



Los sistemas de protección social ante desastres¹

- América Latina y el Caribe es una región fuertemente afectada por desastres relacionados con fenómenos naturales meteorológicos, hidrológicos, climatológicos, geofísicos y, más recientemente, biológicos, como la pandemia del COVID-19.
- Los desastres son el resultado de actividades humana, así como de la combinación de fenómenos naturales y de las condiciones de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos. Sus daños pueden prevenirse y mitigarse para disminuir o controlar sus efectos.
- Los desastres tienen un impacto mayor sobre las comunidades o personas que viven en contextos de mayor vulnerabilidad y de pobreza, especialmente de pobreza extrema. Por ello, urge enfrentar las causas subyacentes a la vulnerabilidad, incluyendo las desigualdades sociales y la pobreza.
- Un enfoque de protección social preventivo, mitigador, promotor de resiliencia y facilitador de la recuperación es fundamental y puede contribuir a paliar el efecto en reducción del bienestar de la población ex-ante (prevención y preparación), durante (minimizando daños y pérdidas) y ex-post (facilitando la recuperación) a la ocurrencia de los desastres.

¹ Este capítulo fue preparado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor, y Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División. Se agradece a Danielle Riedl por sus insumos a una versión preliminar de este capítulo.

- Algunos ejemplos de instrumentos de protección social para enfrentar situaciones de desastres utilizados en la región son: programas de trabajo y empleo, programas de infraestructura, promoción de la asistencia escolar, programas de salud y nutrición, alojamiento temporal, programas de infraestructura básica, y transferencias monetarias.
- Entre los desafíos más importantes destacan: i) favorecer una creciente integralidad de las distintas instituciones ante la ocurrencia de desastres; ii) implementar sistemas nacionales de protección social universales que cuenten con aspectos de gestión de riesgos de desastres; iii) adaptar los sistemas de información social a las situaciones de desastres; y iv) promover la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en la gestión de la política social ante el riesgo de desastres.

A. Introducción

Los desastres son el resultado de actividades humanas, así como de la combinación de fenómenos naturales y de las condiciones de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos (CEPAL, 2014), cuyos daños sería posible prevenir y mitigar para disminuir o al menos controlar sus efectos. Desde el punto de vista de las políticas sociales, un requisito indispensable para hacer frente a los desastres es superar las causas subyacentes a la vulnerabilidad, lo que incluye a las desigualdades sociales y la pobreza. Es necesario también contar con sistemas de protección social que complementen a los sistemas nacionales de gestión de riesgos para avanzar en una institucionalidad sistémica en materia de riesgo de desastres. Al respecto, entre los desafíos más importantes destacan favorecer una creciente integralidad de las distintas instituciones ante la ocurrencia de desastres; implementar sistemas nacionales de protección social universales que cuenten con aspectos de gestión de riesgos de desastres; fortalecer y ampliar la cobertura de los sistemas de información social, y promover la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en la gestión de la política social ante el riesgo de desastres (CEPAL, 2019).

Este capítulo se desarrolla en cuatro partes. En la sección A se trata el concepto de desastre y se clasifican sus distintos tipos, abordando su relación con la vulnerabilidad. Luego, se analizan datos relativos a la ocurrencia de desastres en la región y se destaca que sus impactos son desiguales según los grupos de población afectados al interior de los países. Finalmente, se detallan los diversos factores de vulnerabilidad y los impactos socioeconómicos de los desastres. En la sección B se destaca la importancia de los sistemas de protección social frente a los desastres antes, durante y después de su ocurrencia y se proporcionan ejemplos concretos de instrumentos utilizados a esos fines en la región. Sucesivamente, se destaca el importante rol de los sistemas de información social y se abordan las respuestas de protección social frente a la pandemia del COVID-19. En la sección C se abordan los retos a enfrentar para mejorar la articulación institucional frente a los desastres y en la sección D se concluye con algunas recomendaciones.

B. Desastres y vulnerabilidad

América Latina y el Caribe es una región fuertemente afectada por desastres relacionados con fenómenos naturales, los cuales incluyen a los meteorológicos, hidrológicos, climatológicos, geofísicos y, más recientemente, biológicos, como lo es la pandemia del COVID-19. En el cuadro VIII.1 se reporta la clasificación de los desastres utilizada en la principal base de datos sobre desastres a nivel planetario, EM-DAT, de la Universidad de Lovaina en Bélgica, que clasifica a los desastres en dos grupos principales: “naturales” y “tecnológicos”, que a su vez se desagregan en subgrupos (por ejemplo, geofísicos y meteorológicos) y en tipos (por ejemplo, Inundaciones y deslizamientos de tierra)².

² Véase [en línea] <https://www.emdat.be/classification>.

Cuadro VIII.1

Tipos de desastres

Grupo	Subgrupo	Tipos
Natural	Geofísico	Terremoto, movimientos de masa (seca), actividad volcánica
	Meteorológico	Temperatura extrema, neblina; tormenta
	Hidrológico	Inundación, deslizamiento de tierra, acción de las olas
	Climatológico	Sequía, desbordamiento de lago de glaciares, incendio forestal
	Biológico	Epidemia, infestación de insectos, accidente de animales
	Extraterrestre	Impacto, clima espacial
Tecnológico	Accidente industrial	Derrame químico, colapso, explosión, fuego, fuga de gas, envenenamiento, radiación, derrame de petróleo
	Accidente de transporte	Aire, carretera, ferrocarril, agua
	Otros accidentes	Colapso, explosión, fuego, otro

Fuente: Elaboración propia, sobre EM-DAT, The international disaster database. Disponible [en línea] <https://www.emdat.be/classification>.

Si bien se suele hablar de “desastres naturales”, es más adecuado indicar que los desastres, desde el punto de vista de sus impactos sobre la población, la economía y el medioambiente, son el resultado de la combinación de fenómenos naturales, de la acción humana y de las condiciones preexistentes de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017). Para visibilizar la interrelación entre los desastres y la acción humana, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), por ejemplo, define a los desastres como “alteraciones graves del funcionamiento normal de una comunidad o una sociedad debido a los fenómenos físicos peligrosos que interactúan con las condiciones sociales vulnerables, dando lugar a efectos humanos, materiales, económicos o ambientales adversos generalizados que requieren una respuesta inmediata a la emergencia para satisfacer las necesidades humanas esenciales, y que puede requerir apoyo externo para la recuperación” (IPCC, 2012, pág. 4). De esta manera, se puede afirmar que los eventos naturales extremos no siempre provocan un desastre, sino que este tiene mayor probabilidad de ocurrencia si existen condiciones de vulnerabilidad (CEPAL, 2014; Vargas, 2015).

Cabe destacar además que esta vulnerabilidad se conecta estrechamente con los impactos de la actividad humana en la naturaleza, que en las últimas cinco décadas han ocurrido en una magnitud sin precedentes en la historia de la humanidad. Los principales factores directos que inciden sobre la destrucción de la naturaleza, en orden decreciente, y basado en un cálculo que incluye a más de 300 indicadores, serían: los cambios en el uso de la tierra y el mar la explotación directa de animales, plantas y otros organismos (incluyendo la caza, pesca y deforestación); el cambio climático; la contaminación y la introducción de especies foráneas. Estos factores directos están a su vez vinculados con factores indirectos que incluyen, entre otros, dinámicas de producción y consumo no sostenibles, el aumento de la población, innovaciones tecnológicas y temas de gobernanza y transparencia (*accountability*) (IPBES, 2019).³

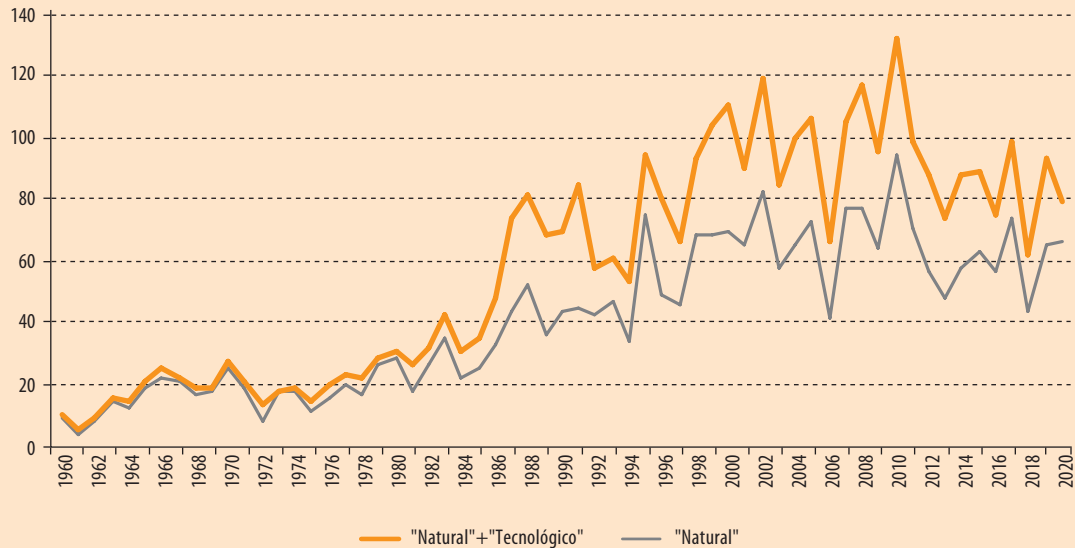
1. Desastres en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, tanto los desastres “naturales” como los desastres “tecnológicos”, principalmente de origen industrial y de transporte, han aumentado en los últimos casi 60 años de manera progresiva (véase el gráfico VIII.1).

³ Este análisis ha sido llevado a cabo por la Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES, sigla en inglés para *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*), un cuerpo intergubernamental independiente que comprende a más de 130 gobiernos. Fue establecido en el 2012 y provee a los responsables de las políticas con la última evidencia empírica sobre el estado del planeta en términos de su biodiversidad, los ecosistemas y las contribuciones que hacen a las personas. Para mayor información, véase [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/>.

Gráfico VIII.1

América Latina y el Caribe (50 países):
frecuencia de desastres, 1960-2020^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos EM-DAT: The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) - CRED, www.emdat.be, Brussels, Belgium, 2021.

^a La frecuencia acumulada de los desastres se basa en la sumatoria de desastres registrados por país.

Entre 1960 y 2020 ocurrieron aproximadamente 3.570 desastres en América Latina y el Caribe; alrededor de 573 mil personas fallecieron y 321 millones de personas fueron afectadas. Para el mismo período, los daños económicos han sido estimados en casi 328 mil millones de dólares (CRED, 2021)⁴. Todo esto antes de la pandemia del COVID-19, que en 2020 causó 15,6 millones de contagios y 507 mil fallecimientos (CEPAL, 2021a).

Los desastres “naturales” que afectan a los países de la región están fuertemente vinculados con el lugar geográfico en que se encuentran (véase el gráfico VIII.2). Entre 1960 y 2020, en América del Sur prevalecieron los desastres vinculados a inundaciones, con un 48%, seguidos por los deslizamientos de tierra, con un 11%. En América Central y México las inundaciones representaron un 33%, seguidas por las tormentas, con un 30%. Mientras tanto, en el Caribe las tormentas concentraron el 58% de todos los desastres, seguido por las inundaciones con un 27%.

