la Protección Social Adaptativa (PSA). Sin embargo, en respuesta a la pandemia de COVID-19, las dos respuestas socioeconómicas dirigidas por el gobierno fueron financiadas a través del FONE. Esto sienta un precedente y allana el camino para un potencial replanteamiento del papel de la protección social en la respuesta a emergencias. Los municipios y gobiernos locales tienen una línea presupuestaria para financiación de emergencia, que se considera flexible, pero su desembolso no siempre está informado de manera consistente por análisis empíricos.

Todos los países cuentan con sistemas o mecanismos que pueden no haber sido establecidos para la Protección Social Adaptativa (PSA), pero que podrían utilizarse para este fin si fuera necesario. Actualmente, en Honduras, el programa TEC e incluso la Política de Protección Social consideran su implementación como respuesta a los impactos. Si bien no existen plazos o una estrategia definida a seguir

¹¹⁰ Entrevista con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de Colombia.

¹¹¹ Entrevista con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD).

¹¹² Entrevista SEDIS, entrevista BANHPROVI, 2022.

¹¹³ Banco Mundial. (2021).

en caso de un impacto, el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI) tiene la capacidad para gestionar la distribución de beneficios en efectivo y la conciliación del gasto para reaccionar ante un impacto de manera oportuna. Sin embargo, se requieren procedimientos claros para la distribución de recursos. Por otro lado, en Paraguay, que obtuvo una calificación de 'incipiente' en el bloque de Finanzas, el Ministerio de Hacienda emitió bonos soberanos por valor de 1 mil millones de dólares con un plazo de diez años y un rendimiento del 4.95% para financiar un paquete de estímulos para su población para responder a los impactos económicos de la pandemia. Estos bonos se utilizaron principalmente para modernizar la infraestructura de salud del país (especialmente para la preparación para pandemias) para neutralizar la amenaza causada por la pandemia y para financiar los esquemas temporales de protección social Ñangareko y Pytyvõ. Esta financiación fue complementada con préstamos del Banco Mundial y préstamos de emergencia a través del instrumento de financiación rápido del Fondo Monetario Internacional¹¹⁴. La utilización exitosa de dicho instrumento de financiación en tiempos de impactos ambientales allana el camino para la adopción potencial de instrumentos de FRC vinculados a los sistemas de protección social.

En lo que respecta a la financiación para la protección social, los gobiernos han comenzado a abordar la presupuestación para la protección social como un aspecto de la financiación del riesgo de catástrofes (FRC) y buscan tomar decisiones financieras basadas en predicciones cuantificables de riesgo y gastos proyectados para la protección social. El análisis y los datos sobre pasivos contingentes relacionados con la protección social han mejorado y han permitido el desarrollo de productos de transferencia de riesgos basados en el mercado o incluso análisis de costos y beneficios más sofisticados en cuanto a la reducción del riesgo de catástrofes para poblaciones vulnerables versus planes para respuestas a emergencias ambientales. Además, se han observado avances e innovaciones en cuanto al seguro de protección de medios de vida. Por ejemplo, el Programa de Protección de Medios de Vida se probó en el Caribe bajo el CCRIF y desde entonces ha sido modificado y vuelto a comercializar, pero fue el catalizador para que las aseguradoras privadas desarrollaran sus propios productos en competencia para responder en última instancia a la demanda de seguros de ingresos asequibles en el Caribe y América Central. La región también está comenzando a capitalizar lecciones aprendidas de enfoques utilizados en otras regiones del mundo.

Financiación: Buenas prácticas de países específicos

Caribe

Las regiones del Caribe y América Central han allanado el camino para innovaciones en financiación del riesgo de catástrofes (FRC). El primer fondo regional de riesgo paramétrico del mundo, la Facilidad de Seguros de Riesgo de Catástrofe del Caribe (CCRIF SPC), se estableció en 2007 para países del Caribe. En 2015, amplió su alcance para incluir la región de América Central. Hoy en día, el CCRIF SPC opera como una asociación multirregional que promueve la coordinación de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Consejo de Ministros de Hacienda de América Central, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN) para proporcionar liquidez inmediata a través de una variedad de productos de seguros innovadores y asequibles. La membresía del CCRIF ahora asciende a 26, incluidos 19 gobiernos del Caribe, 4 gobiernos de América Central y 3 empresas eléctricas del Caribe. El CCRIF ofrece 5 productos de seguros

¹¹⁴ EIU. (2020). *Paraguay accesses bond markets to fund coronavirus response*. Economist Intelligence Website.

paramétricos que cubren ciclones tropicales, lluvias excesivas, terremotos, seguros del sector pesquero y servicios de electricidad.

Mecanismos como el seguro paramétrico de CCRIF permiten pagos rápidos para ayudar a los países miembros a financiar su respuesta inicial a desastres y mantener funciones gubernamentales básicas después de un evento catastrófico. Estos fondos desempeñan un papel vital en la provisión de protección financiera y en la recuperación rápida, así como en garantizar el acceso a fondos para la respuesta de emergencia, reparación de infraestructura y esfuerzos de reconstrucción comunitaria. Al aprovechar estas herramientas financieras, los países de la región pueden asignar mejor los recursos, fortalecer la resiliencia y acelerar la recuperación, minimizando las interrupciones económicas y sociales a largo plazo causadas por los peligros naturales y el cambio climático. La temporada de huracanes de 2022 trajo desafíos significativos y devastación a América Central y el Caribe, y subrayó la necesidad urgente de mejorar la preparación para desastres, los sistemas de alerta temprana, la infraestructura resiliente y los mecanismos financieros para mitigar los efectos devastadores de futuras tormentas en la región. CCRIF SPC realizó pagos por un total de 17 millones de dólares a Nicaragua, Trinidad y Tobago, Belice y Antigua y Barbuda como pagos por eventos hidrometeorológicos asociados con la temporada de huracanes de 2022. En general, desde 2007, CCRIF SPC ha realizado 60 pagos por un total de 262 millones de dólares a 16 gobiernos miembros.

Se han llevado a cabo varios esfuerzos o se están planificando para avanzar en la PSA a través del CCRIF. En 2022, el gobierno de Belice (GoB) firmó un acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para recibir un complemento de 100.000 dólares por año para el pago de la prima de las Pólizas de Ciclón Tropical y Lluvias Excesivas del CCRIF. Una parte de este complemento se destinará a pagos de asistencia en efectivo a hogares vulnerables después de un impacto¹¹⁵. El PMA ha realizado acuerdos similares en Dominica y Nicaragua. Como parte de las colaboraciones en el marco del programa CCRIF-BM, el Banco buscará oportunidades para trabajar en el avance de la agenda de protección social adaptativa en la región como un elemento crítico de la respuesta rápida y la recuperación, así como para la construcción de resiliencia a largo plazo.

República Dominicana

Desde 2017, a través de reformas bajo una Opción Diferida de Desembolso por Catástrofe (CAT-DDO), el país ha establecido estructuras institucionales para cuantificar, fijar precios y gestionar las responsabilidades contingentes asociadas con los riesgos climáticos y de desastres. Estas incluyen: (i) un organismo interinstitucional para evaluar y cuantificar los impactos socioeconómicos y fiscales de los desastres; (ii) un mandato legal al Ministerio de Finanzas para evaluar los impactos de los riesgos relacionados con desastres y el clima en las cuentas fiscales como parte de la gestión de las responsabilidades contingentes; y (iii) un mandato legal al Ministerio de Finanzas para gestionar la contratación de instrumentos financieros para la transferencia de riesgos de acuerdo con la legislación aplicable del país¹¹⁶.

¹¹⁵ Página de Facebook del Ministerio de Desarrollo Humano de Belice (2022). PMA apoya a Belice para aumentar la protección para los más vulnerables a través del seguro de riesgo climático. Disponible en: <https://www.facebook.com/GOBPressOffice/posts/pfbid02L5yUX4JtsVzLrNhaewFC6JCoSmVbeVSKCWsjAMRuyBXAVmDL7Eqkbte2QdbGDtAl>

¹¹⁶ Banco Mundial. República Dominicana - Segundo Préstamo de Política de Desarrollo de Gestión de Riesgos con Opción de Retiro Diferido por Catástrofe (inglés). Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099120011092214083/BOSIB04c431f950c90b3700d2e3791f06da>

Además, República Dominicana cuenta con una serie de instrumentos financieros para prepararse y responder a los desastres. Una de las principales fuentes es el Fondo de Calamidades y Emergencias Públicas, que obtiene sus recursos a través de un informe de asignación presupuestaria anual¹¹⁷. Desde 2006, el Presupuesto Nacional permite la asignación potencial del 1% del Ingreso Corriente en caso de la materialización de eventos adversos, con la facultad de incluir un 0.5% adicional del PIB nominal si fuera necesario, para cubrir contingencias debido a calamidades públicas¹¹⁸. Además, el país tiene acceso a líneas de crédito de emergencia con diferentes organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y medios de transferencia de riesgos al sector privado como seguros agrícolas para productores agrícolas.

República Dominicana continúa trabajando para tener un marco integral que establezca el continuo de políticas desde la comprensión de los riesgos fiscales hasta su reducción y gestión de los residuales a través de instrumentos financieros. A través de reformas en el segundo CAT-DDO, el Gobierno de República Dominicana se ha comprometido a formular y aprobar la primera Política Fiscal de Riesgo de Desastres (DRFP, por sus siglas en inglés) como parte de una de sus principales herramientas de planificación presupuestaria, el Marco Macro-Fiscal de Mediano Plazo. Esta DRFP establece acciones prioritarias con el objetivo de aumentar la resiliencia fiscal contra los desastres y los riesgos climáticos. Incluye actividades que respaldan la evaluación económica y fiscal de los riesgos de desastres, incluidos los relacionados con el clima, y la identificación y aplicación de instrumentos financieros para la gestión de riesgos de desastres bajo un enfoque escalonado¹¹⁹.

Organizar la financiación, desarrollar políticas, marcos legales e institucionales, y desarrollar capacidades en avance, permite que los fondos estén disponibles y se utilicen eficientemente para una respuesta rápida y una recuperación resiliente tras un desastre. Permite a los gobiernos planificar y estructurar la ejecución de su presupuesto y, con los criterios de ampliación/escala establecidos de antemano, proporcionar asistencia rápida a través de beneficios de protección social poscatástrofe a los hogares identificados para recibir apoyo. Por ejemplo, en septiembre de 2022, el huracán Fiona impactó a República Dominicana, siendo el primer evento de esta magnitud en ingresar al territorio dominicano desde 2004, causando inundaciones, deslizamientos de tierra, bloqueos de rutas de comunicación y daños catastróficos principalmente en la región oriental del país. En respuesta al desastre causado por Fiona, el Gobierno implementó varias medidas para atender la emergencia, incluido un Bono de Emergencia, que consistió en transferencias de efectivo incondicionales dirigidas a 35.000 familias afectadas por el huracán.¹²⁰

México

México ha sido fundamental durante más de dos décadas en apoyar de manera efectiva una estrategia nacional de la gestión del riesgo de catástrofes (GRC) en las diferentes fases de catástrofes. El Fondo Nacional de Desastres (FONDEN) de México fue creado inicialmente en 1996 y se hizo operativo en 1999. En 2022, México decidió reemplazar el Fondo con un mecanismo presupuestario, que continúa

¹¹⁷ Hacienda República Dominicana. (2023). Marco Macro-Fiscal de Mediano Plazo 2023-2027. Disponible en: https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2023/05/2MAY_MFMP-2023-2027-0426202376.pdf

¹¹⁸ Banco Mundial. República Dominicana - Segundo Préstamo de Política de Desarrollo de Gestión de Riesgos con Opción de Retiro Diferido por Catástrofe (inglés). Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099120011092214083/BOSIB04c431f950c90b3700d2e3791f06da>

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Hacienda República Dominicana. (2023).

financiando la rehabilitación de infraestructura pública y otros activos elegibles¹²¹. Aunque ha habido cambios recientes en los marcos legales, institucionales y administrativos de GRC en México, el país sigue promoviendo el uso de mecanismos preestablecidos para acelerar la respuesta a desastres naturales, basados en un marco claro para evaluaciones de daños y pérdidas, respuesta de emergencia y reconstrucción con procedimientos establecidos para acceder a recursos y cronogramas de implementación entre Hacienda y sectores afectados. México es un país que históricamente ha gestionado de manera efectiva y eficiente las respuestas de emergencia y la reconstrucción¹²².

Finanzas: Desafíos persistentes

A pesar del progreso en la mentalidad general de los gobiernos para planificar con anticipación los impactos de las catástrofes, con la mayoría de los países teniendo al menos un instrumento financiero para la gestión del riesgo de desastres en su lugar, aún faltan conexiones con la Protección Social. Las prácticas institucionales aún están rezagadas en cuanto a apartar financiación con anticipación o acceder a instrumentos que permitan una rápida liquidez para financiar la ampliación de los sistemas de protección social. La *Stress Test* mostró que muchos países tenían acceso general a financiación para la respuesta ante desastres, pero no estaba específicamente vinculado a intervenciones de PSA (*Figura 46*). O, si la financiación estaba vinculado a intervenciones de PSA, estaba limitado a eventos menos severos o más frecuentes.

¹²¹ Banco Mundial. (2012). FONDEN: el fondo de desastres naturales de México - una reseña. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.

¹²² Banco Mundial. (2013a). FONDEN: FONDEN--Mexico's National Disaster Fund: An Evolving Inter-Institutional Fund for Post-Disaster Expenditures. Estudio de caso sobre financiación y seguros para la gestión del riesgo de catástrofes. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.

Figura 46: Política o estrategia gubernamental que reconoce el rol de la PS (adaptativa) en la gestión de riesgos de catástrofes (GRC)



Nota: Elaboración con base en las evaluaciones de Stress Test de Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Gráfico fue creado con MapChart (<https://www.mapchart.net>).

Muchos gobiernos en ALC actualmente no tienen la capacidad para modelar y evaluar las consecuencias de los impactos en las poblaciones vulnerables o no llevan a cabo sistemáticamente tales evaluaciones utilizando los datos disponibles. Estimar el costo de un impacto es una tarea difícil, ya que la mayoría de los desastres resultan en una miríada de impactos financieros directos e indirectos. Sin embargo, tener una estimación de costos es fundamental para que los gobiernos aseguren que los mecanismos adecuados de financiación de riesgos de desastres estén en su lugar. Existen varias metodologías para estimar el costo de un desastre, incluida la cuantificación *ex ante* de las necesidades de financiación de protección social o el uso de datos históricos para evaluar los costos de desastres de diferentes categorías de hogares¹²³. Según la evaluación *Stress Test*, algunos países tienen la capacidad de analizar y modelar los costos potenciales de más de un impacto. Sin embargo, en algunos casos, todavía no se hace un uso sistemático de estos datos para planificar acciones de financiación y reducción de riesgos. Otros países carecen de la capacidad para modelar las posibles implicaciones financieras de emergencias en el sector de protección social. En el caso de Costa Rica, el gobierno actualmente no tiene la capacidad para modelar los impactos potenciales de los desastres naturales en las poblaciones expuestas a emergencias, a pesar de la abundancia de datos históricos climáticos y de impactos ambientales que se han recopilado durante

¹²³ *Ibid.*

los últimos 40 años. Fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos para modelar las implicaciones socioeconómicas de emergencias covariadas puede garantizar la preparación financiera y permitir una planificación adecuada frente a tales eventos extremos.

