



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

DOCUMENTO DE POLÍTICA PARA PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

© PNUD 2015.

Todos los derechos reservados.

Elaborado en los Estados Unidos y en Panamá.

Para más información por favor contactar con:
Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo para América Latina y el Caribe en Panamá
rcpanama@undp.org / (+507) 302-4566
<http://www.latinamerica.undp.org>

Fotografías:

Portada: GrandBoulage_watershedmanagement, credit Mariana Nissen,

© All rights reserved by [PNUD HAITI Photostream](#).

Pág. 12: Creating jobs and generating income for the vulnerable
communities, © [Some rights reserved](#) by [United Nations Development
Programme](#).

Pág. 14: Investing in Haitian women, © [Some rights reserved](#) by [United
Nations Development Programme](#).

Pág. 19: Trabajo y arte, GEF/PNUD, © All rights reserved by [PNUD Perú](#).

Pág. 25: Haïti en avant, paroles de femmes, © All rights reserved by [PNUD
HAITI Photostream](#).

Pág. 34: Woman working on construction an earthquake resistant, tiered
building, PNUD Honduras, © [Some rights reserved](#) by [United Nations
Development Programme](#).

Pág. 43: Exercice réalisé dans le département des Nippes dans le cadre du
SIMEX national, © All rights reserved by [PNUD HAITI Photostream](#).

Pág. 49: Exercice réalisé dans le département des Nippes dans le cadre du
SIMEX national, © All rights reserved by [PNUD HAITI Photostream](#).

“Las ideas y las opiniones expuestas en este documento son de
exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan
necesariamente la visión ni la opinión del Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo y de los Estados Miembros de la ONU.”

ACRÓNIMOS

ADESS: Administradora de Subsidios Sociales
ALC: América Latina y el Caribe
BDH: Bono de Desarrollo Humano
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CLP: Peso Chileno
ERD: División de Respuesta de Emergencia (ERD por sus siglas en inglés)
FONDEN: Fondo Desarrollo Nacional
FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social
MAH: Marco de Acción de Hyogo (HFA por sus siglas en inglés)
IEG: Grupo de Evaluación Independiente (IEG por sus siglas en inglés)
ISDR: Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (ISDR por sus siglas en inglés)
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Cooperación
MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PET: Programa de Empleo Temporal
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAF: Programa de Asignación Familiar
PROSOLI: Programa Progresando con Solidaridad
PSNP: Programa de Protección Social Productivo (PSNP por sus siglas en inglés)
PTCs: Programas de Transferencias Condicionadas
RD: República Dominicana
RPS: Red de Protección Social
RT: Recuperación Temprana
SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SyE: Seguimiento y Evaluación
SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SIUBEN: Sistema Único de Beneficiarios

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	5
INTRODUCCIÓN	13
MARCO CONCEPTUAL	14
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS QUE INTERVIENEN DURANTE LA FASE DE RECUPERACIÓN ANTE DESASTRES EN ALC	27
ASPECTOS RELEVANTES DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS PARA MITIGAR EL IMPACTO DE DESASTRES.....	35
CONCLUSIONES.....	42
RECOMENDACIONES	47
ANEXOS	52
BIBLIOGRAFÍA.....	56

AGRADECIMIENTOS

Equipo de elaboración y revisión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

Matilde Mordt

Líder Regional del Área de Desarrollo Sostenible y Resiliencia, Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe en Panamá

Pablo Ruiz Hiebra

Líder Regional del Área de Gobernabilidad y Consolidación de la Paz, Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe en Panamá

Owen Shumba

Líder del Equipo de Medios de Vida y Recuperación Económica- Área de Desarrollo Sostenible (Contribución como Líder de Medios de Vida y Recuperación Económica, Dirección de Políticas y de Apoyo a Programas, Nueva York)

George Ronald Gray

Economista Jefe y Líder del Equipo regional de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Nueva York

Fabrizio Andreuzzi

Especialista de Programa (Contribución como Especialista de Programa, Medios de Vida y Recuperación), Unidad de Respuesta a Crisis, Nueva York

Geraldine Becchi

Asesora Regional en Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación, Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe en Panamá

Verónica Minaya Lazarte

Consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Gonzalo Pizarro

Asesor Regional de Políticas en Pobreza, ODM y Desarrollo Humano, Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe en Panamá

Nuria Lopez

Especialista en Comunicación, Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe en Panamá

Laura Lodesani

Asistente de Investigación en Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación, Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe en Panamá

Se agradecen las siguientes personas por los insumos proporcionados:

Maria Rosa Renzi
Coordinadora de la Unidad de Desarrollo Humano, PNUD Nicaragua

Xavier Moya
Coordinador del Programa de Apoyo a la Reducción del Riesgo de Desastres, PNUD México

Julio Martínez
Punto focal de Reducción del Riesgo de Desastres, PNUD Guatemala

Sócrates Barinas
Coordinador de Monitoreo y Evaluación en la Dirección Técnica del Gabinete de Coordinación de las Políticas Sociales de la República Dominicana, PNUD República Dominicana

Ana María Perez
Punto focal de Reducción del Riesgo de Desastres, PNUD República Dominicana

Alberto Parra
Coordinador del Área de Desarrollo Local y Objetivos de Desarrollo del Milenio, PNUD Chile

Xavier Hernández
Especialista de Programa (Contribución como Punto focal de Reducción del Riesgo de Desastres, PNUD Colombia), Unidad de Respuesta a Crisis, Nueva York

Margaret Jones Williams
Contribución como Punto focal de Reducción del Riesgo de Desastres, PNUD Jamaica

Eduardo Ortiz
Analista Económico, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Nueva York

Se agradece especialmente a todos los entrevistados gubernamentales su contribución con información fundamental para el desarrollo de este documento.

PRÓLOGO

Cuando un desastre afecta a una comunidad y sus hogares, en primera instancia se responde a las exigencias urgentes de asistencia médica, refugio, agua potable y alimentos. Estas acciones corresponden a la fase de respuesta humanitaria. Paralelamente, se inicia la fase de recuperación, a través de la cual las personas afectadas van retomando sus actividades del hogar, reestablecen sus medios de vida o restauran sus viviendas dañadas. Ciertamente necesitan asistencia externa; sin embargo, no son completamente dependientes de la misma. Y, en sus esfuerzos espontáneos para salir adelante, en muchos casos reconstruyen o incrementan sus condiciones de riesgo.

Es por ello que los procesos de recuperación requieren de un conjunto de iniciativas integrales, implementadas de una manera sostenida, para ayudar a la comunidad a reorientar su desarrollo en condiciones de seguridad. La recuperación, de este modo, se convierte en una condición esencial para trascender la asistencia humanitaria y para reconducir y transformar las condiciones de desarrollo. En función de cómo se lleve a cabo esta fase de recuperación, así se recuperará la dinámica social, económica, institucional y ambiental.

La recuperación implica el reto de reorientar el desarrollo, comprendiendo por qué se llegó a esa situación, y de transformar las condiciones que dieron lugar a la vulnerabilidad. Al tiempo que responde a las necesidades más urgentes de la población afectada debe aprovechar cada oportunidad para cambiar la situación anterior y hacerla más resiliente. La resiliencia se reconoce actualmente también como un elemento importante del desarrollo humano, pues permite a una comunidad resistir y adaptarse a contextos cambiantes, gestionar las crisis y crecer más fuertes y mejor preparados para un potencial problema posterior.

Conscientes de la importancia de la fase de recuperación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) proporciona apoyo técnico a los Gobiernos, tanto ex ante como ex post, a fin de que los procesos de recuperación se ejecuten de una manera eficiente, oportuna y con una mirada transformadora. Previo al desastre, el PNUD apoya a los países para establecer esquemas institucionales y financieros a ser utilizados en la recuperación, así como el reforzamiento de capacidades técnicas. Una vez ocurrido un evento, el PNUD apoya a los gobiernos en la evaluación de las necesidades de recuperación y preparación de planes de recuperación, así como en las iniciativas de recuperación inmediata y de largo plazo.

Dada la vinculación de la recuperación a los procesos de desarrollo, el PNUD apuesta por el reconocimiento y capitalización de las capacidades existentes a nivel nacional. En América Latina y el Caribe, un instrumento a tomar en cuenta son los programas de transferencia condicionada, dada su cobertura y su focalización en sectores de población vulnerable, también en muchos casos ante situaciones de desastre. En ese sentido, este documento busca contribuir al debate sobre la integración de las transferencias monetarias no condicionadas, como mecanismos de recuperación temprana después de un desastre en América Latina y el Caribe.

Los Programas de Transferencias Condicionadas de la región podrían integrar mecanismos de recuperación ante desastres a fin de promover una rápida recuperación y evitar revertir los avances en materia de desarrollo. Integrados con mecanismos de recuperación temprana, pueden ayudar a atenuar los efectos negativos de los desastres, permitiendo que los hogares protejan sus activos productivos, satisfagan sus

necesidades básicas a la vez que restablecen sus medios de vida y eviten una desacumulación del capital humano pos desastre.

Este estudio es una guía para la construcción de políticas públicas- por lo que está dirigida a los tomadores de decisión y responsables de la elaboración de políticas públicas, así como a los organismos nacionales e internacionales. Este documento también puede ser útil para diseñar o mejorar los programas sociales que ya integran, o buscan integrar, mecanismos de resiliencia ante desastres a través de transferencias condicionadas.

Quisiera agradecer a las personas que contribuyeron en la elaboración de este documento, especialmente a los colegas de las Oficinas de País del PNUD, sin los cuales no se hubiera podido elaborar este documento. Esperamos que brinde apoyo a la elaboración de políticas para implementar transferencias condicionadas de forma que puedan contribuir a una recuperación exitosa.

Jessica Faieta
Subsecretaria General de la ONU y
Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

RESUMEN EJECUTIVO

Éste es un documento exploratorio que tiene como objetivo contribuir al debate sobre la integración de las transferencias monetarias no condicionadas¹ en los Programas de Transferencias Condicionadas² (PTCs), como mecanismos de recuperación temprana ante desastres en América Latina y el Caribe (ALC). El estudio busca explorar el uso de las transferencias monetarias no condicionadas como un mecanismo complementario a los PTCs, ágil y eficaz, en la respuesta ante desastres y durante la etapa de recuperación posdesastre. La audiencia de esta guía serán los hacedores de políticas públicas, así como los organismos nacionales e internacionales, incluyendo las Oficinas de País del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en ALC. Este documento también puede ser útil para diseñar o mejorar programas sociales que ya integran, o buscan integrar, mecanismos de resiliencia ante desastres a través de PTCs.

En ALC la incidencia e impacto de los desastres es alta y los daños son cuantiosos. Los daños, en muchos casos irreparables, producidos por los desastres, se concentran mayormente en las poblaciones con altos índices de pobreza. Es así como los desastres podrían debilitar el desarrollo económico y social de la región y amenazar muchos de sus logros en dicha materia. Aunque se han registrado avances en el enfoque de prevención y preparación para mitigar y reducir los riesgos de desastres, se está poniendo mayor atención a los mecanismos de respuesta inmediata y de recuperación temprana posdesastre. Dentro de estos mecanismos se encuentran las transferencias monetarias no condicionadas, como instrumentos para impedir que los pobres y los *no-pobres* en condiciones vulnerables se descapitalicen mediante la venta de sus bienes productivos o la interrupción de la escolaridad infantil.

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs) de la región podrían integrar mecanismos de recuperación (temprana) ante desastres a fin de promover una rápida recuperación y evitar revertir los avances en materia de desarrollo. Los PTCs existentes en la región podrían también incrementar su propia capacidad en reducir la pobreza y prevenir que, en un medio o largo plazo, se incremente drásticamente el número de beneficiarios. El nivel de exposición ante desastres y la vulnerabilidad de gran parte de la población de los países latinoamericanos podrían afectar gravemente los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, atribuidos a los programas de protección social y, particularmente, a los PTCs. Bajo estas circunstancias, los objetivos para la reducción de la pobreza de los PTCs no sólo se retrasarían o paralizarían tras un desastre no prevenido o sin una adecuada atención tras el desastre, sino que también su presupuesto se limitaría dado que aquellos que estaban en el límite de la pobreza y que no eran elegibles se volverían elegibles, incrementándose potencialmente el número de beneficiarios. Además, los hogares elegibles y afectados por los desastres podrían tomarse más tiempo en graduarse de los PTCs y salir de la pobreza. Los PTCs integrados a mecanismos de recuperación temprana que utilizan mecanismos de transferencias monetarias no condicionadas podrían prevenir que tanto los hogares pobres como los hogares vulnerables vieran sus niveles de ingreso seriamente afectados tras un desastre.

1 Las transferencias monetarias no condicionadas tienen como objetivo incrementar el ingreso y el poder de consumo de un hogar frente a un choque originado por una crisis, por ejemplo un desastre o un conflicto.

2 Los programas de transferencias condicionadas proporcionan dinero a familias pobres a condición de que esas transferencias se utilicen como una inversión en el capital humano de sus hijos, tales como la asistencia regular a la escuela y la atención básica de la salud preventiva. El propósito de estos programas es el de abordar la transmisión intergeneracional de la pobreza y fomentar la inclusión social por atender a los pobres, centrándose en los niños, la entrega de las transferencias a las mujeres y el cambio de las relaciones de responsabilidad social entre los beneficiarios, proveedores de servicios y gobiernos.

Los PTCs integrados con mecanismos de recuperación temprana pueden ayudar a atenuar los efectos negativos de los desastres permitiendo que los hogares protejan sus activos productivos, satisfagan sus necesidades básicas mientras que restablecen sus medios de vida, y eviten una desaccumulación del capital humano posdesastre. Los PTCs no reducen directamente el riesgo de desastres en sí mismos, ni tampoco son una alternativa a las inversiones de desarrollo en infraestructura y en servicios públicos. Sin embargo, los PTCs integrados con instrumentos de prevención, preparación y respuesta³ a desastres pueden incidir en una mayor resiliencia de los hogares. Por ejemplo, las transferencias no condicionadas otorgadas tras desastres pueden servir para prevenir periodos de hambruna e inseguridad alimentaria, así como para acelerar el proceso de recuperación de los medios de vida y los activos productivos, y para proteger la escolaridad y la salud de los beneficiarios a medio y corto plazo.

La integración de PTCs con programas de transferencias monetarias no condicionadas podría garantizar una mayor rapidez y eficiencia en el desembolso de las transferencias monetarias posdesastre. Si ya existe experiencia previa tanto en PTCs como en ALC, entonces las transferencias monetarias podrían ser rápidas y los impactos de las mismas en los hogares afectados podrían ser cuantiosos durante la fase de recuperación. Esto se evidencia en México, por ejemplo, dado que a través de *Oportunidades* las familias beneficiarias y damnificadas recibieron la transferencia en dos o tres días después del desastre. ALC, con sus PTCs ya institucionalizados y sus sistemas de desembolso y recolección de información ya establecidos, cuenta con una buena capacidad para responder a los desastres de manera rápida y efectiva.

Las transferencias monetarias pueden ser potencialmente menos propensas a la corrupción que otros mecanismos de recuperación posdesastre. Existe evidencia de errores de focalización en los programas de transferencias al incluir hogares que no fueron afectados (errores de inclusión), pero no de problemas de corrupción.

Algunos PTCs de la región ya han servido (o sirven) como plataforma institucional para asignar transferencias monetarias posdesastre. Si bien en ALC los PTCs no han sido diseñados para responder ante los efectos de los desastres, de alguna manera estos programas han sido adaptados mediante la activación de componentes temporales o provisiones extraordinarias con el objetivo de ayudar a los hogares vulnerables. México, con su programa *Oportunidades*, ha actuado indirectamente durante el proceso de recuperación adelantando las transferencias regulares para asistir a los beneficiarios que fueron afectados por desastres. Otros países como Chile, la República Dominicana y Ecuador han integrado mecanismos de resiliencia ante desastres a sus PTCs a través de provisiones suplementarias o de bonos de emergencia. Estos tres países usaron como consorte los PTCs de sus sistemas de protección social para otorgar transferencias monetarias no condicionadas, no sólo a los hogares beneficiarios y afectados por el desastre, sino también a aquellos hogares damnificados no pobres pero vulnerables.

Los criterios a tener en cuenta para diseñar e implementar PTCs durante la fase de recuperación temprana en la región están detallados en la tabla adjunta en la sección de Conclusiones (pág. 42 a 47).


³ Este documento tiene principalmente un enfoque en la respuesta ante desastres.