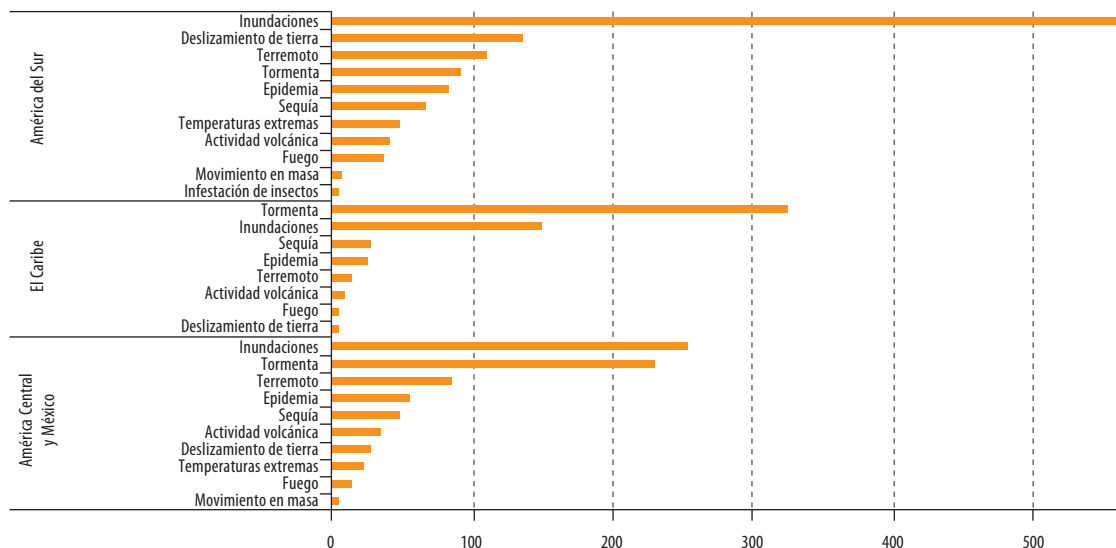
Las diferencias no se dan sólo en el número y tipo de desastres, sino también en la intensidad de su impacto socioeconómico. Por ejemplo, los pequeños estados insulares en desarrollo, muchos de ellos en el Caribe, enfrentan las mayores pérdidas económicas en proporción al PIB (UNDRR, 2017). Además, el Caribe es la subregión del mundo en desarrollo con el mayor promedio anual de número de muertes y de personas afectadas como porcentaje de la población total a lo largo del período 2008-2018⁵. En promedio, alrededor de 5 de cada 100 caribeños fueron afectados por estos desastres a lo largo del período, cifra superior a cualquier otra subregión en desarrollo. La proporción de personas efectivamente afectadas por desastres respecto a quienes viven en las áreas afectadas es mayor en países más pobres, en comparación con países de ingresos más altos, mostrando su menor preparación y capacidad de respuesta frente a estos eventos (véase el gráfico VIII.3) (CRED-UNDRR, 2018).

⁴ El número de fallecidos, afectados y el monto de los daños económicos subestima el verdadero alcance, pues para muchos eventos, sobre todo más antiguos, se adolece de información precisa.

⁵ Entre los países del Caribe, Haití es sistemáticamente de los más afectados por los desastres. Según la CEPAL (2010), en el período 1990-2008, y dentro del total de los impactos de los desastres en los países del Caribe, Haití contó por el 50,8% de los impactos sobre la infraestructura, 26,0% del impacto económico, 15,1% del impacto social y 92,1% del impacto ambiental.

Gráfico VIII.2

América Latina y el Caribe: tipo de desastres
"naturales" por sub-región, 1960-2020
(Número de desastres)

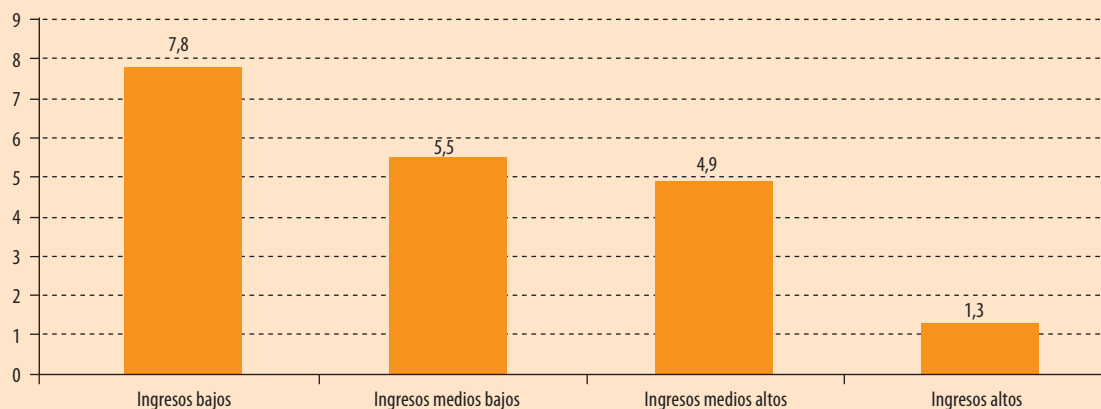


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos EM-DAT: The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) - CRED, www.emdat.be, Brussels, Belgium, 2019.

Nota: Los números de desastres por sub-región se basan en la sumatoria de desastres registrados por país en cada una de las sub-regiones.

Gráfico VIII.3

Mundo: personas afectadas por desastres respecto a
la población eventualmente expuesta^a entre 2000 y 2017,
según nivel de ingresos de los países^b
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CRED-UNDRR (2018) "Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017", con base en datos de EM-DAT al 14 de agosto de 2018.

^a Personas afectadas se refiere a personas que requieren de asistencia inmediata durante un período de emergencia para satisfacer necesidades básicas mediante alimentos, agua, saneamiento, vivienda y asistencia médica. La población eventualmente expuesta es la suma total de la población que vive en las unidades administrativas afectadas por un desastre.

^b Para la clasificación de los países según su nivel de ingreso, CRED utiliza la clasificación revisada del Banco Mundial sobre las economías del mundo, con base en cálculos del ingreso nacional bruto per cápita para el año 2017.

2. El desigual impacto de los desastres al interior de los países

No sólo existen diferencias entre países, sino también al interior de estos: los desastres tienen un impacto mayor sobre las comunidades o personas que viven en contextos de mayor vulnerabilidad y de pobreza, especialmente de pobreza extrema. Dichas comunidades o personas tienen menor capacidad para hacer frente y, consecuentemente, recuperarse de las consecuencias de los desastres (Blaikie, 1996; Cutter, Boruff and Shirley, 2003; IDS, 2012; Modica y Zoboli, 2016). La vulnerabilidad frente a los desastres refleja la matriz de la

Mitigación:
“La disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines.”

(UNISDR, 2009, pág. 21).

Adaptación:
“Un ajuste en los sistemas naturales o humanos como respuesta a los estímulos climáticos reales o esperados o sus efectos, los cuales moderan el daño o explotan las oportunidades beneficiosas”

(UNISDR, 2009, pág. 4).

desigualdad social y se exagera en los niños y las niñas, las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los campesinos y los agricultores familiares, entre otros. Por la división sexual del trabajo las mujeres tienen mayor probabilidad de fallecer en estos eventos que los hombres, porque es más probable que ellas se encuentren en casa durante los desastres (Ullmann, 2015). Asimismo, se estima que las pérdidas económicas para la población que vive en situación de pobreza son dos a tres veces mayores, en términos relativos, respecto a los no pobres (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017), tanto por la vulnerabilidad de sus activos (Hallegatte y otros, 2017), como por su acceso limitado a instrumentos de gestión del riesgo ante los desastres (Vakis, 2006). La economía familiar campesina en gran medida dependiente de la agricultura de subsistencia es particularmente vulnerable a episodios de desastres que afectan a la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de las personas (CEPAL, 2016; FAO, 2018).

Las posibilidades de recuperación luego de un desastre también tienden a ser desiguales en la población, siendo determinantes el género, la edad y la situación de discapacidad, así como la localización territorial. Los desastres pueden destruir activos productivos generadores de ingresos, como existencias o reservas de productos comerciales, activos agropecuarios (como el ganado), materiales de trabajo, talleres o medios de transporte, entre otros. El desempleo y la pérdida de ingresos producto de un desastre pueden tener efectos significativos sobre el bienestar de las personas o de una familia en el corto plazo (incluso en términos de subsistencia), en la capacidad de recuperación y en las perspectivas de vida. Es decir, los desastres son causa y consecuencia de la pobreza y vulnerabilidad (CEPAL, 2017).

Los pueblos indígenas merecen una atención especial. Por un lado, la creciente degradación de la naturaleza afecta sus sistemas de producción y formas de vida (OIT, 2018). Por otro lado, se les reconoce su potencial rol como agentes de mitigación y adaptación debido a sus conocimientos locales y tradicionales (OIT, 2018; IPPC, 2019).

En este sentido, cobran especial relevancia las disposiciones del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú⁶, que destaca “los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en ámbitos tan importantes como el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la degradación de las tierras y el cambio climático y el aumento de la resiliencia ante los desastres” (Naciones Unidas, 2018, pág. 8).

Resiliencia:
“La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de una manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”

(UNISDR, 2009, pág. 28).

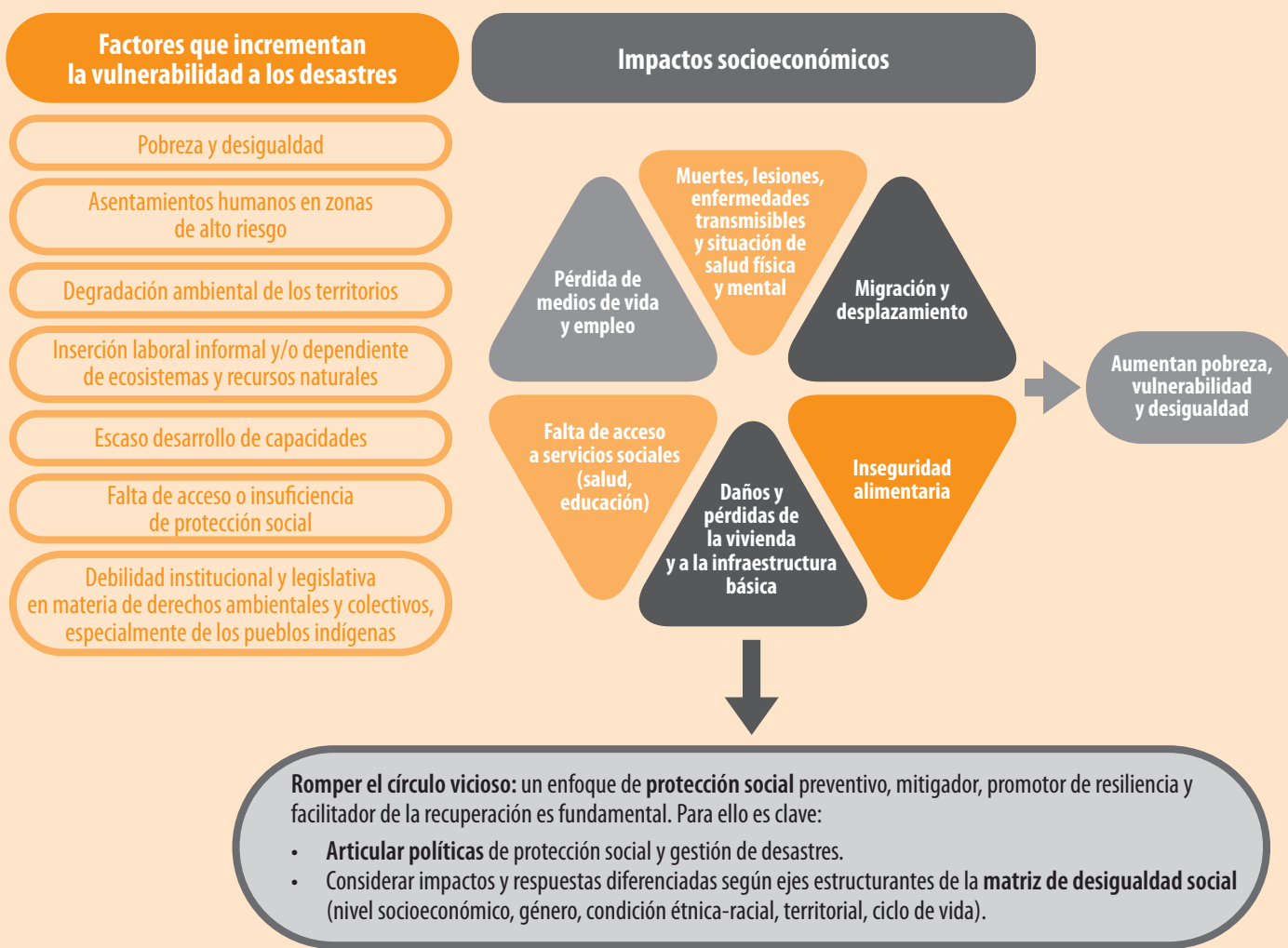
⁶ Para mayor información véase [en línea] <https://acuerdodeescazu.cepal.org/s1/es>.