Algunos países de ALC han establecido estrategias de financiación para riesgos de catástrofes, pero estas estrategias a menudo carecen de vínculos con la protección social (adaptativa). En consecuencia, la mayoría de las respuestas de protección social tras una catástrofe dependen de reasignaciones presupuestarias ad hoc o de asistencia internacional que tarda en llegar, lo que no proporciona beneficios oportunos y adecuados. Una estrategia de financiación para riesgos de desastres bien definida que detalle claramente las reglas para la cantidad y el momento de los beneficios de protección social posterior a un desastre puede ayudar a los gobiernos a adoptar un enfoque proactivo, garantizando una ayuda rápida y efectiva para las poblaciones vulnerables afectadas por desastres.

En la mayoría de los países de ALC, existe financiación para garantizar una respuesta oportuna a los desastres, pero los fondos no están asignados para apoyar a las poblaciones vulnerables. Los gobiernos pueden optimizar su enfoque de financiación para riesgos de desastres combinando diferentes instrumentos para protegerse contra eventos de diferente frecuencia y gravedad. Otro hallazgo común en ALC es que los países pueden tener uno o más instrumentos de financiación de riesgos en su lugar, ya sea un instrumento de retención de riesgos o de transferencia de riesgos, con pautas para su posible uso y la gravedad del desastre para el que se utilizarán. Sin embargo, sus mecanismos de gobernanza pueden no ser suficientes para determinar un proceso basado en las necesidades para el uso de los fondos, priorizando la financiación para las poblaciones vulnerables después de cubrir las necesidades de respuesta de emergencia.

Finanzas: Recomendaciones emergentes¹²⁴

1. **Combinar diferentes instrumentos financieros:** Los gobiernos pueden optimizar su cobertura financiera combinando diferentes instrumentos antes de que ocurra un desastre para protegerse contra eventos de diferente frecuencia y gravedad. Determinar la combinación adecuada de instrumentos depende de las responsabilidades financieras que el gobierno pueda enfrentar debido a los peligros naturales, su espacio fiscal y su aversión al riesgo en general.
2. **Adoptar un enfoque de estratificación del riesgo:** Las mejores prácticas internacionales en torno al Financiación del Riesgo de Catástrofes (FRC) sugieren la adopción de un enfoque de estratificación del riesgo para las estrategias de protección que combinan instrumentos de retención de riesgos (como asignaciones presupuestarias o líneas de crédito contingentes) e instrumentos de transferencia de riesgos (como seguros, que transfieren los riesgos del gobierno asociados con un cierto evento a otra parte), de acuerdo con la dimensión temporal de las necesidades de financiación posteriores al desastre, la oportunidad y los costos fijos de diferentes instrumentos.

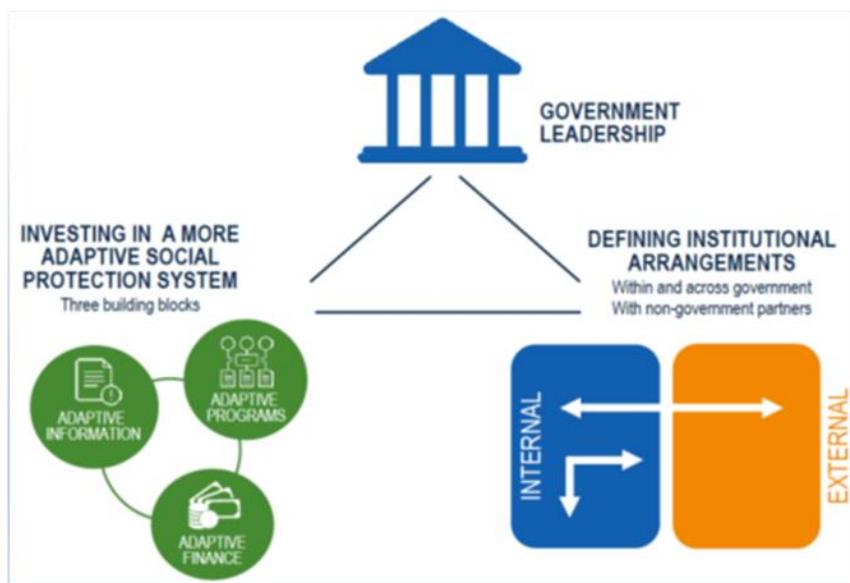
¹²⁴ Recomendaciones basadas en Cubas, Diana; Gunasekera, Rashmin; Humbert, Thibaut. 2020. Disaster Risk Finance for Adaptive Social Protection. Banco Mundial, Washington, D.C.

3. **Abordar las brechas de capacidad técnica a nivel gubernamental:** Fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos para modelar las implicaciones socioeconómicas de los impactos, especialmente en contextos con sistemas de protección social más incipientes y emergentes, puede aumentar la preparación financiera y permitir una planificación adecuada frente a posibles futuros impactos.
 4. **Incentivar la innovación en instrumentos de financiación del riesgo de catástrofes, incluidos los mecanismos de transferencia de riesgos y seguros.** Esto puede tomar la forma de que el gobierno proteja sus propias responsabilidades contingentes implícitas de las poblaciones vulnerables y subsidie los seguros de medios de vida (protección social) para las poblaciones vulnerables, o agregue la transferencia de riesgos para la protección social a nivel soberano a través de un fondo de riesgo u otro producto paramétricos. Los gobiernos también pueden trabajar estrechamente para hacer que el seguro no vida sea más asequible y atractivo para todos los consumidores. Ofrecer opciones rentables para los no pobres podría aliviar la presión sobre los beneficios de protección social posteriores a un desastre y reducir significativamente el costo de un desastre.
-

Acuerdos y Asociaciones Institucionales

Los acuerdos institucionales sólidos y las asociaciones permiten la creación de sistemas de protección social "que responden por diseño". Dada la relativa imprevisibilidad de las catástrofes y la necesidad de un enfoque gubernamental unificado para superar tales crisis, las políticas y leyes de la gestión del riesgo de catástrofes (GRC) generalmente delinean los roles y responsabilidades de los diversos actores gubernamentales y sus interacciones con socios no gubernamentales. Sin embargo, dado el creciente protagonismo del sector de protección social en el marco de la implementación y gestión de la respuesta a los impactos, la necesidad de vínculos institucionalizados claros entre los sectores de DRM y protección social se ha vuelto cada vez más importante¹²⁵. Definir los arreglos institucionales dentro del gobierno en relación con la implementación y gestión de la respuesta a los impactos también puede allanar el camino para una coordinación externa fluida con socios humanitarios y de desarrollo que suelen estar activos en el período posterior a los impactos covariantes.

Figura 47: Liderazgo e inversiones gubernamentales en Protección Social Adaptativa



Fuente: Bowen et al. 2020.

La definición formal de roles y responsabilidades de ambos sectores es clave para el avance de la agenda de la PSA en cualquier país, ya que minimiza el riesgo de duplicar esfuerzos mediante la creación de sistemas paralelos y competidores, así como reduce la probabilidad de recurrir a la coordinación *ad hoc* y posterior al desastre. Este enfoque es propicio para el despliegue oportuno de asistencia a las poblaciones afectadas por impactos ambientales. Mediante el análisis de las políticas, estrategias y planes existentes relevantes para la gestión del riesgo de desastres, la gestión de respuestas a los impactos y la protección social, esta sección de la evaluación *Stress Test* evalúa la capacidad institucional del gobierno para coordinar y liderar el despliegue de emergencias y respuestas a los impactos, antes, durante y después del inicio de las crisis¹²⁶.

¹²⁵ Johnson et al. 2022.

¹²⁶ Banco Mundial. (2021c).

Esta sección de la evaluación *Stress Test* también analiza la calidad de las asociaciones y coordinación a nivel país con actores no gubernamentales humanitarios y de desarrollo. En este sentido, a pesar del nivel generalmente menor de dependencia de la ayuda externa en ALC en comparación con otras regiones del mundo, los socios no gubernamentales siguen desempeñando un papel clave en apoyar a los gobiernos de ALC en tiempos de emergencia, especialmente en la subregión del Caribe. Por lo tanto, las interacciones entre estos socios y los gobiernos demandan una articulación y regulación efectivas. La *Tabla 6* resume los resultados de la evaluación *Stress Test* a nivel de país para el bloque de Construcción de Arreglos Institucionales y Asociación.

Tabla 6: Resultados de Stress Test – Acuerdos y Asociaciones Institucionales

	Liderazgo gubernamental	Instituciones	Acuerdos y asociaciones institucionales - en general
Argentina	Consolidado	Consolidado	Consolidado
Belice	Incipiente	Consolidado	Emergente
Brasil	Consolidado	Avanzado	Consolidado
Chile	Emergente	Consolidado	Consolidado
Colombia	Incipiente	Emergente	Emergente
Costa Rica	Emergente	Emergente	Emergente
República Dominicana	Consolidado	Consolidado	Consolidado
Ecuador	Emergente	Emergente	Emergente
Honduras	Emergente	Incipiente	Incipiente
México	Emergente	Emergente	Emergente
Panamá	Emergente	Emergente	Emergente
Paraguay	Incipiente	Emergente	Incipiente
Perú	Emergente	Emergente	Emergente
Uruguay	Consolidado	Consolidado	Consolidado

Acuerdos y Asociaciones Institucionales: Buenas prácticas de países específicos

Como se ilustra en la Tabla 6, las evaluaciones a nivel de país han arrojado resultados variados con respecto al liderazgo gubernamental y los arreglos institucionales que rigen las respuestas a los impactos en la región. Mientras que algunos gobiernos en la región han tomado medidas deliberadas para establecer vínculos institucionalizados entre los sectores de gestión del riesgo de desastres y protección social para promover la coherencia de políticas, otros países aún están en proceso de reconfigurar los roles y responsabilidades de los diversos sectores involucrados en las respuestas a emergencias e impactos. Sólo unos pocos países evaluados han logrado hacer la transición de la coordinación *ad hoc* y posterior al desastre al establecimiento de arreglos institucionales *ex ante* que pueden respaldar el despliegue oportuno y bien coordinado de la asistencia. En países como Chile, la arquitectura institucional para las respuestas a los impactos se actualiza periódicamente a lo largo del tiempo como un medio para desplegar rápidamente asistencia a los hogares afectados por los impactos durante las emergencias de manera eficiente y simplificada.

Las evaluaciones también han destacado la necesidad de simplificar los largos procesos administrativos y burocráticos en apoyo del despliegue rápido de respuestas a los impactos. En este sentido, algunos gobiernos han llevado a cabo esfuerzos proactivos de simplificación para reducir la carga de los procesos administrativos y burocráticos vinculados con la canalización de la asistencia a través de los canales de protección social. En otros contextos, las barreras administrativas obstaculizan la expansión rápida de la asistencia, instando a los tomadores de decisiones a lanzar intervenciones independientes en lugar de ampliar las existentes. Esta sección arroja luz sobre los innovadores arreglos institucionales y marcos de colaboración pioneros por los Gobiernos de Brasil y República Dominicana.

Brasil

Una notable fortaleza de la Protección Social de Brasil radica en sus sólidos arreglos institucionales para la respuesta ante emergencias. El país ha establecido un sistema integral que regula de manera eficaz las interacciones entre las agencias de GRC y de protección social, delineando roles y responsabilidades claros para minimizar superposiciones entre los actores relevantes. Central en este esfuerzo se encuentra la Política Nacional de Protección y Defensa Civil, canalizada a través del Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC). Este sistema está diseñado para alinear estratégicamente acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación ante desastres recurrentes o repentinos dentro del país. Cuando se declara un estado de emergencia, entra en juego una intrincada red de agencias. El proceso comienza con la activación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT) desarrollados por el Centro Nacional de Monitoreo y Alerta Temprana de Desastres Naturales (CEMADEN) en áreas de alto riesgo. Subsecuentemente, la Defensa Civil interviene, activando el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) para identificar rápidamente a las personas afectadas y comenzar los esfuerzos de búsqueda activa e inscribir a las familias en el registro del Catastro Único. El Ministerio de Ciudadanía (MoC) interviene proporcionando beneficios temporales, incluidos pagos anticipados del Programa Bolsa Familia o la garantía de ingresos mínimos para discapacitados y ancianos, el *Benefício de Prestação Continuada* (BPC). Además, el centro de referencia para la asistencia social (*Centro de Referência Especializado de Assistência Social* - CRAS), gracias a sus avanzados mecanismos de derivación, guía a las familias para acceder a

servicios esenciales como refugio, atención médica, asistencia social y otras amenidades públicas. Esta colaboración orquestada garantiza una respuesta integral a las crisis¹²⁷.

Un avance significativo en la preparación de Brasil para emergencias es el establecimiento de un plan integral de respuesta a los impactos ambientales. En 2021, la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS) introdujo Directrices para la implementación de la Política de Asistencia Social en contextos de Emergencia de Asistencia Social. Este marco profundiza en el papel de la Asistencia Social durante las emergencias, ofreciendo un conjunto de medidas proactivas que deben tomarse antes, durante y después de tales situaciones. Las directrices consideran las competencias y roles distintivos de las entidades en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal¹²⁸. El plan abarca seis ejes estratégicos principales: Gestión Legal, Administrativa y Presupuestaria; Vigilancia de la Asistencia Social; Trabajo Social con Familias e Individuos; Beneficios de Asistencia Social y Transferencia de Ingresos; Recepción; y Articulación e Interseccionalidad. El alcance del plan se extiende a una amplia gama de riesgos, incluidos desastres naturales como terremotos, inundaciones, huracanes, así como epidemias y plagas. Este enfoque holístico posiciona a Brasil para responder hábilmente a una variedad diversa de desafíos mientras asegura un esfuerzo bien coordinado y sincronizado en todos los niveles de gobierno.

República Dominicana

El sólido compromiso del Gobierno de República Dominicana (GoRD) de avanzar en la agenda de PSA se demuestra por el progreso alcanzado a nivel institucional en los últimos 4 años. Desde 2019, el GoRD ha estado llevando a cabo esfuerzos incansables para establecer sólidos arreglos institucionales ex ante como parte de su Estrategia Integral Nacional de PSA. La Estrategia tiene como objetivo mejorar los niveles de coordinación entre los sistemas de Protección Social (PS) y Gestión del Riesgo de Catástrofes (GRC), mediante el desarrollo de protocolos que permitan a los programas de protección social responder rápidamente a los desastres, mejorando así su efectividad y rendimiento general en tiempos de impactos ambientales. Esto implicó perfeccionar el Registro Social (SIUBEN) para identificar hogares afectados por desastres y establecer criterios de elegibilidad para programas de respuesta de emergencia. Concurrentemente, la Administración de Subsidios Sociales (ADESS) se adaptó para garantizar la distribución sin problemas de beneficios durante emergencias. En consonancia con la Estrategia, se reorientaron herramientas de protección social existentes para responder mejor a la pandemia de COVID-19. Y en 2021, gracias al apoyo proporcionado por el Banco Mundial a través de su Proyecto Integrado de Protección Social, Inclusión y Resiliencia (INSPIRE), se implementó una reforma institucional integral del sector de protección social, que incluyó el reemplazo del programa *Progresando con Solidaridad* (ProSoli) por el programa de transferencias condicionadas Supérate, caracterizado por objetivos de PSA bien definidos¹²⁹. La reforma también tuvo como objetivo redefinir efectivamente el marco institucional para la protección social en el país y crear una estructura de financiación resiliente para apoyar la expansión de los programas de protección social en respuesta a impactos covariables¹³⁰. A pesar de este progreso,

¹²⁷ Consultas con el Ministerio de Ciudadanía de Brasil realizadas en enero de 2022 como parte de la evaluación de la Prueba de Estrés

¹²⁸ SNAS, 2021. *Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial*.