Recomendaciones

Si bien en América Latina y el Caribe los PTCs ya existentes han servido como una plataforma institucional para asignar transferencias monetarias (no condicionadas) posdesastre, estas medidas de respuesta y recuperación son extraordinarias y carecen de un nivel de planificación que permita definir las como mecanismos integrales de recuperación temprana. Con excepción de Ecuador, que cuenta con un componente de emergencia dentro de su PTC, las transferencias monetarias no responden a una lógica de protección social integral. Por tanto, se recomienda lo siguiente:

- **Evaluar mediante un análisis de coste-beneficio la posibilidad de integrar los PTCs a la fase de recuperación posdesastre a fin lograr una rápida recuperación y evitar revertir los logros de dichos programas en materia de desarrollo.** Los PTCs ante desastres podrían evitar que en un medio o largo plazo se incrementara el número de beneficiarios de sus actuales programas, lo cual se traduciría en una mayor asignación financiera. Asimismo, al vincular dichos programas a mecanismos de recuperación temprana en la fase de recuperación, podría evitar la dilatación del tiempo de graduación de los actuales beneficiarios. Los PTCs de los países latinoamericanos son diferentes entre sí con respecto a su cobertura, tamaño de transferencia y frecuencia, mecanismos de graduación, nivel de institucionalización y coordinación, sistemas de seguimiento y evaluación, etc. Por esto, cada país tendría que evaluar la posibilidad de formalmente integrar los mecanismos de protección social a los de recuperación posdesastre.
- **De ser pertinente, integrar los mecanismos de protección social a los esfuerzos de planificación de la respuesta y de la recuperación ante desastres.** Como parte de los esfuerzos de planificación de la respuesta y de la recuperación posdesastre, los gobiernos podrían incorporar mecanismos de recuperación temprana en forma de transferencias monetarias no condicionadas -que ya de por sí se está dando, pero de manera indirecta en ALC. Estos planes deberían incluir las especificidades de estas transferencias, sobre todo a nivel de diseño. Es decir, se debería planear cómo ajustar los actuales PTCs a las condiciones de desastres a fin de que esta intervención sea efectiva, eficiente, equitativa y rápida.
- **Evaluar la posibilidad de contar con recursos ex ante para ejecutar las transferencias con mayor rapidez y sin afectar el presupuesto de otros programas y/o sectores.** Esto involucra contar con recursos necesarios para dar una respuesta inmediata al desastre con el objetivo de estar preparados para hacer la transferencia.
- **Evaluar el monto, la duración de la transferencia y los posibles criterios de elegibilidad y focalización.** Se requiere evaluar no sólo los criterios generales de focalización previamente mencionados, sino también la posibilidad de incorporar criterios específicos al desastre. Se recomienda evaluar la duración óptima de las transferencias desde un enfoque integral de pobreza y resiliencia ante desastres, y mediante un análisis de coste-beneficio. El monto de la transferencia debe ser fijado de acuerdo a la magnitud del desastre y al contexto de cada país, para que se pueda garantizar la subsistencia de los hogares afectados y que no sea demasiado grande para no generar incentivos adversos o inflación.
- **Evaluar si los mecanismos de desembolso y distribución de las transferencias son funcionales después del desastre.**

- **Contar con mecanismos de Seguimiento y Evaluación (SyE) a fin de seleccionar a los beneficiarios afectados por el desastre y darles seguimiento para mejorar las intervenciones después de evaluar los resultados e incidencia.** Para implementar los criterios generales y específicos de selección de beneficiarios se tendrían que diseñar e implementar herramientas de seguimiento ex ante y ex post. Asimismo, es también determinante monitorear y evaluar el progreso de los damnificados durante la etapa de recuperación.
- **Diseñar mecanismos de participación social, manejo de quejas y reclamos.** Contar con una guía o manual que articule los procesos de selección de beneficiarios y ejecución de las transferencias que esté a disposición de todos los actores involucrados, incluyendo los beneficiarios. Asimismo, se podrían diseñar mecanismos de participación social a fin de obtener información directa sobre la calidad de la implementación del proceso de transferencias y de los posibles fraudes o malas prácticas que se puedan generar.
- **Evaluar la posibilidad de diseñar condicionamientos a las transferencias monetarias.** En algunos países la condicionalidad asociada al desastre puede ser política y administrativamente difícil de implementar.
- **Integrar los actuales mecanismos de coordinación institucionalidad al proceso de recuperación posdesastre.**



Los PTCs no reducen directamente el riesgo de desastres, pero pueden ayudar a atenuar sus efectos negativos. Por ejemplo, permitiendo que los hogares protejan sus activos productivos y satisfagan sus necesidades básicas mientras que logran restablecer sus medios de vida. Es decir, los PTCs integrados con instrumentos de prevención, preparación y respuesta a desastres pueden incidir en una mayor resiliencia de los hogares.

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo explorar el uso de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs) como un mecanismo complementario, ágil y eficaz en la respuesta ante emergencias y durante la etapa de recuperación posdesastre. Presenta un sesgo de partida por políticas posdesastre puesto que el análisis tiene un enfoque desde la etapa de recuperación. Sin embargo, se reconoce la importancia de integrar las etapas de prevención y preparación a las etapas de respuesta y recuperación, a fin de lograr una atención integral, efectiva y sostenible.

Éste es un documento exploratorio que apunta a aportar al debate sobre la integración de transferencias monetarias no condicionadas en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs) como mecanismos de recuperación temprana ante desastres en América Latina y el Caribe (ALC), partiendo de que este tipo de intervenciones ya se están implementando en la región, aunque de una manera poco institucionalizada y planificada. El documento no sólo propone una convergencia conceptual entre esta herramienta de política pública y dicha problemática de desarrollo, sino que señala hacia la construcción de instrumentos y recomendaciones desde la práctica, basándose en experiencias que están siendo implementadas en algunos países de ALC. Es a partir de aquí que se ha realizado un mapeo inicial de experiencias alusivas al tema, en base a entrevistas con las oficinas locales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cabe resaltar que este estudio no pretende ser una guía metodológica sino una guía de políticas. Por eso, está dirigido a los responsables de la creación de políticas públicas, así como a los organismos nacionales e internacionales, incluyendo las oficinas nacionales del PNUD en ALC. Este documento también puede ser útil para diseñar o mejorar los programas sociales que ya integran, o buscan integrar, mecanismos de resiliencia ante desastres a través de los PTCs.

La metodología usada para elaborar este estudio fue principalmente la recolección y la sistematización de información procedente de fuentes primarias y secundarias. En un inicio se hizo una revisión bibliográfica de los PTCs en ALC, especialmente de las estrategias de recuperación implementadas a través de estos programas. Una vez que se identificó qué países y programas incorporaron estrategias de recuperación tras desastres, se organizaron siete entrevistas telefónicas con los representantes de las oficinas locales del PNUD en LAC. De esta manera, se logró recabar información adicional sobre los programas identificados y las estrategias propias de cada país en materia de recuperación de medios de vida y reducción del riesgo de desastres (Ver Anexo 1 y 2). Finalmente, se hizo una sistematización de todas las entrevistas a fin de elaborar el estado del arte de las intervenciones que integran mecanismos de resiliencia ante desastres durante la etapa de recuperación en la región.

La estructura del documento es la siguiente. En el *Marco conceptual* se hace un análisis del marco conceptual y se explora la vulnerabilidad de ALC ante desastres y el rol de los Programas de Protección Social durante la fase de recuperación. En la *Situación actual* se presenta el estado actual de los PTCs que intervienen durante la fase de la recuperación después de un desastre en ALC. La información contenida en esta sección proviene de las entrevistas telefónicas realizadas. La sección *Aspectos relevantes del diseño* presenta los aspectos importantes en el diseño y la implementación de los PTCs en contextos de desastres. Este punto se basa en la sección previa del documento, así como en la literatura y la opinión de la consultora y de los miembros del equipo que contrató esta consultoría. Finalmente, se esbozan las *Conclusiones* y

Los desastres producidos por amenazas naturales pueden afectar negativamente las decisiones intrafamiliares de consumo de las familias, que pueden llevarlas al agotamiento de sus activos así como a la desacumulación del capital humano.



MARCO CONCEPTUAL

La vulnerabilidad de América Latina y el Caribe ante los desastres

Los desastres producidos por amenazas naturales implican altos costes humanos y materiales. Éstos pueden afectar negativamente a las decisiones intrafamiliares de consumo, que pueden llevar a las familias al agotamiento de sus activos, así como a la desacumulación del capital humano, que a largo plazo se puede traducir en mayores índices de pobreza y subdesarrollo. En el presente documento se define un desastre como el resultado de la exposición al impacto de una amenaza natural (incluyendo fenómenos relacionados hidrometeorológicos y geofísicos) sumado a las condiciones de vulnerabilidad socioeconómicas y ambientales de la población y sus bienes.

En América Latina y el Caribe, la incidencia y el impacto de los desastres son altos y los daños son cuantiosos. ALC es la segunda región del mundo más afectada por desastres y está constantemente expuesta a eventos cataclísmicos como terremotos, huracanes, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierras, sequías e inundaciones. Nueve de los veinte países más expuestos a un impacto económico derivado de un desastre se localizan en esta región. El 75% de la población latinoamericana vive en zonas de riesgo de desastres (PAHO/WHO, 2006). Según EM-DAT, se estima que en las últimas cuatro décadas más de 200 millones de personas en ALC fueron afectadas debido a la ocurrencia de 1.776 desastres, generando por encima de 167 mil millones de dólares americanos en pérdidas económicas. Además, entre 2005 y 2012 más de 240.000 personas han fallecido por desastres que han dejado también más de 57 millones de afectados y más de 85 mil millones de dólares americanos en pérdidas (PNUD, 2013). Desde la década de los 70's hasta la fecha, el número de desastres se ha multiplicado por cuatro y, al mismo tiempo, las pérdidas económicas y sociales que estos desastres conllevan han experimentado también un incremento potencial. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Desastres ocurridos en ALC. Periodo 1970-2010.

Año	Número de desastres	Pérdidas (en millones de USD)	Total afectados	Número de muertes (personas)
1970-1979	175	7.601,9	42.971.035	121.920
1980-1989	321	27.226,5	61.199.976	50.492
1990-1999	516	39.812,1	37.701.723	74.928
2000-2010⁴	769	92.753,9	62.869.297	246.999
TOTAL	1,776	167.394,5	204.742.031	494.339

Fuente: EM-Dat.

Entre los años 2005 y 2010 se registraron numerosos desastres de diferente envergadura en la región. En el 2005, las poblaciones vulnerables de Guatemala fueron afectadas por la ocurrencia de la tormenta Stan, que también impactó en El Salvador. Destaca la temporada de huracanes del año 2005 que fue considerada como una de las más activas e intensas registradas hasta ese momento en el Caribe: Cuba fuertemente afectada por el paso de los huracanes Denis y Wilma, y México por los huracanes Emily, Stan y Wilma. Durante el año 2007 numerosas comunidades altamente vulnerables se vieron afectadas por: inundaciones y granizadas en Bolivia; inundaciones en Uruguay y Colombia; por el terremoto que afectó la región sur del Perú; los huracanes Dean, Félix y Henriette que transitaron afectando Belice, Jamaica, Dominica y Santa Lucía, Nicaragua, Honduras y México; el sismo en Marale, Honduras; la tormenta tropical Noel que afectó a Haití, la República Dominicana y Cuba, etc. Estos eventos generaron una compleja situación humanitaria en la región y tuvieron como resultado poblaciones devastadas, numerosos muertos y desaparecidos, severos daños en infraestructura y viviendas, y enormes pérdidas económicas (SELA, 2010).

Hacia el año 2008 numerosas familias vulnerables se vieron impactadas por lluvias intensas, inundaciones, deslizamientos, olas de frío, y sequías en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Colombia y Perú; y también, poblaciones vulnerables en Centroamérica y el Caribe se vieron afectadas ante el paso de los huracanes Fay, Gustav, Hanna e Ike por sus territorios. Durante el año 2009, el terremoto ocurrido en Costa Rica y las inundaciones en El Salvador afectaron a un considerable número de poblaciones vulnerables en la región. Llegando al 2010, un terremoto de 7,3 grados de magnitud en la escala Richter afectó Haití provocando pérdidas y daños irreparables. Según el informe del SELA (2010), 212 mil personas murieron, y 1,5 millones de personas (cerca del 15% de la población de todo el país) se vieron afectadas de manera directa. El valor total de las pérdidas se estima en 7,9 miles de millones de dólares, lo que equivale al 120% del PIB de ese país para el 2009. Ese mismo año se produjo un maremoto y un sismo de magnitud 8,8 en la escala Richter en las zonas centro y sur de Chile. Dichos desastres resultaron en un estimado de 2 millones de personas afectadas, 507 personas muertas, destrucción y/o daño de 370.000 viviendas, 73 hospitales y 4.012 escuelas, las cuales representan casi la mitad de los centros educativos de las zonas afectadas. El coste estimado de los daños fue cercano a los 30.000 millones de dólares, equivalente a un 17% del PIB (PNUD, 2010).

El Huracán Sandy, ocurrido en octubre de 2012, pasó sobre siete países y, además de las pérdidas económicas (estimadas en 68 millones de USD), causó 300 muertos y afectó a centenares de miles de

⁴ Nota: en la última década hubo un aumento en pérdidas en gran parte debido al terremoto en Haití del 2010.

personas. En Cuba (con PIB 68.233.900.000 de USD en 2011⁵), 11 personas murieron, 3 millones fueron damnificados, 1,3 millones de personas sufrieron daños a la vivienda y 226.600 casas fueron destruidas. En Haití (con PIB de 7.890.216.508USD en 2012⁶), Sandy produjo 54 muertos, 21 desaparecidos y 47.816 familias fueron damnificadas (un total de casi 240.000 personas). En Jamaica (con PIB de 14.794.802.081USD en 2012⁷) los daños a la infraestructura sumaron \$100 millones (SELA, 2010).

Los desastres han ido en constante incremento. Mientras que en 1999 el número de muertes asociadas a desastres de origen natural fue de 155,283 en el mundo, hacia el 2008 este número llegó a 1.243.480. Asimismo, el número de personas afectadas se incrementó drásticamente de 302.467 en 1999 a 2.695.813 en el 2008. La mayoría de las muertes y de personas afectadas estuvieron registradas en países con índices medios y bajos de desarrollo humano, principalmente ubicados en las regiones de Asia y América Latina y el Caribe (UNISDR, 2011). Según el “Informe de Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastres (GAR, por sus siglas en inglés *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*)” de 2009, el riesgo de desastres está aumentando respecto a la mayoría de las amenazas, y el riesgo de pérdidas económicas se intensifica más rápidamente que el riesgo de mortalidad. El principal catalizador de esta tendencia es el aumento de la exposición, la cual está asociada a procesos más amplios de urbanización, desarrollo económico y territorial y al declive de los ecosistemas. Tanto es así que la exposición de la población latinoamericana a terremotos se duplicará para 2050, de 75 millones de personas, en el 2000, a 150 millones, de acuerdo al informe de “Densidad y Desastres” o *Density and Disasters. Economics of Urban Hazard Risks* (Banco Mundial, 2009).

Los daños, en muchos casos irreparables, producidos por los desastres se concentran mayormente en las poblaciones con altos índices de pobreza. El 98% de los muertos y afectados por desastres provienen de países en desarrollo, y se estima que hacia el 2025 más de la mitad de las personas que viven en estos países serán altamente vulnerables a tormentas e inundaciones (Tearfund, 2005). Esto es debido a que estas poblaciones suelen tener una menor resiliencia, con una limitada (o nula) capacidad para movilizar o acceder a los activos necesarios que les permita paliar las pérdidas por desastres, no contando generalmente con respaldo o cobertura mediante seguros o sistemas de protección social (ONU, 2009). Según Lopez-Calva et al. (2009), los desastres pueden hacer que las personas afectadas sean más pobres y vulnerables. Al mismo tiempo, las personas que son pobres y vulnerables y que están expuestas a una amenaza natural, son más propensas a convertirse en víctimas de un desastre.

Es así como los desastres podrían debilitar el desarrollo y amenazar muchos de los logros sociales y económicos de la región. Los desastres pueden afectar seriamente el progreso en los logros de reducción de la pobreza dado que éstos tienden a dañar de manera irreversible los medios de vida y los activos de los pobres o no pobres vulnerables (UNISDR, 2011). Usando información estadística de cinco países latinoamericanos, Lopez-Calva et al. (2009) encuentran evidencia de que los fenómenos naturales podrían generar impactos de corto y, potencialmente, de largo plazo e intergeneracionales sobre la pobreza. Vakis y Premand (2010) también concluyen que shocks exógenos de gran magnitud y climáticos generan impactos negativos sobre la persistencia de la pobreza, particularmente desde la mitad hacia abajo en la escala de la distribución del ingreso. Usando datos de panel de Nicaragua entre los años 1998 y 2005, los autores encuentran que los choques adversos generan impactos de largo plazo de más de siete años sobre la persistencia de la pobreza. Asimismo, Rosemberg et al. (2010) señalan, en base a datos de panel de Perú,

5 PIB a precios actuales. The World Bank “World Development Indicators”; <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.

6 PIB a precios actuales. The World Bank “World Development Indicators”; <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.

7 PIB a precios actuales. The World Bank “World Development Indicators”; <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.

que los desastres incrementan la probabilidad de que un hogar entre o se quede en la pobreza. Si el manejo y la reducción del riesgo de desastres no son parte del plan de gobierno y de los esfuerzos por garantizar medios sostenibles de vida, entonces los esfuerzos por lograr el desarrollo pueden ser en vano. Por tanto, los avances en el alcance de las metas del milenio podrían verse amenazadas, particularmente en: ODM 1, *erradicación de la pobreza extrema y el hambre*; ODM 2, *lograr una educación básica universal*; ODM 3, *promoción de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer*; y ODM 7, *garantizar un desarrollo medioambiental*.

Al mismo tiempo, en la región se han registrado avances en el enfoque de prevención y preparación a fin de mitigar y reducir los riesgos de desastres. A fin de reducir su vulnerabilidad, los países latinoamericanos redoblan sus esfuerzos por evaluar sus riesgos de mejor manera. Colombia, que ha sufrido el embate de los desastres con un elevado coste económico y humano, ha puesto gran énfasis en reducir el riesgo de los más vulnerables: los niños y los enfermos. En este sentido, las autoridades colombianas acaban de completar un programa de reducción de vulnerabilidad para escuelas y hospitales en Bogotá. Muchos países centroamericanos han puesto énfasis en modelos predictivos de código abierto. Este es el propósito de la “Evaluación Probabilística de Riesgos en Centroamérica (CAPRA, por sus siglas en inglés)” — una plataforma pública para la modelación de riesgos que ayuda a los tomadores de decisiones a estimar el impacto de desastres futuros y elaborar estrategias para la mitigación de riesgos. Actualmente, CAPRA es utilizado por Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Santa Lucía. Muchas otras economías están solicitando créditos, específicamente diseñados para activarse en caso de estado de emergencia causado por una catástrofe natural. Colombia, El Salvador, Guatemala y, más recientemente, Costa Rica han hecho uso de estos fondos — llamados CAT DDO por sus siglas en inglés — para ocuparse de varias emergencias naturales, incluido el terremoto de Costa Rica en enero de 2009 y las inundaciones de 2011 en El Salvador. De manera similar, México se convirtió en el primer país en emitir bonos de catástrofe para cubrirse ante eventuales huracanes y terremotos por un período de tres años. Yendo más allá de la respuesta de emergencia a la preparación a largo plazo, Haití ha capacitado al personal de primera línea y a la población en general para atender sus propios desastres. Un buen ejemplo de esto es el escaso nivel de daño causado por el huracán Isaac tras la pronta evacuación de miles de personas que se encontraban frente a la tormenta.