3. Factores de vulnerabilidad e impactos socioeconómicos de los desastres

Como se ilustra en el diagrama VIII.1, existen diversos factores que explican una mayor vulnerabilidad de las personas, los hogares y las comunidades a los desastres. El esquema muestra además los ámbitos donde actualmente se expresan los mayores impactos de los desastres en la región, repercutiendo sobre las posibilidades de las personas de prevenir pérdidas en sus activos y recursos productivos, y en su bienestar. En su conjunto, los elementos del diagrama apelan a la necesidad de impulsar estrategias integrales de protección social frente a los desastres, que contribuyan a reforzar la capacidad de prevención, mitigación y resiliencia.

Diagrama VIII.1

Factores de vulnerabilidad e impactos socioeconómicos de los desastres



C. El rol de los sistemas de protección social frente a los desastres

Al garantizar niveles básicos de ingreso y el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y promover el trabajo decente, la protección social (véase el recuadro VIII.1) fortalece la capacidad de respuesta (Cecchini y Martínez, 2011), reduce la vulnerabilidad y refuerza la resiliencia de la población (Vargas, 2015). Por lo tanto, constituye un factor clave para hacer frente a los desastres, antes, durante y después de su ocurrencia.

Recuadro VIII.1

Las funciones de la protección social

La protección social tiene como funciones primordiales: i) garantizar ingresos adecuados (por ejemplo, a través de transferencias, seguro ante riesgos del mercado de trabajo, pensiones no contributivas o un ingreso básico universal); ii) promover el acceso a los servicios sociales (por ejemplo, en salud, educación y cuidado), y iii) fomentar el trabajo decente (por ejemplo, a través de la protección de derecho individuales y colectivos para los trabajadores) para toda la población.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cecchini y Martínez (2011).

En la misma línea, se ha planteado que la protección social puede contribuir a la capacidad de las personas de sobrellevar los efectos negativos de choques relacionados con el clima y de pérdidas de medios de vida, a través de la adaptabilidad, regularidad y predictibilidad en la provisión de prestaciones como las transferencias monetarias (Ulrichs y Slater, 2016).

De esta manera, es imperativo entender que los sistemas de protección social permiten combinar instrumentos que dan respuestas inmediatas frente a la ocurrencia de eventos desestabilizadores del bienestar, con un enfoque preventivo y transformador de los contextos socioeconómicos más vulnerables a los efectos de los desastres y del cambio climático, que incrementa la resiliencia de los hogares y las comunidades y fortalece su capacidad de respuesta, reduciendo así su exposición a estos fenómenos.

Para referirse al rol de los sistemas de protección social frente a desastres, organismos como el Banco Mundial utilizan el concepto de “protección social adaptativa”⁷, mientras que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se refiere a la “protección social reactiva ante emergencias”.

1. La necesaria integralidad de la acción frente a los desastres

La mayor frecuencia de desastres en América Latina y el Caribe hace cada vez más imperioso elaborar estrategias para aumentar la resiliencia de la población a estos eventos que incluyan planes de mitigación para prevenir la exposición futura a estos fenómenos, así como medidas sociales y económicas que permitan a las personas, las familias y las comunidades recuperarse de las lesiones y la pérdida de vidas humanas, así como de activos físicos y productivos. La creciente ocurrencia y el impacto social de los desastres requiere de la necesaria articulación de políticas de diversos sectores que puedan responder de manera complementaria ante estos eventos, tanto en términos de prevención

⁷ El concepto de ‘protección social adaptativa’, como enfoque que favorece las políticas de reducción de vulnerabilidad y riesgo en áreas con mayor exposición a los efectos de los desastres, ha sido desarrollado por el Instituto de Estudios de Desarrollo. Para mayor información véase: IDS (Institute of Development Studies) (2012), “Realizing the Potential of Adaptive Social Protection”, *In Focus Policy Briefing*, N° 28, Brighton.

como de mitigación (CEPAL, 2014)⁸. Al respecto, cabe destacar que en las esferas de la asistencia humanitaria y del desarrollo cada vez se reconocen más los potenciales vínculos entre la protección social, la gestión ante desastres⁹ y la adaptación al cambio climático (Beazley, Solórzano y Sossouvi, 2016). Este vínculo queda explícito, por ejemplo, en los compromisos asumidos en el año 2015 por la comunidad internacional para alcanzar un futuro sostenible. En ese año se acordaron tres agendas globales: el Acuerdo de París (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC); la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (UNFCCC, 2017) (véase el recuadro VIII.2).

Recuadro VIII.2

La protección social frente a desastres en el marco global sobre desarrollo sostenible

En 2015 se acordaron tres agendas globales: el Acuerdo de París (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (UNFCCC, 2017). Entre estos tres compromisos existe un área de interacción donde la protección social figura explícita o implícitamente vinculando la adaptación y reducción de los riesgos de los desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible (véase diagrama). Las acciones que se impulsen en el marco de los compromisos asumidos al alero de la Agenda 2030 enfatizan las interrelaciones que existen entre la esfera económica, social y ambiental del desarrollo sostenible (CEPAL, 2017). De manera complementaria, el Acuerdo de París, en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015), enfatiza entre sus disposiciones la relación entre los esfuerzos para reducir el cambio climático y de adaptación a sus efectos adversos con el contexto más amplio del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. La estrategia de adaptación y evaluación del cambio climático y de la vulnerabilidad considera a grupos, comunidades, lugares y ecosistemas (Naciones Unidas, 2015b). Finalmente, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015c) busca la reducción sustancial del riesgo de desastres, así como las pérdidas que estos ocasionan en diversos ámbitos, incluyendo los medios de subsistencia y la salud de las personas y las comunidades. El Marco de Sendai enfatiza el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, una mejor resiliencia y preparación para reducir el número de personas afectadas, las pérdidas económicas, el daño a infraestructura críticas y la interrupción de servicios básicos como salud e instalaciones educativas^a.

En tanto componente del marco global de las Naciones Unidas que vincula la protección social con esfuerzos de reducción de la destrucción de la naturaleza, pero con un foco geográfico más específico, cabe mencionar también las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa), que incluye políticas integrales en la reducción del riesgo de desastres^b.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cecchini y Martínez (2011).

^a Para mayor información acerca del acuerdo sobre cambio climático ver [en línea] <https://unfccc.int/es/news/final-cop21> y acerca del Marco de Sendai ver [en línea] <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>.

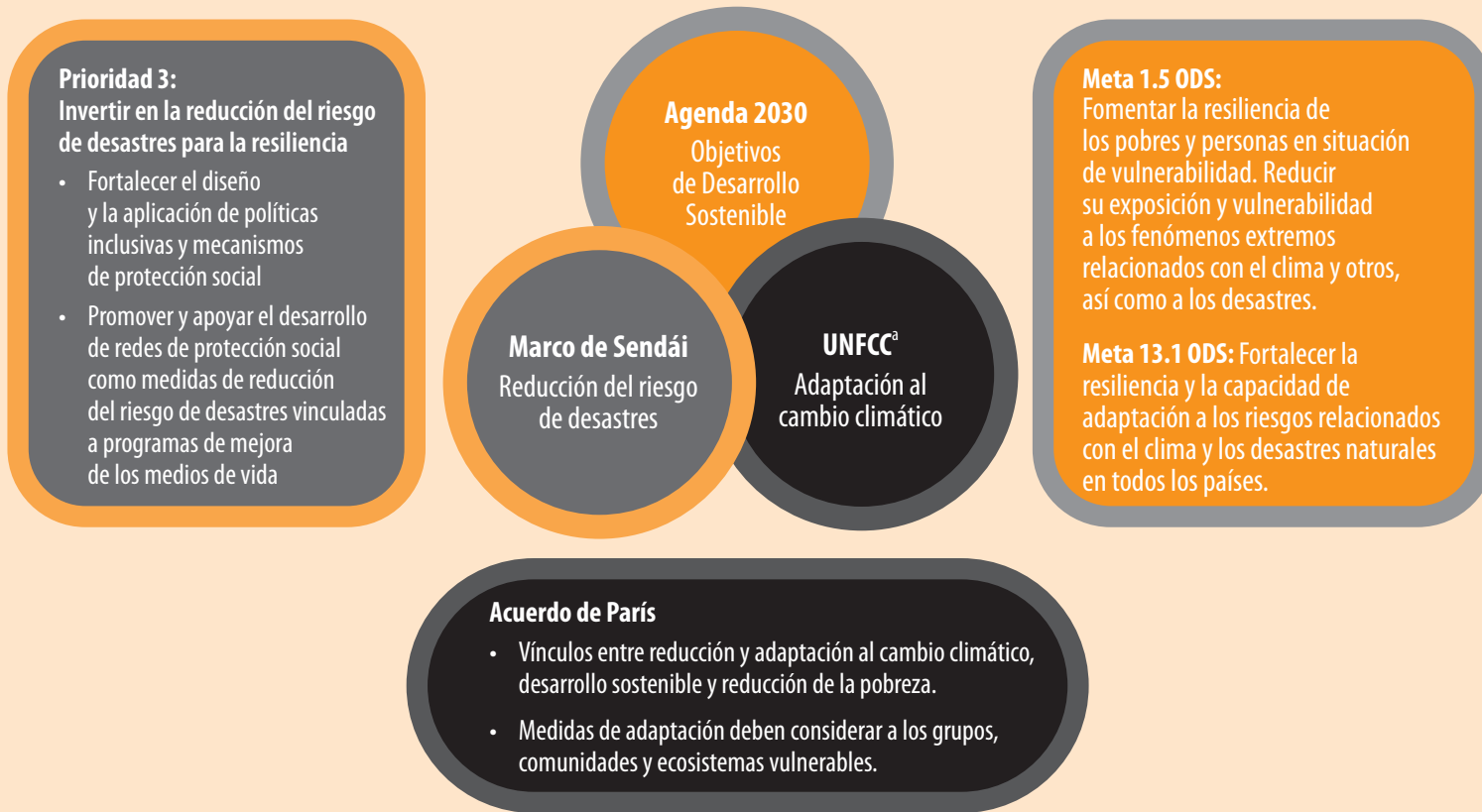
^b Véase [en línea] https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d15_es.pdf.

⁸ Los temas de coordinación al interior del Estado y con actores no estatales se verán con mayor detalle en el capítulo III y en el capítulo IV.

⁹ La gestión de desastres, a veces denominada también gestión de emergencias puede ser definida como “la organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación” (UNISDR, 2009, pág. 18). Véase [en línea] https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.

Diagrama 1

El rol de la protección social en el marco global de las Naciones Unidas frente a los desastres y el cambio climático



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York, 2015; Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015) y Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2015).