¹²⁹ Banco Mundial. (2023c). World Bank Approves \$100 Million to Support the Integration of Social Protection Services, Economic Inclusion and Resilience in the Dominican Republic. Comunicado de prensa. Publicado: 24/05/2023. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/05/23/banco-mundial-aprueba-100-millones-dolares-apoyo-integracion-servicios-de-proteccion-social-dominicana> (acceso: 9/22/2023)

¹³⁰ iila. 2021. *Hacia la reforma de la protección social en República Dominicana*. Publicado: 01/29/2021. Disponible en: <https://iila.org/es/hacia-la-reforma-de-la-proteccion-social-en-republica-dominicana/> (acceso: 9/22/2023)

persisten algunos desafíos institucionales, incluida la ausencia de una ley de protección social y un Ministerio dedicado, que podrían incrustar de manera efectiva disposiciones de PSA y establecer protocolos fiscales accionables.

La existencia de planes de contingencia y gestión de desastres actualizados e informados sobre riesgos también demuestra el sólido liderazgo gubernamental de República Dominicana en la planificación y coordinación de respuestas ante emergencias. En este sentido, el Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres guía las políticas para reducir los riesgos, garantizar la seguridad de la población y proteger el medio ambiente, y está alineado con los esfuerzos y políticas públicas, privadas y sociales¹³¹. Además, el Plan Nacional de Emergencia, que describe los roles y responsabilidades de todos los actores relevantes durante las crisis, cuenta con el respaldo del Plan de Contingencia y facilita respuestas rápidas y eficientes a peligros específicos, aprobados por el Centro de Operaciones de Emergencia (COE)¹³². Además, existen planes de respuesta a desastres específicos de cada impacto, como el Plan de Acción contra la Sequía de 2018, que aborda los impactos de la desertificación y la sequía¹³³. Todos estos documentos se benefician de la abundancia de datos producidos por las instituciones gubernamentales de la República Dominicana involucradas en los sistemas de alerta temprana, así como por los socios externos de desarrollo.

Acuerdos y asociaciones institucionales: Desafíos persistentes

Se resaltaron varias brechas en las evaluaciones a nivel de país en la región, incluida la falta de vínculos institucionalizados entre los sectores de la gestión del riesgo de catástrofes (GRC) y la protección social. Este problema general resulta en muchos gobiernos recurriendo a coordinación improvisada y posterior al desastre, con implicaciones negativas para el alcance, la efectividad y la puntualidad de sus respuestas a los impactos. Por ejemplo, en Costa Rica, la calificación relativamente baja en la evaluación *Stress Test* se puede atribuir a la ausencia de vínculos institucionalizados entre los sectores de GRC y sociales, lo cual, a su vez, se debe parcialmente a la fragmentación del actual sector social en Costa Rica, una brecha que tiene el potencial de impactar la efectividad de las respuestas a desastres naturales en el país.

La falta de un enfoque gubernamental unificado para el despliegue y la gestión de respuestas a los impactos a menudo resulta en una coordinación desafiante con actores no estatales. En muchos contextos evaluados, la coordinación con socios no gubernamentales presenta varios desafíos y a menudo se lleva a cabo de manera posterior al desastre. Por ejemplo, en Honduras, la ausencia de pautas oficiales y procedimientos operativos estándar (POE) que describan los roles y responsabilidades de las instituciones públicas en tiempos de crisis se traduce en una coordinación prolongada y desorganizada con actores no estatales. Este arreglo de coordinación *ad hoc* y posterior al desastre finalmente resulta en retrasos significativos y una reducción en la efectividad de la asistencia, así como también sirve como un terreno fértil para la duplicación potencial de esfuerzos¹³⁴.

¹³¹ Comisión Nacional de Emergencias República Dominicana. 2011. Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres
¹³² Centro de Operaciones de Emergencia. República Dominicana. (2018). *Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y respuesta ante Desastres. Plan Nacional de Emergencias.*

¹³³ Naciones Unidas República Dominicana. (2020). *Presentan Plan de Acción Nacional contra la Desertificación y la sequía en la República Dominicana.* Publicado: 06/24/2020. Disponible en: <https://dominicanrepublic.un.org/es/50904-presentan-plan-de-acci%C3%B3n-nacional-contra-la-desertificaci%C3%B3n-y-la-sequ%C3%ADa-en-la-rep%C3%ABlica> (acceso: 9/22/2023)

¹³⁴ Consultas con SCGG en 2022.

En varios países de ALC, la fragmentación de los sistemas rutinarios de protección social se refleja durante las respuestas a los impactos. Los sistemas complejos de protección social rutinarios pueden obstaculizar el despliegue predecible de la asistencia y suelen caracterizarse por procedimientos burocráticos y administrativos largos. En contextos caracterizados por una multiplicidad de instituciones con mandatos superpuestos, acordar los parámetros de las respuestas a los impactos debe realizarse de antemano para evitar recurrir a la coordinación posterior al desastre. Por ejemplo, en Chile, es importante abordar este problema estableciendo arreglos institucionales preexistentes para la PSA que comprendan una serie de modelos de gobernanza que se activarán según los eventos de impactos específicos. Por otro lado, en el caso de Ecuador, es pertinente idear estrategias que ayuden a evitar los procedimientos administrativos engorrosos, que en el pasado han retrasado el despliegue oportuno de la asistencia. Una mayor vinculación entre los datos de los sistemas de alerta temprana, los mecanismos de gestión del riesgo de desastres y los sistemas de protección social puede permitir en última instancia procedimientos más simplificados y predecibles que se activen automáticamente en tiempos de impactos ambientales.

Acuerdos y Asociaciones Institucionales: Recomendaciones emergentes

- 1. Abordar las brechas de política existentes entre los sectores de GRC y protección social.** En muchos casos, especialmente en contextos con sistemas de protección social más incipientes y emergentes, existe una clara necesidad de pasar de la adopción de enfoques *ad hoc* y poscatástrofe en las relaciones entre GRC y protección social hacia el establecimiento de relaciones institucionalizadas que permitan una coordinación fluida en momentos de emergencias ambientales. Para facilitar esta transición, es imperativo que los responsables de formular políticas actualicen sus políticas de GRC para reflejar adecuadamente el importante papel que debe desempeñar la protección social en posibles futuras respuestas ante emergencias y para abordar las brechas de política entre los sectores de GRC y protección social. La creación de estrategias nacionales de PSA, como se muestra en el ejemplo de República Dominicana, puede ayudar a catalizar los esfuerzos para abordar las brechas de política de este tipo.
- 2. Delinear los roles y responsabilidades de los actores involucrados en la respuesta ante emergencias.** En contextos caracterizados por programas fragmentados de protección social (independientemente de la madurez del sistema de protección social), el mapeo de los diversos roles y responsabilidades de los actores involucrados en las respuestas de emergencia puede sentar las bases para arreglos institucionales *ex ante* más robustos para cada impacto covariante conocido y también beneficiar el nivel de coordinación externa con socios no gubernamentales en momentos de impactos ambientales.
- 3. Formular soluciones que puedan ayudar a evitar los procedimientos burocráticos y administrativos que consumen tiempo para la canalización de asistencia a través de los sistemas de protección social existentes.** Varios países de ALC no confían en procedimientos administrativos simplificados, lo que lleva a muchos gobiernos a lanzar esquemas temporales independientes *ad hoc*, donde las decisiones sobre los parámetros programáticos se deciden sobre la base de un poscatástrofe. Esto conduce en última instancia a retrasos en la

implementación de la asistencia y a posibles inexactitudes en el diseño del programa (por ejemplo, en los criterios de selección y elegibilidad).

- 4. Desarrollar estrategias nacionales de PSA** para catalizar eficazmente los esfuerzos hacia el avance de la agenda de PSA y aprovechar las asociaciones de múltiples partes interesadas, como se destaca en el estudio de caso de República Dominicana. Este enfoque puede ser particularmente beneficioso para países con sistemas de PSA más desarrollados que, sin embargo, son fragmentados en la naturaleza.
-

Capítulo 4: Relevancia estratégica de la PSA en ALC

El Banco Mundial está comprometido a continuar la colaboración con sus contrapartes gubernamentales en la región de ALC para mejorar el nivel de adaptación de sus sistemas de protección social. El proyecto SAA *Hacia una protección social sensible ante emergencias en ALC* ha sido fundamental en la generación de evidencia y recopilación de conocimientos respecto al nivel de adaptación de los sistemas de protección social existentes en varios países en la región de ALC. Tras haber obtenido un panorama más amplio del estado actual de los sistemas de protección social, de gestión del riesgo de catástrofes y de financiación del riesgo de catástrofes en los diversos países evaluados, el Banco Mundial está en mejores condiciones para ayudar mejor a los gobiernos anfitriones mediante intervenciones bien orientadas y esfuerzos de asistencia técnica en las cuatro áreas fundamentales del Marco de la PSA. Además, mediante el análisis de las brechas y las fortalezas existentes en los distintos países, se espera que este informe allane el camino para aumentar las oportunidades de aprendizaje mutuo en la región de América Latina y el Caribe. La primera sección de este capítulo esboza las *Áreas a priorizar para avanzar la agenda de la PSA* con base en los desafíos y las oportunidades identificadas. La segunda sección, *Promoción de la agenda de la PSA a través de proyectos del Banco Mundial en ALC*, se adentra en los esfuerzos en curso del Banco Mundial para avanzar la agenda de la PSA en la región de ALC.

Áreas a priorizar para avanzar la agenda de la PSA

Los países en la región de ALC han sido pioneros de soluciones innovadoras para apoyar sus sistemas de prestación de protección social, de pagos y de datos/información. A lo largo de los últimos años, muchos países en la región han tomado pasos agigantados para modernizar sus sistemas de protección social, al igual que absorber de manera efectiva los impactos negativos de las emergencias covariadas en tiempos de crisis. En este sentido, se ha hecho gran progreso respecto a la implementación de tecnologías convergentes en apoyo de instrumentos de protección social, como es el caso de Brasil, Chile, Ecuador y la República Dominicana, cuyos sistemas de prestación/pagos y de datos/información se benefician de soluciones tecnológicas sólidas que garantizan entrega de asistencia basada en los riesgos, rápida y confiable. Como se observó en el *Recuadro 4*, países como Costa Rica y Ecuador están cosechando los beneficios de inversiones constantes en sus respectivos registros sociales nacionales, como se puede verificar por sus altos niveles de cobertura poblacional y sus niveles progresivamente más altos de interoperabilidad con bases de datos de otros sectores. En el caso de Uruguay, gracias a inversiones constantes, el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS) ha podido alcanzar cobertura universal y es capaz de aprovechar todos los datos requeridos para identificar y dirigirse a hogares pobres y vulnerables ante emergencias en un número de escenarios de emergencia. Cabe mencionar que la riqueza de datos y de capacidad tecnológica del SIAS ha tenido efectos positivos indirectos en el sector de GRC, lo que ha conllevado al desarrollo del MIRA (Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones) – un sistema de información transectorial con alta capacidad de interoperabilidad que integra datos a tiempo real de un número de sectores y que está siendo utilizado para intervenciones de la PSA en el país.

Las innovaciones en el área de Financiación se mueven a un paso más lento en la región. Teniendo en cuenta la necesidad de desarrollar sistemas de PSA sólidos e integrales dentro de limitaciones presupuestales crecientes, el Banco Mundial está en una mejor condición para apoyar a gobiernos en transición de la dependencia en presupuestos fijos a la adopción de financiación predecible e innovadora destinada para la PSA. Un mayor nivel de innovación y flexibilidad en FRC puede permitir el despliegue de respuestas socioeconómicas en función de las necesidades y no de los recursos. Las soluciones innovadoras que han tenido éxito, como el *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (CCRIF) han

permitido agrupar eficazmente los riesgos y proporcionar una ayuda financiera fiable tras las catástrofes naturales recurrentes a las que están expuestos los países de la subregión del Caribe y América Central. Cabe mencionar que la implementación de estos instrumentos de FRC debería ir acompañada de esfuerzos de refuerzo de las capacidades a nivel interministerial, especialmente en lo que respecta a la modelización y las proyecciones financieras frente a las implicaciones en términos de costes de emergencias covariadas. Para llevar a cabo estos esfuerzos, será esencial establecer asociaciones formales y vínculos institucionales entre la protección social, la GRC y los sectores de las finanzas públicas y la fiscalidad.

Es de igual importancia apoyar a los países de ALC a diseñar acuerdos institucionales sólidos *ex ante* para ayudar al despliegue fluido de respuestas ante emergencias. Si bien algunas evaluaciones nacionales han puesto de relieve avances significativos en la elaboración de marcos jurídicos adecuados para el papel activo de los sectores de protección social en el despliegue de respuestas ante emergencias, en otros contextos también han subrayado la tendencia a depender de la coordinación *ad hoc* tras las catástrofes. Para avanzar hacia el establecimiento de sistemas de PSA con capacidad de respuesta por diseño, es importante abordar varias cuestiones que impiden el despliegue rápido de respuestas ante emergencias en los distintos países. Estas cuestiones incluyen, en algunos casos, el establecimiento de protocolos claros de intercambio de datos entre instituciones para mejorar la interoperabilidad de las bases de datos, así como estructuras de coordinación más claras con los actores no estatales. Por ejemplo, en el contexto ecuatoriano, es crucial llevar a cabo reformas normativas en el sector nacional de inclusión social y económica y, más concretamente, en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) para que la institución pueda implementar y liderar de forma independiente la agenda de la PSA en el país.

Al trabajar con los gobiernos de ALC, es importante transmitir la naturaleza multisectorial de la agenda del PSA. Como se mencionó antes, la agenda PSA hace énfasis no solo en los esfuerzos e inversiones para mejorar diversas fases de la cadena de entrega de protección social, sino también en acciones *ex ante* y *ex post* (como construir de manera activa la capacidad de recuperación antes de la aparición de una emergencia covariada; y diseñar programas de diversificación de subsistencia a largo plazo). Por ello, el Banco Mundial debe seguir implicando al mayor número posible de sectores pertinentes en su diálogo político y sus esfuerzos de promoción en torno a la necesidad de invertir en sistemas de PSA y colmar las brechas de conocimiento existentes. En algunos países de la región, como la República Dominicana y Chile, el diálogo político sobre la PSA se ha visto facilitado tanto por los sólidos sistemas preexistentes como por el consenso generalizado sobre la importancia de seguir haciendo que los sistemas de protección social sean más adaptables. Por otro lado, en otros contextos de la región, se han observado barreras institucionales para el avance de la agenda de la PSA, particularmente dentro de los sectores de GRC y Financiación. En este sentido, es importante diseñar estrategias locales para superar dichas barreras, por ejemplo, mostrando el importante papel desempeñado por los sectores de protección social en toda la región a la hora de responder a la crisis sin precedentes de COVID-19 o para destacar el papel igualmente importante que deben desempeñar otros sectores en tiempos de crisis.