Finalmente, existen mecanismos de protección social que podrían impedir el agotamiento de los activos de la población afectada por desastres. Cuando los hogares sufren choques externos que afectan a su nivel de consumo, sin contar con un instrumento de seguro para cubrir los daños causados por un desastre, los mecanismos de protección social podrían ayudar a que los hogares no se descapitalicen mediante la venta de sus bienes productivos o la interrupción de la escolaridad infantil. En ALC los mecanismos de crédito formal e instrumentos de seguro no están muy desarrollados. Es por esto que, ante un desastre, los hogares tienden a descapitalizarse y a agotar sus activos productivos a fin de responder a la crisis. Por su parte, aquellos hogares que mínimamente logran responder al desastre sin afectar seriamente su nivel de consumo, lo hacen sin adoptar medidas que podrían hacerlos más resilientes en el futuro. Es decir, muchos de estos hogares posiblemente responden volviendo a la situación anterior al desastre replicando así el riesgo de sufrir un desastre dado que no cuentan con recursos para mejorar su capacidad de recuperación. Ante estas situaciones, diversos mecanismos de protección social están siendo considerados como opciones de política y, en algunos países, incluso ya se están usando. En las siguientes secciones del documento, nos concentraremos en este tipo de instrumentos que potencialmente podrían tener un rol determinante durante el proceso de recuperación y reconstrucción.

El rol de los programas de transferencias condicionadas durante la fase de Recuperación

Los efectos adversos de los desastres constituyen uno de los mayores riesgos que la población pobre, o en el límite de la pobreza, puede enfrentar. Esta población vulnerable sufre desproporcionadamente más los impactos negativos de los desastres, dado que no cuentan con suficientes recursos para enfrentar estos choques externos. Es por eso que dicha población requiere más apoyo durante la fase de recuperación tras el desastre.

Por lo general, los desastres son concebidos como una interrupción al proceso de desarrollo en lugar de ser un riesgo inherente al desarrollo. Hay estudios que indican que las amenazas naturales no tienen que verse como fenómenos incontrolables (Maxwell, 2008; World Bank, 2007) y que la protección social podría tener un rol más proactivo y estratégico durante la fase de reconstrucción tras un desastre (Banco Mundial, 2011).

Los programas de transferencias condicionadas (PTC)⁸ han sido usados en distintos contextos no sólo para mitigar y prevenir riesgos de desastre o como una estrategia ex ante, sino también para aliviar los impactos de los desastres y proveer asistencia durante la etapa de recuperación. En esta sección se aborda por qué y cómo los PTCs pueden ser integrados con mecanismos de recuperación temprana para canalizar transferencias monetarias no condicionadas en contextos de recuperación ante desastres.

Las transferencias monetarias no condicionadas pueden servir para suavizar el consumo, no sólo antes de la ocurrencia de un desastre sino también durante la etapa de recuperación inmediata, dado que son mecanismos que protegen los activos de los hogares y de las comunidades. Los hogares de los países en desarrollo enfrentan constantemente choques de distinto tipo -choques idiosincráticos, como el desempleo o la pérdida de un familiar, y choques externos, como un sismo- y, por lo general, no están asegurados para enfrentarlos. Una combinación de sistemas e instrumentos usados bajo programas de protección social pueden incrementar la resiliencia de los hogares e individuos afectados por un desastre, reducir la pobreza y estimular el desarrollo del capital humano. El informe *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011: Revealing Risk, Redefining Development* preparado por el UNISDR (2011) hace un análisis de cómo los programas de protección social que usan transferencias monetarias (condicionadas o no) y esquemas de empleo temporal pueden atacar el riesgo de los desastres. Los autores concluyen que las medidas de protección social pueden ser integradas tanto a las medidas de prevención del riesgo de desastres como a las de recuperación. Estos programas no sólo reducen la vulnerabilidad de los hogares afectados al incrementar y diversificar los activos o las actividades de generación de ingresos, sino que, también durante la etapa de recuperación, estos programas impiden de alguna manera que los hogares agoten sus activos productivos y humanos a fin de responder a los efectos de los desastres. Particularmente, estos instrumentos podrían ayudar a que los hogares no tomaran decisiones ineficientes de asignación de

⁸ Los programas de transferencias condicionadas proporcionan dinero a familias pobres a condición de que esas transferencias se utilicen como una inversión en el capital humano de sus hijos, tales como la asistencia regular a la escuela y la atención básica de la salud preventiva. El propósito de estos programas es el de abordar la transmisión intergeneracional de la pobreza y fomentar la inclusión social por atender a los pobres, centrándose en los niños, la entrega de las transferencias a las mujeres y el cambio de las relaciones de responsabilidad social entre los beneficiarios, proveedores de servicios y gobiernos.

recursos al interior del hogar y, de este modo, evitar una maximización de los efectos negativos a largo plazo ocasionados por un desastre.

Los países que, dentro de sus sistemas de protección social, incluyen mecanismos de preparación y recuperación, están potencialmente mejor preparados para responder a los desastres, particularmente para identificar a los damnificados, seleccionar a los beneficiarios y ampliar la cobertura del programa.

Las redes de protección social han sido usadas en distintos contextos para aliviar los impactos de los desastres así como para proveer asistencia durante la recuperación. Existen evaluaciones de intervenciones que sugieren que los países que tienen programas regulares o instituciones de protección social están mejor preparados para responder ante choques adversos y recibir apoyo de los donantes que aquellos países que no cuentan con dichos programas (IEG, 2011). En muchos de los países latinoamericanos, los instrumentos de transferencias monetarias como los PTC han sido usados en gran escala. Los PTCs que ya operan y benefician a las poblaciones más pobres y vulnerables tienen un alto nivel de alcance y cobertura, y probablemente requieran pocos ajustes para ser utilizados para canalizar transferencias monetarias no condicionadas como bonos de emergencia, seleccionar a los beneficiarios, acordar la temporalidad y el monto de la transferencia, activar las transferencias, y también asignar, si es necesaria, alguna condicionalidad a la misma. Es decir, a nivel operativo y de implementación, el coste administrativo de este tipo de intervención ante desastres es marginalmente bajo. Así como señala el informe de UNISDR (2011), la ventaja de usar los sistemas utilizados por los PTCs reside en que la protección social para desastres puede ser creada a partir de programas de alta cobertura ya existentes y sin necesidad de construir una nueva estructura administrativa.

Cabe resaltar que, idealmente, dichos países deben también contar con un marco legal que apoye la implementación de estos mecanismos ante los desastres (ERD, 2010). Para los países que desarrollan una legislación que apoya la regulación y el mantenimiento de registros públicos, es más fácil emplear sistemas de protección social focalizados y universales así como instrumentos para reducir riesgos de desastres.

LAC se caracteriza por ser una región en donde los sistemas de protección social toman principalmente la forma de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Estas transferencias, por lo general, han demostrado ser exitosas en combatir la pobreza y la desigualdad en la región (Cameron, 2002; Jensen, 2000; Olinto et al., 2004; Schady, 2004; Gitter y Barham, 2009). Aproximadamente 114 millones de personas en ALC están recibiendo, o han recibido, transferencias condicionadas como medidas para reducir la pobreza durante las dos décadas pasadas (Ver Cuadro 2). Bajo este esquema, las familias reciben un monto de dinero mensual del gobierno, condicionado a que envíen a sus hijas e hijos a la escuela (Behrman et al., 2005), asistan a chequeos de salud y reciban vacunas (Gertler, 2004; Levy and Ohls, 2007), impidan que las niñas y los niños trabajen (ILO, 2007), y mejoren sus niveles nutricionales (Leroy et al., 2009).



ALC se caracteriza por ser una región en donde los sistemas de protección social toman principalmente la forma de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Estas transferencias por lo general han demostrado ser exitosas en combatir la pobreza y la desigualdad en la región.

Como se observa en el Cuadro 2 no todos los PTC cuentan con un enfoque territorial o con una amplia cobertura. Países como México, Colombia, Chile, Ecuador, Brasil, Bolivia y Argentina cuentan con una mayor cobertura de beneficiarios. Esto significa que cada país tendría que evaluar el coste-beneficio de que sus PTCs intervengan ante desastres dependiendo de su nivel actual de cobertura y enfoque.

Cuadro 2. Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe

País	Nombre	Año de inicio	Número de beneficiados ⁹
Honduras	Programa de Asignación Familiar- PRAF I/PRAF-BID II/PRAF-BID III	1990/1998/2007	150.000 hogares (2008)
México	PROGRESA/Oportunidades	1997	5,8 millones de hogares (julio 2010)
Nicaragua	Red de Protección Social-RPS	2000	30.000 hogares (2006)
Costa Rica	Superémonos/Avancemos	2000/2006	165.749 personas (2009)
Colombia	Familia en Acción-FA	2001	2,5 millones de hogares (junio 2010)
Jamaica	Program of Advancement through Health and Education-PATH	2001	341.000 personas (2009)
Brasil	Bolsa Escola/Bolsa Familia	2001/2003	> 12 millones de hogares (junio 2010)
Argentina	Programa Jefes de Hogar	2002	1,5 millones de personas (2005)

⁹ Los datos recogidos no permiten comparabilidad ni medición de la efectividad en términos de alcance.

Chile	Chile Solidario-CHS	2002	1,15 millones de personas (2008)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano-BDH	2004	1,74 millones de personas (agosto 2010)
El Salvador	Red Solidaria	2005	120.000 hogares (2009)
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	463.544 hogares (mayo 2010)
Paraguay	Tekoporâ	2005	109.692 hogares (2009)
Perú	Juntos	2005	420.574 hogares (2009)
Trinidad y Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP)	2005	22.000 hogares (2007)
Uruguay	Ingreso Ciudadano/Plan de Equidad	2007	74.500 hogares (2009)
Panamá	Red de Oportunidades-RO	2006	63.245 hogares (july 2010)
Suriname	Suriname's Social Safety Net	2006	No disponible
Guatemala	Mi Familia Progresá	2008	591.570 hogares (septiembre 2010)
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2007	1,8 millones de personas (2009)
TOTAL: Aproximadamente 114 millones de personas, en base a 4,8 personas por hogar			

Fuente: UNISDR, p. 124, 2011.

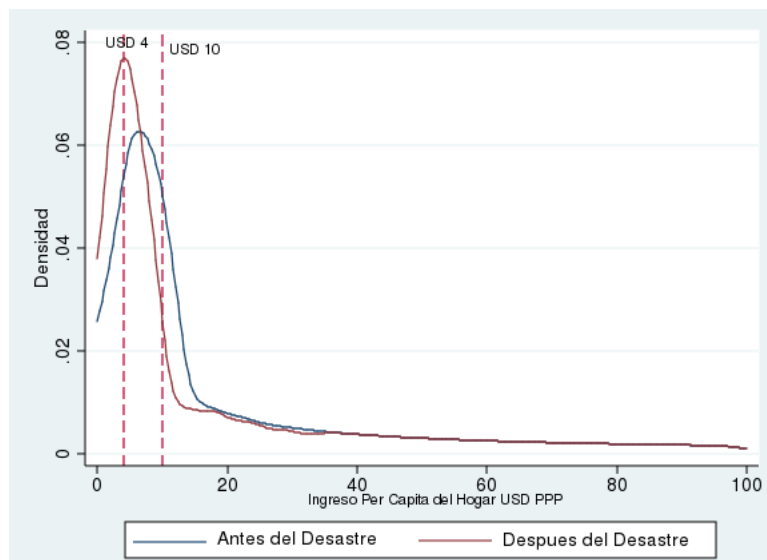
Las condicionalidades de los PTCs contribuyen a reducir la vulnerabilidad de los hogares puesto que protegen el capital humano a través de los incentivos que dichos programas generan¹⁰. Los PTCs, aún sin incluir mecanismos de recuperación temprana ante desastres, contribuyen indirectamente a incrementar la resiliencia de los hogares beneficiarios al promover la acumulación de activos, y de esta manera aminorar las pérdidas ocasionadas por los desastres. Los choques adversos que padecen los hogares pobres inducen a los padres a retirar a sus hijos del colegio para que trabajen cuando otros medios de suavización del consumo son insuficientes (Jacoby y Skoufias 1997; Jensen 2000; Beegle et al., 2006; Skoufias y Parker, 2006). Como previamente se ha indicado, los desastres hacen que los hogares tiendan a suavizar su consumo a través de estrategias que funcionan en el corto plazo, pero que afectan el largo plazo dado que

¹⁰ Los vínculos de los PTCs con el capital humano se refieren a sus efectos positivos en la educación mediante las mejoras en las tasas de matrícula y asistencia escolar sobre todo. Sin embargo, todavía no existe evidencia sustancial de los impactos de largo plazo en el mercado laboral.

generan una desacumulación del capital humano que se traduce en menores niveles de logro escolar y de productividad. En el caso de México, el programa 'Oportunidades' -previamente llamado Progresas- protege el capital humano de las familias a través de condicionar las transferencias a la asistencia escolar, sobre todo de las niñas, lo cual compensa los efectos de los choques idiosincráticos como el desempleo o enfermedad de los padres (de Janvry et al., 2006). Usando un modelo de decisión del hogar con respecto a la asistencia escolar de sus hijos y la data rural de "Progresas/Oportunidades", De Janvry et al. (2006) demostraron que este PTC ayudó a que se protegiera la asistencia escolar después de un choque adverso, aunque no impidió que los niños y las niñas trabajasen. En el caso de Nicaragua y la crisis del café, que afectó los términos de intercambio, los hogares pudieron mantener a sus hijas en las escuelas gracias a la Red de Protección Social (RPS). Asimismo, los hogares beneficiarios pudieron mantener un nivel de gasto pre-RPS mientras que los hogares de la misma región que no eran beneficiarios fueron seriamente afectados por esta crisis (Maluccio, 2005). En Honduras, la crisis del café tampoco afectó el capital humano de los niños y niñas de los hogares beneficiarios del Programa de Asignación Familiar, PRAF (Olinto et al., 2004).

Los PTCs existentes en la región podrían también apoyar mecanismos de recuperación temprana (RT) a través de transferencias monetarias no condicionadas posdesastre e incrementar la capacidad del programa para reducir la pobreza, y prevenir que en un a medio o largo plazo se incremente drásticamente el número de beneficiarios. El nivel de exposición ante desastres y la vulnerabilidad de gran parte de la población de los países latinoamericanos, podrían afectar gravemente a los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad atribuidos a los programas de protección social, y particularmente a los PTCs. Los PTCs no solo ven sus objetivos de reducción de la pobreza retrasados o paralizados tras un desastre no prevenido o sin una adecuada atención tras el desastre, sino que también podrían percibir un presupuesto más limitado dado que aquellos que estaban en el límite de la pobreza y que no eran elegibles se vuelven elegibles, incrementando potencialmente el número de beneficiarios. Como se observa en el Gráfico 1 (página siguiente) la distribución del ingreso podría desplazarse hacia la izquierda afectando principalmente los ingresos de los hogares pobres y vulnerables, e incrementando la incidencia de la pobreza. Los hogares vulnerables que cuentan con niveles de ingreso per cápita entre 4 y 10 dólares, según las estimaciones de López-Calva & Ortiz-Juárez (2014), también percibirían una disminución en sus ingresos, con un porcentaje de ellos cayendo por debajo de la línea de la pobreza.

Gráfico 1: Distribución de los ingresos (Chile, Mexico, y Perú)



Nota: Elaborado por la autora usando los niveles de vulnerabilidad económica de López-Calva & Ortiz-Juárez (2014)

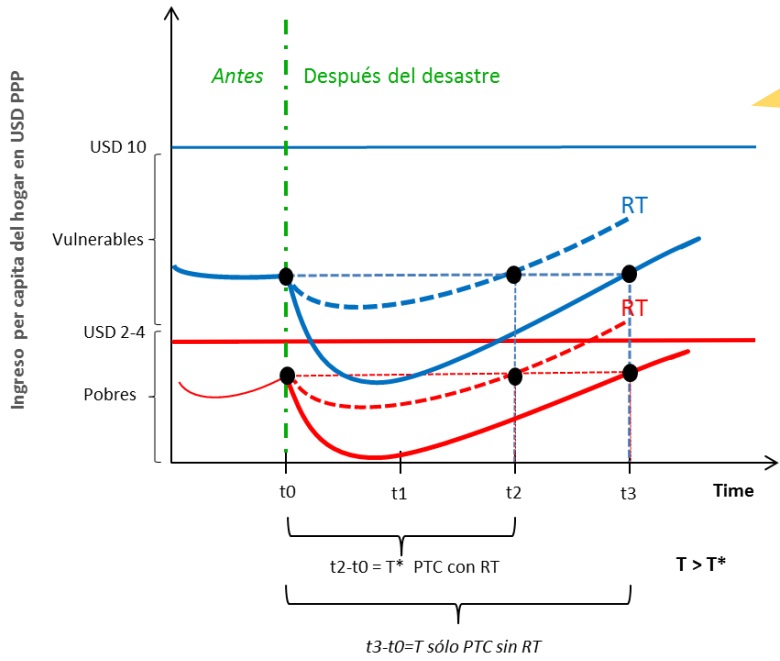
Además, los hogares elegibles y afectados por los desastres podrían necesitar más tiempo en graduarse de los PTCs y salir de la pobreza¹¹. Como se observa en el Gráfico 2 luego de un desastre tanto los hogares pobres como los hogares vulnerables pueden ver sus niveles de ingreso seriamente afectados. Los hogares pobres, sin mecanismos de recuperación temprana¹² integrados a los PTCs, podrían tomarse mucho más tiempo en recuperarse y por tanto se dilataría el tiempo de graduación de los mismos de t2 a t3. Por su parte, los hogares vulnerables podrían caer bajo la línea de la pobreza de no contar con mecanismos de recuperación temprana y de esta manera ser elegibles para participar en los PTCs existentes. Estos hogares también se tomarían más tiempo en recuperarse luego del desastre que el tiempo que se hubieran tomado de contar con una transferencia monetaria no condicionada posdesastre¹³.

11 Especialmente para aquellos programas que no cuentan con mecanismos de graduación específicos o que permiten que los beneficiarios se recertifiquen para seguir participando en el programa. Por ejemplo, en México, con 'Oportunidades', los beneficiarios se recertifican cada 3 años, y si estas familias todavía cumplen con el criterio de elegibilidad entonces continúan en el programa.

12 Que utilicen transferencias monetarias no condicionadas.

13 En este gráfico se asume que tanto los hogares pobres como los vulnerables responden de la misma manera ante el desastre y durante la etapa de recuperación.