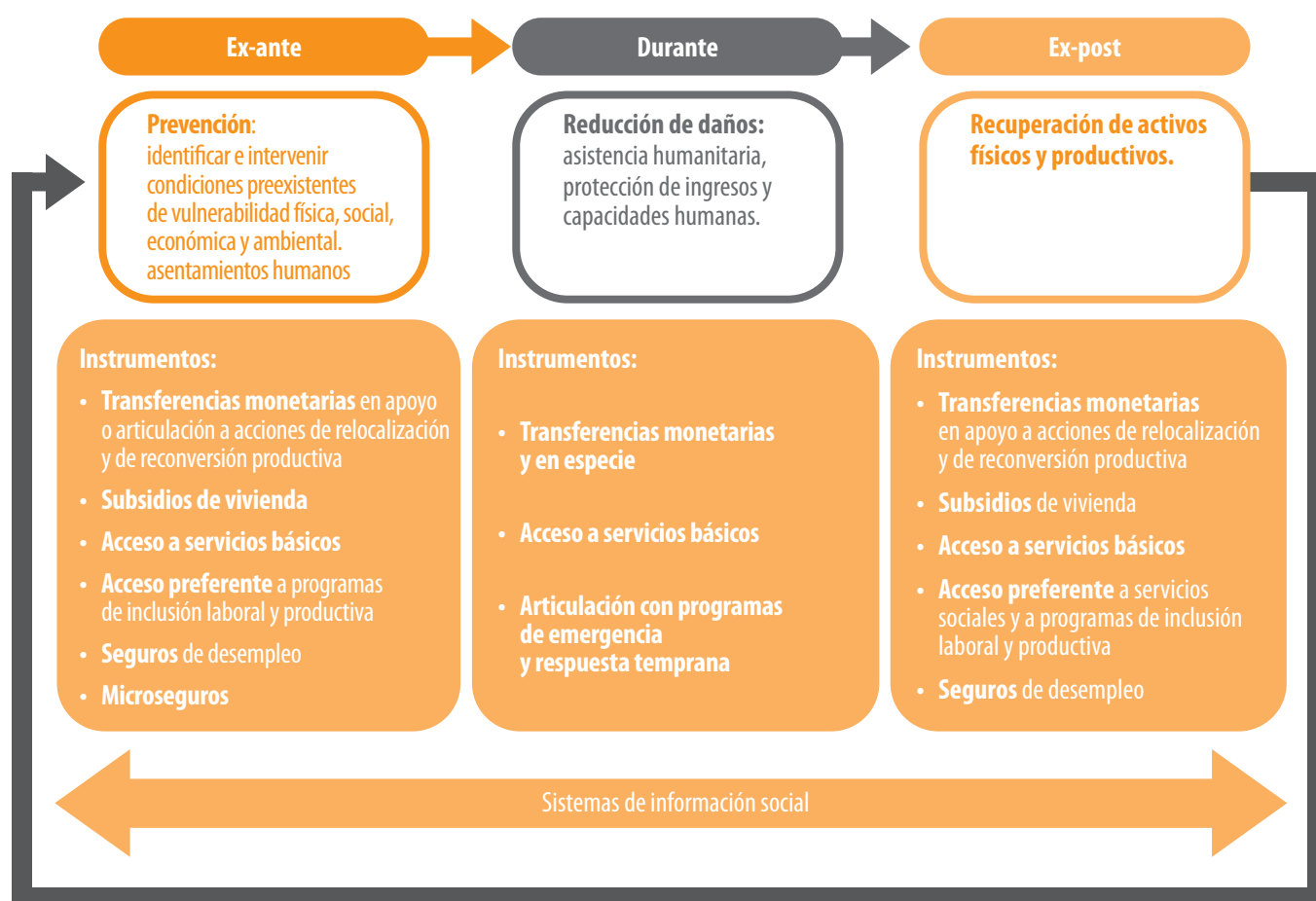
^a Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. UNFCC, por sus siglas en inglés (United Nations Framework Convention on Climate Change).

2. Protección social antes, durante y después de los desastres

El rol de los sistemas de protección social frente a los desastres es clave en cada uno de los momentos vinculados a la ocurrencia de estos fenómenos (véase el diagrama VIII.2), ya que los diversos instrumentos de protección social pueden contribuir a paliar el efecto en reducción del bienestar de la población ex-ante (prevención y preparación), durante (minimizando daños y pérdidas) y ex-post (facilitando la recuperación) a la ocurrencia de los desastres. La función preventiva de la protección social se centra en las condiciones preexistentes de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos. Durante un desastre, los instrumentos de protección social se vinculan fundamentalmente con la asistencia humanitaria, la protección de ingresos y de capacidades humanas, así como la articulación con sistemas de protección y de instituciones claves para resguardar los derechos de población de mayor vulnerabilidad como las niñas, niños y mujeres. En tanto, ex-post, los instrumentos de protección social están vinculados a la recuperación de activos físicos y productivos.

Diagrama VIII.2

El rol de los sistemas de protección social frente a los desastres



La acción de la protección social en la fase previa y durante es más efectiva en la medida en que los sistemas de protección social sean más robustos y estén integrados con los sistemas nacionales de gestión de riesgo ante desastres. En la fase posterior a un desastre se pueden identificar cinco tipos de respuestas de protección social frente a los desastres (O'Brien y otros, 2015): i) expansión horizontal; ii) expansión vertical; iii) respaldo; iv) alineamiento paralelo, y v) ajuste de foco de la asistencia humanitaria internacional. Las dos respuestas más comunes en América Latina y el Caribe son la expansión horizontal y vertical (véase el cuadro VIII.2) (Beazley, Solórzano y Sossouvi, 2016).

Cuadro VIII.2
Tipos de respuestas de protección social frente a los desastres: definiciones y ejemplos

Tipo de Respuesta	Definición	Ejemplos
Expansión vertical	Los participantes de un programa ya existente reciben recursos adicionales a lo habitual para mitigar los daños causados por el desastre.	Chile: el programa Chile Solidario otorgó un monto adicional a los participantes afectados por el terremoto de 2010. Perú: se otorgó un monto adicional de 60 dólares a los participantes del programa Pensión 65 que fueron afectados por el Niño Costero.
Expansión horizontal	Se expande la prestación hacia personas que no eran participantes originales del programa.	Perú: asistencia alimentaria gratuita a los afectados por el Niño Costero como parte del programa Comedores Populares.
Respaldo	Actores humanitarios o del gobierno utilizan algunos aspectos del sistema de protección social existente para la entrega de ayuda.	Ecuador (Bono AAA): como respuesta al terremoto de 2016, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) apoyó al gobierno nacional para entregar transferencias monetarias a los hogares impactados. El PMA ayudó a financiar el bono y además utilizó los sistemas administrativos nacionales ya existentes para entregar su asistencia.
Alineamiento paralelo	Se crea un sistema humanitario paralelo que se espera se adapte a un programa de protección social existente o un posible programa de protección social en el futuro.	Haití (Kore Lavi): organizaciones humanitarias internacionales establecieron sistemas y herramientas que el gobierno puede usar una vez que se traspase el programa a este.
Ajuste de foco	Se redefine el grupo objetivo prioritario hacia grupos sociales más vulnerables frente a los desastres.	México (PROSPERA): los pagos se podían adelantar en caso de una emergencia o desastre, sin la imposición de condiciones.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OPM (2015), Beazley (2017a, 2017b), Beazley, Solórzano y Sossouvi (2016) y WFP (2017).

3. Instrumentos de protección social frente a los desastres

En el diagrama VIII.3, se ejemplifican algunos de los instrumentos de protección social a utilizar para enfrentar situaciones de desastres. En el cuadro VIII.3, se destacan algunos ejemplos concretos de estos instrumentos que se han utilizado en América Latina y el Caribe, según se detalla en el texto a continuación.

Diagrama VIII.3

Instrumentos de protección social frente a los desastres



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro VIII.3

Ejemplos de instrumentos de protección social frente a desastres en América Latina y el Caribe

Instrumentos	Ejemplos
Protección social integral	Oferta de servicios de protección social para los afectados por choques climáticos (República Dominicana)
Infraestructura básica	Agua Para Todos (Brasil)
Trabajo y empleo	Subsidio Temporal de Empleo (Costa Rica); Programa de Empleo Temporal Inmediato (PET Inmediato) (México)
Transferencias monetarias	Bono Enseres (Chile); Bono Acogida, Alquiler y Alimentación (AAA) (Ecuador); Bono Una Sola Fuerza (Perú)
Salud y nutrición	Kore Lavi (Haití)
Alojamiento temporal	Alojamiento Temporal para Familias (Bahamas)
Promoción de asistencia escolar	Entrega de computadores portátiles (El Salvador)
Sistemas de información social	Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) de la República Dominicana; Ficha Básica de Emergencia (FIBE) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

El conjunto de servicios de protección social ofrecidos a los afectados por choques climáticos de la República Dominicana a la fecha es una experiencia única en la región y responde a un nivel alto de articulación entre las políticas de gestión de desastres y de protección social. La oferta de servicios de protección social frente a choques climáticos incluye 20 programas que incorporan respaldos a los ingresos, servicios básicos, salud, nutrición y seguridad alimentaria, educación y cuidado. A este marco integral de protección social frente a los desastres subyace una visión que entiende la interacción entre pobreza y desastres como choques socioambientales. Esta visión se detalla en el protocolo de actuación para la protección social frente a choques climáticos, una herramienta de articulación institucional que facilita la planificación y procedimientos por parte del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, incluyendo las acciones del programa de Progresando con Solidaridad (PROSOLI), el Sistema de Único de beneficiarios (SIUBEN), los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC) y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2018)¹⁰.

El aseguramiento del acceso a servicios básicos, como el agua, es otro ámbito donde instrumentos de protección social se han utilizado para reforzar la resiliencia de comunidades afectadas por los desastres. El programa Agua Para Todos, parte del Plan Brasil sin Miseria, que incluía también otras acciones de mejoramiento de la infraestructura y programas de inclusión productiva en áreas rurales, es un buen ejemplo de programas que buscan prevenir y mitigar los efectos de la sequía. El programa garantizaba el acceso a agua para el consumo, la producción agrícola y alimentaria para familias en situación de extrema pobreza que viven en localidades de la región semiárida y que sufren largos períodos de sequía. El programa consistía principalmente en la entrega de cisternas para la recolección de agua de lluvias para las familias inscritas en el Cadastro Único. El programa era coordinado por un Comité Gestor compuesto por un representante por cada una de varias entidades, a su vez coordinado por la Secretaría de Desarrollo Regional, e incluía a la Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS Brasil, 2015)¹¹.

Otro instrumento de protección social que se ha utilizado con frecuencia en la región ante la ocurrencia de desastres, son los programas de transferencias monetarias. Las transferencias monetarias sirven como un resguardo frente al incentivo de caer en estrategias de sobrevivencia que vulneran los derechos, como el trabajo infantil, o el incentivo a perder capital de trabajo por la venta de activos productivos (Vargas, 2015).

Algunos programas de transferencias monetarias compensan por la pérdida del trabajo como consecuencia de un desastre. En Costa Rica, el Subsidio Temporal de Empleo, vinculado al Programa Nacional de Empleo (PRONAE), otorga una transferencia a personas en riesgo de pobreza o pobreza extrema que hayan perdido su trabajo o la fuente habitual de sus ingresos a causa de un desastre. La lista de personas cuyo trabajo ha sido afectado por un desastre es levantada por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), entidad a cargo de la gestión de desastres, que la entrega a la Dirección Nacional de Empleo. Con esta información, la Dirección Financiera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realiza la transferencia monetaria en las cuentas de los participantes. En la medida que la magnitud de la emergencia lo permita, el subsidio es vinculante a la participación en proyectos que permitan la reconstrucción de la comunidad. Dicho riesgo es evaluado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. La Dirección Financiera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realiza la transferencia monetaria en las cuentas de los participantes (MTSS, 2017)¹².

Otro ejemplo es el Programa de Empleo Temporal Inmediato (PET Inmediato) de México, componente del Programa de Empleo Temporal. Este asiste a personas en condición de pobreza, de 16 años o más de edad, cuyo ingreso o patrimonio se ha visto disminuido por situaciones sociales y económicas adversas, así como por emergencias o desastres. La asistencia es realizada a través de una transferencia monetaria a cambio de trabajo en proyectos de beneficio familiar o comunitario. El PET Inmediato es coordinado por un Comité Técnico del PET integrado por las Subsecretarías de: Secretaría de Bienestar; Infraestructura de la SCT; Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT y de Empleo y Productividad Laboral de la STPS. Las instancias ejecutoras pueden ser organizaciones de la sociedad civil (Gobierno de México, 2017)¹³.

También se han entregado transferencias que compensan por la pérdida de pertenencias, daños a las viviendas y acceso a alimentación. El Bono Enseres de Chile, dirigido a los beneficiarios encuestados a través de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE), consiste en una asistencia monetaria a familias que hayan perdido sus pertenencias y vivienda por causa del desastre y están en necesidad de recuperarlas. En su entrega

¹⁰ Para mayor información véase [en línea] http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf.