Los diagnósticos recientes y en curso realizados por el Banco Mundial, que están ofreciendo una gran cantidad de información y recomendaciones a los gobiernos de la región, pueden ayudar a allanar el camino para intensificar las inversiones relacionadas con la PSA. El Banco Mundial no solo aprovechará la evidencia que ha generado con las evaluaciones *Stress Test*, sino también a través de las diversas evaluaciones de pobreza y trabajo analítico relacionado que lleva a cabo periódicamente en el mundo, al igual que los Informes Nacionales sobre Clima y Desarrollo (CCDR, por sus siglas en inglés) que ha estado

realizando en la región de ALC¹³⁵. A este respecto, los CCDR son informes básicos de diagnóstico que ayudan a los países a priorizar acciones hacia la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y el aumento de los resultados de la adaptación al cambio climático en el marco de los distintos planes nacionales de desarrollo¹³⁶. Aprovechar los hallazgos de los CCDR puede ayudar a avanzar el diálogo político sobre la necesidad de más sistemas de protección social adaptativa, pues estos proveen nuevas perspectivas respecto a los desafíos relacionados con el cambio climático. Así, la colaboración con otras Prácticas Globales (PG) del Banco Mundial, a través de un ‘enfoque de sistemas completos’, continuará siendo fundamental para el avance efectivo de la agenda de PSA en la región.

Promoción de la agenda de la PSA a través de proyectos del Banco Mundial en ALC

Para apoyar de manera efectiva a contrapartes gubernamentales de la región a avanzar sus agendas de PSA, el Banco Mundial está planeando una cantidad de operaciones de préstamo y proyectos de asistencia técnica. El avance de la PSA en la región de ALC es una prioridad para el Banco Mundial, como demuestra su actual cartera de protección social, en la que una parte significativa del trabajo analítico y de las operaciones de préstamo se centran en este programa crucial (*Figura 48 y Figura 49*). El enfoque del Banco Mundial de llevar a cabo esfuerzos analíticos en el marco de sus proyectos analíticos contribuye al diseño de operaciones de préstamo bien orientadas. A este respecto, cabe mencionar cómo el proyecto analítico *Hacia una protección social sensible ante emergencias en ALC* ha sido decisivo para impulsar el diálogo político con varios gobiernos de la región¹³⁷, esclareciendo las áreas que requieren más inversiones para avanzar la agenda de la PSA. Por ejemplo, la evaluación de Stress Test ejecutada en Costa Rica entre noviembre de 2022 y abril de 2023 ha servido como una base de evidencia para áreas futuras en potencia en las que el Banco Mundial puede extender su apoyo, las cuales pueden incluir la promoción de la interoperabilidad entre los sistemas de registro de protección social georreferenciados y los sistemas de datos e información de GRC. Este esfuerzo podría orientar mejor al sector social costarricense en sus intervenciones de reducción del riesgo de desastres y refuerzo de la resiliencia y permitir el despliegue rápido y preciso de la asistencia en momentos de choque. Otras áreas de apoyo abarcan la aceleración de la digitalización de los sistemas de pago, las soluciones de financiación del riesgo de desastres vinculadas a la protección social y la mejora de las estructuras de coordinación entre los sectores social y de GRC en el marco de respuestas ante emergencias en el país. Además de las áreas de apoyo previstas en Costa Rica, el Banco Mundial está llevando a cabo esfuerzos similares en Perú, apoyando la integración de criterios relacionados con la vulnerabilidad a las crisis en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) vinculado a su registro nacional de hogares, así como apoyando su expansión en términos de cobertura de hogares, ambas inversiones críticas desde la perspectiva de la PSA.

¹³⁵ A partir de agosto de 2023, el Banco Mundial ha publicado CCDR para un número de países en la región de ALC, entre ellos, Honduras, Brasil, Argentina, Colombia y Perú.

¹³⁶ Banco Mundial. *Country Climate Development Reports*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/country-climate-development-reports> (acceso: 9/28/2023)

Figura 48: Operaciones en curso por temas transversales (Panorama de la cartera de Protección Social y Empleo en América Latina y el Caribe del Banco Mundial AF24)

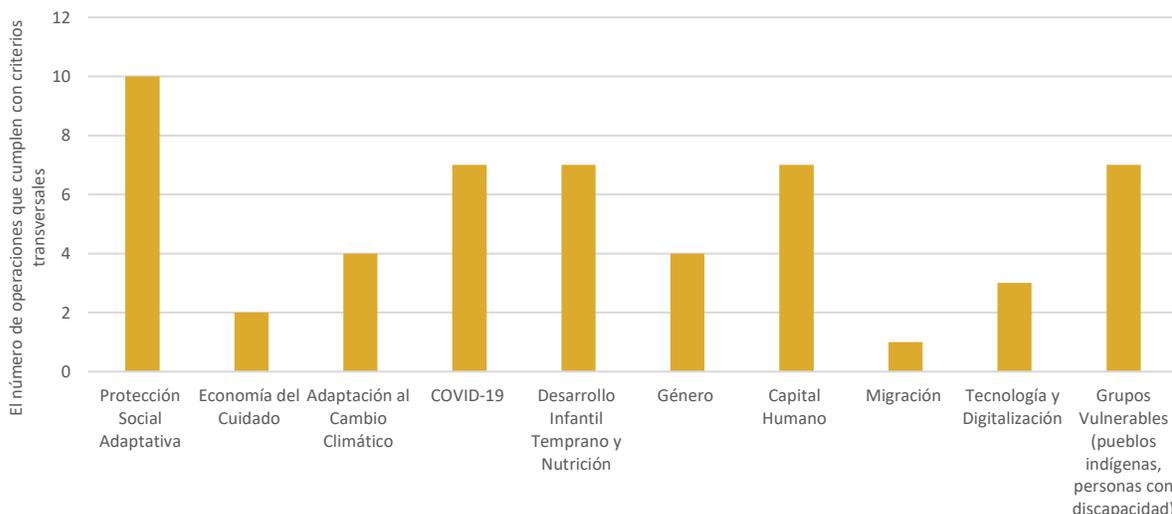
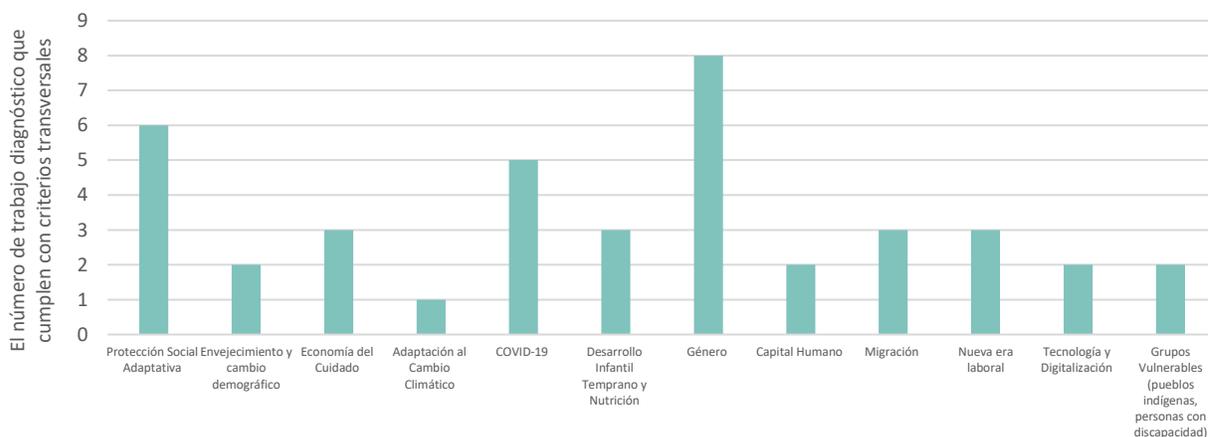


Figura 49: Trabajo diagnóstico en curso por temas transversales (Panorama de la cartera de Protección Social y Empleo en América Latina y el Caribe del Banco Mundial AF24)



Fuente: Taxonomía de carteras de PSE en ALC. (2022).

Nota: Las dos gráficas describen actividades en curso durante el inicio del AF24.

Teniendo en cuenta el objetivo de la agenda del PSA de fomentar la complementariedad entre las medidas protectoras y las productivas, se requieren inversiones no sólo en torno a las medidas no contributivas, sino también en apoyo de los regímenes contributivos, como los regímenes de seguro de desempleo. Cada vez son más los datos que arrojan luz sobre la correlación positiva entre la aparición de emergencias covariadas y el aumento de la informalidad en el mercado laboral. En este sentido, cuando las personas empleadas en el mercado laboral formal pierden su empleo como consecuencia de una emergencia covariada, son propensas a encontrar un nuevo empleo en el mercado laboral informal. Ante esta tendencia, el Banco Mundial tiene previsto ayudar a los Gobiernos de Jamaica y Granada a establecer y reforzar los regímenes de seguro de desempleo. Estos planes pueden ayudar a los trabajadores a recuperarse de las crisis y reducir la probabilidad de que recurran a estrategias negativas para hacer frente

a las fluctuaciones repentinas de los ingresos¹³⁸. Dichos esfuerzos se alinean con los principios fundamentales del marco de la PSA, en el que sistemas de datos en información sólidos pueden ayudar a captar mejor las necesidades cambiantes de la fuerza laboral y prestar una asistencia oportuna y asequible de forma dinámica.

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto las carencias de los distintos sistemas de protección social de la región para responder con prontitud a las crisis a gran escala, lo que subraya la necesidad de invertir en el avance de la agenda de la PSA. En muchos países de la región de ALC, los desafíos sin precedentes planteados por la pandemia han otorgado claramente un papel más destacado a la protección social en la respuesta a emergencias covariadas. Países como Chile, Brasil y Costa Rica han sido capaces de capitalizar la solidez de sus sistemas de datos/información y de pago existentes, así como sus sólidos acuerdos institucionales, para desplegar una asistencia empírica, oportuna y rentable a los hogares más afectados, minimizando en última instancia las repercusiones socioeconómicas inmediatas de la pandemia en su bienestar. Por otro lado, los países que habían invertido menos en infraestructura de protección social, como Paraguay, tuvieron que recurrir a la creación de vínculos *ad hoc* entre la GRC y los mecanismos de protección social, y establecer *de nuevo* sistemas específicos de respuesta ante emergencias. Sin embargo, a pesar de las dificultades encontradas por una serie de países de ALC, la respuesta a COVID-19 ha puesto indudablemente de relieve el importante papel desempeñado por los sistemas de protección social en la respuesta ante emergencias. En algunos casos, esto ha dado lugar a una serie de reformas y a una reconsideración del papel y las contribuciones del sector en relación con los diversos pilares de la GRC.

Basándose en las lecciones aprendidas de la pandemia, la alta inflación y otros choques covariantes a gran escala, el Banco Mundial se compromete a seguir apoyando a los gobiernos de toda la región en el fortalecimiento de sus sistemas y programas nacionales, especialmente a la luz del amplio espectro de emergencias a los que se exponen los países. A este efecto, se hará hincapié en ayudar a los gobiernos a hacer que sus sistemas sean más adaptativos ante emergencias, teniendo en cuenta al mismo tiempo cuestiones regionales (y mundiales) generales como el cambio climático, la elevada inflación y su relación con la inseguridad alimentaria, así como la migración intrarregional y los desplazamientos internos. En este sentido, es importante seguir generando pruebas sobre la relación entre este acuciante fenómeno socioeconómico, el sector informal y el cambio climático como medio para avanzar tanto en la protección social como en las agendas de empleo y transformación económica en la región de una manera informada sobre el riesgo y basada en datos. De hecho, un mayor conocimiento de estas cuestiones puede ayudar a allanar el camino para la formulación de planes gubernamentales coherentes de apoyo al empleo y de inclusión económica productiva en la región.

Conclusión

Este informe contribuye al creciente acervo de pruebas y conocimientos sobre las buenas prácticas en materia de PSA en la región, con especial atención a los riesgos polifacéticos que plantean el cambio climático y otras emergencias covariadas. La evidencia generada a través de este proyecto analítico, junto con otros esfuerzos de asistencia técnica pasados, presentes y futuros llevados a cabo por el Banco Mundial, están sirviendo de valiosa orientación para abordar las brechas existentes que dificultan el despliegue fluido de la asistencia en tiempos de crisis. En particular, las percepciones y los datos

¹³⁸ Consultas con colegas de PSE en ALC del Banco Mundial.

proporcionados por las diversas evaluaciones a nivel de país realizadas en ALC ponen claramente de relieve la necesidad de adoptar medidas proactivas para mejorar el nivel de adaptación de la protección social en los distintos componentes del marco de la PSA. Se espera que las buenas prácticas, los desafíos persistentes y las recomendaciones emergentes identificados a través del trabajo de diagnóstico realizado por el Banco Mundial sirvan como un recurso inestimable para los responsables políticos y los profesionales que buscan trabajar hacia sistemas de protección social más adaptables en respuesta a los desafíos cambiantes a los que se enfrenta la región.

A medida que evolucionan los retos a los que se enfrentan los países de ALC, también debe hacerlo el enfoque del Banco Mundial a la hora de prestar apoyo a sus contrapartes gubernamentales. Teniendo en cuenta la amplia y diversa gama de peligros y riesgos a los que se enfrenta la región, junto con sus problemas estructurales y emergentes, como la gran proporción de la población empleada en el mercado laboral informal y las crecientes tendencias migratorias intrarregionales, se necesitará el apoyo continuo y adaptado del Banco Mundial para hacer frente a estos complejos desafíos en América Latina y el Caribe. Adoptar un enfoque para avanzar en la agenda de la PSA que reconozca la diversidad de los retos, los distintos niveles de capacidad técnica y operativa y las arquitecturas políticas de los países de ALC puede, en última instancia, conducir a la prestación de un apoyo técnico y financiero que sea eficaz, pertinente y acorde con las especificidades de cada contexto. Dado que la protección social y la GRC son las piedras angulares de los sistemas de la PSA, es imperativo que el Banco Mundial mantenga y refuerce su alineación para lograr un mayor impacto. Esto puede lograrse buscando activamente oportunidades de ejecución conjunta de proyectos. De hecho, el aumento de las sinergias entre ambas prácticas puede permitir un mayor alcance, fomentando la inclusión social de las categorías vulnerables y marginadas, y promoviendo políticas transformadoras de género en los marcos de la protección social y la GRC en toda la región.

El espíritu pionero de muchos de los países de ALC respecto a las innovaciones en materia de protección social hace que la región esté bien situada para impulsar eficazmente la agenda de la PSA. Aprovechando el espíritu innovador mostrado por muchos países de la región a la hora de diseñar sistemas de protección social sólidos para apoyar a los segmentos más vulnerables de la sociedad, es importante seguir invirtiendo en tecnologías convergentes. Además de mejorar la eficacia y la efectividad de los sistemas de protección social, intensificar los esfuerzos y las inversiones en este ámbito también puede contribuir a mejorar su capacidad de adaptación frente a la evolución de los retos y el aumento de las necesidades provocados por la aparición de fenómenos extremos en la región. Por lo tanto, trabajar hacia enfoques de protección social más sensibles, informados sobre el riesgo y adaptativos es clave para el avance de la agenda de la PSA en América Latina y el Caribe.

