



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 y 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 educativas⁹.

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).

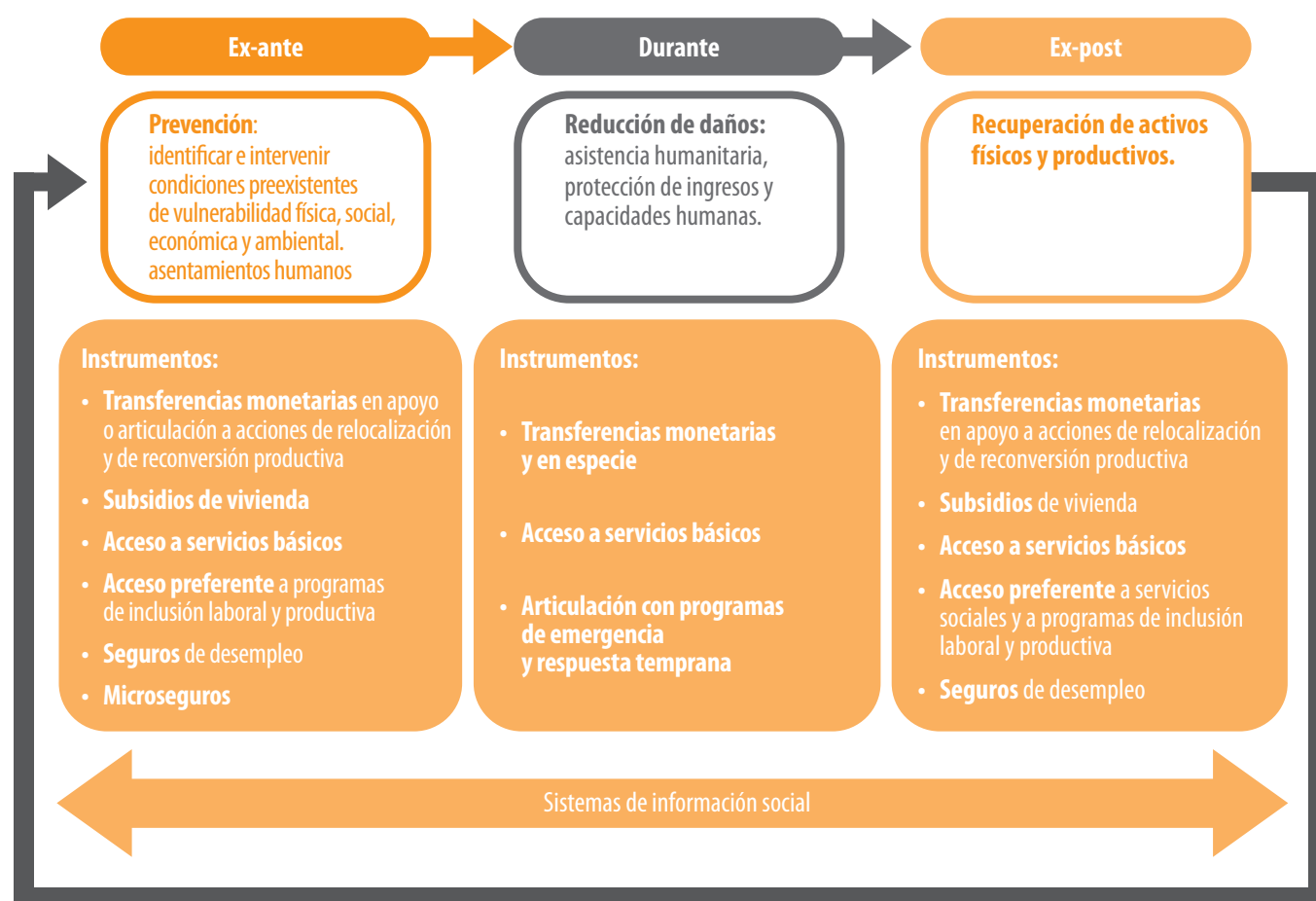
^a Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. UNFCC, por sus siglas en inglés (United Nations Framework Convention on Climate Change).

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/>.