¹¹ Para mayor información véase [en línea] <http://mgs.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/livro-o-brasil-sem-miseria>.

¹² Para mayor información véase [en línea] http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/decreto_29044.pdf.

¹³ Para mayor información véase [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017.

destaca la coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, los municipios y el Ministerio de Vivienda. Otro ejemplo es el Bono Acogida, Alquiler y Alimentación (AAA) del Ecuador. El bono consiste en un apoyo económico para que las familias puedan financiar alojamiento temporal y acceso a alimentación. En el contexto del terremoto del año 2016 el AAA fue entregado a las familias inscritas en el Registro Único de Damnificados (RUD), levantado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y operado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), institución encargada de implementar el AAA (MIES, 2016)¹⁴.

Un tercer ejemplo es el Bono Una Sola Fuerza del Perú. Este se entregó de manera no condicional durante el fenómeno del Niño Costero del año 2017. El bono benefició a los usuarios de los programas de protección social Juntos y Pensión 65 que habitan distritos que fueron afectados por el Niño y tenía como objetivo garantizar sobre todo la alimentación mínima de los afectados. Fue entregado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social través del abono a las cuentas que tienen los usuarios de ambos programas sociales en el Banco de la Nación. Esta transferencia se realizó con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas (Gobierno del Perú, 2017)¹⁵.

Asimismo, existen programas que otorgan **alojamiento temporal**. El Ministerio de Desarrollo Social de Bahamas opera el programa *Temporary Accommodation for Families* (Alojamiento Temporal para Familias) que da albergue a familias expulsadas o que perdieron su casa como resultado de un incendio u otro desastre. Las personas que postulan a este programa deben ser mayores de 18 años, ganar igual o menos que el salario mínimo y ser jefe(a) del hogar. Para obtener la ayuda, las personas afectadas deben dirigirse directamente a las entidades de servicio social locales y registrarse (Government of the Bahamas, 2011)¹⁶.

En Haití, sobre todo después del terremoto del año 2010 y la ocurrencia de otros desastres vinculados a huracanes y tormentas tropicales, se implementaron políticas públicas respaldadas por la comunidad internacional para atender a las personas afectadas. Estas han tenido como prioridad enfrentar los problemas de **inseguridad alimentaria** y la falta de capacidad autónoma para generar ingresos. Reforzar la resiliencia de la población y los territorios es una urgencia que cruza todos los objetivos nacionales y los ODS en el país (UNCT/República de Haití, 2017). En este contexto, *Kore Lavi* es actualmente el principal programa de protección social en Haití y se articula a partir de la coordinación de agencias internacionales con el gobierno de ese país. Es financiado por USAID y se ubica en el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST). Es implementado en colaboración con un consorcio de organizaciones constituido por CARE, Action Against Hunger y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). El programa busca establecer un sistema sostenible de protección social para hogares con inseguridad alimentaria, con un foco en la salud materna y del niño, y basado en la compra de alimentos locales. Todo el programa se ha diseñado e implementado teniendo la respuesta a los desastres como un eje transversal. Para identificar a los participantes del programa se elaboró un Índice de Deprivación y Vulnerabilidad. Entre sus objetivos, el programa busca, además, establecer un sistema de información social de alcance nacional para mejorar la capacidad del Gobierno de Haití para identificar a las familias con las mayores necesidades en tiempos “normales” y frente a los desastres (CARE, 2015; WFP, 2017; Greeley, 2019).

4. Los sistemas de información social: clave a la hora de los de los desastres¹⁷

En momentos de desastres es esencial poder identificar a todos los afectados, especialmente aquellos que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad. Para este fin, por su rol de centro de información y gestión de datos que respalda todo el proceso de entrega de las prestaciones sociales, los sistemas de información social resultan clave. Estos sistemas, principalmente gestionados por los Ministerios de Desarrollo Social y entidades afines, permiten identificar el grado de vulnerabilidad de los hogares frente a un desastre y poseen la capacidad para registrar y procesar nuevos datos de los hogares afectados. En la región es posible identificar al menos cuatro roles, que se superponen, de los sistemas de información social ante la ocurrencia de desastres: i) preventivo, ii) de registro inmediato, iii) voluntario y iv) de ajuste (véase el diagrama VIII.4).

¹⁴ Para mayor información véase [en línea] <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>.

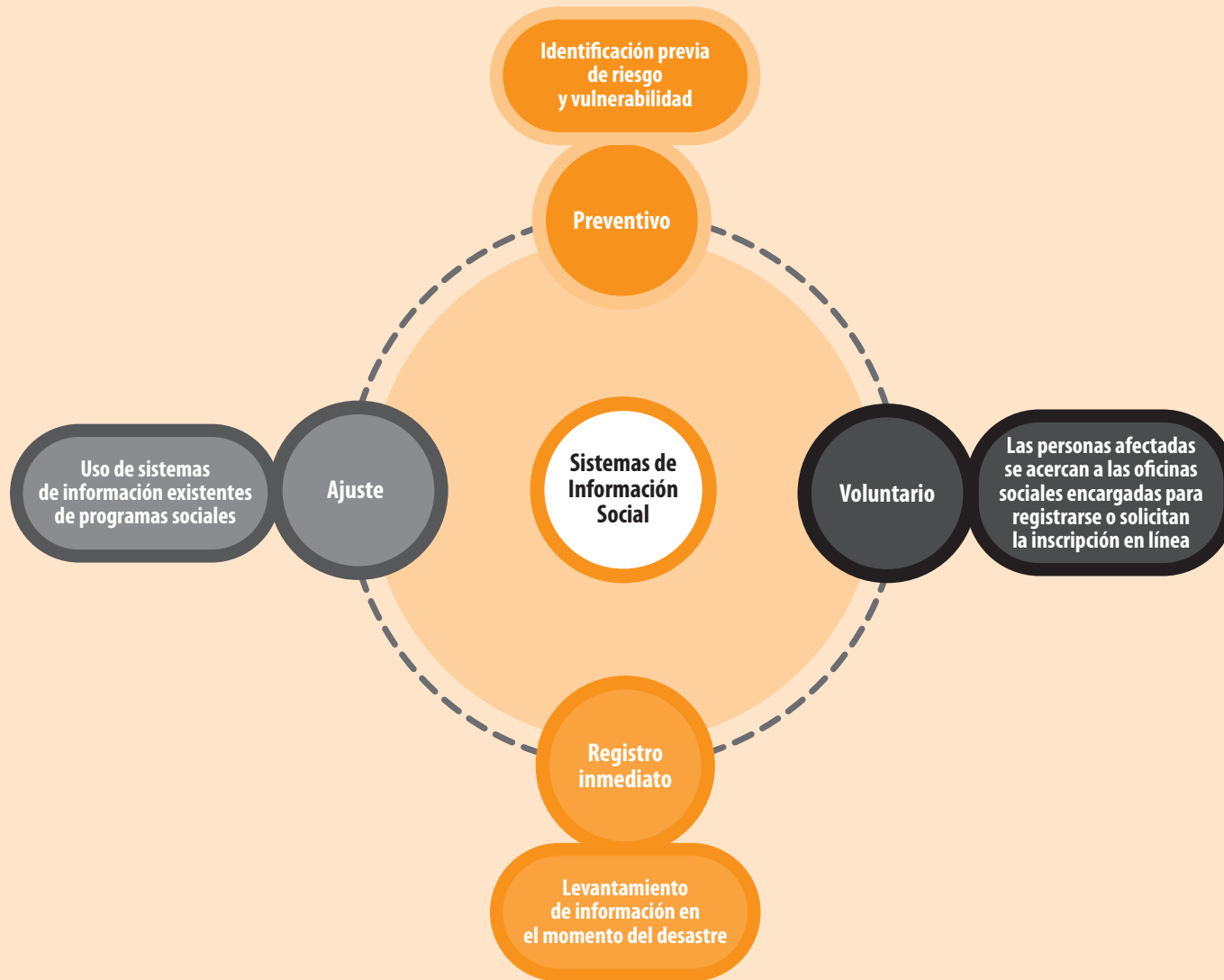
¹⁵ Disponible [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-transferencia-de-partidas-en-el-presupuesto-del-se-decreto-supremo-n-247-2017-ef-1557938-3/>.

¹⁶ Para mayor información véase la sección sobre *Temporary Accommodation* en la sección sobre *Services for Family* [en línea] <https://www.bahamas.gov.bs/>.

¹⁷ Para mayores detalles sobre sistemas de información y registros de destinatarios, véase el capítulo VI. En esta sección sólo se incorpora información relativa a su rol en situaciones de desastres.

Diagrama VIII.4

Roles de los sistemas de información social ante desastres



Fuente: Elaboración propia.

Desde una óptica de **prevención**, destaca la experiencia de la República Dominicana con el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) que, al alero del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)¹⁸, estima la probabilidad de que un hogar sea vulnerable a huracanes, tormentas e inundaciones dadas ciertas características socioeconómicas y geográficas del hogar (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2016). El índice refleja una articulación entre la política de gestión de riesgos de desastres y la política de protección social detallada en el Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social Frente a Choques Climáticos que establece un marco de coordinación del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales en situaciones de emergencia (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2018)¹⁹.

Desde un rol de **registro inmediato** después de un desastre, destaca la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. Esta fue creada en 2015 en conjunto con la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Ministerio de Vivienda. La FIBE forma parte del Plan Nacional de Protección Civil y se aplica cada vez que existe una emergencia concreta para levantar información detallada de los grupos familiares afectados. Registra el grado de afectación en relación con sus viviendas y enseres y permite priorizar la respuesta del Estado ante sus necesidades. Entre otra información georreferenciada, la FIBE recoge datos relativos a edad, sexo, condición de discapacidad, pertenencia a un pueblo indígena y eventual pérdida de fuente laboral (MDS Chile, 2016).

Un tercer rol que cumplen algunos sistemas de información es de **registro voluntario**. Bahamas, por ejemplo, presenta un mecanismo de este tipo a través del programa para alojamiento temporal. En este caso, los afectados se presentan en la oficina de asuntos sociales más cercana para registrarse en el programa. El registro es posteriormente validado por un funcionario que visita al potencial usuario del programa (Government of the Bahamas, 2011). Otro instrumento que, además de cumplir un rol de registro inmediato, incluía una componente de selección voluntaria fue el Registro Único de Damnificados (RUD) que se utilizó en el Ecuador después del terremoto de 2016, levantado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y que registra las características sociodemográficas de las personas damnificadas. Este registro fue utilizado luego por las diferentes entidades del Estado para la implementación de sus programas (MIES, 2016)²⁰. Otro ejemplo es el Registro Social de Hogares (RSH) en Chile, donde se puede solicitar en línea el ingreso de un hogar que no cuenta con Registro Social de Hogares o nuevos hogares que se forman a partir de un otro ya existente en el Registro Social de Hogares²¹.

Finalmente, una cuarta modalidad es **ajustar los sistemas de información existentes** y se utilizan para el funcionamiento de programas sociales continuos o para registrar a los potenciales destinatarios de los programas sociales (una población más amplia). Al respecto, cabe destacar, por ejemplo, el *Cadastro Único* del Brasil o el Sistema de Focalización de Hogares del Perú, instrumentos que identifican y caracterizan a las familias de bajo ingreso y que sirven para seleccionar e incluir a los potenciales usuarios para ciertos programas sociales. En el caso de un desastre, se utiliza este instrumento como base para circunscribir la ayuda a la población que es usuaria de un programa social y que viva además en la zona afectada²².

¹⁸ El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) de la República Dominicana representa un registro de alta cobertura, pero baja capacidad en términos de interconectar distintas bases de datos, intercambiar y cruzar datos, utilizando las TIC y los procesos que sean necesarios para establecer la conexión entre distintos sistemas complejos de información. Para mayor información véase el capítulo VI sobre Sistemas de información social y registros de destinatarios.

¹⁹ Para mayor información, véase [en línea] https://www.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf.