Referencias

- Adhvaryu, A.; Nyshadham, A.; Molina, T.; y Tamayo, J. (2018). *Helping Children Catch Up: Early Life Shocks and the Progreso Experiment*. Documento de trabajo 24848. Cambridge, MA: Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Amarante, V.; y Scalese, F. (2022). *Tax-benefit responses in Uruguay during the COVID-19 pandemic*. Serie de documentos de progreso WIDER wp-2022-161. Instituto Mundial de Investigación de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Andalón, M.; Azevedo, J. P.; Rodríguez-Castelán, C.; Sanfelice, V.; y Valderrama-González, D. (2016). *Weather Shocks and Health at Birth in Colombia*. World Development 82:69-82.
- Ballón Fernández, P. M.; Mejía-Mantilla, C.; Olivieri, S. D.; Lara Ibarra, G.; y Romero Haaker, F. J. (2021). *Lives or Livelihoods: The Costs of Staying Healthy - COVID-19 in LAC*. Nota política no. 1. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *How does climate change affect Latin American and Caribbean jobs?* Publicado: 12/12/2017. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/en/how-does-climate-change-affect-latin-american-and-caribbean-jobs/#:~:text=Although%20they%20might%20seem%20as,regulations%20and%20policies%20meant%20to> (acceso: 9/28/2023).
- Banco Mundial. (2012). FONDEN: el fondo de desastres naturales de México - una reseña. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2013a). *FONDEN--Mexico's National Disaster Fund: An Evolving Inter-Institutional Fund for Post-Disaster Expenditures*. Estudio de caso sobre financiación y seguros para la gestión del riesgo de catástrofes. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2013b). *Mexico's Temporary Employment Program: Case Study*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2014). *Bajemos la temperatura: cómo hacer frente a la nueva realidad climática*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2018). *Estado de las redes de protección social 2018*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2019). *Ecuador - Social Safety Net Project*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2020a). *Disaster Risk Finance for Adaptive Social Protection*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2020b). *Making Social Protection Information Systems Adaptive*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2020c). *Inclusión social en Uruguay*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2020d). *Tailoring Adaptive Social Safety Nets to Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2020e). *Using Social Work Interventions to Address Climate and Disaster Risks in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2021a). *Auxilio Emergencial: Lessons from the Brazilian experience responding to COVID-19. Estudios Latinoamericanos y del Caribe del Banco Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2021b). *Strengthening Social Protection Interventions for Disaster Preparedness and Response in the Dominican Republic (P164854): Summary of Outputs*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2021c). *Stress Testing Social Protection: A Rapid Appraisal of the Adaptability of Social Protection Systems and Their Readiness to Scale-Up*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2021d). *Social and Economic Integration of Migrants Development Policy Financing (P176505)*.

Banco Mundial. (2022a). *Construyendo sistemas de salud resilientes en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2022b). *Jamaica: Social Protection for Increased Resilience and Opportunity (SPIRO) (P178582)*. Project Appraisal. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2022c). *The impact of the Ukraine war and associated sanctions on LAC countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2022d). *Dos años después: Salvando a una generación*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2023a). *Grenada Second Recovery and Resilience Programmatic DPC (P178930)*. Project Appraisal Document.

Banco Mundial. (2023b). *Update on El Niño Southern Oscillation (ENSO) 2023/2024*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2023c). *World Bank Approves \$100 Million to Support the Integration of Social Protection Services, Economic Inclusion and Resilience in the Dominican Republic*. Comunicado de prensa. Publicado: 05/24/2023. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/05/23/banco-mundial-aprueba-100-millones-dolares-apoyo-integracion-servicios-de-proteccion-social-dominicana> (acceso: 9/22/2023)

Banco Mundial. (2023e). *Estado del arte de los registros sociales en América Latina y el Caribe*. Presentación del Banco Mundial (9/19/2023)

Banco Mundial. (2023f). *Los retos que enfrenta América Latina y el Caribe para erradicar la pobreza*. Blog del Banco Mundial: América Latina y el Caribe. Publicado: 10/17/2023. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/retos-america-latina-caribe-erradicar-la-pobreza>

Banco Mundial. *Country Climate and Development Reports*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/country-climate-development-reports> (acceso: 9/28/2023).

- Bashir, Sajitha; Dahlman, Carl J.; Kanehira, Naoto; Tilmes, Klaus. (2021). *The Converging Technology Revolution and Human Capital: Potential and Implications for South Asia*. South Asia Development Forum. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Beazley, R. Ciardi, F.; & Bailey, S. (2020). *Shock-Responsive Social Protection in the Caribbean Synthesis Report*. Programa Mundial de Alimentos.
- Beazley, R.; & Williams, A. (2021). *Adaptive Social Protection in the Caribbean: Building Human Capital for Resilience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Berner, H.; & Van Hemelryck, T. (2021). *Social information systems and registries of recipients of non-contributory social protection in Latin America in response to COVID-19*. Documentos de proyecto (LC/TS.2021/56). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC, por sus siglas en inglés).
- Bowen, T.; del Ninno, C.; Andrews, C.; Coll-Black, S.; Gentilini, U.; Johnson, K.; Kawasoe, Y.; Kryeziu, A.; Maher, B.; & Williams, A. (2020). *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*. International Development in Focus. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Busso, M.; & Messina, J. (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CDEMA. (2019). *Términos de Referencia (TOR, por sus siglas en inglés): Consorcio Regional de Sistemas de Alerta Temprana (SAT)*.
- CDP. (2022). *Corrientes, Argentine, Wildfire*. Disponible en: <https://disasterphilanthropy.org/disasters/corrientes-argentine-wildfires/> (acceso: 9/20/2023)
- Centro de Operaciones de Emergencia, Republica Dominicana. (2018). *Sistema Nacional para la Prevencion, Mitigación y respuesta ante Desastres*. Plan Nacional de Emergencias
- Copernicus. (2022). *South America sees record wildfire activity in early 2022*. Publicado: 3/2/2022. Disponible en: <https://atmosphere.copernicus.eu/south-america-sees-record-wildfire-activity-early-2022> (acceso: 9/20/2023)
- Comisión Nacional de Emergencias República Dominicana. (2011). *Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres*.
- Cubas, Diana; Gunasekera, Rashmin; Humbert, Thibaut. (2020). *Disaster Risk Finance for Adaptive Social Protection*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Davico-Thaler, G.; & Tellez-Merchan, C. (2021). *Colombia's Ingreso Solidario: Public-private Collaboration in Covid-19 Emergency Payments Response*. Blog de Better than Cash Alliance. Publicado: 11/8/2021. Disponible en: <https://www.betterthancash.org/news/learning-series-covid-colombia> (acceso: 9/21/2023)
- ECLAC. (2022). *Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2022 (LC/PUB.2022/15-P)*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC, por sus siglas en inglés).
- ECLAC/OIT. (2023). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe (nº 28): Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia*.

- EIU. (2020). *Paraguay accesses bond markets to fund coronavirus response*. Economist Intelligence Website.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja. (2022). *Central America: Hurricanes Eta & Iota - Final Report (MDR43007)*.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja. (2021). *Communities affected by Hurricanes Eta and Iota are threatened by food insecurity, displacement and the climate crisis*. Documento de prensa de la FICR. Publicado: 11/11/2021. Disponible en: <https://www.ifrc.org/press-release/communities-affected-hurricanes-eta-and-iota-are-threatened-food-insecurity> (acceso: 9/20/2023)
- Ferreira, F. H. G.; & Robalino, D. A. (2010). *Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations*. Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigación de políticas No. 5305.
- Gachet, I.; & Olivieri, S. (2023). *Overcoming multiple global crises: four key trends for policy action in Latin America and the Caribbean*. Blogs del Banco Mundial: América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/trends-policy-action-latin-america-and-caribbean> (acceso: 9/19/2023)
- Gentilini, U.; Almenfi, M.; Lyengar, H.; Okamura, Y.; Urteaga, G. V.; Muhindo, J. V.; & Aziz, S. (2022). *Tracking Global Social Protection Responses to Price Shocks*. Living paper v.3. Documento de discusión No. 2211. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gentilini, U.; Almenfi, M.; Orton, I.; & Dale, P. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- GIZ. *Integrated Development of Early Warning Systems. Innovation Through Partnership*.
- Gomes, A. F., Araújo Nobre, A.; & Gonçalves Cruz, O. (2012). *Temporal Analysis of the Relationship between Dengue and Meteorological Variables in the City of Rio de Janeiro, Brazil, 2001-2009*. Cadernos de Saúde Pública 28(11): 2189-97.
- Gobierno del Ecuador. (2012). *Constitución de la República del Ecuador: Título II, Cap. 5, Artículo 66, n. 19 y n. 21*.
- G2Px. (2021). *Brazil's Auxilio Emergencial: How digitization supported the response to COVID-19*. Presentación del Banco Mundial expuesta en 12/15/2021. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/events/2021/12/15/Brazils-Auxilio-Emergencial#3> (acceso: 9/28/2023)
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK y New York, NY, USA: Cambridge University Press. 3056 pp.
- Guillermo, C. (2014). *New insights for Entra21 in Cordoba*. Blogs del Banco Mundial. Publicado: 12/15/2014. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/jobs/new-insights-entra21-cordoba> (acceso: 9/21/2023)

- Hacienda de la República Dominicana. (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2027. Disponible en: https://www.hacienda.gob.do/wp-content/uploads/2023/05/2MAY_MFMP-2023-2027-0426202376.pdf
- Hallegatte, S.; Bangalore, M.; Bonzanigo, L.; Fay, M.; Kane, T.; Narloch, T.; Rozenberg, J.; Treguer, D.; & Vogt-Schilb, A. (2016). *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Climate Change and Development Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- iila. (2021). *Hacia la reforma de la protección social en República Dominicana*. Publicado: 01/29/2021. Disponible en: <https://iila.org/es/hacia-la-reforma-de-la-proteccion-social-en-republica-dominicana/> (acceso: 9/22/2023)
- IMN (a). *Sistema de alerta temprana de incendios forestales (SATIF): Conifor Costa Rica*. Disponible en: <https://www.imn.ac.cr/en/alerta> (acceso: 9/21/2023)
- IMN (b). *Quiénes somos?* Disponible en: <https://www.imn.ac.cr/web/imn/quienes-somos> (acceso: 9/21/2023)
- Isik-Dikmelic, A. (2022). *Stronger Social Protection and Labor Systems in Central America for Resilient and Inclusive Recovery*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jafino, B. A.; Walsh, B.; Rozenberg, J.; & Hallegatte, S. (2020). *Revised Estimates of the Impact of Climate Change on Extreme Poverty by 2030*. Documento de trabajo sobre investigación política 9417. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Johnson, K.; Tisei, F.; & Walker, T. (2022). *Responsive by Design: Building Adaptive Social Protection Systems in South Asia*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Leite, P.; George Karippacheril, T.; Sun, C.; Jones, T.; & Lindert, K. (2017). *Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note & Assessment Tool*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ley Chile. *Resolución 160 exenta aprueba formato y guía de aplicación de la ficha básica de emergencia, y deja sin efecto resolución n° 311 exenta, de 2020, de la subsecretaría de servicios sociales*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1156550> (accessed 09/28/2023)
- Maurizio, R. (2020). *Labour Overview in times of COVID-19: Impact on the labour market and income in Latin America and the Caribbean*. Second Edition. Ginebra: OIT.
- Martinez, R. M.; & Aguilera, A. I. (2023). *Climate Migrants in the Dominican Republic*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). *Programa Accesos, edición 2022. Documento de Diseño*. Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Unidad Sistema Integrado de Información Social. (2023). *Sistema Integrado de Información Social – SIIS. Official Web Portal*.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Instituto de Previsión Social (IPS). (2022). *Registro Social de Hogares (RSH)*. ChileAtiende. Portal Web Oficial.

- Ministerio do Desenvolvimento e Assistencia Social, Familia e Combate a Fome.(2019). *Moradores de Brumadinho terao pagamento do Bolsa Familia antecipado*. Publicado: 1/28/2019. Disponible en: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/moradores-de-brumadinho-terao-pagamento-do-bolsa-familia-antecipado> (acceso: 9/28/2023).
- Morris, S. S.; Neidecker-Gonzalez, O.; Carletto, C.; Munguía, M.; & Medina. J. M.; (2002). *Hurricane Mitch and Livelihoods of the Rural Poor in Honduras*. World Development 30: 49–60.
- Morgandi, M. (2020). *Project Information Document - Brazil: Income Support for the Poor affected by COVID-19 - P174197*. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Morgandi, M.; Pereira Sousa Tsukada Lehmann, R. K.; Ed, M.; Zvinieni, A.; Paiva, L. H.; & Barbosa, B. F. (2022). *Social Protection for Brazil of the future: preparing for change with inclusion and resilience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Murthi, M.; Rutkowski, M.; & Gentilini, U. (2022). *Helping families cope with price shocks -without subsidies*. Blog del Banco Mundial. Publicado: 10/7/2022. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/voices/helping-families-cope-price-shocks-without-subsidies> (acceso: 9/21/2023)
- Naciones Unidas República Dominicana. (2020). *Presentan Plan de Acción Nacional contra la Desertificacion y la sequía en la Republica Dominicana*. Publicado: 6/24/2020. Disponible en: <https://dominicanrepublic.un.org/es/50904-presentan-plan-de-acci%C3%B3n-nacional-contra-la-desertificaci%C3%B3n-y-la-sequ%C3%ADa-en-la-rep%C3%ABlica> (acceso: 9/22/2023).
- Neves, J. A.; Vasconcelos, F. A. G.; Machado, M. L.; Recine, E.; Garcia, G. S.; & Medeiros, M. A. T. (2022). *The Brazilian cash transfer program (Bolsa Família): A tool for reducing inequalities and achieving social rights in Brazil*. Glob Public Health. 17(1):26-42.
- Organización Meteorológica Mundial. (2021). *State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2020*. Ginebra: OMM.
- Oviedo, A. M.; & Moroz, H. (2014). *A Review of the Ex Post and Ex Ante Impacts of Risk*. Background paper for the 2014 World Development Report.
- Perfil de FaceBook del MDH de Belice. (2022). *WFP Supporting Belize To Increase Protection For The Most Vulnerable Through Climate Risk Insurance*. Disponible en: <https://www.facebook.com/GOBPressOffice/posts/pfbid02L5yUX4JtsVzLrNhaewFC6JCoSmVbeVSKC WsjAMRuyBXAVmDL7Eqkqbte2QdbGDtAl>
- Picado Rojas, C. (2020). *La Declaración del Estado de Emergencia en Costa Rica: Aplicación del Régimen de Excepción*.
- Potenza Dal Masetto, F.; & Repetto, F. (2012). *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Argentina*. CEPAL.