Gráfico 2: Evolución de la Recuperación ante Desastres



Línea roja marca el proceso de recuperación de los hogares pobres sin un mecanismo de recuperación temprana integrado en los PTC

Línea roja con trazos demarca la recuperación tras un desastre de los hogares pobres con un mecanismo de recuperación temprana integrado en los PTC

Línea azul marca los hogares vulnerables sin un mecanismo de recuperación temprana integrado en los PTC

Línea azul con trazos demarca la recuperación tras un desastre de los hogares vulnerables sin un mecanismo de recuperación temprana integrado en los PTC

Nota: Elaborado por la autora usando los niveles de vulnerabilidad económica de López-Calva & Ortiz-Juárez (2014)

De acuerdo con el Banco Mundial (2009), una rápida y adecuada atención a los pobres y vulnerables tras el desastre podría evitar que los hogares tomaran decisiones ineficientes o adoptaran estrategias perjudiciales para enfrentar dicha emergencia. Los programas de protección social pueden ayudar a atenuar los efectos negativos de los desastres, permitiendo que los hogares satisfagan sus necesidades básicas mientras que restablecen sus medios de vida. Al mismo tiempo, estos programas aseguran la provisión de servicios sociales básicos. De esta manera, estos programas no sólo podrían fortalecer la resiliencia ante desastres, sino también incrementar la capacidad de reducir la pobreza y de prevenir que en a medio o largo plazo se incremente drásticamente el número de beneficiarios tras el desastre (Siegel and de la Fuente, 2010; Fernandez et al., 2011).

Los PTCs que utilizan transferencias no condicionadas bajo mecanismos de recuperación temprana pueden ayudar a atenuar los efectos negativos de los desastres, permitiendo que los hogares protejan sus activos productivos y satisfagan sus necesidades básicas, mientras que restablecen sus medios de vida y evitan una desacumulación del capital humano en una situación posdesastre. Los PTCs no reducen directamente el riesgo de desastres en sí mismos, ni tampoco son una alternativa a las inversiones de desarrollo en infraestructura y servicios públicos. Sin embargo, estos instrumentos pueden incidir en una mayor resiliencia. Las transferencias otorgadas tras desastres pueden servir para prevenir periodos de hambruna e inseguridad alimentaria, así como para acelerar el proceso de recuperación de los medios de vida y activos productivos, y para proteger la escolaridad y la salud de los beneficiarios en el corto y medio plazo. El apoyo monetario no condicionado puede servir como complemento de otros tipos de medida posdesastre como la reconstrucción de infraestructura y de la habitabilidad (Vakis, 2006). A pesar de que los PTCs han sido usados en gran escala en ALC, de acuerdo con el informe de progreso del Marco de Acción de Hyogo (*Hyogo Framework for Action 2005-2015*), sólo en muy pocos países en África y Asia se han implementado en contexto de desastres integrándolos con mecanismos de recuperación temprana. De acuerdo con Heltberg (2007), las transferencias monetarias no condicionadas hechas como respuesta a distintos desastres que ocurrieron en Turquía, Sri Lanka, Maldivas y Paquistán, tuvieron un impacto positivo en la seguridad alimentaria a corto plazo y en el proceso de recuperación a largo plazo. Como se observa en el Anexo 3, los montos de transferencia monetarias variaron entre dichos países, siendo Paquistán el país que ofreció el mayor apoyo monetario a sus beneficiarios tras el terremoto del 2005.

Si bien en ALC los PTCs no han sido diseñados para responder ante los efectos de desastres, de alguna manera estos programas han sido adaptados mediante la activación de componentes temporales o provisiones extraordinarias con el objetivo de impulsar una recuperación temprana posdesastre para los hogares vulnerables e impedir aumentos importantes en el número de afectados, de medio a largo plazo. La experiencia y la institucionalidad con la que cuenta la región en programas de protección social, y sobre todo en PTCs, pueden servir para hacer transferencias monetarias, condicionadas (o no), a las poblaciones afectadas por los desastres de manera rápida y efectiva. Es así como se podrían proteger los medios de vida de los hogares damnificados y apoyar los esfuerzos de recuperación.

Como señala el ya citado *Global Assessment Report* de UNISDR (2011), los PTCs no necesariamente van a ser los mecanismos más eficientes para proteger a todo tipo de damnificado, como es el caso de los hogares no pobres víctimas del desastre. Otros mecanismos de protección social pueden ser considerados en la fase de recuperación, como por ejemplo los esquemas de trabajo temporal que son bastante usados en ALC y que por lo general ayudan a las personas y comunidades en tiempos difíciles mediante trabajos de carácter intensivo en obras públicas e infraestructura¹⁴. Asimismo, los esquemas de microseguros y seguros también se utilizan en combinación con los PTCs a fin de lograr un mejor manejo del riesgo de desastres¹⁵. Como el propósito de este estudio es resaltar la importancia y el posible rol de los PTCs durante la fase de recuperación tras el desastre, no se abordarán las experiencias en la región alusivas a estos otros mecanismos de protección social. No obstante, es importante mencionarlos y considerarlos como mecanismos suplementarios y/o complementarios a los PTCs.

14 En Bangladesh, Etiopía, India y Malawi los programas de “dinero por trabajo” se orientan a la construcción de activos comunitarios que reducen el riesgo. Estos programas han mejorado el control de las inundaciones, la conservación del agua y la infraestructura de riego, y han contribuido también a revertir la degradación de la tierra (UNISDR, 2011).

15 El microseguro está ganando la atención de los responsables en la elaboración de políticas públicas en muchos países. Se trata de mecanismos que pueden ser efectivos para reducir la vulnerabilidad mediante la provisión de transferencias de dinero, con el objetivo de compensar las pérdidas generadas después de un shock, o para prevenir las pérdidas provenientes de un shock previsible (http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Suarez_&_Linnerooth-Bayer_2011.pdf). En Haití, por ejemplo, se ha realizado un piloto de este tipo de esquema como parte de un proyecto implementado por la ONG Fonkoze.

Finalmente, las transferencias monetarias pueden ser potencialmente menos propensas a la corrupción y a una mala gestión de los recursos que otros mecanismos de recuperación ante desastres. Existe evidencia de errores de focalización en los programas de transferencias al incluir hogares que no fueron afectados (errores de inclusión). Los problemas de mala gestión de recursos, en contextos de recuperación tras desastres, han sido principalmente identificados en intervenciones que proveen alimentos o transferencias de especies, así como en programas de trabajo temporal (Deshinkar et al., 2005). Existen muy pocos informes que delaten problemas de corrupción asociados a transferencias monetarias (Helberg, 2007). Usando datos de la ONG Transparencia Internacional y del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil de México, y de censos, Grimes y Wangnerud (2010) encuentran que la expansión de PTCs puede haber mitigado la corrupción en la administración de servicios de protección social.

Los programas de protección en la región inciden en la fase de recuperación ante desastres en diferentes grados: incluyendo mecanismos de recuperación temprana pero que mínimamente actúan durante la fase de recuperación; e integrando mecanismos de recuperación a través de transferencias monetarias. En este último caso existen programas activos y otros que se dieron y ahora están desactivados.



SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS QUE INTERVIENEN DURANTE LA FASE DE RECUPERACIÓN ANTE DESASTRES EN ALC

Programas que no integran mecanismos de recuperación temprana ante desastres pero que mínimamente e indirectamente actúan durante la fase de recuperación:

México

El PTC *Progresá* fue introducido por el gobierno mexicano en 1997 y luego re-lanzado en el 2002 con el nombre de *Oportunidades*. El objetivo principal de este programa era mejorar la educación, la salud y el nivel nutricional de las familias pobres. En la actualidad, a través de este programa se proveen transferencias a las familias a cambio de que sus hijos vayan a la escuela y hagan visitas a los centros de salud. Este programa tiene una cobertura de casi seis millones de familias pobres en el país y los pagos son provistos directamente a las madres o responsables del hogar. Más allá de los objetivos propios del programa, *Oportunidades* ha reducido la vulnerabilidad de los hogares a través de la acumulación de activos y de flujos de ingresos más estables. *Oportunidades* también cumple un rol informal como mecanismo de protección social a través de sus transferencias monetarias (de Janvry et al., 2006) puesto que a veces estas transferencias sirven a otros propósitos, a expensas de los objetivos del programa (de la Fuente et al., 2008). En estos casos, las transferencias son usadas para compensar pequeñas pérdidas que se generan en el momento en que se recibe la transferencia, lo que produce que los recursos se desvíen de su fin principal. Es decir, en lugar de utilizar dicha transferencia para cubrir gastos educativos, éstas se usan para compensar las pérdidas de las cosechas del maíz, por ejemplo. Es por esto que el programa está siendo evaluado con la visión de reforzar su función como mecanismo de resiliencia antes desastres y otros shocks que afectan la reducción de la pobreza.

Oportunidades ha respondido ante los desastres al adelantar las transferencias regulares para asistir a sus beneficiarios damnificados por el desastre. Sin embargo, no existe un mecanismo diferente o una estrategia clara de reconstrucción dentro del programa ni tampoco una condicionalidad adaptada a las circunstancias. Simplemente, tras un desastre el programa actúa primero, en dos o tres días, para realizar la transferencia regular a sus beneficiarios. Aproximadamente tres semanas después llegan las transferencias del FONDEN, que son entregadas a todos los afectados del desastre incluyendo a aquellos que no son parte de *Oportunidades*. Estas transferencias están principalmente destinadas a la reconstrucción de viviendas; se

realizan mediante un mecanismo directo por evaluación de daños a través del cual se selecciona sólo a las localidades de alta y muy alta marginación, para que reciban una transferencia por vivienda¹⁶.

Programas que integran mecanismos de recuperación ante desastres a través de transferencias monetarias no condicionadas:

Algunos países de la región, como Chile, Ecuador y la República Dominicana, cuentan o contaron con provisiones suplementarias a sus PTCs para casos excepcionales. Estos tres países usaron como consorte los PTCs de sus sistemas de protección social para otorgar transferencias monetarias no condicionadas, no sólo a los hogares beneficiarios y afectados por un desastre, sino también a aquellos hogares no pobres pero vulnerables que fueron afectados por los desastres.

A diferencia de Ecuador, la transferencia monetaria entregada en Chile no es uno de los componentes del PTC chileno sino una transferencia excepcional que se hizo mediante una reasignación de recursos desde un enfoque de reducción de la pobreza hacia uno de desastres. En el caso de Ecuador, el PTC busca integrar ambos enfoques dado que cuenta con un componente para emergencias dentro su estructura, lo cual hace que dicha intervención no sea extraordinaria o temporal sino institucionalizada y más integral.

Chile

Chile Solidario es uno de los pilares del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. *Chile Solidario* fue implementado, en un inicio, a través del programa *Puente* (FOSIS, MIDEPLAN) en el año 2002 como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema, y oficializado posteriormente como política de Estado por medio de la promulgación de la Ley 19.949, el año 2004¹⁷. A través de los años *Chile Solidario* ha evolucionado a fin de poder ampliar su cobertura hacia otros grupos prioritarios, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población. Es así como se ha consolidado una red institucional de apoyo a la integración social, la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades, y la instauración de la Ficha de Protección Social.

Después del terremoto y maremoto del 2010 en Chile, se decretó un bono extraordinario de reconstrucción, *Bono Marzo*, a través de la Ley N° 20.428, que otorgó un bono de ayuda a las familias más vulnerables del país. Este bono ascendía a 40.000 CLP por cada carga familiar acreditada (alrededor de 73 dólares a precios corrientes del 2010) y fue aprobado bajo el programa de *Chile Solidario* y el programa *Puente*, que ejecuta

16 Según la información recopilada a través de entrevistas, existen otro tipo de transferencias como: (i) *de equipamiento para la vivienda*, que es variable y de acuerdo con las pérdidas, la situación del país, etc; (ii) *de equipamiento productivo*, que recupera aproximadamente el 15% del valor del equipo perdido, que va desde un equipo de riego a una lancha de pesca ó turismo, por lo tanto es muy variable-; (iii) de carácter *productivo*, que se basa en la evaluación de daños y de ahí selecciona sólo a productores clasificados como de bajos ingresos (ej. SAGARPA); y (iv) *el programa de empleo temporal*, PET.

17 Para mayores detalles sobre el sistema *Chile Solidario*, ver www.chilesolidario.gov.cl

FOSIS en conjunto con las municipalidades. Este apoyo para las familias estuvo destinado a beneficiar alrededor de cuatro millones de personas o dos millones de familias. El coste fiscal de este bono fue de 325 millones de dólares americanos. La transferencia tenía como objetivo inicial asistir a los beneficiarios del programa que fueron afectados por el desastre¹⁸. En el caso de los beneficiarios de *Chile Solidario* éstos solo recibieron un bono por familia. Este bono fue de ahí extendido a otros hogares afectados que no eran beneficiarios del programa *Chile Solidario* o del programa *Puente* antes de diciembre del 2009. Estos hogares fueron atendidos si sus ingresos mensuales no eran mayores del límite, 457,954 CLP. Esta medida fue sin embargo adoptada a través de un programa de asistencia social más amplio (UNISDR, 2011).

Para esta transferencia monetaria no condicionada se usó la línea de pobreza que está definida por la Ficha de Protección Social que es el instrumento central del programa *Chile Solidario*. Dicho Programa también permitió que se re- examinara la elegibilidad de hogares no pobres que aplicaron al Programa después de sufrir los daños causados por el terremoto. Finalmente, *Chile Solidario* ayudó a identificar a los damnificados del desastre que sufrieron pérdidas de sus viviendas dado que cuenta con un componente de habitabilidad en donde los facilitadores del programa revisan las viviendas. Es así como como se logró identificar a los hogares pobres que sufrieron graves pérdidas y estaban afrontando problemas de habitabilidad por los desastres.

Es importante señalar que este bono no necesariamente respondió a una estrategia de reconstrucción tras el desastre dado que en Chile se aprueban regularmente bonos en el mes de marzo para apoyar a las familias con mayores carencias, y a través de leyes específicas que se discuten en el parlamento. En el caso del bono de reconstrucción, esta transferencia monetaria se argumentó a través del desastre y dentro de un esquema de identificación de los pobres.

Ecuador

El *Bono de Desarrollo Humano*, sucesor del programa *Bono Solidario*, es un componente del Programa de Protección Social (PPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que permite la vinculación a programas de microcrédito y capacitación profesional (Crédito Productivo Solidario) y de protección ante emergencias y catástrofes naturales (Bono de Emergencia). El programa prevé condicionalidades para su transferencia a las familias, pero éstas no han sido objeto de controles. Son hogares elegibles los hogares pobres¹⁹ con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y discapacitados.

En una tercera etapa del Programa de Protección Social, entre los años 2007 y 2011, se creó el *Bono de Emergencia* con la finalidad del proteger el consumo cuando un hogar presenta una condición particular de vulnerabilidad. El *Bono de Emergencia* es una transferencia de dinero, para solventar gastos de una familia que ha sido víctima de un desastre de origen natural o conmoción social, es de carácter esporádico y se activa solamente en el momento que una zona del territorio ecuatoriano ha sido declarada en estado de excepción (o emergencia). De esta manera, se entregan dos transferencias mensuales (USD 45 cada una) a través del sistema financiero (bancos privados, cooperativas, BNF). Por ejemplo, en abril de 2012 Ecuador

18 Recibían el bono quienes a 31 de diciembre de 2009 cobraban Asignación Familiar o Maternal, en la medida en que su ingreso promedio bruto durante el primer semestre de ese año fuese menor o igual a 457,954 CLP. También podían cobrarlo quienes esa fecha tenían acreditado Subsidio Único Familiar (SUF) o pertenecían a *Chile Solidario*.

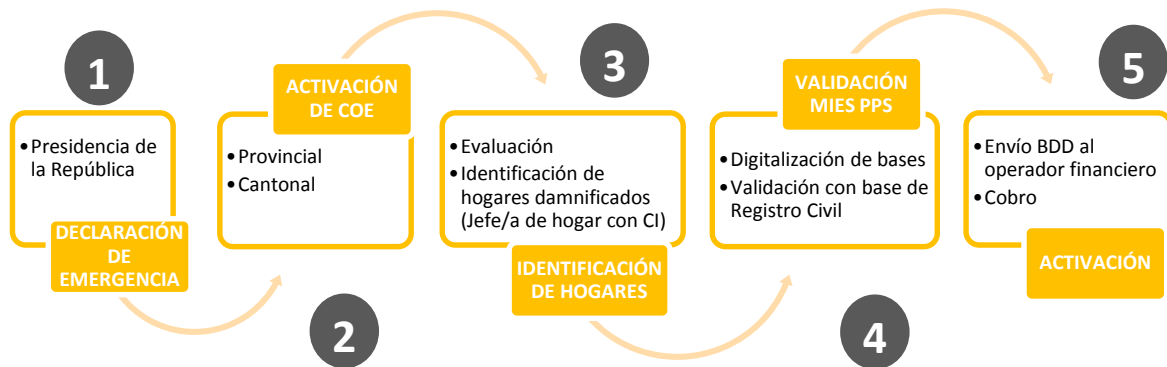
19 En los niveles 1 y 2 del Registro Social Instrumento selección. Como instrumento de selección se usa el Sistema de identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales (Registro Social, ex SELBÉN).

entregó aproximadamente 3.600 bonos de emergencia a las familias damnificadas por inundaciones que vivían en provincias decretadas en estado de excepción y según un censo de afectados. Este bono estuvo unido a la protección social para todos los afectados.

El *Bono de Emergencia* es parte del servicio de protección emergente, que a su vez es un componente del Piso de Protección Social que está constituido por un conjunto de servicios esenciales y transferencias básicas. El *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) y las transferencias no contributivas forman también parte fundamental del Piso de Protección Social²⁰. El mecanismo de asignación del *Bono de Emergencia* parte de la declaración de emergencia por parte del Presidente de la República, la cual activa el Comité de Operaciones de Emergencia (COE)²¹ a nivel provincial y cantonal, que luego permite la identificación de los hogares damnificados (y la verificación con actas firmadas) y la validación por parte del Ministerio de Inclusión y Económica y Social (MIES), para finalmente activar el *Bono de Emergencia* a través del operador financiero. La existencia de los COE's y el marco legal vigente facilitan la aplicabilidad del mecanismo de selección utilizado para el manejo de las emergencias. La decisión sobre las necesidades de los hogares damnificados le corresponde a los COEs que evalúan in situ (provincia o cantón) el estado del hogar. El COE define si se solicita o no el *Bono de Emergencia* (BDE), raciones de alimentos, vituallas, albergues o medicinas, entre otras cosas (Ver Gráfico 3).