²⁰ Al mismo tiempo de verificar o inscribir en el registro a las personas alojadas en albergues y refugios temporales de las zonas afectadas, se hizo un llamado para que las personas damnificadas no registradas se acercaran a los albergues del MIES o los servicios de las Direcciones Distritales para ser encuestadas por el personal del MIES. Una vez registradas, las familias o personas debían esperar que su encuesta sea incorporada al sistema del RUD para verificar si ya consta en el RUD y seguir con el proceso.

²¹ Para mayor información véase [en línea] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/54985-solicitud-de-ingreso-al-registro-social-de-hogares-rsh>.

²² Véase [en línea] <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico> para el caso del Brasil y <https://www.gob.pe/437-sistema-de-focalizacion-de-hogares-sisfoh> para el caso del Perú.

5. Protección social y el COVID-19

Un tipo particular de desastres es el de origen biológico, como el de la pandemia del COVID-19 que, a diferencia de otros desastres como los terremotos, huracanes o inundaciones, es de inicio gradual y puede extenderse por años. La pandemia del COVID-19 combina una amenaza biológica con diversos riesgos que reflejan la matriz de la desigualdad social en la región. La capacidad de los sistemas de protección social de responder a la pandemia se ha visto desafiada por un lado por la débil articulación institucional con los sistemas de gestión de riesgos y, por otro, por su propia fragmentación institucional, déficits de diseño y baja cobertura de los sistemas de información social y registros sociales para hacer frente a la urgencia de articular medidas necesarias para atender las manifestaciones más agudas de la emergencia como la garantía de ingresos, el acceso universal a las pruebas de diagnóstico y a la atención médica, a los servicios básicos y la vivienda, a una alimentación adecuada y a la educación, entre otros.

No obstante estas dificultades, para hacer frente a las consecuencias sociales de la pandemia del COVID-19, los países de América Latina y el Caribe han logrado adoptar diversas medidas de emergencia. Al respecto, la CEPAL (2021a y 2021b), las ha clasificado en: i) transferencias monetarias (sean ellas nuevas o representen un anticipo, aumento de cobertura o de monto de las existentes), ii) transferencias en especie, iii) suministro de servicios básicos, iv) protección para trabajadores formales y v) otros apoyos directos a personas y familias (véase el cuadro VIII.4).

Cuadro VIII.4

América Latina y el Caribe: medidas de protección social para hacer frente al COVID-19

Transferencias monetarias ^a	Transferencias en especie	Suministro de servicios básicos	Protección social para trabajadores formales	Otros apoyos directos a personas y familias
<ul style="list-style-type: none"> Nuevos programas de transferencias monetarias Extensión de las existentes (anticipo entregas, ampliación montos y cobertura) 	<ul style="list-style-type: none"> Alimentos Medicamentos Mascarillas Productos de aseo 	Suspensión o exoneración de pago de cuentas: <ul style="list-style-type: none"> Agua Electricidad Gas TIC (teléfono, internet, TV) 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción exposición al COVID-19 (teletrabajo) Protección ingresos y puestos de trabajo (seguros desempleo, licencias, prohibición despidos) 	<ul style="list-style-type: none"> Alivios tributarios Facilidad pago de créditos e hipotecas Control de precios

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El desafío social en tiempos de COVID-19", Informe Especial COVID-19 N° 3.

^a Transferencias para personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, incluyendo a los trabajadores informales.

Las transferencias monetarias, en particular, han tenido un rol destacado para hacer frente a los impactos socioeconómicos de la pandemia del COVID-19. Entre el 1 de marzo y el 6 de noviembre de 2020, los gobiernos de América Latina y el Caribe adoptaron un total de 147 medidas de transferencias monetarias en 30 países (CEPAL, 2021a). También ha habido muchas transferencias en especie, tanto de alimentos como de otro tipo. Por ejemplo, para enfrentar el cierre de las escuelas por la pandemia, el Ministerio de Educación (MINED) de El Salvador ha entregado computadoras portátiles a los estudiantes y docentes salvadoreños del sector público desde primer grado hasta bachillerato como parte del programa ENLACES y en el marco del programa cuarenta mil docentes fueron capacitados en las diferentes herramientas y programas tecnológicos para facilitar el trabajo con los alumnos. Cada dispositivo electrónico cuenta con los programas educativos de las cuatro asignaturas básicas, así como con un sistema operativo y una plataforma para clases en línea. Además, se entrega un paquete de datos para acceso a Internet gratuito²³.

²³ Esta iniciativa se está implementando en el momento de elaboración de este capítulo, por lo cual no se dispone de información del grado de efectividad de su ejecución. Para mayor información véase [en línea] <https://www.mined.gob.sv/enlaces/>.

D. Hacia una mayor integración de la institucionalidad social frente a los desastres

El concepto de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es crucial para orientar la respuesta institucional ante los desastres por parte de los sistemas de protección social. La GRD, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres²⁴, se orienta “a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación” (Naciones Unidas, 2015c, pág. 8).

La manera en que la protección social se articula con la institucionalidad nacional frente a los desastres es condicionada en gran parte por la institucionalidad social vigente. Ya antes de la pandemia del COVID-19, los ministerios y entidades gubernamentales encargadas de la protección social estaban generando mecanismos específicos de prevención y de respuesta a los desastres y realizando esfuerzos para coordinar sus acciones con otros sectores. Estos mecanismos incluyen el establecimiento de marcos normativos e institucionales que vinculan la implementación de la política social con la gestión de riesgo de desastres²⁵.

En América Latina y el Caribe la autoridad social encargada de la protección social puede tomar forma de ministerios, gabinetes sociales y consejos sociales, entre otros. La experiencia regional indica que la autoridad social encargada de la protección social suele estar presente en algún nivel de la estructura institucional de la gestión de desastres. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, se busca gestionar el riesgo de los desastres únicamente desde una perspectiva de protección civil, sin integrar a las instituciones a cargo de la protección social. Es decir, la articulación existente es frágil y se fundamenta en una institucionalidad altamente fragmentada entre la gestión de riesgo de desastres y la política de protección social.

La integración de la GRD con una estrategia de protección social es crucial, pues permite trabajar sobre los vectores subyacentes que estructuran y aumentan la vulnerabilidad. Para identificar las posibilidades de integración para la protección social es, sin embargo, necesario destacar primero la estructura de GRD prevalente²⁶. Los sistemas nacionales de gestión de desastres tienden a orientarse a partir de políticas nacionales que guían a las instituciones y establecen las acciones, mecanismos de coordinación y estrategias concretas en caso de un desastre²⁷. El diagrama VIII.5 representa una estructura tipo²⁸ de relaciones institucionales involucradas en la gestión del riesgo de desastres desde una perspectiva de la protección civil, mientras que el cuadro VIII.5 muestra la posición institucional de los actores. Estos no suelen estar directamente integrados

²⁴ La Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres opera como centro de coordinación en temas de reducción de desastres en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Su objetivo es asegurar las sinergias entre las actividades de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales para la reducción de desastres y las actividades socioeconómicas y humanitarias. Para más información, véase [en línea] <https://www.unisdr.org/>.

²⁵ Tanto los planes nacionales de gestión de riesgos como las leyes en materia de política social sirven para identificar y asignar roles y responsabilidades específicas de los ministerios y otros actores nacionales en el proceso de reducción de desastres. La República Dominicana, por ejemplo, posee dos planes específicos: el 'Plan Nacional de Emergencias' que define aspectos operativos de información, alertas y recursos en caso de emergencia, y el 'Plan Nacional de Gestión de Riesgos', que establece las líneas de acción de prevención, rehabilitación y respuesta ante emergencias, riesgos y desastres. En otros casos (Chile, Costa Rica y Perú), los planes constituyen dispositivos de enfoque estratégico que buscan transformar la política nacional, los planes sectoriales y territoriales en los tres niveles de gobierno, definiendo las acciones de cada actor frente a la gestión de desastres. La Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador y la Ley de Desarrollo Social de Guatemala incluyen la vulnerabilidad ante desastres a ser considerada por los programas de protección social.

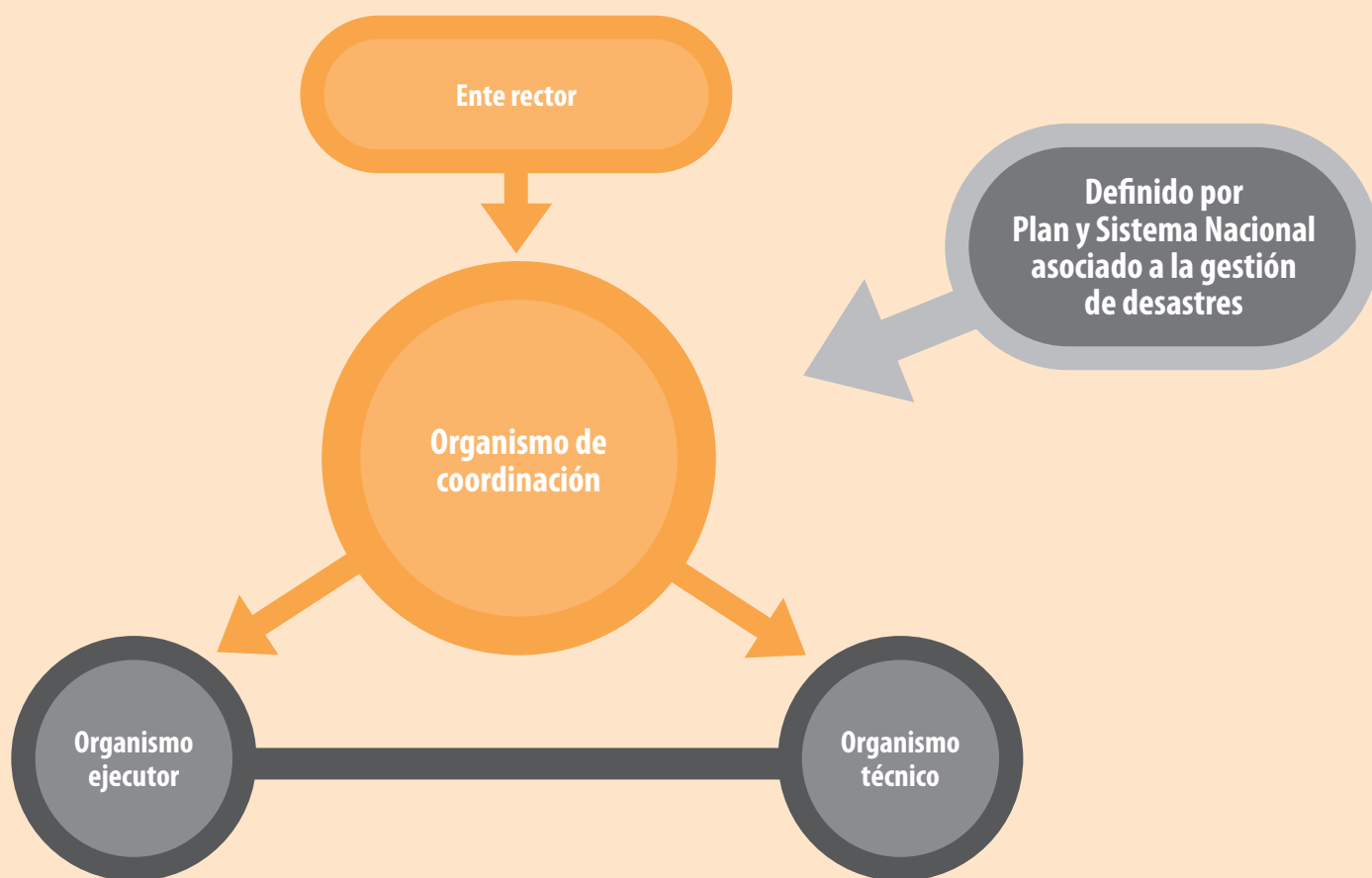
²⁶ Para este fin, se han seleccionado nueve países (Bahamas, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Perú, y República Dominicana) con el objetivo de evaluar y sintetizar patrones institucionales desde una perspectiva regional. Los países seleccionados no agotan todas las experiencias regionales, pero son un reflejo representativo de los patrones de respuesta desde los programas de protección social frente a los desastres.