- Poy, S.; Sánchez, M. E.; Salvia, A.; & Tuñón, I. (2021). *Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la infancia a diez años de su implementación*. Documento de investigación. Informe Especial. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa, 2021.
- Presidencia de Republica Dominicana. (2022). *Proyecto sobre impacto Comunidades de Cuidados presentado por el SIUBEN es seleccionado entre 230 proyectos de América Latina y el Caribe*. Published: 4/11/2022. Available at: <https://presidencia.gob.do/noticias/proyecto-sobre-impacto-comunidades-de-cuidados-presentado-por-el-siuben-es-seleccionado> (accessed 9/21/2023)
- Proyecto de Capital Humano. (2022). *Avoiding the Meltdown in Human Capital: Delivering for people and the planet*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ronqui, R. M., Oliveira, T. C. de S., da Silva, A. L. B., Brandão, C. E., da Silva, R. R., Helouani, W. B., Lara, T., & Francisco, E. de R. (2023). *COVID-19 emergency aid: how the Brazilian government used social big data analytics to give economic support and protect vulnerable citizens*. *Revista Contemporânea*, 3(8), 12537–12560.
- Rossel, C.; & Gutierrez, M. (2021). *Uruguay's Social Policy Response to Covid-19: Strong Fundamentals, Selective Expansion*. CRC 1342 Covid-19 Social Policy Response Series, 15 Bremen: CRC 1342
- Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil. *La información del Registro Interconectado de Programas Sociales es ahora más accesible*. Disponible en: <https://www.infancia.gob.ec/la-informacion-del-registro-interconectado-de-programas-sociales-es-ahora-mas-accesible/> (acceso: 09/28/2023).
- SNAS. 2021. *Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial*.
- Spencer, N.; & Strobl, E. (2020). *Hurricanes, climate change, and social welfare: evidence from the Caribbean*. *Climatic Change* 163, 337–357
- Tambutti, M.; & Gómez, J. J. (2020). *The Outlook for Oceans, Seas and Marine Resources in Latin America and the Caribbean: Conservation, Sustainable Development and Climate Change Mitigation*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC).
- Tisei, F. (2022). *Ecuador Stress Test Brief*.
- UNDP. (2021). *How effective are Social Protection Policies in Latin America and the Caribbean?*
- UNDRR. (2021). *Regional Assessment Report on Disaster Risk in Latin America and the Caribbean*. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés).
- Universidad de Chile. *Registro Social de Hogares*. Disponible en: <https://uchile.cl/presentacion/vicerrectoria-de-asuntos-estudiantiles-y-comunitarios/direccion-de-bienestar-y-desarrollo-estudiantil/becas-y-beneficios/registro-social-de-hogares> (acceso: 09/28/2023).
- UN News. (2022). *Mega-drought, glacier melt, and deforestation plague Latin America and the Caribbean*. Publicado: 7/22/2022. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123032> (acceso: 9/20/2023).

Williams, A.; y González Berger, S. (2020). *Towards Adaptive Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: A Synthesis Note on Using Social Protection to Mitigate and Respond to Disaster Risk*. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.

Winthrop, R. (2010). *Haiti's Earthquake: Prevention and Preparedness Woefully Low*. *Brookings Commentary*. Publicado: 1/14/2010. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/haitis-earthquake-prevention-and-preparedness-woefully-low/> (acceso: 9/20/2023)

Anexo – Cuestionario del Módulo 2 de Stress Test

1. Programas y Sistemas de Prestación

a. Programas

1	¿Qué tipo de programas de transferencias no contributivas en efectivo o en especie gestiona el gobierno?	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno, o sólo programas gestionados por donantes/ONG = 1 • Existen programas gubernamentales, pero en zonas geográficas limitadas = 2 • Existen programas gestionados por el gobierno a nivel nacional, pero se limitan a categorías específicas (p.ej., discapacidad, pensión de vejez) = 3 • Existen programas estatales en todo el país, pero están fragmentados o se solapan = 4 • Existe(n) un(os) programa(s) gubernamental(es) coordinado(s) a nivel nacional sin fragmentación ni superposiciones¹³⁹ = 5
2	¿Qué tipo de programas de medios de subsistencia/protección del empleo existen?	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno, o sólo programas gestionados por donantes/ONG = 1 • Existen programas seleccionados (algunos gestionados por el gobierno), pero limitados en alcance y/o a ciertas áreas geográficas = 2 • Existen programas nacionales, pero se limitan en alcance (p.ej. solo formación de vida) = 3 • Se operan varios programas (entregando, p.ej., habilidades más efectivo, crédito y/u orientación) a nivel nacional, pero están fragmentados o se solapan = 4 • Un programa de subsistencia integrado gestionado por el gobierno (o en completa coordinación con ONG) opera a nivel nacional = 5
3	¿Cambia la cantidad de prestación proporcionada durante emergencias según las circunstancias para garantizar que no se produzca un cambio drástico en el bienestar del hogar?	<ul style="list-style-type: none"> • La cantidad de la prestación dista mucho de permitir a los hogares mantener los niveles de consumo anteriores a la crisis = 1 • La cantidad de la prestación cubre una pequeña parte del impacto en el consumo y la decisión sobre la cantidad se basa en los recursos disponibles y no en el protocolo estándar = 2 • La cantidad de la prestación cubre una parte significativa del impacto en el consumo, aunque la cobertura sigue siendo una prioridad (a veces puede cubrir mucho, a veces poco) = 3

¹³⁹ Superposición de beneficiarios que puede dar lugar a una "doble inmersión".

		<ul style="list-style-type: none"> • La cantidad de la prestación compensará en gran medida (aunque no totalmente) el impacto del consumo, con algunos parámetros para la cantidad de la transferencia establecidos en el protocolo y un valor mínimo aceptable = 4 • La cantidad de las prestaciones compensan el posible impacto en el consumo, con directrices/estándares formales = 5
4	¿Cuál es la cobertura de los sistemas de protección social del país?	<ul style="list-style-type: none"> • 0-15%=1 • 15%-30%=2 • 30%-50%=3 • 50 to 70%=4 • Over 70%=5

Latente (1)	Incipiente (2)	Emergente (3)	Consolidado (4)	Avanzado (5)
El gobierno no tiene programas sustanciales, la mayoría de la PS se cubre por ONG y donantes y tiene cobertura limitada de la PS, lo que conlleva a niveles bajos de capacidad de recuperación entre su población	El gobierno tiene algunos programas de PS y cobertura limitada, los cuales siguen sin coordinarse y, por tanto, limitan la creación de la capacidad de recuperación	El gobierno tiene programas relevantes a nivel nacional y alguna cobertura básica que puede promover la capacidad de recuperación	Cobertura significativa a través de la PS, de los programas nacionales de redes de seguridad y de los medios de subsistencia que garantizan una fuerte resiliencia de la población.	Amplia cobertura de la red de seguridad y de los programas de medios de subsistencia que proporcionan un conjunto de intervenciones y una gran complementariedad que garantizan que la población sea muy resistente a emergencias.

b. Sistemas de Prestación

1	¿Existen mecanismos de comunicación que puedan aprovecharse en tiempos de emergencia para informar a los beneficiarios sobre el programa?	<ul style="list-style-type: none"> • No = 1 • Sí, pero los instrumentos se utilizan de forma ad hoc y no están adaptados a la población destinataria (p.ej., utilizando folletos o utilizando folletos en un idioma y no en otros cuando la población destinataria es analfabeta) = 2 • Sí, con estrategias más eficaces en algunas zonas, pero no se aplica bien en otras = 3 • Sí, se aplica una estrategia integral (o se dispone de ella) tanto en zonas urbanas como rurales, que son atendidas por el programa, pero no tienen capacidad para expandirse a zonas no cubiertas actualmente = 4 • Sí, se dispone de una estrategia integral que utiliza múltiples fuentes (p.ej., una combinación
---	---	--

		de teléfono móvil, televisión/radio, periódicos y otros medios impresos y líderes de la comunidad local) que puede ampliarse según sea necesario = 5
2	¿La prestación de asistencia está basada en una evaluación de necesidades?	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una herramienta de evaluación de necesidades = 1 • Existe una herramienta diseñada para evaluar las necesidades de efectivo y de otro tipo de asistencias (como comida o vivienda), pero no existen mecanismos para vincularla a los programas existentes =2 • Existe una herramienta diseñada para evaluar las necesidades de informar la prestación de asistencia a través de programas de protección social mediante transferencias en efectivo =3 • Existe una herramienta diseñada para evaluar necesidades y sirve de base para la prestación de asistencia a través de programas de asistencia de protección social distintos de transferencias de efectivo (como comida o vivienda) =4 • Existe una herramienta para evaluar necesidades y sirve de base para la prestación de asistencia a través de programas de protección social mediante transferencias en efectivo y otras formas de asistencia (como comida o vivienda) =5
2	¿Cómo se afilian los beneficiarios en el programa en tiempos de emergencia?	<ul style="list-style-type: none"> • No se especifican mecanismos de inscripción en caso de expansión horizontal o los beneficiarios existentes tienen que inscribirse de nuevo para la expansión vertical = 1 • En persona cerca de su lugar de residencia en un momento determinado (no se dispone de una estructura permanente para la inscripción) = 2 • Autoafiliación en persona (quiosco, ventanilla única) o en línea/por teléfono sin previsión de acceso alternativo = 3 • Autoafiliación por teléfono o internet además de en persona = 4 • Afiliación automática. O múltiples mecanismos usados que garantizan que todos, entre la población destinataria^{140*} puedan afiliarse = 5
3	¿Qué porcentaje de los dos quintiles más pobres de la población tiene una identificación autorizada/reconocida por el gobierno (cédula de ciudadanía, partida de nacimiento, identificación de elector, identificación de impuestos, etc.)? ¹⁴¹	<p>Cobertura total, no la diferencia entre la población afectada y la prevalencia de identificaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • 0-20%=1 • 20-40%=2 • 40-60%=3

¹⁴⁰ Por '**población destinataria**' se entienden los beneficiarios previstos a de una prestación concreta, es decir, aquellos a los que se quiere llegar cuando se amplía un programa de prestaciones/ayuda.

¹⁴¹ Estos datos están disponibles en la base de datos de Findex. Otras fuentes como registros gubernamentales, si están disponibles, se pueden usar.

		<ul style="list-style-type: none"> • 60 to 80%=4 • Over 80%=5
4	¿Pueden los beneficiarios o la población destinataria presentar quejas? ¿Existe un mecanismo de reparación de agravios para resolver las quejas?	<ul style="list-style-type: none"> • No/sí, pero no funciona = 1 • - Sí, pero sólo a través de comités comunitarios/en persona y está limitado a los beneficiarios = 2 • - Sí, existen múltiples formas de registrar las quejas, que también pueden utilizar los no beneficiarios. Sin embargo, no se realiza un seguimiento del proceso de resolución de quejas = 3 • - Sí, existen múltiples formas de registrar quejas con desencadenantes de respuesta que hacen un seguimiento del proceso de resolución de quejas = 4 • - Sí, existen múltiples formas de registrar las quejas con desencadenantes de respuesta y seguimiento del proceso de resolución de quejas. Tras la resolución de la queja, se realiza un seguimiento con los beneficiarios para conocer su opinión = 5
5	¿La ampliación de la respuesta ante emergencias tiene programas o características de diseño específicos para garantizar la inclusión de las mujeres?	<ul style="list-style-type: none"> • No se realizan esfuerzos específicos para garantizar la inclusión de las mujeres = 1 • Se hacen algunos esfuerzos para mejorar el acceso o la divulgación, pero no son eficaces ni adecuados al contexto = 2 • Se hacen algunos esfuerzos para mejorar el acceso o la divulgación, incluidos ajustes específicos del contexto o medidas para abordar las limitaciones previas (por ejemplo, suministro de documentos de identidad o tarjetas SIM a las mujeres para que tengan mejor acceso) = 3 • El plan de respuesta ante emergencias incluye un componente de movilización social además de ajustes en las características de diseño que intentan influir en el comportamiento o cambiar las normas restrictivas para mejorar el acceso de las mujeres a los sistemas = 4 • El sistema existente ya tiene en cuenta las principales limitaciones a las que se enfrentan las mujeres e incluye estrategias para mitigar sus limitaciones y mejorar el acceso = 5
6	¿La ampliación de la respuesta ante emergencias tiene programas/elementos de diseño específicos que garanticen la inclusión de otras categorías vulnerables (personas con discapacidad, adultos mayores, refugiados, etc.)?	<ul style="list-style-type: none"> • No se realizan esfuerzos específicos para garantizar la inclusión de otras categorías vulnerables = 1 • Se hacen algunos esfuerzos para mejorar el acceso o la divulgación, pero no son eficaces ni adecuados al contexto = 2

	<ul style="list-style-type: none"> • Se hacen algunos esfuerzos para mejorar el acceso o la divulgación, incluidos ajustes específicos del contexto o medidas para abordar las limitaciones previas = 3 • El plan de respuesta ante emergencias incluye un componente de movilización social, además de ajustes en las características de diseño, que intenta influir en el comportamiento o cambiar las normas restrictivas o las limitaciones para la inclusión de otros grupos vulnerables = 4 • El sistema existente ya tiene en cuenta las principales limitaciones a las que se enfrentan otros grupos vulnerables e incluye estrategias para mitigar sus limitaciones y mejorar el acceso = 5
--	---

Latente (1)	Incipiente (2)	Emergente (3)	Consolidado (4)	Avanzado (5)
La cadena básica de prestación del sistema de PS es limitada y no tiene la habilidad de flexión y adaptación a emergencias. Sigue siendo inaccesible para mujeres y otros grupos vulnerables.	El sistema básico de PS es un poco adecuado y tiene habilidad mínima de adaptación a emergencias. Sin embargo, puede continuar siendo excluyente.	El sistema de prestación de PS tiene algunas capacidades adaptativas para responder ante emergencias. Existe un enfoque en inclusión, pero ahora mismo aborda las necesidades de solo algunos de los grupos.	El sistema de PS en, en su mayor parte, adaptativo y capaz de responder a distintos tipos de emergencias con algunas insuficiencias. Se han hecho esfuerzos para incluir a todos los grupos vulnerables, pero algunos grupos continúan excluidos.	Sistema de prestación de PS completamente adaptable para responder a todas las emergencias relevantes. Se han establecido mecanismos para que el programa sea accesible a todos los grupos vulnerables.

c. Mecanismos de Pago

1	<p>Actualmente, ¿cómo se transfieren las prestaciones o el dinero a los beneficiarios?</p> <p><i>Las transferencias digitales o pagos electrónicos se refieren a tarjetas de prepago, tarjetas de débito con banda magnética, tarjetas inteligentes, dinero móvil, cuentas en instituciones financieras. El componente digital no tiene por qué ser de extremo a extremo, sino que puede referirse al envío del pago digitalmente a una cuenta bancaria. Los pagos digitales incluyen pagos por móvil, tarjetas de crédito o débito, cuentas bancarias en línea, etc.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos/transferencias en efectivo o en especie realizados en persona por IMF u otros y no se han establecido transferencias digitales = 1 • Pagos/transferencias en efectivo o en especie realizados en persona por IMF u otros, pero a pequeña escala/piloto o debate en curso sobre transferencias digitales = 2 • Algunos pagos son digitales o se abonan en cuentas bancarias = 3 • La mayoría de los pagos son digitales o se abonan en cuentas bancarias, pero el uso de los fondos está restringido a retiradas de efectivo en lugares designados = 4 • Todos los pagos son digitales con la posibilidad de gastar directamente desde la cuenta, por ejemplo, con tarjeta de débito en un TDV=5
---	---	---