El coste de la transferencia y el sistema de pagos, es el mismo que el utilizado para el pago del BDH, y por lo general la mayoría de hogares que reciben el BDE también reciben el BDH.

Gráfico 3: Mecanismo de activación del Bono de Emergencia



Fuente: MIES.

20 El BDH es un beneficio monetario mensual de USD 50 que está condicionado al cumplimiento de requisitos establecidos por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y que lo reciben los representantes de los núcleos familiares (madres) que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social.

21 El COE es la instancia colegiada de coordinación interinstitucional, responsable en su territorio de planificar las acciones de preparación, alerta, respuesta y recuperación para situaciones de emergencia o desastre. En esta misma instancia se toman decisiones para la respuesta y mejora de la recuperación. El COE cuenta con tres niveles de organización, que serán activados al interior del COE, por decisión de sus integrantes: Comité de Operaciones de Emergencia, Comité de Operaciones y Mesas de Trabajo.

Según el MIES (2010), en los casos en que el *Bono de Emergencia* ha sido aplicado (inundaciones 2008/2010/2012), los cobros se han realizado sin problema durante la emergencia (más de 80% de cobros). Si bien el sistema es eficiente en el pago, el BDE ha funcionado por el tipo de eventos que se han atendido (inundaciones, emisión de ceniza). En el caso de eventos que afectan a la infraestructura del sistema de pagos o infraestructura vial (como terremotos), el MIES sustenta que se requerirían mecanismos que protegieran directamente el consumo del hogar (especies).

República Dominicana

En el año 2005 se inició una Red de Protección Social, creando el programa *Solidaridad* como medio de implementación de la estrategia de salida de la pobreza. Este programa sirvió para apoyar el mejoramiento del ingreso y la inversión en capital humano de las familias en situación de extrema pobreza (identificadas por un sistema de focalización), mediante el otorgamiento de transferencias. Estas se hicieron a través de una tarjeta electrónica y con el fin de contribuir a la ruptura de la transmisión inter-generacional de la pobreza, mejorando la inversión que los hogares realizaban en educación, salud y nutrición. La conducción de este Programa se ha coordinado a través del Gabinete de Política Social, que depende de la Vicepresidencia de la República. Es así como se inician las transferencias monetarias en República Dominicana. En un principio, las transferencias monetarias se otorgaron sin condicionalidad para proteger el riesgo de seguridad alimentaria. El medio de pago era transparente y a través de tarjeta de crédito (cash) bancarizada, para la cual se estableció una cuenta para que el beneficiario pudiera acceder, en una tienda de alimentación, a una canasta básica que cubriera el 35% de la canasta familiar o RD\$550 mensuales (alrededor de 18 dólares a precios corrientes del 2006). Esta transferencia monetaria pertenecía al componente *Comer es Primero* cuyo objetivo era ayudar en la alimentación de los hogares más pobres, y sólo podía ser utilizada para comprar alimentos de acuerdo a una canasta básica. Luego se evaluó que se podía realizar dicha transferencia en conjunto con el Ministerio de Educación y se añadió un componente de incentivo escolar (50 pesos dominicanos por cada niño) o una condicionalidad en el cumplimiento de metas escolares (asistencia escolar del 80% de año escolar) y de salud (controles de salud para niños)²².

El programa *Solidaridad* intervino ante desastres y sirvió como consorte para un programa temporal para desastres. Este Programa respondió ante las tormentas Noel y Olga en 2008. Frente al desastre se activó un componente temporal para los afectados que se encontraban en refugios. También se dispuso mediante el decreto número 707-07 la incorporación de las familias damnificadas de las tormentas Noel y Olga al Programa *Solidaridad*, con carácter de beneficiarios temporales, quienes recibieron RD\$550 pesos mensuales por una vigencia de seis meses. A través de este decreto se integró a dicho Programa a todos los jefes de hogar que vivían en las zonas afectadas por las inundaciones y que no eran beneficiarias de ningún programa social que auspiciara el Gobierno. Se consideró, además, como beneficiario, a aquellos cuyas viviendas se vieron afectadas por los fenómenos climatológicos Noel y Olga como producto de los

²² Hacia el 2010, el programa *Solidaridad* se torna en el programa *Progresando con Solidaridad* (PROSOLI) mediante convenios con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para mejorar los mecanismos de verificación de las condicionalidades educativas y de salud. PROSOLI se fortalece de nuevo en el 2012, año en el que se negocia una tercera fase para rehabilitación de la atención primaria en la cual se asignaron beneficiarios por proximidad geográfica para reducir costos de atención especializada. PROSOLI cuenta con los siguientes componentes: (i) identificación; (ii) salud integral; (iii) educación; (iv) formación humana y conciencia social; (v) seguridad alimentaria, nutrición y generación de ingresos; (vi) habitabilidad y protección al medio ambiente; (vii) acceso a las TIC's y reducción de la brecha digital.

desbordes de ríos y arroyos. Asimismo, se dispuso que aquellos hogares que, producto del empadronamiento transitorio, cumplimentasen la ficha de inclusión del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) y su caracterización económica los clasificasen en extrema pobreza, serían incorporados como beneficiarios permanentes. Es así como se entregaron tarjetas de *Solidaridad* a alrededor de 100.000 beneficiarios entre los meses de febrero y marzo del 2008, y después de seis meses, en octubre del mismo año, se retiraron los beneficios a más de 50.000 beneficiarios, ya que no eran elegibles según el índice de calidad de vida.

Cabe señalar que, mientras que en Colombia y en México existe una sola institución que identifica beneficiarios y paga transferencias, en la República Dominicana existen tres instituciones para proveer dichos servicios: (i) el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), que censa a los pobres cada 5 o 6 años y que se encarga de la identificación de beneficiarios y del empadronamiento de los hogares afectados, (ii) la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) que administra las transferencias y el uso de la tarjeta *Solidaridad* como medio de pago, y (iii) la banca comercial que transfiere el dinero. Igual que en Chile, el programa *Solidaridad* también sirvió para identificar las zonas más afectadas y las poblaciones en refugio, dado que se hizo un censo de refugios para cuantificar el número de hogares afectados. No hubo condicionalidades atadas a dichas transferencias.

Este componente temporal activado tras el desastre, no sólo atendió a los hogares elegibles por el Programa y afectados por el desastre, sino también a aquellos hogares que se encontraban en refugios y que no eran parte del mismo. Por otra parte, los hogares que ya eran beneficiarios del Programa tan sólo recibieron la transferencia que el Programa de por sí les iba a dar. Finalmente, conjuntamente con el PNUD, se articularon transferencias monetarias para trabajos comunitarios a través de recursos donados y a fin de ampliar el campo de acción del Programa.

Programas desactivados que integraron mecanismos de recuperación ante desastres a través de transferencias monetarias:

En Nicaragua se identificó un programa que actualmente está desactivado pero que integró en su momento mecanismos de recuperación para impulsar resiliencia a través de transferencias monetarias.

Nicaragua

En base al impacto positivo que tuvo la Red de Protección Social (RPS) desde el año 2000, el gobierno de Nicaragua diseñó un esquema de transferencias monetarias llamado *Atención a Crisis* en 6 municipalidades que tenían riesgo de sequías. Este programa fue implementado entre los años 2006 y 2007. Los principales objetivos de este programa fueron: (i) fortalecer las estrategias de prevención de desastres y manejo de riesgos de los hogares, a fin de incrementar la acumulación del capital físico y humano, y de esta manera reducir los riesgos de exposición a las sequías; (ii) reducir el impacto agregado de los shocks externos, en las inversiones de capital físico y humano, al reducir el uso de mecanismos adversos de respuesta.

Atención a Crisis asistió a 3.000 beneficiarios y asignó una de las siguientes tres intervenciones a través de un mecanismo aleatorio y participativo: (i) una transferencia monetaria condicional denominada *bono alimentario y de educación*; (ii) *bono alimentario y de educación con formación ocupacional*, que se dió a través de un bono de formación ocupacional que permitía que un miembro del hogar participara en un curso de formación vocacional; o (iii) *bono alimentario y de educación con habilitación productiva*, mediante un bono de habilitación para empezar una pequeña actividad no agrícola, a fin de diversificar los medios de vida y de promover la conservación y la sostenibilidad ambiental. El siguiente cuadro presenta los distintos tipos de transferencias monetarias que se entregaron a los hogares.

Cuadro 4: Beneficios ofrecidos por el componente de Atención a Crisis

Transferencias monetarias al hogar	Propósito	Monto de la transferencia
Bono Alimentario	Para atender necesidades básicas del hogar	USD 145 al año
Bono Educativo	Complemento al ingreso familiar	USD 90 al año
Mochila Escolar	Niños en edad entre 7-13 años	USD 25 por niño
Bono de Habilitación	Para facilitar la inserción a la economía local	USD 200 por hogar
Bono de Formación Ocupacional	Estipendio para compensar el ingreso del hogar	USD 15 por mes, durante 6 meses

El programa piloto tuvo un diseño de evaluación experimental a partir de cual, después de nueve meses, se estimaron los impactos del programa. En un primer nivel se seleccionó a los municipios afectados por la sequía y con altos niveles de pobreza rural, luego, y de manera aleatoria, se seleccionaron las comunidades de intervención y de control. Los resultados del estudio indican que la transferencia adicional entregada para diversificar fuentes de ingreso permitió expandir las actividades no-agrícolas entre los beneficiarios, y reducir la venta de activos productivos como respuesta a shocks externos (Macours y Vakis, 2008). El Programa *Atención a la Crisis* fue desactivado con el cambio de gobierno y sustituido por el *Bono Productivo*.

En síntesis, en ALC los instrumentos de protección social han actuado de manera distinta y según sus propios contextos. Como se observa en el Cuadro 5, los montos de la transferencia y la duración de las mismas varían de manera significativa entre los países analizados. Sin embargo, los criterios de elegibilidad son parecidos: hogares afectados por el desastre que sean pobres y no-pobres vulnerables. El caso de *Oportunidades* es diferente dado que sólo se atiende a los pobres o aquellos que son parte del programa. Cabe resaltar que, en la región, los criterios de elegibilidad no responden a una lógica de resiliencia ante desastres todavía. Es decir, no existen criterios diferenciados por la magnitud del desastre como en el sur de Asia (ej. hogares que perdieron su vivienda u hogares que perdieron a un miembro de la familia). Con respecto a la duración de la transferencia, mientras que Chile otorgó un bono extraordinario, la República Dominicana realizó seis transferencias tras el desastre. La forma de pago es parecida y la mayoría de estos programas usaron depósitos bancarios.

Cuadro 5: Transferencias monetarias en recuperación al desastre en ALC

Nombre del programa	Tipo de desastre	Monto de la transferencia y duración	Criterios de elegibilidad	Evaluación de impacto	Forma de pago
Solidaridad (República Dominicana)	Inundación (tormentas Noal y Olga)	RD 550 (approx. USD 18) mensuales por 6 meses	Víctimas del desastre que se encontraban en refugios	No	Depósito bancario y tarjeta Solidaridad
Chile Solidario, Programa Puente (Chile)	Terremoto y maremoto	Se otorgó un Bono de CLP 40 mil pesos (approx. USD 73). Una sólo transferencia- Bono Marzo	Víctimas del desastre. Específicamente, beneficiarios de asignaciones familiares o maternas que tengan un ingreso mensual igual o inferior a CLP 457.954 (approx USD 740) y a aquellos que formen parte del programa Chile Solidario	No	Depósito bancario
Atención a la Crisis (Nicaragua, 2005-2006)	Sequías	Bono alimentario de 145 dólares americanos al año. Un tercio de los beneficiarios recibieron además un bono de formación ocupacional de 15 dólares americanos mensuales por 6 meses, y otro tercio recibió además un bono de habilitación de 200 dólares americanos al año	Víctimas de sequías y alta incidencia de extrema pobreza rural	Sí. Evaluación experimental	Depósito bancario
Bono de Emergencia (Ecuador)	Inundaciones y erupciones	Bono de Emergencia de 45 dólares americanos mensuales por dos meses	Víctimas del desastre	No	Sistema de pagos: bancos, cooperativas (reguladas, no reguladas), BNF (Banca Pública)

“Un PTC debe ser apropiado y estar bien integrado a otras políticas nacionales, debe contar con una cobertura adecuada que incluya a los más pobres o los más afectados por el desastre, debe ser equitativo e inclusivo, debe ser costo-efectivo, fiscal y políticamente sostenible, y debe ser dinámico a fin de que se transforme con el tiempo”, Grosh 2008.



ASPECTOS RELEVANTES DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS PARA MITIGAR EL IMPACTO DE DESASTRES

Esta sección explora los principales aspectos en el diseño e implementación de un PTC para que se mitigue el impacto de desastres, en base a los criterios que la literatura ha identificado para los PTCs y programas de transferencias no condicionadas para impulsar la recuperación temprana ante desastres a la luz de la experiencia de la región.

De acuerdo con Grosh et al. (2008), un PTC debe ser apropiado y estar bien integrado a otras políticas nacionales, debe contar con una cobertura adecuada que incluya a los más pobres o los más afectados por el desastre, debe ser equitativo e inclusivo, debe ser costo-efectivo, fiscal y políticamente sostenible, y debe ser dinámico a fin de que se transforme con el tiempo. El diseño del PTC, en caso de desastres, debe estar alineado a la capacidad de implementación de cada país a fin de que los objetivos finales de esta intervención sean alcanzados.

Tipo de desastre. Una respuesta adecuada y una recuperación ante desastres dependen del tipo de desastre, el cual a su vez depende del nivel de riesgo de la amenaza y de la vulnerabilidad de los países. Los desastres geofísicos como las erupciones volcánicas, terremotos y tsunamis son altamente destructivos, pero al mismo tiempo son poco frecuentes. Los desastres hidrometeorológicos como los huracanes y las tormentas tropicales son más complejos y cuentan con mayores probabilidades de ocurrencia. Dado que el tipo de desastre se define a través del nivel de riesgo -determinado por la amenaza natural, la vulnerabilidad y la exposición-, cada país debería contar con un mapa de riesgos de desastres que cruzara la información con los programas o sistemas de protección social de la región, a fin de tomar en cuenta la vulnerabilidad social de las posibles zonas afectadas. Esto a su vez podría también informar las decisiones de políticas de protección social, a través de la creación de un índice de vulnerabilidad asociado a los niveles de pobreza y a la exposición a amenazas naturales. En ALC, los tipos de desastre varían dependiendo de la subregión. Por

ejemplo, en el Caribe los riesgos y desastres están fuertemente relacionados con la recurrencia de huracanes y tormentas tropicales²³. En América Central las tormentas y los sismos son los que han generado el mayor impacto en los últimos 40 años²⁴. Finalmente, en América del Sur son las inundaciones y las sequías los detonantes de la ocurrencia del 50% de los desastres que se han sucedido en las últimas cuatro décadas. Los sismos, por su parte, también impactaron las economías locales y nacionales de esta subregión de manera considerable (SELA, 2010). Es importante identificar y diferenciar el tipo de amenaza natural al interior de cada país a fin de diseñar una respuesta apropiada, y mecanismos de recuperación que vayan de acuerdo con la capacidad política y financiera de los gobiernos nacionales y subnacionales o locales. Contar con una clasificación del tipo de desastre ayudará a evaluar la viabilidad política, económica y social de una posible integración de los mecanismos de recuperación (de corto y de largo plazo) a los de protección social, así como determinará la duración y el tipo de transferencia.

Tipo de transferencias. Las transferencias pueden ser monetarias, de alimentos o una combinación de ambas. Este estudio se concentra en transferencias monetarias dado que los PTCs de la región otorgan dicho tipo de transferencias. Sin embargo, es importante considerar cuáles son las condiciones que habilitan un programa de transferencias monetarias en caso de desastres dado que la disponibilidad de la oferta, la conectividad local y la accesibilidad a los mercados son aspectos relevantes para poder llevar a cabo dichas transferencias. Ya que el objetivo de una corresponsabilidad es un cambio de patrón de comportamiento, entonces el diseño de las transferencias relativas a desastres debe responder tanto a buscar cambios ex ante, como a cambios ex post, cuando corresponda. Las transferencias monetarias son viables cuando los desastres no han destruido los mercados alimenticios en las zonas afectadas o aledañas, o cuando la recuperación de los mismos es rápida. Esta es una condición que hace que las transferencias monetarias seas superiores a las de alimentos (Helberg, 2007). Por tanto, sería conveniente evaluar la velocidad de recuperación de los mercados locales ante desastres a fin de garantizar las condiciones de viabilidad. Asimismo, es importante considerar que los damnificados tengan acceso a bienes de consumo a precios razonables y que la inflación no sea un factor de riesgo dado que las transferencias monetarias condicionadas podrían en estos casos agravar el problema.

Criterios para seleccionar a los beneficiarios. Los criterios generales para seleccionar a los beneficiarios son sumamente importantes dado que maximizan los beneficios y minimizan los costes de las transferencias. Los criterios generales se basarían en la vulnerabilidad económica y asociada a la localización geográfica de los hogares. A nivel de pobreza, se podrían considerar tres niveles de focalización. El *primer nivel* serían los más pobres en riesgo de ser afectados por un desastre y que ya son beneficiarios de los PTCs. Estos hogares necesitan apoyo para mantener sus niveles de consumo y prevenir que se descapitalicen ante algún shock. El *segundo nivel* de focalización serían los que se encuentren sobre la línea de la pobreza o en el umbral inferior de la clase media, que no sean beneficiarios del programa y que sean vulnerables a ser pobres tras un desastre. Para este nivel se podrían crear fondos de contingencia. Por ejemplo, en Etiopía, el *Productive Safety Net Program* (PSNP) contempla un 20% de los recursos del programa para este nivel de focalización. Finalmente, un *tercer nivel* serían los no pobres en riesgo de ser damnificados y que se encuentren en el umbral superior de la clase media. Este nivel requiere ser evaluado por cada país según su capacidad institucional y financiera, y el posible impacto que la transferencia podría generar en estos hogares. Los hogares no pobres no necesariamente requieren transferencias para suavizar su consumo o para satisfacer sus necesidades básicas, sino, quizás, otros mecanismos de recuperación como los fondos para inversión o

23 Haití, la República Dominicana, Cuba y Jamaica son los países que concentran el mayor número de desastres de las últimas cuatro décadas.