²⁷ La institucionalidad encargada de la gestión de riesgos tiende a tener dos nombres: Sistemas de Defensa y Protección Civil o Sistemas de Gestión de Desastres. Algunos ejemplos de sistemas de defensa o protección civil son: el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil del Brasil, el Sistema Nacional de Protección Civil de Chile y el Sistema Nacional de Protección Civil de México. Ejemplos de sistemas de gestión de desastres o riesgos incluyen: el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Costa Rica, el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador, el Sistema Nacional de Gestión de Desastres del Perú y el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres de la República Dominicana.

²⁸ Cubrir todos los actores involucrados, sus roles y responsabilidades respectivas está fuera del alcance de este documento.

y coordinados con los organismos de protección social en momentos de desastres. Es posible identificar al menos dos formas distintas de integración, no mutuamente excluyentes, al nivel de: i) coordinación (por ejemplo, en Costa Rica, Ecuador y Perú)²⁹ y/o ii) actores técnicos específicos para la gestión del desastre (dos ejemplos son los casos de Chile y México)³⁰.

Diagrama VIII.5
Estructura organizacional de la Gestión del Riesgo de Desastres (GDR)



Fuente: Elaboración propia.

²⁹ En Costa Rica, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) integra la junta directiva de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), mientras que el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) del Ecuador participa de los Comités de Gestión de Riesgos (CGR) y los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) a través de las mesas técnicas de trabajo. Por otro lado, a partir de 2018, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú integra el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú, 2018).

³⁰ En Chile, el rol del Ministerio de Desarrollo Social y Familia se encuentra definido en el Plan Nacional de Emergencia, el cual le otorga la responsabilidad de coordinar la aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) a nivel comunal y regional (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017). En México, los roles del Instituto Mexicano de Seguro Social y la Secretaría de Bienestar se encuentran determinados en el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil (Secretaría de Gobernación, 2018).

Cuadro VIII.5

Actores de la GRD y su posición institucional

Actores	Posición institucional	Ejemplos
Ente rector	Es el responsable de monitorear la implementación del plan nacional en los diferentes niveles de gobierno.	Presidencia (Chile); Presidencia del Consejo de Ministros (Perú); Secretaría ubicada en un ministerio (Brasil), Secretaría Nacional (Ecuador), Secretaría de Gobernación (México); Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (República Dominicana); Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (Costa Rica) ^a .
Organismo de coordinación	Es el responsable de: <ul style="list-style-type: none"> • La coordinación interinstitucional. • La supervisión de la implementación del sistema, el plan o la política de gestión del riesgo de desastres. • Supervisar y garantizar la coordinación entre ministerios, secretarías y otros actores. 	En el Brasil y Costa Rica, el Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil y la junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, respectivamente, aglutinan a varios ministerios e incluye también a los ministerios encargados de la protección social (en el Brasil, el Ministerio de Ciudadanía y en Costa Rica, el Instituto Mixto de Ayuda Social) ^b .
Organismo ejecutor	Es el responsable de: <ul style="list-style-type: none"> • La implementación de planes y sistemas nacionales de GRD. • Gestionar las respuestas y la preparación ante desastres. • La coordinación con organismos técnicos. 	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) en Chile, posee dos tipos de comités técnicos: Comités de Protección Civil, encargados de la prevención, mitigación y preparación, y los Comités de Operaciones de Emergencia responsables de la reacción y rehabilitación.
Organismo técnico	Pueden incluir tres tipos de ejes: i) preventivos, ii) reductores de daños y iii) promotores de resiliencia. Brindan asesoramiento sectorial especializado y constituyen la base para la coordinación de las acciones de prevención y respuesta a emergencias. Suelen trabajar en los tres niveles territoriales (nacional, regional y local).	En Costa Rica, los Comités Asesores Técnicos/Sectoriales (CATS) son equipos técnicos interdisciplinarios conformados por especialistas y organizados según áreas temáticas afines que brindan asesoramiento a la CNE, al Centro de Operaciones de Emergencia (COE) y a las demás instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, en los temas específicos de su competencia ^c .

Fuente: Elaboración propia.

^a El 5 de mayo 2021 el Congreso de Chile despachó la ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea el Servicio Nacional de Protección y Respuesta ante Desastres, en reemplazo de la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI). El nuevo Servicio es un servicio público descentralizado, sometido a la vigilancia del presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Para mayor información véase [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423&tipoVersion=0>. Para mayor información sobre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el rol de la Presidencia del Consejo de Ministros en el Perú véase [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12799/Ley-N_-29664.pdf. En el Brasil, la Secretaría Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) se ubica en el Ministerio de Desarrollo Regional. Para mayor información véase [en línea] <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/secretarias-nacionais/protecao-e-defesa-civil>. Al momento de preparación de este capítulo, el Ecuador, donde a la Secretaría Nacional se le llama también a veces Servicio Nacional, estaba en un proceso de reforma del Estado que implicaba la fusión o eliminación de Ministerios, Secretarías, y agencias, entre otros. Para mayor información véase [en línea] <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/#>. Para mayor información acerca del Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta de la República Dominicana véase [en línea] https://www.coe.gob.do/phocadownload/SobreNosotros/MarcoLegal/Ley_147-02_Sobre_Gestion_de_Riesgos.pdf. Para mayor detalle acerca de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) en Costa Rica véase [en línea] <https://www.cne.go.cr/>.

^b Para mayor información véase [en línea], para el caso del Brasil: https://antigo.mdr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5956:composicao-do-compdec&catid=305; para mayor información sobre Costa Rica <https://www.cne.go.cr/transparencia/decisiones.aspx>.

^c Para mayor información véase [en línea] https://www.cne.go.cr/rectoria/instancias_coordinacion/comite_asesore_tecnico.aspx.

A pesar de que la integración de la GRD con una estrategia de protección social es crucial, subsiste una gran fragmentación. En la región, la integración es a lo sumo marginal y persisten retos en materia de gobernanza y coordinación en la gestión. La reciente discusión ocurrida en Chile en el marco de la reforma de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) refleja en gran medida el rol secundario que tienen los ministerios de desarrollo social y entidades afines en la región (véase el recuadro VIII.3).

Recuadro VIII.3**Chile: el rol marginal de la protección social en el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres**

En Chile, el terremoto y tsunami del año 2010 dejaron en evidencia las falencias que tenía la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. A partir de ese evento se aprobaron nuevos protocolos, se actualizaron las tecnologías y se construyó un moderno edificio para albergar la institución, pero la materia pendiente fue un cuerpo legal que le diera sustento. Tras una década de trámites quedó listo para su promulgación el proyecto que da vida al Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, la institución que reemplazará a la ONEMI.

Mientras que la ONEMI está principalmente enfocada a la respuesta luego de la ocurrencia de desastres, la nueva institucionalidad tendría un rol a través de todo el “ciclo de riesgo de desastres” que, de acuerdo con el proyecto de ley, se compone de 4 fases: mitigación, preparación, respuesta y recuperación.

La nueva institucionalidad estará constituida sobre la base de los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres que ejercerán funciones específicas en cada fase del ciclo del riesgo. Se dispone además la existencia de estos Comités en cada uno de los niveles de la división político-administrativa del país, de modo que existirá un Comité Nacional, Comités Regionales y Comunales. El proyecto de ley define, asimismo, a las autoridades y representantes de las organizaciones civiles que los integran en cada caso. Cada Comité contará, además, con una Secretaría Técnica y Ejecutiva.

Más allá de los avances en la organización descentralizada y escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional y nacional, llama la atención la ausencia del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia en el Comité Nacional. Esto contrasta con la presencia de otros once ministerios que incluyen, por ejemplo, al Ministerio de Salud y Educación. Esta ausencia implica también la ausencia en los Comités Regionales donde estarán presentes los secretarios regionales ministeriales de la región respectiva, de aquellos ministerios que conforman el Comité Nacional. Se deja abierta la posibilidad de que en las fases de mitigación y preparación se pueda convocar a otros organismos públicos como por ejemplo la Secretaría Regional de Desarrollo Social y Familia o la Dirección Regional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Sin embargo, esta decisión queda al arbitrio del Delegado Presidencial Regional quién actuará en coordinación con el Gobernador Regional.

El proyecto de ley establece, además, la puesta en marcha de un Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Este deberá contener información “obtenida de todas las entidades nacionales, regionales, provinciales y comunales” y “se encontrarán obligadas a proporcionar al Servicio toda información que posean vinculada a esta materia las instituciones públicas y las instituciones privadas que obtengan fondos o financiamiento público o que operen servicios de utilidad pública” (Artículo 39). Aunque no se explicita, potencialmente, esto permitiría integrar información del sistema de información social en Chile, pero queda abierto al criterio de las personas que dirijan este nuevo Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, pues no hay un protocolo que mandate la integración de la información.

En resumen, el nuevo proyecto establece un cuerpo legal que da sustento a un sistema nacional de gestión de riesgo de desastres que va más allá del foco en la respuesta, destacando también las fases de mitigación, preparación y recuperación. Se avanza además en una organización más descentralizada y participativa y se establecerá un nuevo Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Sin embargo, el presente proyecto de ley no contempla ninguna incorporación explícita del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia, en ninguno de los Comités y en ninguna de las fases de riesgo, y no explicita la articulación del nuevo Sistema de Información con el sistema de información social y de registro. Con esto se deja la respuesta de protección social ante desastres normativamente aislado del Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y al arbitrio de las personas a mando.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del proyecto de ley que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres. Para mayor información véase [en línea] <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=28521&tipodoc=ofic>.

E. Desafíos y recomendaciones para la protección social frente a los desastres

Teniendo en cuenta el creciente número de desastres que afectan a América Latina y el Caribe, es de suma importancia que los gobiernos tomen acciones adecuadas para proteger a sus poblaciones, sobre todo a las más vulnerables. En vista de esta tarea la integralidad de la institucionalidad frente a los desastres resulta clave. A continuación, se detallan algunas recomendaciones para encarar el desafío de integralidad y organización institucional de la protección social frente a desastres.