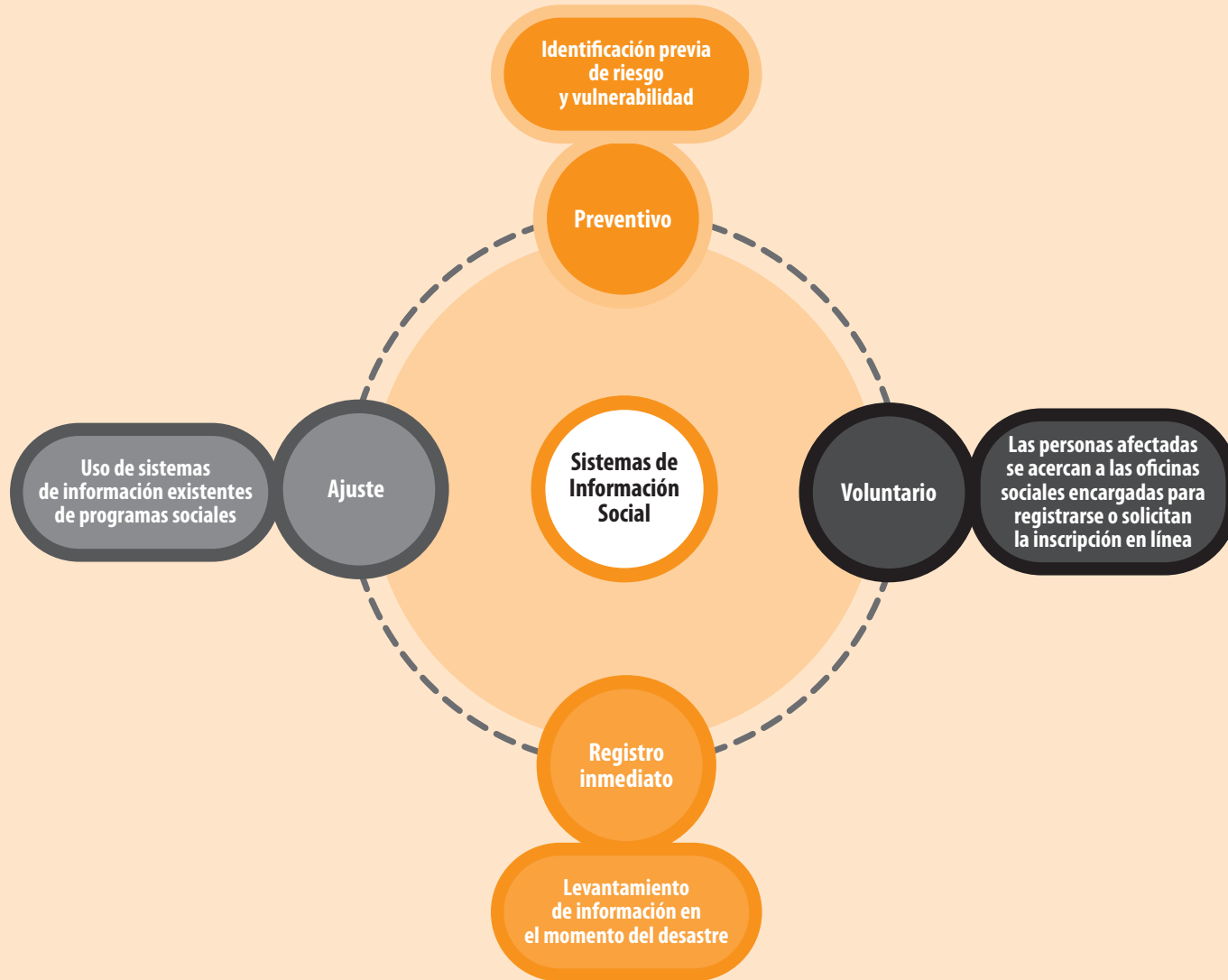
¹⁵ Disponible [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-transferencia-de-partidas-en-el-presupuesto-del-se-decreto-supremo-n-247-2017-ef-1557938-3/>.

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/>.

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.