24 Las tormentas/huracanes, inundaciones, deslizamientos y sequías representaron el 90% de los desastres ocurridos en el período (132 del total reportado) y el 98% de las afectaciones y las pérdidas.

el acceso a créditos. Estos mecanismos tienen por lo general objetivos a más largo plazo dentro de la atención posdesastre, por ejemplo, acceso a préstamos con bajas tasas de interés para la reconstrucción de viviendas. Institucionalmente resulta más difícil incorporar a este último nivel de beneficiarios dado que los PTCs han sido creados para reducir la pobreza. Por tanto, atender a los *no-pobres* podría desvirtuar los objetivos del programa. Diversos países utilizan enfoques multidimensionales de la pobreza para definir los criterios de selección de los beneficiarios. Por ejemplo, El Salvador, Colombia, México y Chile. De esta forma, la integración de los criterios de vulnerabilidad a desastres queda clara dentro de la lógica de definición de criterios del programa.

En la región, los sistemas de información ya implementados e institucionalizados constituyen un gran avance para alcanzar una buena focalización ante los desastres y a un coste relativamente bajo. Las experiencias de la región con respecto a la focalización han respondido a los criterios de pobreza que usan los PTCs ya en marcha, así como a una lógica general de desastre mediante la cual los hogares no pobres y damnificados también han sido beneficiados. Sin embargo, no existen criterios de focalización más alineados a una lógica específica de desastres. Es decir, no existen criterios que beneficien a ciertos grupos poblacionales, que son los más afectados o vulnerables dentro de las comunidades y los hogares más pobres, como, por ejemplo: los ancianos, los discapacitados, las mujeres, los huérfanos, los desplazados, o los hogares que han perdido al jefe o jefa del hogar o aquellos cuyos miembros tengan heridas de gravedad.

Para poder aplicar estos criterios generales y específicos de focalización, los PTCs tendrían que diseñar -o incorporar los existentes- e implementar herramientas de monitoreo ex ante y ex post. Herramientas ex ante podrían incluir mapas de riesgo de desastres e indicadores de vulnerabilidad social. Los sistemas de monitoreo ex post servirían para poder ejecutar un nivel de selección más específico de beneficiarios después del desastre, para lo cual se tendría que cruzar información con las organizaciones locales o municipales encargadas de empadronar y registrar a los refugiados o damnificados tras el desastre, o con entidades de ayuda humanitaria. Asimismo, se requeriría establecer criterios de verificación recurrentes a fin de responder a este nivel de focalización de manera más coste-efectiva y reduciendo potenciales errores de inclusión y exclusión. Algunas estrategias para validar esta información podrían incluir la publicación de la lista de participantes o la identificación de este tipo de beneficiarios de manera pública en la comunidad (Banco Mundial, 2011).

En caso de desastres, los criterios de selección de beneficiarios deben ser flexibles al cambio, particularmente si la composición de los hogares vulnerables cambia durante la fase de recuperación. Los sistemas de información de los PTCs de la región jugarían un rol determinante en este proceso. Cabe resaltar que de por sí, los PTCs ya establecidos tienen la ventaja de contar con errores de exclusión, y potencialmente de inclusión, relativamente bajos.

Frecuencia, duración y monto de la transferencia. La frecuencia, la duración y el monto de la transferencia monetaria durante la etapa de recuperación dependen de los objetivos finales del programa, de la magnitud y del tipo del desastre, y de cómo varían las necesidades de los beneficiarios tras el desastre. Adicionalmente, también depende de factores exógenos como la disponibilidad de recursos y la capacidad institucional para la implementación y la selección de los beneficiarios. En la región, las transferencias monetarias que se hicieron en contexto de desastre fueron tanto de suma alzada como en cuotas (entre 2 y 6 cuotas mensuales), y el monto de las mismas osciló entre 70 y 150 dólares americanos en total. En contextos de desastres naturales, no existe evidencia de qué tamaño o frecuencia de la transferencia es ideal, ni de los incentivos que éstas puedan generar. Sin embargo, la frecuencia, la duración y el monto de la transferencia son aspectos importantes a considerar cuando se tienen distintos tipos de beneficiarios: (i)

hogares pobres beneficiarios de los PTCs; (ii) hogares no-pobres damnificados en el límite de la pobreza o en el umbral inferior de la clase media; (iii) y hogares no-pobres más allá del umbral superior de la clase media pero afectados por el desastre. Dentro de la lógica de los PTCs, los beneficiarios de dichos programas que han sido seriamente afectados por el desastre deberían ser los más beneficiados.

Por otro lado, la literatura señala que las transferencias de suma alzada podrían generar más incentivos con efectos negativos que las transferencias en cuotas, dado que los potenciales beneficiarios podrían buscar obtener esa compensación más de una vez. También se considera que las transferencias en cuotas ayudan más a suavizar el consumo. Finalmente, las transferencias de suma alzada son más percibidas como fondos para inversión que para consumo. Según Bailey (2008), si bien las transferencias de suma alzada son de mayor monto, lo cual permite tomar decisiones de inversión, los retornos de la inversión de las mismas tienden a ser bajos ya que los más pobres tienen menor capacidad de manejar grandes sumas de dinero.

A fin de evitar la dependencia en las transferencias monetarias, las provisiones suplementarias otorgadas durante la fase de recuperación deben tener un límite de duración claro y establecido con anterioridad. Asimismo, como en el caso de Nicaragua, se podría evaluar la relación coste-efectividad de generar incentivos para una graduación temprana, sobre todo para aquellos hogares no-pobres. La generación de incentivos podría hacerse mediante bonos extraordinarios de formación ocupacional o de habilitación, que generen activos intangibles e incentivos para diversificar las fuentes de ingreso después del desastre, a fin de reducir la vulnerabilidad del hogar. Líneas de acceso al crédito o microcrédito para incentivar la inversión en activos tangibles y la reconstrucción posdesastre también podrían tomarse en cuenta como provisión suplementaria. Este tipo de beneficios estarían ligados a objetivos a largo plazo, que van más allá de la suavización del consumo.

Mecanismos de transferencia. En la región, los mecanismos de transferencia más usados e instaurados por los PTCs son los depósitos bancarios (con tarjeta electrónica en el caso de la República Dominicana). Otro mecanismo de transferencia a considerar son las transferencias a través de teléfonos móviles. El uso de los teléfonos móviles para realizar transferencias electrónicas reduce significativamente la necesidad de tener equipos adicionales, a diferencia de las tarjetas bancarizadas. Además de permitir la transferencia monetaria, los teléfonos móviles podrían ser una fuente de información y comunicación entre el programa y los beneficiarios. Existen tres formas de realizar este tipo de transferencias: (i) *señal móvil*, que es una forma de transferencia usada sólo para dinero en efectivo; (ii) *bono móvil* que es usada para comprar bienes o servicios pero no para recibir dinero en efectivo; (iii) *dinero móvil* que se refiere a la posibilidad de usar el teléfono celular para realizar transacciones financieras y comerciales como son depósitos, retiros o pagos. Finalmente, los *e-bonos* o *bonos electrónicos* que son similares a los bonos móviles con la diferencia de que la autenticación se produce sobre la red de internet y en el momento de la compra.

Un aspecto relevante en el contexto de desastre es la funcionabilidad de los actuales mecanismos de transferencias después del desastre, sobre todo de alguno a gran escala. Esto se debería tener en cuenta dentro de los planes de contingencia a fin de prever bajo qué condiciones o niveles de desastre los actuales mecanismos de transferencia dejarían de funcionar. Asimismo, y de ser éste el caso, se deberían identificar soluciones alternativas a fin de poder responder de manera equitativa al desastre, e intervenir, sobre todo, en las zonas más afectadas. Por ejemplo, estos programas deberían estar preparados para actuar cuando los mecanismos de transferencia no funcionen, los negocios y los mercados locales -principalmente rurales- no cuenten con terminales de pago o no existan (o no funcionen) los ATM, o en caso de que algún damnificado -que no sea parte de un PTC que realice transferencias a través de tarjetas bancarizadas- no cuente con una cuenta bancaria.

Condicionabilidad de la transferencia. Actualmente, ninguna de las intervenciones analizadas tiene alguna condicionabilidad asociada al desastre. Sin embargo, este tema se podría repensar si se considera que la transferencia podría generar incentivos que, por ejemplo, ayuden a reducir la vulnerabilidad de los hogares y a incrementar su resiliencia. De esta manera, se podría integrar el tema de prevención al de recuperación a través de mecanismos integrales de protección social. Esto se tendría que evaluar para cada país puesto que la generación de incentivos depende también de la idiosincracia de los beneficiarios. En algunos países la condicionabilidad asociada al desastre puede ser política y administrativamente difícil de implementar. Si la transferencia induce a un comportamiento deseable en materia de prevención y recuperación, entonces no se requeriría incorporar una condicionabilidad. Si, por el contrario, el beneficiario no entiende los beneficios de la prevención o no cuenta con información al respecto, entonces la condicionabilidad podría ser efectiva. Por ejemplo, se podría condicionar dichas transferencias a mejorar ciertos parámetros de construcción de las viviendas o un microseguro para la vivienda a fin de que el apoyo que los hogares reciban a través de otros programas para la reconstrucción de las mismas sea más efectivo y ayude a reducir futuros riesgos de desastre. Asimismo, se podría considerar diseñar condicionabilidades más ligadas a la fase de recuperación, como el recibir apoyo psicológico posdesastre o participar en programas vocacionales o productivos. En todo caso, las condicionabilidades que estén ligadas a mejorar la resiliencia de los hogares deberían ser evaluadas de acuerdo a la magnitud de la transferencia con respecto al monto, la duración y la frecuencia. Si el monto y la duración de las transferencias son pequeños y de corta duración y la condicionabilidad constituye un gran costo para los hogares, entonces la participación en este tipo de intervención podría ser baja. Es importante señalar que, si se incorporan condicionabilidades asociadas al desastre, entonces también se tendría que considerar los costos asociados a los procesos de verificación de las mismas.

Coordinación institucionalidad. En ALC, los PTCs cuentan por lo general con una buena articulación de la oferta sectorial, principalmente en educación y salud, y con una amplia cobertura territorial. Dicha cobertura ha requerido niveles crecientes de coordinación institucional entre el nivel de gestión nacional o central, y quienes entregan los servicios y verifican el cumplimiento de las condicionabilidades a nivel subnacional o local. Esta capacidad, ya desarrollada, es determinante en situaciones posdesastre en donde se requiere que las intervenciones sean rápidas, eficientes y efectivas. Por tanto, en la región ya se cuenta con una capacidad institucional instalada que se podría explotar -o que ya se ha explotado en algunos casos- durante la etapa de recuperación posdesastre. Según Cecchini et al. (2009), este es uno de los aportes más importantes de estos programas, porque el aprendizaje generado permite profundizar los vínculos y lograr una mejor interacción entre las instituciones que comparten responsabilidades en el éxito de los programas. Por ejemplo, en México, la coordinación impulsada por *Oportunidades* constituye uno de los elementos más innovadores en la administración pública mexicana, puesto que cuenta con una gestión conjunta entre sectores y secretarías, y se creó una coordinación nacional del programa. Es por esto que *Oportunidades* fue ha sido de actuar rápidamente en dos o tres días tras un desastre.

Recursos financieros y humanos. Contar con sistemas de alerta temprana, financiamiento para contingencias, planes de contingencia, y capacidad institucional para responder ante el desastre, garantiza una mayor capacidad para movilizar recursos financieros y humanos tras un desastre. Lo cual, a su vez, incrementa la rapidez de la respuesta y la efectividad del proceso de recuperación. En ALC, con excepción de Ecuador que cuenta con bonos de emergencias, los países no cuentan con una estrategia integral de gestión financiera que permita planificar y estructurar apropiadamente una cobertura eficiente del financiamiento de las emergencias dentro de sus PTCs. El financiamiento para contingencias posibilita tener un acceso inmediato a recursos financieros líquidos para financiar las transferencias monetarias extraordinarias, que se efectuarían durante la etapa de recuperación posdesastre.

Sistemas de Seguimiento y Evaluación (SyE). Los sistemas de SyE son determinantes no sólo para las auditorías y los mecanismos de rendición de cuentas, sino también para seleccionar a los beneficiarios afectados por el desastre y para darle seguimiento, a fin de rediseñar y mejorar las intervenciones una vez evaluados los resultados e impactos. En situaciones de desastre, estos mecanismos de información ayudan a mejorar las estrategias de selección y focalización de beneficiarios, así como a incorporar alguna condicionalidad y definir el monto y la duración de la transferencia. Por lo general, los sistemas de seguimiento son simples, o inexistentes, para las intervenciones o provisiones entregadas tras el desastre. En la actualidad, la evidencia, en términos de efectividad de los instrumentos de protección social en situaciones de desastre, es bien limitada. Incluso en países donde estas transferencias monetarias fueron diseñadas para fortalecer la etapa de recuperación, la evidencia, de la eficiencia y la efectividad de estos programas, es todavía muy pobre. Por ejemplo, en el sur de Asia, la evidencia más detallada proviene de las Maldivas, en donde una encuesta fue realizada seis meses después del tsunami a beneficiarios que habían sido encuestados antes del mismo (Ministerio de Planeamiento, 2006). En el caso de ALC, en que este tipo de transferencias son parte de los PTCs ya existentes, es también determinante dar seguimiento y evaluar el progreso de los damnificados durante la etapa de recuperación. En estos casos debería ser relativamente más fácil evaluar el impacto y la efectividad de las transferencias, dado que los sistemas de SyE de los PTCs ya están desarrollados y, en muchos casos, institucionalizados. De los países analizados, sólo Nicaragua, con *Atención a la Crisis*, contó con un estudio experimental de evaluación de impacto. En los demás países en donde se otorgaron provisiones de emergencia, no se tiene claro cómo o para qué fueron usadas dichas transferencias.

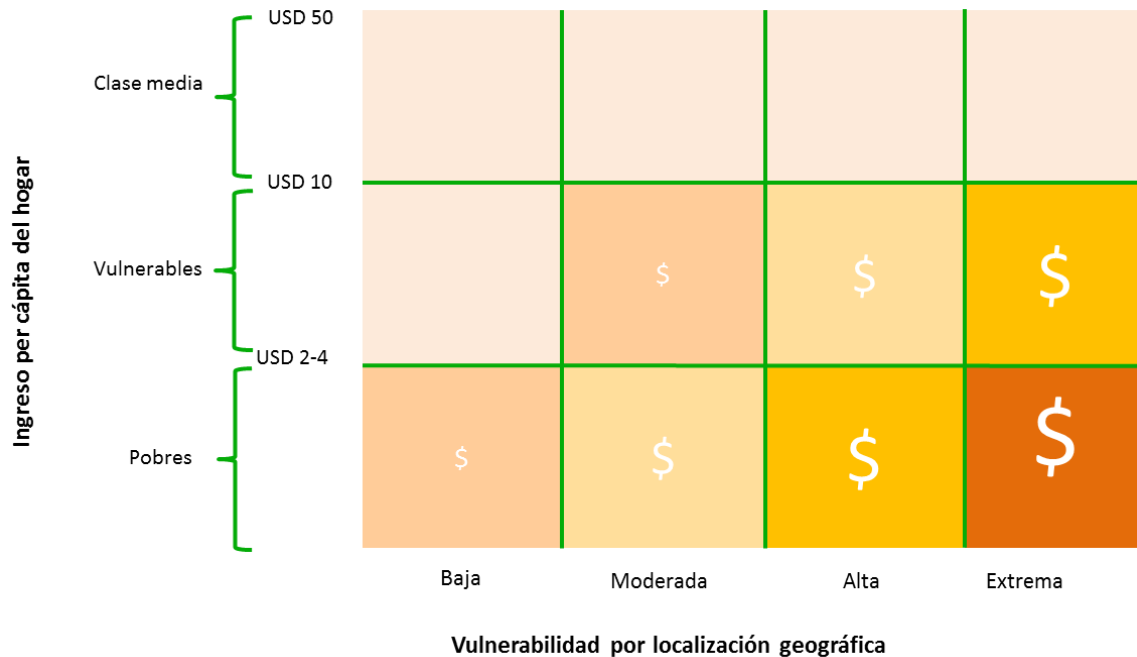
Como se mencionó previamente, para implementar los criterios generales y específicos de selección de beneficiarios se requerirían herramientas de seguimiento ex ante y ex post. Durante la etapa ex ante podría hacerse un mapeo de riesgos de desastres que, a nivel municipal/local, presente la incidencia histórica de eventos naturales, y cruzar dicha información con un mapa de pobreza o de vulnerabilidad económica al mismo nivel municipal/local. El primer mapa requeriría información existente en los registros de los países de ALC, y el segundo requeriría de una imputación de ingresos de la encuesta de hogares al censo para calcular los niveles locales de pobreza y vulnerabilidad. Dependiendo de cada país y de la cobertura de los PTCs existentes, este segundo mapa podría ser complementado con la información de niveles de ingreso ya recopilada por estos programas. Por ejemplo, en el caso de Chile, y según el informe de [Herrera et al. \(2010\)](#), casi 12 millones de personas (72% de la población aproximadamente) cuenta con una ficha de solidaridad aunque la tasa de pobreza sea de alrededor del 15%.

Estos mapeos implican costos cercanos a cero, y brindan una radiografía conjunta de las carencias económicas y la propensión geográfica a eventos naturales. Además, permiten cruzar la cobertura municipal/local de los PTCs para mejorar la precisión en la atención. Estos mapas justificarían la atención de personas y zonas vía PTCs en donde estos esquemas sean extensos, y permitiría el diseño de otros mecanismos en zonas en donde no haya PTCs, o su cobertura sea baja. Más aun, el mapeo de riesgos y vulnerabilidades posibilitaría la planeación financiera en los presupuestos nacionales a través de fondos específicos, sin comprometer presupuestos de otros programas como ocurre en casos de emergencias imprevistas.