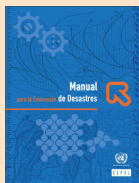
- **Fomentar sistemas de protección social con capacidad de respuesta antes, durante y después de los desastres.** Aun cuando se observa la existencia de varios programas y herramientas de protección social diseñadas y adaptadas para enfrentar a los desastres, hace falta una mayor integración de las dimensiones vinculadas con estos. Ello incluye no sólo un arreglo institucional para la identificación de las necesidades de recuperación de los hogares y de la planificación de procesos de recuperación después del desastre, sino que, además, la promoción de programas de protección social de prevención. Estos programas debieran trabajar sobre las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental de los hogares priorizando a los hogares más expuestos a amenazas de desastres.
- **Mayor articulación de políticas de gestión de riesgo de desastres y de protección social, tomando en cuenta los marcos y agendas internacionales.** Varios países ya han adaptado sus planes nacionales de gestión de riesgo para integrar la adaptación al cambio climático, la Agenda 2030 y el Marco de Sendai. Sin embargo, con pocas excepciones, como la de la República Dominicana, no existen planes nacionales de actuación para la protección social frente a desastres que sirvan como herramientas de planificación y establecimiento de procedimientos para una respuesta integral del conjunto de programas de protección social frente a desastres. Para avanzar hacia un fortalecimiento de la institucionalidad nacional frente a los desastres resulta beneficioso que las agendas nacionales de gestión de riesgo se integren con las de protección social y se enmarquen y se orienten en la institucionalidad y lineamientos internacionales. Tanto el Marco de Sendai como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entregan lineamientos para el diseño de políticas integrales que consideren la reducción de riesgo de desastres y la protección social para enfrentar la vulnerabilidad frente a los desastres de manera articulada.
- **Promover la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en los sistemas de protección social frente a los desastres.** La mayoría de los desastres se manifiestan a nivel local, por lo tanto, la intervención debe ser articulada entre la escala local y la nacional. Para ello es preciso contar con un protocolo de acción que articule la respuesta en los diferentes niveles y defina de manera clara los roles y las responsabilidades. La proximidad de los actores locales requiere también que estos estén capacitados para trabajar de manera efectiva en la prevención, preparación y recuperación frente a la ocurrencia de desastres. Esto incluye desde el levantamiento de datos hasta la coordinación sectorial en el territorio de la oferta de servicios de protección social. Un buen ejemplo de un enfoque descentralizado es una organización basada en mesas técnicas de trabajo a cargo de la coordinación interinstitucional, las cuales incorporan actores a nivel nacional, sub-nacional y local. Aunque este tipo de organización es favorable para la articulación institucional, la magnitud de algunos desastres requiere asimismo una respuesta centralizada. El gobierno nacional a cargo del sistema y del plan nacional de la gestión del riesgo de desastres debe definir las respuestas adecuadas ajustado al tipo de desastre. La oferta de servicios de protección social a los hogares afectados debe ser concordante con los diferentes tipos y magnitudes. Además, el apoyo a los hogares debiera diferenciar los desafíos derivados del impacto inmediato sobre el bienestar como sobre las implicancias posteriores.
- **Adaptación de los sistemas de información social a las situaciones de desastres.** El uso de sistemas de información social es vital tanto para la gestión del riesgo de desastre como para identificar a los participantes de los programas de protección social. En momentos de desastres la rapidez de acceso y disponibilidad de datos es indispensable para que las autoridades identifiquen a los hogares y a las personas viviendo en estado de vulnerabilidad y expuestas directamente al riesgo. La integración de información sobre hogares vulnerables con mapas geográficos que señalizan factores como la exposición a desastres es esencial para la identificación y priorización de atención coordinada a personas y hogares afectados. Características generales de la composición del hogar y de la vivienda, el nivel de ingreso, la cercanía de la vivienda a un posible foco de peligro, el acceso a servicios básicos y los niveles educativos, así como información sobre las condiciones de salud, cuidado y trabajo pueden ser variables esenciales para prevenir y actuar de forma expedita y coherente frente a un desastre.
- **Establecer sistemas de monitoreo y evaluación de la capacidad de respuesta articulada frente a desastres con un rol central de la protección social.** Dicho sistema permitiría generar evidencia empírica de la manera más actualizada posible para modificar el curso de los programas y/o

políticas sociales. Estos sistemas deberían incluir indicadores sobre la cobertura y la suficiencia de las prestaciones brindadas y sus impactos en garantizar un nivel de bienestar básico para la población afectada por desastres. Por ejemplo, para analizar la suficiencia de las medidas es posible comparar los montos de las transferencias monetarias de emergencia considerando los programas de mayor cobertura en los países con las líneas de pobreza y pobreza extrema.

E. Referencias esenciales sugeridas



Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: macro teórico y revisión de la literatura: – Marco teórico y revisión de la literatura", *Informe, Oxford Policy Management (OPM)*, WFP. Disponible [en línea] https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp292089.pdf.



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Manual para la evaluación de desastres*, (LC/L.3691), Santiago, Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf.



O'Brien, C. y otros (2015), "Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report", OPM, Oxford. Disponible [en línea] <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>.



UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2017), *Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Publicación de las Naciones Unidas, Bonn. Disponible [en línea] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf.



CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster) (2019), EM-DAT: The International Disaster Database. Disponible [en línea] <https://www.emdat.be/index.php>.

F. Preguntas

- Identifique un programa de protección social en su país/región/territorio que ha sido implementado para enfrentar las consecuencias de un desastre. ¿En qué medida dicho programa ha estado integrado con el sistema nacional de gestión de riesgos? Plantee cómo una mayor articulación de políticas de gestión de riesgo de desastre y de protección social podría beneficiar dicho programa.
- Identifique un programa de protección social en su país/región/territorio que ha sido implementado para enfrentar las consecuencias de un desastre. ¿Cómo se identificaron los participantes del programa? ¿Estima que hubo personas afectadas que no quedaron cubiertos por el programa? ¿Cómo se podría haber asegurado que todos los afectados recibieran la ayuda? ¿Qué rol cumplen los sistemas de información social y registros sociales en este ámbito?

- Muchos de los desastres afectan a poblaciones que viven en zonas remotas y de difícil acceso. ¿Cómo se podría mejorar la rapidez de acceso a protección social, como por ejemplo alojamiento temporal y alimentación?
- Para los desastres más habituales en su país/región/territorio, ¿qué política de protección social sería la más adecuada para prevenir los riesgos y atender las vulnerabilidades socioeconómicas de la población, considerando tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones? Proponga una estrategia exitosa para implementar esta política.
- Identifique un programa de protección social que existía previo a un desastre y que fue ajustado para hacer frente a los impactos de un desastre. ¿En qué medida se modificó el programa? Piense, por ejemplo, en cambios en la población objetivo, en los montos y tipos y formato de entrega.

Bibliografía

Beazley, R. (2017a), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe—Caso de estudio: Perú", *Informe*, Oxford Policy Management (OPM). Disponible [en línea] <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000071484/download/>.

_____(2017b), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe—Caso de estudio: Ecuador", *Informe*, Oxford Policy Management (OPM). Disponible [en línea] <http://www.opml.co.uk/sites/default/files/Protecci%C3%B3n-social-reactiva-frente-a-emergencias-Ecuador-Junio-2017-final.pdf>.

Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: macro teórico y revisión de la literatura: — Marco teórico y revisión de la literatura", *Informe*, Oxford Policy Management (OPM), WFP. Disponible [en línea] https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp292089.pdf.

Blaikie, P. y otros (1996), "Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres", *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina* (La Red), Bogotá. Disponible [en línea] https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo_sep-09-2002.pdf.

CARE (2015), "Kore Lavi: A new way to do Food Aid". Disponible [en línea] <https://www.care.org/work/world-hunger/sustainable-economies/projects/kore-lavi>.

Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579_es.pdf.

Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), "Social protection for children at times of disaster", *Challenges Newsletter* N° 20, ECLAC/UNICEF. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/en/insights/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf.

_____(2021b), "El desafío social en tiempos de COVID-19", Informe Especial COVID-19 N° 3, Santiago. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.

_____(2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579_es.pdf.

_____(2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3/-*), Santiago. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.

_____(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf.

_____(2014), *Manual para la evaluación de desastres*, (LC/L.3691), Santiago, Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf.

CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster) (2019), "EM-DAT: The International Disaster Database". Disponible [en línea] <https://www.emdat.be/index.php>.

CRED-UNDRR (2018), "Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017". Disponible [en línea] <https://eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres.pdf>.

Cutter, S., B. Boruff y L. Shirley (2003), "Social vulnerability to environmental hazards", *Social Science Quarterly*, vol. 84, N° 2.

Denton, F. y otros (2014), "Climate-resilient pathways: adaptation, mitigation, and sustainable development", en C.B. Field y otros (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York. Disponible [en línea] https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap20_FINAL.pdf.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), *2017 The impact of disasters and crises on agriculture and food security*, Rome. Disponible [en línea] <http://www.fao.org/3/i8656en/i8656en.pdf>.

Gobierno de México (2017), "Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2018", *Diario Oficial*, Poder Ejecutivo, Secretaría De Desarrollo Social, sábado 30 de diciembre. Disponible [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017.

Gobierno del Perú (2017), "Decreto Supremo N° 247-2017-EF", *Diario Oficial del Bicentenario*. Disponible [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-transferencia-de-partidas-en-el-presupuesto-del-se-decreto-supremo-n-247-2017-ef-1557938-3/>.

Government of the Bahamas (2011), "Temporary Accommodation for Families". Disponible [en línea] <https://www.bahamas.gov.bs/https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>, [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2019].

Greely, M. (2019), "Targeting the Ultra-Poor: lessons from the Fonkoze's Graduation Programme in Haiti", IDS, *Learning Brief*, Brighton. Disponible [en línea] https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14272/LearningBrief_GradProgs_OnlineNew.pdf?sequence=56&isAllowed=y.

Hallegatte, S. y otros (2017), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. Climate Change and Development*. Washington, DC: World Bank. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25335/9781464810039.pdf?sequence=16&isAllowed=y>.

IDS (Institute of Development Studies) (2012), "Realizing the Potential of Adaptive Social Protection", *Focus Policy Briefing*, N° 28, Brighton.

IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) (2019), *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. IPBES Secretariat, Bonn, Germany. Disponible [en línea] https://zenodo.org/record/3553579/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf?download=1.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2019), *IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems: Summary for Policymakers Approved Draft*. Disponible [en línea] https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf.

_____ (2012), *Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático: Resumen para responsables de políticas*, Informe de los Grupos de trabajo I y II del IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), C.B. Field y otros (eds.), Cambridge University Press.

MDS Brasil (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2015), "O Programa Água para Todos: Ferramenta Poderosa Contra a Pobreza", en *O Brasil sem miseria*. Disponible [en línea] <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/livro-o-brasil-sem-miseria>.

MDS Chile (Ministerio de Desarrollo Social de Chile) (2016), "Diagnóstico social en emergencia", presentación en seminario internacional "Optimizando la respuesta en emergencias desde lo social", CEPAL, Santiago de Chile, 22 de junio de 2016.

MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) (2016), "Bono de Acogida/Alquiler y Alimentación". Disponible [en línea] <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>.

Modica, M. y R. Zoboli (2016), "Vulnerability, resilience, hazard, risk, damage, and loss: a socio-ecological framework for natural disaster analysis", *Copernicus Publications* on behalf of the European Ecological Federation, N° 16. Disponible [en línea] <https://www.proquest.com/openview/c412539721a1300a8d2207748ca6b536/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2037690>.

MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica) (2017), "Decreto: Creación del Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo". Disponible [en línea] http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/decreto_29044.pdf.

Naciones Unidas (2018), "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe", LC/PUB.2018/8/-*, Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43595/S1800429_es.pdf.

_____ (2015a), Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible [en línea] https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf.

____ (2015b) "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York. Disponible [en línea] https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf.

____ (2015c), "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030", Resolución aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015, Asamblea General, Sexagésimo noveno período de sesiones, A/RES/69/283*. Disponible [en línea] <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf>.

O'Brien, C. y otros (2015), "Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report", OPM, Oxford. Disponible [en línea] <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018), *Los pueblos indígenas y el cambio climático: de víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*, Ginebra, junio. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_632113.pdf.

Ullmann, H. (2015), "Capítulo II, La salud y las juventudes latinoamericanas y caribeñas", en D. Trucco y H. Ullmann (eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718_es.pdf.

Ulrichs, M. y R. Slater (2016), "How can social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda", *BRACED Working Paper*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2017), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction Atlas: Unveiling Global Disaster Risk*, Geneva. Disponible [en línea] <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/atlas/>.

UNCT/República de Haití (United Nations Country Team Haiti) (2017), "United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2017- 2021 Haiti". Disponible [en línea] https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/haiti_cdd_eng_summary.pdf.

UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2017), *Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Publicación de las Naciones Unidas, Bonn. Disponible [en línea] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf.

UNISDR (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas) (2009), *UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, Ginebra, Suiza. Disponible [en línea] https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.

Vakis, R. (2006), "Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection", *Social Protection discussion paper*, N° SP 543. Washington, DC: World Bank. Disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/353651468316430567/pdf/353780REVoNaturalDisastersSO543.pdf>.

Vargas, L.H. (2015), "Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres", en Cecchini, S. y otros (eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL N° 136, Santiago, Chile. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39675/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Vicepresidencia de la República Dominicana (2018), *Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social frente a Choques Climáticos*, Gobierno de la República Dominicana. Disponible [en línea] http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf.

____ (2016), "Sistema Único de Beneficiarios", presentación en seminario internacional "Optimizando la respuesta en emergencias desde lo social", CEPAL, Santiago de Chile, 22 de junio.

WFP (World Food Programme) (2017), "WFP & Social Protection: Haiti case study". Disponible [en línea] <https://docs.wfp.org/api/documents/831dff5e1944efc8cdc24e2412d394d/download/>.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.