2	<p>¿Con qué rapidez puede ampliarse el sistema de pago?</p> <p><i>(Pensando en todos los procesos necesarios para hacer llegar un pago al beneficiario, desde la puesta en marcha de una intervención/operación, ¿cuánto tardaría el beneficiario en recibir el pago, suponiendo que fuera en unos pocos días, es decir, que el objetivo fuera la rapidez?)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los pagos requerirían mucho tiempo, ya que el sistema no existe o no es adecuado para responder = 1 • Los pagos experimentarían cierto retraso en relación con la emergencia, ya que existen algunos sistemas, pero no son los más adecuados para algunas de las emergencias identificadas en la parte 1 = 2 • Los pagos sufrirían retrasos moderados, ya que habría que crear nuevas cuentas con retrasos moderados para su identificación y aprobación = 3 • Los pagos pueden efectuarse con poco retraso para algunas emergencias identificadas en la parte 1 = 4 • Los pagos pueden efectuarse rápidamente para todas las emergencias identificadas en la parte 1 (considere que para diferentes emergencias pueden ser necesarios diferentes sistemas de pago, por lo que es esencial poder adaptar el método de pago según sea necesario) = 5
3	<p>¿Cuál es la capacidad del sistema de pagos para manejar una expansión horizontal del programa principal?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La ampliación de los pagos/beneficios no puede hacerse a escala de las necesidades y se limita a zonas/localidades ya seleccionadas = 1 • Expansión de pagos/beneficios, pero los sistemas pueden hacerse a escala limitada de la necesidad = 2 • Cierta capacidad para ampliar moderadamente los pagos/beneficios en relación con las necesidades = 3 • Capacidad significativa para ampliar los pagos/beneficios en relación con las necesidades = 4 • Gran capacidad para ampliar las transferencias/beneficios para cubrir la mayor parte de las necesidades o del país si es necesario = 5

Latente (1)	Incipiente (2)	Emergente (3)	Consolidado (4)	Avanzado (5)
A la fecha, no ocurren pagos móviles o digitales y no existe la habilidad de	Posibilidad de pagos móviles/digitales para transferencias regulares, pero la ampliación de	Algunos pagos hechos por métodos móviles/digitales para el sistema regular. Existe alguna capacidad de	La mayoría de los pagos son móviles/digitales, a excepción de las poblaciones muy remotas/vulnerables. En épocas de emergencia,	Todos los pagos son móviles/digitales con mecanismos incorporados para garantizar el acceso, pero el sistema

<p>ampliar pagos en tiempos de emergencias.</p>	<p>pagos o la asistencia de respuesta ante emergencia es limitada en alcance y experimenta demoras severas.</p>	<p>ampliar pagos o asistencia prestada más allá de la carga de casos actual, pero existen demoras moderadas y capacidad limitada para modelar el sistema de pagos a una emergencia o necesidad específica.</p>	<p>los pagos o la prestación de asistencia pueden realizarse relativamente sin demora y alcanzar una escala significativa.</p>	<p>también puede adaptarse a cualquier emergencia (modificar el mecanismo de pago para adaptarse a la emergencia) y responder con relativa rapidez y a la escala necesaria.</p>
---	---	--	--	---

2. Datos e Información

a. Sistemas de Alerta Temprana

		Preguntas	Respuestas
1	<i>Información de riesgos y comunicación</i>	<p>¿Existe un(os) sistema(s) de alerta temprana funcional para las emergencias a las que está expuesto el país? (emergencias identificadas en la parte 1)</p> <p><i>Un SAT es funcional si puede monitorear y alertar sobre la ocurrencia de un peligro natural o una emergencia.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • No=1 • Sí, pero no completamente funcional o en forma piloto = 2 • Sí, para alguna(s) emergencia(s) y funcional mientras que otros existen, pero muy débiles/no completamente funcionales = 3 • Sí, para la mayoría o todas las emergencias y funcional en su mayoría = 4 • Sí, para todas las emergencias regulares/conocidas/recurrentes y con un sistema de alerta temprana con alta funcionalidad/para múltiples peligros = 5
2		<p>¿El SAT nacional es capaz de advertir (monitoreo y alerta) de una o más emergencias identificadas en la parte 1?</p> <p><i>Capaz se refiere a la habilidad de tomar datos precisos de alta calidad en tiempo real. Los datos de alta calidad deben tener bases científicas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad inadecuada de vigilancia y alerta de cualquier peligro (para emergencias naturales) u otras emergencias (de salud, inseguridad alimentaria, etc.) = 1 • Cierta capacidad de supervisión y/o alerta, aunque limitada, de las amenazas u otras emergencias = 2 • Cierta capacidad adecuada de supervisión y/o alerta de las amenazas o emergencias más relevantes para el país, aunque con algunos problemas de precisión y capacidad limitada para supervisar otras emergencias menos relevantes y más infrecuentes = 3 • Capacidad significativa de seguimiento de las amenazas o emergencias más importantes para el país, pero no de otras amenazas o emergencias = 4 • - Alto nivel de seguimiento y capacidad de alerta frente a amenazas y/o emergencias = 5
3		<p>¿El gobierno ha emprendido evaluación(es) de vulnerabilidad y riesgos para determinar el impacto de emergencia(s) identificada(s) en la parte 1 con base en los datos del SAT?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No existen evaluaciones detalladas de vulnerabilidad o riesgo por parte del gobierno = 1 • Existen evaluaciones de riesgo/vulnerabilidad anticuadas o de mala calidad = 2 • Existe alguna evaluación para determinar el impacto de las diferentes emergencias en las diferentes poblaciones, pero depende en gran medida de la ayuda externa o no es totalmente adecuada = 3 • El gobierno tiene la capacidad de realizar (y realiza) evaluaciones de riesgo/vulnerabilidad para algunas emergencias con regularidad, basándose en la exposición al peligro o a la emergencia y en los datos, y proporciona datos detallados sobre las personas necesitadas = 4 • El gobierno tiene la capacidad de realizar (y realiza) una evaluación creíble del riesgo/vulnerabilidad con regularidad, capaz de proporcionar datos detallados sobre las personas necesitadas con

			antelación o muy rápidamente en respuesta a múltiples emergencias = 5
4		¿Existe un desencadenante acordado para iniciar la respuesta a las emergencias o para ampliar los sistemas de protección social en respuesta a las emergencias (para las emergencias identificadas en la parte 1)?	<ul style="list-style-type: none"> • La respuesta ante emergencias no se basa en los datos del sistema de alerta temprana = 1 • Existe un vínculo <i>ad hoc</i> entre la respuesta ante emergencias y el SAT, en el que los datos del SAT se utilizan sólo a veces = 2 • Algunos intentos de identificar y documentar los indicadores de alerta temprana, que pueden utilizarse para planificar la respuesta ante emergencias, pero el calendario y la escala reales de la respuesta dependen de los recursos = 3 • Los indicadores de alerta temprana están bien definidos y documentados, con umbrales de activación acordados previamente para iniciar una respuesta ante emergencias. Sin embargo, esto sólo se limita a programas piloto o tiene poca cobertura = 4 • Activadores de alerta temprana definidos/automáticos que llevan a los organismos pertinentes a iniciar la respuesta ante emergencias, que incluye directrices sobre la cantidad y la cobertura de algunas emergencias = 5

Latente 1)	Incipiente (2)	Emergente (3)	Consolidado (4)	Avanzado (5)
No existe un SAT o no es funcional	El SAT cubre una o algunas emergencias, aunque no es completamente confiable pues la Calidad de los datos introducidos al SAT y provistos por el SAT siguen siendo débiles.	El SAT es confiable en su mayoría para una/alguna(s) emergencia(s) aunque tiene falencias en los aspectos de Calidad y/o puntualidad de los datos.	El SAT es confiable en su mayoría para todas las emergencias con un desencadenante acordado para iniciar y planear la respuesta.	El SAT tiene datos de buena calidad y puntualidad para todas las emergencias, con la capacidad de monitorear en tiempo real a través de peligros e indicadores, y con desencadenantes claros y pautas de implementación y mecanismos establecidos.

b. Registro

	Preguntas	Respuestas
1	<p>¿Qué tipo de registro o base de datos se usa para identificar beneficiarios para una respuesta ante emergencias?</p> <p><i>Esta pregunta no tiene puntaje y permite que el equipo enmarque la discusión con la terminología correcta</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un programa de registro social • Varios programas de registros/bases de datos • Un registro nacional • Una base de datos de identificaciones de electores • Bases de datos de socios humanitarios • Registro civil • Base de datos de seguridad social

			<ul style="list-style-type: none"> • Empresas de telecomunicaciones o listas de clientes • Bases de datos de pensión y seguridad social • SGI dedicados • Ninguno de los anteriores/registro <i>ad hoc</i>
2	<i>Cobertura y alcance</i>	<p>¿Cuál es la diferencia en términos de cobertura urbana en el registro/las bases de datos¹⁴² versus la población posiblemente afectada con base en simulación?</p> <p><i>Para responder esta pregunta, es necesario que un número de poblaciones promedio sean afectadas por una emergencia de la parte 1. Si no se ha realizado la simulación de la Parte 1, por favor use un estimado en el número de personas en necesidad.</i></p>	<p>Calcula la diferencia entre el número simulado de población urbana afectada y aquellos en el registro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por encima del 70%=1 • 50-70%=2 • 30%-50%=3 • 15-30%=4 • Más hogares en el registro/las bases de datos o 0-15% menos en la base de datos que la población urbana afectada%=5
3		<p>¿Cuál es la diferencia en términos de cobertura rural en el registro versus la posible población rural afectada con base en la simulación?</p> <p><i>Para responder esta pregunta, es necesario que un número de poblaciones promedio sean afectadas por una emergencia de la parte 1. Si no se ha realizado la simulación de la Parte 1, por favor use un estimado en el número de personas en necesidad.</i></p>	<p>Toma la diferencia entre el número simulado de población rural afectada y aquellos en el registro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por encima del 70%=1 • 50-70%=2¹⁴³ • 30%-50%=3 • 15-30%=4 • Más hogares en el registro/las bases de datos o 0-15% menos en la base de datos que la población urbana afectada%=5
4		<p>¿Porcentaje de registros con más de 3 años en el registro o base de datos usada? También puede ser una aproximación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Por encima del 70% (o información no disponible) = 1 • 50-70%=2 • 30%-50%=3 • 15-30%=4 • 0-15%=5
5		<p>Con base en una aproximación, ¿las áreas más expuestas a desastres están cubiertas por el registro o las bases de datos relevantes?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna=1 • Pocas áreas expuestas a desastres cubiertas = 2 • Algunas de las áreas expuestas a desastres cubiertas = 3 • La mayoría de las áreas expuestas a desastres cubiertas =4 • Todas las áreas expuestas a desastres cubiertas =5

¹⁴²Dado que ocurre una gran variación entre países de cómo identificar y alcanzar una población destinataria, aquí el registro/la base de datos puede referirse a registro social, registro de beneficiario, cualquier otra base de datos que tenga cobertura significativa (p.ej. registros de impuestos, sistemas de registros electorales, etc.), cualquier base de datos que actualmente se use para un programa específico o cualquier base de datos que pueda potencialmente ser usada para este propósito.

¹⁴³ Esta cifra se calcula con base en el 8.8 millones de zambianos que viven por debajo de la línea nacional de pobreza y los 13.2 millones de personas que viven por debajo de la línea de vulnerabilidad (Línea de pobreza X 1.5).

6		<p>¿Existe algún protocolo para actualizar el registro o las bases de datos relevantes (actualización completa, no actualizaciones diarias)?</p> <p><i>En circunstancias ideales, un protocolo incluiría lo siguiente, pero puede variar de país a país:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Frecuencia de recolección/actualización de datos - Si permite entrada de datos dinámicos - Puntos de entrada o acceso de datos (puerta a puerta, ventanilla única, en línea, etc.) - Acceso a puntos de entrada por parte de posibles beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> • No=1 • Sí, existe un protocolo, pero nunca se ha seguido =2 • Sí, existe un protocolo y se ha seguido en su mayoría, con algunas falencias (ya sean demoras o alguna desviación del protocolo o falta de la necesaria actualización completa) O no existe un protocolo, pero han ocurrido actualizaciones de todas maneras = 3 • Sí, existe un protocolo y se ha seguido y se ha ayudado a actualizar la base de datos completamente, pero las actualizaciones son irregulares y por lo menos cada 5 años = 4 • La actualización es regular y/o automática =5
7		<p>¿Permiten los datos del registro o de las bases de datos utilizadas seleccionar, identificar, localizar y ponerse en contacto con el beneficiario y transferir la prestación (es decir, disponer de la dirección/teléfono/cuenta del beneficiario) durante la respuesta a la emergencia?</p> <p><i>Para que el registro social pueda utilizarse sin problemas durante la respuesta a una emergencia, debe disponer de información adecuada que permita seleccionar a las personas en función de la evolución de sus necesidades (por ejemplo, seleccionarlas en función de su pobreza y, al mismo tiempo, poder contactarse con ellas y localizarlas).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los datos recolectados en el registro/la base de datos no son suficientes para identificar una respuesta a emergencia =1 • Los datos recolectados en el registro/la base de datos son un poco suficientes para identificar una respuesta durante una emergencia =2 • Los datos recolectados en el registro/la base de datos son suficientes en su mayoría para identificar una respuesta durante varias emergencias = 3 • Los datos recolectados en el registro/la base de datos son suficientes en su mayoría para identificar una respuesta durante todas las emergencias =4 • Los datos recolectados en el registro/la base de datos son completamente suficientes para identificar una respuesta durante todas las emergencias =5
8	<i>Interoperabilidad y coordinación</i>	<p>¿Los socios humanitarios usan el registro del gobierno u otras bases de datos relevantes para su respuesta?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No, los socios humanitarios utilizan sus propias listas de beneficiarios, con poca coordinación de listas =1 • Algunos lo utilizan, pero no de forma sistemática, basándose en

			<p>sus propias listas con cierta coordinación, pero sigue siendo insuficiente =2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Todos tienen acceso, pero no lo utilizan sistemáticamente, basándose parcialmente en sus propias listas con cierta coordinación, pero sigue habiendo superposiciones =3 • Tienen acceso, pero utilizan sus propias listas. Sin embargo, existen mecanismos para evitar la superposición de los beneficiarios, es decir, los distintos programas no cubren a los mismos beneficiarios= 4 • Todos tienen acceso y lo utilizan sistemáticamente /o los socios humanitarios no participan en la respuesta = 5
9		<p>¿Existen otras bases de datos (telecomunicación, humanitarias) adecuadas (actualizadas, con datos relevantes, cobertura geográfica) disponibles que puedan expandir de manera significativa el alcance?</p> <p>Nota: más allá de los datos que el gobierno mayormente usa (p.ej. en el registro social).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No existen otras bases de datos disponibles=1 • Bases de datos disponibles, pero no interoperables=2 • Bases de datos disponibles que podrían ser interoperables, pero sin acuerdos previos de intercambio de datos = 3 • Bases de datos disponibles con acuerdos previos de intercambio de datos = 4 • Bases de datos disponibles, que son interoperables y permiten una expansión sin fisuras, o el gobierno no necesita depender de otras bases de datos ya que su propia base de datos/registro tiene una cobertura completa = 5
10	<i>Privacidad de datos</i>	<p>¿Existe alguna normativa de la privacidad de los datos con medidas específicas en caso de un incumplimiento de privacidad?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No existe normativa sobre privacidad/seguridad de datos = 1 • Existen normativas sobre privacidad de datos, pero no se aplica = 2 • Existen normativas sobre privacidad de datos con protocolos estrictos de intercambio de datos con el sector privado. Sin embargo, otros organismos públicos pueden acceder a estos datos y utilizarlos = 3

			<ul style="list-style-type: none"> • Existen normativas sobre privacidad de datos con protocolos estrictos de intercambio de datos en los que se informa al beneficiario de todas las entidades que podrían acceder a sus datos = 4 • Existen normativas sobre privacidad de datos en las que los datos de los beneficiarios no se comparten con nadie. Otras entidades sólo pueden acceder a datos agregados o anónimos = 5
--	--	--	--

Latente (1)	Incipiente (2)	Emergente (3)	Consolidado (4)	Avanzado (5)
Registros/bases de datos no adecuados: muy bajo nivel de cobertura del registro/listas de beneficiarios/bases de datos, los cuales están fragmentados y no son adecuados para identificar.	Registros/bases de datos un poco adecuados: La cobertura del registro/bases de datos se limita a no más del 50% de la población potencialmente necesitada y se cubren pocas zonas expuestas a emergencias. Capacidad limitada de ampliación a través de bases de datos no gubernamentales.	Los registros y bases de datos cubren entre el 50 y el 70% de la población potencialmente necesitada, con datos algo mejorados, sobre todo en las zonas expuestas a emergencias, aunque la interoperabilidad sigue siendo limitada y persiste cierta fragmentación.	Registros/bases de datos en su mayor parte adecuados a las emergencias: cubren la mayor parte de la población potencialmente afectada, con una cobertura significativa de las zonas expuestas a emergencias y un alto grado de fiabilidad y exactitud de los datos.	Registros/bases de datos totalmente suficientes para responder a todas las emergencias: Registro social integrado/bases de datos completas que cubren casi toda la población y pueden actualizarse con frecuencia a petición y utilizarse en múltiples emergencias.