Con el fin de clasificar los municipios/localidades según los tres niveles de focalización previamente mencionados, también se requeriría diseñar un índice de vulnerabilidad y un umbral de separación entre la vulnerabilidad y la seguridad económica de la población en ALC. Este índice ayudaría a identificar a aquellos que están en el límite inferior del umbral de la clase media, y que son vulnerables a ser pobres por su vulnerabilidad de localización o la incidencia histórica de fenómenos naturales. De López-Calva & Ortiz-

Juárez (2014) construyen un índice de vulnerabilidad económica para definir a la clase media usando tres pasos: (i) identificar características asociadas con el ingreso y salida de la pobreza, incluyendo variables a nivel del hogar y de la localidad donde residen, así como la incidencia de choques adversos; (ii) estimar probabilidades de caer en la pobreza usando modelos econométricos probabilísticos; (iii) identificar los niveles de ingresos asociados a las probabilidades predichas. Encuestas longitudinales de hogares se usarían para cada país a fin de identificar las condiciones de vulnerabilidad. Con respecto a las variables de vulnerabilidad de localización se podría usar información reportada por los hogares en dichas encuestas así como información local proveniente del mapa de riesgos. Después de identificar los umbrales superiores e inferiores de la clase media, se procedería a clasificar a los hogares usando como punto de partida la imputación de ingresos de encuestas a censos, o la información de ingresos proveniente de los PTCs, de ser disponible. Es así como se identificarían los tres niveles de focalización mencionados: (i) los hogares más pobres con riesgo de ser afectados por un desastre y que ya son beneficiarios de los PTCs; (ii) los que se encuentran sobre la línea de la pobreza, no son beneficiarios del programa pero son vulnerables a ser pobres extremos tras un desastre, puesto que se encuentran en el umbral inferior de la clase media; (iii) los hogares no pobres pero en riesgo de ser damnificados y que se encuentran por encima del umbral superior de la clase media. Esta clasificación ayudaría a determinar la frecuencia, la duración y el monto de la transferencia según la vulnerabilidad económica y asociada a la localización (Ver Gráfico 4 a continuación).

Gráfico 4: Niveles de focalización según vulnerabilidad económica y por localización geográfica



Fuente: Elaborado por la autora usando los niveles de vulnerabilidad económica de López-Calva & Ortiz-Juárez (2014).

Finalmente, y para implementar los criterios específicos de focalización, se podrían diseñar herramientas de seguimiento *ex post*, usando información local/municipal de entidades encargadas de empadronar a los damnificados y/o de entidades de ayuda humanitaria que lleven registros de los mismos. Esto ayudaría a diferenciar a los hogares por nivel de pérdidas o daños económicos y/o humanos, dentro de cada criterio general de focalización. De esta manera, las transferencias también podrían diferenciarse en la frecuencia, el monto y la duración, no sólo respondiendo a la vulnerabilidad económica y por localización del hogar, sino también por el nivel de daños causados por el desastre.

Mecanismos de información y comunicación para los beneficiarios. En ALC existen mecanismos de información y comunicación para los beneficiarios regulares de los PTCs. Sin embargo, no está claro cómo estos mecanismos funcionan cuando se otorgan transferencias monetarias en casos de desastres, dado que dichas transferencias no responden aún a una lógica de emergencia. No sólo es necesario contar con mecanismos transparentes y estandarizados para seleccionar a los beneficiarios y ejecutar las transferencias *posdesastre*, sino también con una guía o manual que articule estos procesos y que esté a disposición de todos los actores involucrados, incluyendo los beneficiarios, a fin de garantizar una mayor transparencia en el manejo de recursos. Canales de comunicación y publicación de esta guía, como la radio o la televisión, tendrían que ser considerados también como mecanismos de información y comunicación. Asimismo, se podrían diseñar mecanismos de participación comunal, a fin de obtener información directa de la calidad de la implementación del proceso de transferencias y de los posibles fraudes o malas prácticas que se puedan generar. Este proceso de retroalimentación podría funcionar a través de líneas telefónicas, para el manejo de quejas y reclamos, y/o de los actuales sistemas de seguimiento y evaluación de los PTCs. Otra manera de recopilar información de los beneficiarios podría ser a través del uso de teléfonos móviles como mecanismo de transferencia.

CONCLUSIONES

En ALC, la incidencia e impacto de los desastres naturales es alta y los daños son cuantiosos. Es así como los desastres naturales podrían debilitar el desarrollo económico y social de la región y amenazar muchos de los logros en dicha materia. Si bien se han registrado avances en el enfoque de prevención y preparación para mitigar y reducir los riesgos de desastre, existe una mayor atención puesta en los mecanismos de respuesta inmediata y de recuperación ante desastres. Dentro de estos mecanismos se encuentran las transferencias monetarias de las redes de protección social, como instrumentos para impedir que los pobres y no-pobres vulnerables se descapitalicen mediante la venta de sus bienes productivos o la interrupción de la escolaridad infantil.

Los PTCs de la región han servido en ciertos casos como plataforma institucional para asignar transferencias monetarias *posdesastre*. Si bien México, mediante el programa *Oportunidades* no ha integrado mecanismos de recuperación ante desastres a su programa, ha actuado indirectamente durante el proceso de recuperación adelantando las transferencias regulares para asistir a los beneficiarios que fueron afectados por el desastre. Otros países, como Chile, la República Dominicana y Ecuador, han logrado integrar mecanismos de recuperación ante desastres en sus PTCs a través de provisiones suplementarias o de bonos de emergencia. Estos tres países usaron como consorte los PTCs de sus sistemas de protección social para otorgar transferencias monetarias no condicionadas no sólo a los hogares beneficiarios y afectados por el desastre, sino también a aquellos hogares damnificados no pobres pero vulnerables. Por su parte, en


Nicaragua hubo un programa que actualmente está desactivado pero que integró en su momento mecanismos de recuperación a través de transferencias monetarias.

Los montos de la transferencia, la frecuencia y la duración de las mismas varían de manera significativa entre los países analizados. Sin embargo, los criterios de elegibilidad son parecidos: hogares afectados por el desastre que sean pobres y no-pobres vulnerables. Cabe resaltar que en la región los criterios de elegibilidad todavía no responden a una lógica de resiliencia ante desastre. Es decir, no existen criterios diferenciados por la magnitud del desastre. Con respecto a la duración de la transferencia, mientras que Chile otorgó un bono extraordinario, la República Dominicana realizó seis transferencias tras el desastre.

¿De qué manera los PTCs ya existentes de la región pueden ser útiles durante la fase de recuperación temprana?

- **Los PTCs existentes en la región podrían también apoyar mecanismos de recuperación temprana ante desastres e incrementar la capacidad del Programa, para reducir la pobreza y evitar que en un medio o largo plazo se incremente drásticamente el número de beneficiarios.** El nivel de exposición ante desastres naturales y la vulnerabilidad de gran parte de la población de los países latinoamericanos podrían afectar gravemente los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, atribuidos a los programas de protección social, y particularmente a los PTCs. Bajo estas circunstancias, los objetivos para la reducción de la pobreza de los PTCs no sólo se retrasarían o paralizarían tras un desastre no prevenido o sin una adecuada atención tras el desastre, sino que también su presupuesto se limitaría dado que aquellos que estaban en el límite de la pobreza y que no eran elegibles se volverían elegibles, incrementándose potencialmente el número de beneficiarios. Además, los hogares elegibles y afectados por los desastres podrían tomarse más tiempo en graduarse de los PTCs y salir de la pobreza.
- **Los PTCs integrados con mecanismos de recuperación temprana que utilicen transferencias monetarias no condicionadas pueden ayudar a atenuar los efectos negativos de los desastres, permitiendo que los hogares protejan sus activos productivos, satisfagan sus necesidades básicas, y eviten una descapitalización humana posdesastre.** Los PTCs no reducen directamente el riesgo de desastres en sí mismos, ni tampoco son una alternativa a las inversiones de desarrollo en infraestructura y en servicios públicos. Sin embargo, estos instrumentos pueden incidir en una mayor resiliencia. Las transferencias no condicionadas otorgadas tras desastres pueden servir para prevenir periodos de hambruna e inseguridad alimentaria así como para acelerar el proceso de recuperación de los medios de vida y de los activos productivos, y para proteger la escolaridad y la salud de los beneficiarios a medio y corto plazo.
- **La integración de los PTCs con mecanismos de transferencias monetarias no condicionadas podría garantizar una mayor rapidez y eficiencia en el desembolso de las transferencias monetarias posdesastre.** Si ya existe experiencia previa en PTCs, como en ALC, entonces las transferencias monetarias podrían ser inmediatas y los impactos de las mismas en los hogares afectados podrían ser cuantiosos durante la fase de recuperación. Esto se evidencia en México, por ejemplo, dado que a través del programa *Oportunidades* las familias beneficiarias y damnificadas recibieron la transferencia en dos o tres días después del desastre. ALC, con sus PTCs ya institucionalizados y sistemas de desembolso y recolección de información ya establecidos, cuenta con una mejor capacidad para responder a los desastres de manera rápida y efectiva.

- **Las transferencias monetarias pueden ser potencialmente menos propensas a la corrupción y a una mala gestión de los recursos que otros mecanismos de recuperación ante desastres.** Existe evidencia de errores de focalización en los programas de transferencias al incluir hogares que no fueron afectados (errores de inclusión), pero no de problemas de corrupción. Los problemas de mala gestión de recursos, en contextos de recuperación tras desastres, han sido principalmente identificados en intervenciones que proveen alimentos o transferencias de especies así como en programas de trabajo temporal (Deshinkar et al., 2005). Existen muy pocos informes que delaten problemas de corrupción asociados a transferencias monetarias (Helberg, 2007). Usando datos de la ONG Transparencia Internacional y del Registro Federal de Organizaciones Sociales Civiles de México, y de censos, Grimes y Wangnerud (2010) encuentran que la expansión de PTCs puede haber mitigado la corrupción en la administración de servicios de protección social.



Los PTCs de la región han servido en ciertos casos como plataforma institucional para asignar transferencias monetarias posdesastre. El grado de integración de mecanismos de recuperación ante desastres difiere de unos países a otros. Los que lo han hecho, usaron como consorte los PTCs de sus sistemas de protección social para otorgar transferencias monetarias no condicionadas, no sólo a los hogares beneficiarios y afectados por el desastre, sino también a aquellos hogares damnificados no pobres pero vulnerables.

¿Qué criterios se deben tener en cuenta para diseñar e implementar PTCs en la región?

1. Tipo de desastre	<ul style="list-style-type: none"> • Una respuesta adecuada y una recuperación temprana ante desastres depende del tipo de desastre, el cual a su vez depende del nivel de riesgo de la amenaza y de la vulnerabilidad de los países. • En ALC, los tipos de desastre varían en función de la subregión. • Es importante identificar y diferenciar el tipo de amenaza natural al interior de cada país y contar con una clasificación del tipo de desastre para evaluar la viabilidad política, económica y social de una respuesta integrada a los mecanismos de protección social.
2. Tipo de transferencia	<ul style="list-style-type: none"> • Las transferencias pueden ser monetarias, de alimentos o una combinación de ambos. • Para que las transferencias monetarias sean viables se deben analizar las condiciones propicias en caso de desastres dado que la disponibilidad de oferta, la conectividad local y la accesibilidad a los mercados son aspectos relevantes para poder llevar a cabo dichas transferencias. • Las transferencias monetarias son viables cuando los desastres no han destruido los mercados alimenticios en las zonas afectadas o aledañas, o cuando la recuperación de los mismos es rápida. Esta es una condición que hace que las transferencias monetarias seas superiores a las de alimentos.
3. Criterios para seleccionar a los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • Los criterios generales se basarían en la vulnerabilidad económica y asociada a la localización geográfica de los hogares. Como criterios generales se podrían considerar tres niveles de focalización: (i) el primer nivel serían los más pobres en riesgo de ser afectados por un desastre natural y que ya son beneficiarios de los PTCs; (ii) el segundo nivel de focalización serían los que se encuentran sobre la línea de la pobreza o en el umbral inferior de la clase media, no son beneficiarios del program, pero son vulnerables a ser pobres tras un desastre; (iii) un tercer nivel serían los no pobres en riesgo a ser damnificados y que se encuentran en el umbral superior de la clase media. • Como criterios de focalización específicos, y más alineados a una lógica específica de desastres, se podría considerar a ciertos grupos poblacionales que son los más afectados o vulnerables dentro de las localidades y hogares más pobres como por ejemplo: los ancianos, los discapacitados, las mujeres, los huérfanos, los desplazados, o los hogares que han perdido al jefe o jefa del hogar o aquellos cuyos miembros tengan heridas de gravedad. • Para poder aplicar estos criterios generales y específicos de focalización, los PTCs tendrían que diseñar e implementar herramientas de seguimiento ex ante y ex post.

4. Frecuencia, duración y monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> • Este aspecto depende de los objetivos finales del programa, de la magnitud y del tipo del desastre, y de cómo varían las necesidades de los beneficiarios tras el desastre. También depende de factores exógenos como la disponibilidad de recursos y la capacidad institucional para la implementación y la selección de los beneficiarios. • A fin de evitar la dependencia de las transferencias monetarias, se debe tener un límite de duración claro y establecido con anterioridad.
5. Mecanismos de transferencia	<ul style="list-style-type: none"> • En la región, los mecanismos de transferencia más usados e instaurados por los PTCs son los depósitos bancarios -con tarjeta electrónica en el caso de la República Dominicana-. Otros mecanismos de transferencia a considerar son: (i) las transferencias a través de teléfonos móviles, ya que el uso de los teléfonos móviles para realizar transferencias electrónicas reducen significativamente la necesidad de tener equipos adicionales a diferencia de las tarjetas bancarizadas; (ii) los e-bonos o bonos electrónicos; y (iii) las transferencias tradicionales en efectivo. • Un aspecto relevante en contextos de desastre es conocer la funcionalidad de los actuales mecanismos de transferencias después del desastre, sobre todo de alguno de gran escala.
6. Condicionalidad de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna de las intervenciones analizadas en ALC tiene alguna condicionalidad asociada al desastre. • Este tema se podría repensar si se considera que la transferencia podría generar incentivos que, por ejemplo, ayuden a reducir la vulnerabilidad de los hogares y a incrementar su resiliencia, para integrar el tema de prevención al de recuperación, a través de mecanismos integrales de protección social. • Si se incorporan condicionalidades asociadas al desastre, entonces también se tendrían que considerar los costes asociados a los procesos de verificación de las mismas.
7. Coordinación institucional	<ul style="list-style-type: none"> • En ALC, los PTCs cuentan por lo general con una buena articulación de la oferta sectorial, principalmente en educación y salud, y con una amplia cobertura territorial. Dicha cobertura ha requerido niveles crecientes de coordinación institucional entre el nivel de gestión nacional o central y quienes entregan los servicios y verifican el cumplimiento de las condicionalidades a nivel subnacional o local. • Esta capacidad institucional instalada podría ser usada durante de la etapa de recuperación posdesastre.
8. Recursos financieros y humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con sistemas de alerta temprana, financiamiento para contingencias, planes de contingencia, y capacidad institucional para responder ante el desastre garantiza una mayor capacidad para movilizar recursos financieros y humanos tras un desastre. Lo cual, a su vez, incrementa la rapidez de la respuesta y la efectividad del proceso de recuperación.

<p>9. Sistemas de Seguimiento y Evaluación (SyE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En situaciones de desastre, estos mecanismos de información ayudan a mejorar las estrategias de selección y focalización de beneficiarios, así como a incorporar alguna condicionalidad y definir el monto y la duración de la transferencia. • Para implementar los criterios generales y específicos de selección de beneficiarios se requerirían herramientas de seguimiento ex ante y ex post. Durante la etapa ex ante podría hacerse un mapeo de riesgos de desastres que a nivel municipal/local presente la incidencia histórica de eventos naturales, y cruzar dicha información con un mapa de pobreza o de vulnerabilidad económica al mismo nivel municipal/local. También se requeriría diseñar un índice de vulnerabilidad y un umbral de separación entre la vulnerabilidad y la seguridad económica de la población en ALC. • Para implementar los criterios específicos de focalización, se podrían diseñar herramientas de seguimiento ex post usando información local/municipal de entidades encargadas de empadronar a los damnificados y/o de entidades de ayuda humanitaria que lleven registros de los mismos. Esto ayudaría a diferenciar a los hogares por nivel de pérdidas o daños económicos y/o humanos dentro de cada criterio general de focalización. De esta manera, las transferencias podrían diferenciarse en la frecuencia, el monto y la duración, no sólo respondiendo a la vulnerabilidad económica y por localización del hogar, sino también por el nivel de daños causados por el desastre.
<p>10. Mecanismos de información y comunicación para los beneficiarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con mecanismos de información que articulen los procesos de selección y ejecución de las transferencias posdesastre y que estén a disposición de todos los actores involucrados, incluyendo los beneficiarios, a fin de garantizar una mayor transparencia en el manejo de recursos. • Se podrían diseñar mecanismos de participación comunal a fin de obtener información directa de la calidad de la implementación del proceso de transferencias, y de los posibles fraudes o malas prácticas que se puedan generar.

RECOMENDACIONES

Si bien en ALC los PTCs ya existentes han servido como una plataforma institucional para asignar transferencias monetarias (no condicionadas) posdesastre, estas medidas de respuesta y recuperación son extraordinarias y carecen de un nivel de planificación que permita definir las como mecanismos integrales de recuperación. Con excepción de Ecuador, que cuenta con un componente de emergencia dentro de su PTC, las transferencias monetarias no responden a una lógica de protección social integral. Por tanto, se recomienda lo siguiente:

- **Evaluar mediante un análisis de coste-beneficio la posibilidad de integrar los PTCs con mecanismos de recuperación temprana que utilicen transferencias monetarias no condicionadas en la fase de recuperación posdesastre, a fin lograr una rápida recuperación y evitar revertir los logros de dichos programas en materia de desarrollo.** Los PTCs ante desastres podrían evitar que a medio o largo plazo se incrementase el número de beneficiarios de los actuales programas, lo cual se traduciría en una

mayor asignación financiera. Asimismo, al vincular dichos programas a la fase de recuperación se podría evitar la dilatación del tiempo de graduación de los actuales beneficiarios. Los PTCs de los países latinoamericanos son diferentes entre sí con respecto a su cobertura, tamaño de transferencia y frecuencia, mecanismos de graduación, nivel de institucionalización y coordinación, sistemas de seguimiento y evaluación, etc. Por esto, cada país tendría que evaluar la posibilidad de, formalmente, integrar los mecanismos de protección social a los de recuperación posdesastre. En este proceso se tendría que estimar los costos incrementales de: (i) diseñar y planear estas intervenciones; (ii) identificar a los potenciales beneficiarios mediante herramientas de seguimiento ex ante y recolectar, procesar, y analizar la información necesaria durante este proceso; (iii) incorporar a los beneficiarios que no sean parte del Programa pero que son vulnerables tras la ocurrencia de un desastre; (iii) aplicar criterios de focalización específicos e identificar a los grupos vulnerables mediante las herramientas de seguimiento expost; (iv) ejecutar las transferencias y garantizar la entrega de las mismas; (v) organizar, planear y proveer los servicios asociados a las condicionalidades, de ser incorporadas; (vi) dar seguimiento y verificar el cumplimiento de las condicionalidades, de ser el caso; (v) dar seguimiento y evaluar este tipo de intervención o programa.