3. Financiación

1.	¿El gobierno tiene una estrategia, política o legislación nacional que establezca compromisos para la financiación del riesgo de catástrofes?	<ul style="list-style-type: none"> • No existen documentos sobre estrategias o políticas de financiación del riesgo de catástrofes = 1 • Los documentos de política de financiación del riesgo de catástrofes están en fase de elaboración o, si existen, están obsoletos y no están vinculados a ninguna intervención del PSA= 2 • Existen algunas políticas o estrategias de financiación del riesgo de catástrofes, pero no están respaldadas por legislación o instrumentos financieros = 3 • Existe una política de financiación del riesgo de catástrofes para al menos una emergencia y algunos compromisos legislativos/financieros = 4 • Existe una estrategia clara de financiación del riesgo de catástrofes para una amplia gama de emergencias, con
----	---	---

		instrumentos jurídicos y financieros de apoyo que mencionan las intervenciones del PEA = 5
2.	¿Tiene el gobierno capacidad para analizar y modelizar las posibles implicaciones en términos de costes de las perturbaciones identificadas en la parte 1 a lo largo del tiempo?	<ul style="list-style-type: none"> • No existen sistemas = 1 • No, pero el gobierno está creando activamente capacidad en este ámbito = 2 • Sí, se ha realizado un análisis basado en datos históricos para una o varias emergencias, incluidos los planes de ampliación del PSA = 3 • Sí, se ha realizado un análisis basado en datos históricos según los planes de ampliación del PSA para algunas emergencias y es propiedad del Gobierno = 4 • - Sí, se ha realizado un análisis basado en datos históricos según los planes de ampliación de la PSA para todas las emergencias y es propiedad del Gobierno = 5
3.	¿Existe financiación para garantizar una respuesta oportuna de la PSA ante las emergencias?	<ul style="list-style-type: none"> • No se han asignado instrumentos de financiación específicos, la respuesta depende totalmente de la reasignación presupuestaria y la ayuda exterior = 1 • - Algunos fondos destinados a catástrofes, pero totalmente dependientes de la reasignación presupuestaria y la ayuda exterior, y no específicamente para la respuesta de la PSA. Cierta coordinación con los socios para el desarrollo y los ministerios para acceder a la financiación = 2 • Algunos instrumentos de financiación asignados a la respuesta de la PSA a algunas catástrofes, pero su cantidad se limita a acontecimientos menores o a una ampliación más regular. Cuando se requiere financiación adicional, se producen retrasos = 3 • Financiación de contingencia y/o instrumentos basados en el mercado para una parte de los costes potenciales de la PSA. Las emergencias de mayor envergadura e infrecuentes no están totalmente cubiertas = 4 • Se han previsto instrumentos para cubrir rápidamente el coste de la ampliación de la PSA en caso de todas las emergencias. Retrasos mínimos en la respuesta = 5
4.	<p>¿Existen sistemas/mecanismos que puedan utilizarse para las intervenciones del PSA?</p> <p>Nota: aunque algunos sistemas no se hayan establecido con fines del PSA, pueden actuar de este modo en caso necesario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No existe un sistema/mecanismo claro para ampliar la asistencia de la PSA = 1 • Existen sistemas/mecanismos para la distribución final de la ayuda en consonancia con el sistema de PSA - no existen plazos ni protocolos previos. Sistemas para desembolsar y conciliar los gastos = 2 • Existen sistemas/mecanismos para la liberación de recursos, pero no se han establecido calendarios claros y sigue habiendo problemas de ejecución. Los sistemas para desembolsar y conciliar los gastos son adecuados = 3 • Existen sistemas/mecanismos y calendarios para la liberación de recursos, pero sigue habiendo problemas de aplicación. Sistemas adecuados para desembolsar y conciliar los gastos hasta el nivel de los beneficiarios = 4 • Existen procesos y calendarios para la liberación de todos los recursos para la PSA y buenos sistemas para

	desembolsar y conciliar los gastos hasta el nivel de los beneficiarios = 5
--	--

Latente (1)	Incipiente (2)	Emergente (3)	Consolidado (4)	Avanzado (5)
No existe estrategia, análisis o compromisos de financiación del gobierno para la financiación del riesgo de catástrofes, las necesidades de financiación y la asignación se determinan después del suceso y no hay directrices sobre el desembolso.	Se está elaborando una estrategia y un análisis de costes, no existen instrumentos de financiación del riesgo de catástrofes para PSA y las necesidades de financiación se determinan después del suceso, lo que requiere una reasignación presupuestaria y es vulnerable a retrasos.	Existe una estrategia de financiación del riesgo de catástrofes y algunos compromisos financieros asignados a la respuesta a las catástrofes (incluida la PSA) para algunas emergencias.	Estrategia de financiación del riesgo de catástrofes y compromisos financieros asignados para garantizar una respuesta oportuna, incluida una serie de instrumentos preposicionados para una parte de los costes potenciales de la PSA en el caso de algunas emergencias.	La estrategia de financiación del riesgo de catástrofes y la cartera de instrumentos financieros se revisan periódicamente para ofrecer una cobertura completa del panorama de riesgos y flexibilidad ante nuevas emergencias.

4. Instituciones y Asociaciones

a. Liderazgo Gubernamental

	Preguntas	Respuestas
1	<p>¿Existe alguna política o estrategia gubernamental que reconozca el papel de la PS (adaptativa) en la gestión del riesgo de catástrofes?</p> <p>¿Existe alguna política o estrategia gubernamental que reconozca (aclare o centre) el papel de la PS en la respuesta y recuperación ante emergencias covariadas (preparación y respuesta ante emergencias, respuesta humanitaria, respuesta ante crisis)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> No existe estrategia/política de PS(A) o GRC =1 Existen estrategias/políticas, pero están anticuadas O la PS y la GRC no están vinculadas entre sí y no se menciona la PSA=2 Existen estrategias/políticas actualizadas con cierto reconocimiento del papel de la PSA en la GRC (o viceversa) = 3 Existen estrategias pertinentes en materia de PS y GRC con una fuerte complementariedad y vínculos con cierta legislación y compromisos fiscales =4 Compromiso claro y reforzado con la PSA en las estrategias de PS y GRC, respaldado por la legislación y los compromisos fiscales apropiados = 5
2	¿Existe un plan de contingencia* o un plan de respuesta (elaborado o no por el gobierno, se reconoce como tal en tiempos de crisis), vinculado a la evaluación de riesgos, que determine las medidas que deben adoptarse en caso de que se	<ul style="list-style-type: none"> No=1 Existe un plan, pero nunca se activó durante una emergencia/no se activó sistemáticamente O existe un plan, pero está obsoleto y no incorpora evaluaciones de riesgos=2

	<p>produzca una de las emergencias identificadas en la parte 1?¹⁴⁴</p> <p>El plan de contingencia incluirá tanto los recursos humanos como la capacidad técnica, financiera e institucional. Esto puede requerir la revisión periódica de la suficiencia y el ajuste de los recursos disponibles/planes de contingencia en consecuencia.</p> <p><i>(si un país sólo es vulnerable a 1 emergencia, la puntuación será 5)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un plan actualizado que se activa/debería activarse, pero que no cuenta con una hoja de ruta de aplicación completa para una respuesta eficaz y que no se revisa ni se comprueba periódicamente=3 • Existe un plan actualizado, exhaustivo y pertinente para algunas emergencias, que incluye la evaluación de riesgos y la elaboración de escenarios, que se ha puesto a prueba, es viable y está listo para su aplicación=4 • Existe un plan para cada una/todas las emergencias (incluido un plan de acción para emergencias imprevistas), así como directrices claras sobre cuándo debe/debe activarse y actualizarse, y se pone a prueba/ejecuta con regularidad y se perfecciona=5
3	<p>¿Qué tan eficazmente¹⁴⁵ lidera el gobierno el plan de respuesta¹⁴⁶ y ejecución?</p> <p><i>El liderazgo del gobierno es independiente de la existencia de un plan de contingencia. Esta pregunta trata de entender cuál es el papel real del gobierno en la planificación y ejecución de la respuesta a una emergencia.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • No hay actividades de PSA dirigidas por el gobierno - todo está dirigido por los socios humanitarios sin coordinación con la PS o la GRC=1 • El gobierno (PS y/o GRC) y los organismos no gubernamentales llevan a cabo iniciativas paralelas de PSA sin coordinación =2 • El gobierno (PS y/o GRC) y los organismos no gubernamentales llevan a cabo iniciativas paralelas de PSA con una coordinación <i>ad hoc</i> tras la catástrofe =3 • La PS y la GRC del gobierno tienen vínculos y coordinación institucionalizados que funcionan (comparten datos e información y coordinan la respuesta en función de sus funciones respectivas), pero no hay coordinación con los organismos no gubernamentales =4 • La PS del gobierno y la GRC han institucionalizado vínculos y coordinación (compartiendo datos e información y coordinando la respuesta en base a sus respectivos roles) y un mecanismo de coordinación con agencias no gubernamentales es funcional=5

Latente (1)	Incipiente (2)	Emergente (3)	Consolidado (4)	Avanzado (5)
-------------	----------------	---------------	-----------------	--------------

¹⁴⁴ Un plan se refiere a cualquier estrategia o documento político que delinee pasos para prestar la respuesta y cubre áreas como fuente de identificación de partes interesadas (públicas y privadas); financiación; coordinación entre agencias y partes interesadas; despliegue o contratación de personal donde se necesite; maneras de expandir horizontal o verticalmente el sistema existente; integración de resultados de evaluación de riesgos y sistema de alertas tempranas, etc.

¹⁴⁵ La eficacia se basa en si el gobierno es capaz de alcanzar sus objetivos.

¹⁴⁶ Se refiere al proceso de planeación tras la ocurrencia de una emergencia. ¿Cuál agencia o socio toma la delantera en la planeación y ejecución de la respuesta?

No existe estrategia ni programación <i>ad hoc</i> y el gobierno no desempeña ningún papel de liderazgo.	Existe una estrategia o política, que en su mayoría está desfasada. Al mismo tiempo, el gobierno tiene una capacidad limitada para liderar la respuesta.	La estrategia está obsoleta, pero las instituciones gubernamentales son fuertes, lo que permite al gobierno liderar la respuesta. Sin embargo, el papel de la PS y de la GRC no está claramente definido.	Existe una estrategia y una política actualizadas que definen claramente el papel de la PS y la GRC en la respuesta a las crisis. El Gobierno tiene capacidad para responder a la mayoría de los aspectos de las emergencias.	Estrategia sólida de PS y GRC con el gobierno liderando todos los aspectos de la respuesta.
--	--	---	---	---

	Preguntas	Respuestas
1	¿Existe un organismo público encargado formalmente de dirigir los esfuerzos de respuesta a las emergencias (para las emergencias identificadas en la parte 1)? (<i>centralizado o descentralizado, dependiendo de dónde se tomen las decisiones</i>)	<ul style="list-style-type: none"> No existe un organismo encargado =1 No se ha designado una responsabilidad formal, pero muchos organismos responden utilizando sus propios sistemas y procesos =2 Varios organismos se encargan de responder a algunas emergencias (superposición de mandatos) con un nivel limitado de coordinación =3 Responsabilidades y funciones claras para algunas emergencias asignadas a organismos, aunque no para todas =4 Una agencia encargada de la respuesta a las emergencias (o varias agencias con funciones y responsabilidades designadas) y que cubre todas las emergencias =5
2	¿Existe un mecanismo de coordinación o un vínculo institucionalizado entre la GRC (o el sistema institucionalizado responsable de la respuesta a emergencias) y las agencias de SP (para las emergencias identificadas en la parte 1)?	<ul style="list-style-type: none"> Sin vínculos: los actores de la PS (o agencia) no tienen un papel activo y/o no disponen de mecanismos de coordinación con los actores de la GRC=1 Vínculos <i>ad hoc</i> (no institucionalizados), O coordinación institucionalizada, pero, en realidad, las contrapartes de la PS siguen luchando por coordinarse con las contrapartes de la GRC=2 Vínculos y coordinación institucionalizados que funcionan en su mayor parte entre la PS y la GRC sólo para algunas emergencias (las contrapartes de la PS y la GRC comparten datos e información y coordinan la respuesta en función de sus funciones respectivas sólo para algunas emergencias) =3 Vínculos y coordinación institucionalizados que funcionan en su mayoría entre los actores de la PS y la GRC para la mayoría de las emergencias =4 Vínculos sólidos y mecanismos de coordinación institucionalizados entre la PS y la GRC para todas las emergencias=5

Latente (1)	Incipiente (2)	Emergente (3)	Consolidado (4)	Avanzado (5)
Infraestructura institucional débil o	Responsabilidades asignadas limitadas	Funciones y responsabilidades	Funciones y responsabilidades	Funciones y responsabilidades

<p>inexistente para la respuesta a las emergencias, con falta de funciones y responsabilidades asignadas.</p>	<p>y poco claras para algunas emergencias y coordinación fragmentada y débil entre los actores de la PS y con los actores de la GRC</p>	<p>claramente asignadas con cierta coordinación institucionalizada, en particular para algunas emergencias, aunque sigue habiendo superposiciones y brechas.</p>	<p>reconocidas de cada organismo para responder a las diversas emergencias, aunque persisten algunas brechas y deficiencias (podría haber superposiciones, retrasos o actores ausentes).</p>	<p>reconocidas para todas las emergencias con una fuerte coordinación entre todos los agentes pertinentes de la PS y la GRC, sin retrasos ni superposiciones.</p>
---	---	--	--	---

Socios de desarrollo del GFDRR



www.gfdr.org El Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) es una asociación mundial que ayuda a los países de ingresos bajos y medianos-bajos a comprender mejor y reducir sus vulnerabilidades frente a peligros naturales y adaptarse al cambio climático. El GFDRR proporciona financiamiento en forma de subvenciones, asistencia técnica, capacitación y actividades de intercambio de conocimientos para integrar la gestión del riesgo de desastres y del clima en políticas nacionales y regionales, estrategias y planes de inversión. La Unidad de Gestión del Programa, ubicada dentro del Banco Mundial, administra los recursos de subvenciones para llevar a cabo la misión del GFDRR.