- **De ser pertinente, integrar los mecanismos de protección social a los esfuerzos de planificación de la respuesta y de la recuperación ante desastres.** Como parte de los esfuerzos de planificación de la respuesta y de la recuperación posdesastre, los gobiernos podrían incorporar mecanismos de recuperación a las transferencias monetarias, que de por sí se está dando, pero de manera indirecta en ALC. Estos planes deberían incluir las especificidades de estas transferencias y sobre todo a nivel de diseño. Es decir, se debería planear cómo ajustar los actuales PTCs a las condiciones de desastres a fin de que esta intervención sea efectiva, eficiente, equitativa y rápida. Este proceso, además, ayudaría a identificar aspectos importantes del diseño y de la implementación de las transferencias desde una lógica de protección social integral (ej. objetivos generales y específicos de estas transferencias, monto, frecuencia y duración de la transferencia, criterios de elegibilidad, agencia(s) implementadora, etc). El desarrollo de estos planes depende del contexto de cada país y de su riesgo y vulnerabilidad ante desastres.
- **Evaluar la posibilidad de contar con recursos ex ante para ejecutar las transferencias con mayor rapidez y sin afectar al presupuesto de otros programas y/o sectores.** Esto involucra contar con recursos necesarios para dar una respuesta inmediata al desastre con el objetivo de estar preparados para hacer la transferencia. En la República Dominicana, por ejemplo, no se contaba con un presupuesto para emergencias o para la mitigación de los efectos de los desastres. Sin embargo, el desastre ocurrió al final de año y sobraban recursos que finalmente fueron reasignados para ejecutar las transferencias. Este fue un caso fortuito, pero la respuesta inmediata no debería depender del azar. Por tanto, se podría considerar la provisión de instrumentos financieros para contingencias, los cuales serían ejecutados ante la ocurrencia del desastre.
- **Evaluar la duración de la transferencia y los posibles criterios de elegibilidad y focalización.** La duración de las transferencias monetarias ante desastres debe ser limitada para los hogares damnificados, y de ahí quizás considerar seguir atendiendo a los más vulnerables hasta que se hayan recuperado de los efectos del desastre. De todos los hogares afectados se debería priorizar a los hogares pobres y a aquellos que percibieron mayores pérdidas. Por tanto, se requiere evaluar, no sólo los criterios generales previamente mencionados, sino también la posibilidad de incorporar criterios específicos al desastre. Es por esto que se recomienda evaluar la duración óptima de las transferencias desde un enfoque integral de pobreza y resiliencia ante desastres, y mediante un análisis de coste-


beneficio. Idealmente, los criterios de elegibilidad en contextos de desastre deberían ser diseñados y establecidos con anticipación y durante la etapa de preparación para la recuperación. Estos criterios deben ser transparentes y fáciles de explicar y, sobre todo, de implementar. Programas, como *Chile Solidario*, que cuentan con un componente de habitabilidad, podrían utilizar los instrumentos usados para aplicar dicho componente a fin de identificar la magnitud de las pérdidas, y de esta manera aplicar criterios específicos que contribuyan a que se hagan transferencias diferenciadas en cuanto a su duración y monto. Cabe resaltar que los criterios de elegibilidad deben ir de la mano de medios de verificación.

- **Evaluar el monto de la transferencia.** El monto de la transferencia debe ser fijado de acuerdo a la magnitud del desastre y al contexto de cada país, para que se pueda garantizar la subsistencia de los hogares afectados y que no sea demasiado grande como para generar incentivos adversos o inflación. En este contexto, en ALC se debería evaluar la posibilidad de distinguir los montos de acuerdo a los criterios generales (o de vulnerabilidad económica y de localización) y específicos asociados a los daños percibidos por los hogares. Por ejemplo, los hogares que ya son beneficiarios de los PTCs y que hayan perdido algún miembro del hogar, podrían percibir un monto mayor puesto que son de por sí los hogares más vulnerables y afectados por el desastre.
- **Evaluar si los mecanismos de desembolso y distribución de las transferencias son funcionales después del desastre.** A fin de que las transferencias monetarias sean efectivas y eficientes, los mecanismos de desembolso y distribución de las mismas deben estar operativos después del desastre. Por tanto, se debería de prever bajo qué condiciones o niveles de desastre estos mecanismos dejarían de funcionar. Asimismo, y de ser éste el caso, se deberían identificar soluciones alternativas a fin de poder responder de manera equitativa al desastre e intervenir, sobre todo, en las zonas más afectadas. Es decir, estos programas deberían estar preparados para actuar cuando las formas de pago bancarizadas no funcionen o en caso de que algún beneficiario no cuente con una cuenta bancaria.
- **Contar con mecanismos de Seguimiento y Evaluación (SyE) a fin de seleccionar a los beneficiarios afectados por el desastre, para darles seguimiento y mejorar las intervenciones después de evaluar los resultados e impactos.** Para implementar los criterios generales y específicos de selección de los beneficiarios, se tendrían que diseñar e implementar herramientas de seguimiento ex ante y ex post. Este tipo de información no sólo ayudaría a identificar a los beneficiarios potenciales, sino que también posibilitaría la planeación financiera en los presupuestos nacionales a través de fondos específicos, sin comprometer presupuestos de otros programas como ocurre en casos de emergencias imprevistas. En el caso de ALC, en que este tipo de transferencias son parte de los PTCs ya existentes, es también determinante dar seguimiento y evaluar el progreso de los damnificados durante la etapa de recuperación. En estos casos debería ser relativamente más fácil evaluar el impacto y la efectividad de las transferencias, dado que los sistemas de SyE de los PTCs ya están desarrollados, y en muchos casos institucionalizados.
- **Diseñar mecanismos de participación social, manejo de quejas y reclamos.** No sólo es necesario contar con mecanismos transparentes y estandarizados para seleccionar a los beneficiarios y ejecutar las transferencias posdesastre, sino también con una guía o manual que articule estos procesos y que esté a disposición de todos los actores involucrados, incluyendo los beneficiarios, a fin de garantizar una mayor transparencia en el manejo de recursos. Canales para la comunicación y la publicación de esta guía, como la radio o la televisión, tendrían que ser considerados también como mecanismos de información y comunicación. Asimismo, se podrían diseñar mecanismos de participación social, a fin

de obtener información directa de la calidad de la implementación del proceso de transferencias y de los posibles fraudes o malas prácticas que se puedan generar. Este proceso de retroalimentación podría funcionar a través de líneas telefónicas para el manejo de quejas y reclamos. Los sistemas de seguimiento y evaluación de los PTCs podrían también jugar un rol importante, dado que a través de estos sistemas se podría recolectar información sistematizada que incluya indicadores, no sólo para conocer el impacto de dichas transferencias durante la etapa de recuperación, sino también indicadores de seguimiento y monitoreo operativo para corregir acciones y fortalecer este tipo de intervención. De esta manera, no sólo se establecerían mecanismos de auditoría social posdesastre, sino que también se podría mejorar la respuesta ante el desastre y el proceso de recuperación posdesastre desde la protección social. En este sentido, se podría desarrollar un proceso propio de consulta, alineado a los actuales procesos de consulta, que muchos de los PTCs ya existentes han desarrollado desde la lógica de protección social. Es así como se podría ir monitoreando el proceso de recuperación y la efectividad de la respuesta, e identificar y evitar efectos no deseados en la población beneficiaria. Para este fin, se tendrían que diseñar instrumentos adicionales de recolección de información.

- **Evaluar la posibilidad de diseñar condicionamientos a las transferencias monetarias.** Actualmente, ninguna de las intervenciones analizadas tiene ninguna condicionalidad. Sin embargo, este tema se podría repensar si se considera que la condicionalidad podría generar incentivos que, por ejemplo, ayudaran a reducir la vulnerabilidad de los hogares y a incrementar su resiliencia. De esta manera, se podría integrar el tema de prevención de desastres al de recuperación a través de mecanismos de protección social integrales. Esto se tendría que evaluar para cada país puesto que la generación de incentivos depende también de la idiosincracia de los beneficiarios. En algunos países, la condicionalidad asociada al desastre puede ser política y administrativamente difícil de implementar. Es importante señalar que, si se incorporan condicionalidades asociadas al desastre, entonces también se tendría que considerar los costos ligados a los procesos de verificación de las mismas.

- **Integrar los actuales mecanismos de coordinación institucionalidad al proceso de recuperación posdesastre.** A fin de poder integrar efectivamente la protección social a las operaciones de socorro y recuperación de los actores gubernamentales, no gubernamentales y donantes, es conveniente contar con un marco legal que formalice esta coordinación institucional durante la fase de recuperación, a fin de que cada entidad involucrada cuente con una responsabilidad clara, y que los mecanismos de coordinación estén previamente establecidos. Esto es también importante para contar con una base de datos o registro común de los beneficiarios.



Aunque los PTCs ya existentes han servido como una plataforma institucional para asignar transferencias monetarias (no condicionadas) posdesastre, en general, las transferencias monetarias en ALC no responden a una lógica de protección social integral.

ANEXOS

Anexo 1: Guía de entrevistas implementada

Guía de entrevista

Nombre del entrevistado:

Institución:

Cargo:

1. Preguntas Generales

- a. ¿Actualmente existe en *(nombre del país)* un Programa de Transferencias Condicionadas que tenga un componente o intervención de respuesta a emergencias o desastres? Por favor, indique el nombre del programa y de dicho componente, así como la fecha en que fue creado.
- b. Si no, ¿alguna vez existió un Programa de Transferencias Condicionadas (PTC) en *(nombre del país)* que haya tenido un componente o intervención de respuesta a emergencias? De ser el caso, por favor indique el nombre de dicho Programa, cuándo éste fue desactivado y por qué.
- c. ¿Qué tipo de emergencias o desastres son atendidas a través del nombrado Programa de Transferencias Condicionadas?
- d. ¿Este Programa o intervención está ligado a una estrategia ex ante (por ejemplo, estrategia de prevención de riesgo y de preparación, estrategia para reducir vulnerabilidades, mecanismos de compensación ex ante por potenciales pérdidas) o de respuesta/recuperación ante desastres?
- e. ¿Este Programa o intervención está enlazado con otros programas de reducción de pobreza y desigualdad social?
- f. ¿Existen informes de evaluación de resultados o impacto de los PTC alusivos a su respuesta ante las emergencias o desastres naturales que se puedan compartir?

La siguiente sección tiene como objetivo identificar aspectos específicos del PTC que estén relacionados a la emergencia o a su respuesta ante la misma. Muchos programas de PTC tienen componentes de atención ante emergencias. Sin embargo, la gran mayoría están diseñados bajo el umbral del programa de protección social o de reducción de pobreza y de desigualdad. Quisiéramos identificar características del diseño del programa que estén directamente relacionadas a la etapa de recuperación tras el desastre. Si el diseño del programa no cuenta con características específicas al desastre, por favor indíquelo.

2. Diseño del Programa de Transferencias Condicionadas ante Emergencias o Desastres

Cobertura, Equidad, y Flexibilidad

- a. ¿Cuenta el PTC con algún mecanismo o estrategia específica y relacionada al desastre para seleccionar a sus beneficiarios? ¿Cuáles son estos mecanismos o estrategias de selección de beneficiarios (por ejemplo, área geográfica afectada durante la emergencia, comunidades u hogares más pobres, hogares no pobres pero afectados por el desastre)?
- b. ¿Existen mecanismos de focalización a fin de atender a ciertos grupos poblacionales o más vulnerables (por ejemplo, huérfanos, ancianos, discapacitados, mujeres que son jefas del hogar, hogares que perdieron gran parte de sus propiedades)? ¿Cuáles son éstos?
- c. ¿Son aquellos mecanismos de focalización estables o constantes durante la etapa de recuperación tras el desastre?
- d. ¿Qué tipo de transferencias se llevan a cabo de través del Programa (por ejemplo, dinero, comida, cupones, tarjeta bancarias/postales con cargo de dinero y opción de ahorro)?
- e. ¿Cuál es el tamaño de la transferencia o el monto de la misma y con qué frecuencia ésta se realiza?
- f. ¿Por cuánto tiempo luego de la emergencia los beneficiarios reciben en promedio dicha transferencia? ¿Existen mecanismos formales de graduación del Programa?

Generación de Incentivos Positivos

- a. ¿Tiene el PTC alguna condicionalidad alusiva al desastre o la emergencia para recibir la transferencia? ¿Cuál o cuáles son dichas condicionalidades (por ejemplo, prevenir que los niños trabajen durante la etapa de recuperación, creación de comités locales para el manejo del desastre, participación social en la rehabilitación de las zonas afectadas)?

En esta sección también se busca identificar características propias de la implementación del Programa que estén relacionadas a la respuesta ante la emergencia o el desastre. Si usted considera que la implementación del Programa no cuenta con ninguna característica específica al desastre, por favor indíquelo.

3. Implementación del Programa de Transferencias Condicionadas ante Emergencias o Desastres

Sostenibilidad Política, Administrativa y Financiera

- a. ¿Qué instituciones o actores participan durante la etapa de implementación del PTC (a nivel central, local, e internacional) tras el desastre o la emergencia? Por favor, indique cuál es su rol en dicho proceso.
- b. ¿De qué manera los actores que participan en la implementación del Programa coordinan sus actividades? ¿Existen mecanismos formales de coordinación entre las agencias implementadoras?
- c. ¿Tiene dicho Programa apoyo político y financiero a fin de que los recursos estén garantizados inmediatamente luego de la emergencia o el desastre? ¿Cuáles son los principales mecanismos de financiamiento del Programa cuando ocurren los desastres o emergencias?
- d. ¿Se encuentra este Programa integrado a una política de respuesta ante emergencias que a su vez es parte de los planes de desarrollo del país?
- e. ¿Existen mecanismos de participación local durante la implementación del Programa tras el desastre o la emergencia? ¿Existen estrategias mediante las cuales los beneficiarios retroalimenten el Programa a fin de que la respuesta ante el desastre mejore o sea más eficiente?
- f. ¿Cuáles son los principales mecanismos y fuentes de financiamiento del Programa, sobre todo del componente de emergencia o recuperación tras el desastre?

Pertinencia y Efectividad

- a. ¿De qué manera se efectúan las transferencias (por ejemplo, animales de carga, helicópteros, transferencias bancarias)? ¿De qué manera finalmente los beneficiarios reciben las transferencias (por ejemplo, bancos, oficinas de administración local, teléfonos celulares)?
- b. Tras el desastre, algunas áreas afectadas pueden ser de más difícil acceso o puede que las condiciones de mercado no sean óptimas para que los beneficiarios materialicen las transferencias. ¿Existe algún criterio para intervenir en las áreas afectadas por el desastre a fin de que las transferencias sean distribuidas adecuadamente y de manera eficaz y efectiva?
- c. ¿El Programa cuenta con un sistema de Seguimiento y Evaluación que recopile información relacionada a las emergencias? De ser así, ¿para qué o cómo se usa la información recabada a través de este sistema?
- d. ¿Cuáles son los principales resultados e impactos de este Programa?

Anexo 2: Transferencia monetaria hecha tras los desastres en Las Maldivas, Paquistán, Sri Lanka y Turquía

País	Monto de la transferencia (\$ total por una familia de 6, excl. apoyo a la vivienda)	Criterios de elegibilidad o mecanismos de selección	Forma de pago
MALDIVAS			
Vivienda inundada, pérdidas de bienes y pertenencias	234	Vivienda afectada por el maremoto/oleaje	Dinero entregado a través de brigadas
Vivienda dañada	469		
Pérdida total de la vivienda	703		
PAKISTÁN			
Sin pérdidas de vida en el hogar	300 (fondos para apoyar los medios de vida)	Vivienda dañada y hogar vulnerable	Fondos para apoyar los medios de vida; bancos; compensaciones por heridas y muertes; dinero entregado por grupos militares
Heridas graves/amputaciones	1.133 (compensación por heridas y para medios de vida)	Vivienda dañada y hogar vulnerable, y con algún miembro de la familia seriamente herido	
Una as más muertes	2.000 (compensación por pérdidas humanas y medios de vida)	Vivienda dañada y hogar vulnerable, y con algún miembro de la familia que haya fallecido	
SRI LANKA			
	200 (si califican para las 4 rondas de transferencias monetarias)	Primera ronda de transferencia: hogares ampliamente afectados Otras rondas: hogares afectados pero sin un ingreso regular	Cuenta bancaria
TURQUÍA			
Segundo grado de incapacidad	653	Muertos y heridos por el terremoto	Cuenta bancaria
Primer grado de incapacidad	1.088		
Pérdidas de vida en el hogar	1632		

Fuente: Heltberg (2007)

BIBLIOGRAFÍA

- Bailey, S. 2008. "Cash transfers for Disaster Risk Reduction in Niger: A Feasibility Study". HPG Commissioned Reports. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4194.pdf>
- Banco Mundial. 2010. "Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention". Disponible en: http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/nhud/files/NHUD-Report_Full.pdf
- Banco Mundial. 2011. "Natural Disasters: What is the Role for Social Safety Nets?" Social Protection Discussion Paper No. 110 - World Bank Social Protection Discussion Paper.
- Banco Mundial. 2007. "Helping South Asia cope with natural disasters: the role of social protection. South Asia": Human Development Sector, Discussion Paper Series, Report No. 20, September (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Banco Mundial. 2013. "Building Resilience to Disaster and Climate Change through Social Protection Toolkit". Washington DC, EEUU: Banco Mundial.
- Banco Mundial "World Development Indicators"; Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>
- Beegle, Kathleen, Rajeev Dehejia, y Roberta Gatti. 2006. "Child Labor and Agricultural Shocks." Journal of Development Economics 81 (1): 80–96.
- Behrman, J.R., Sengupta, P. y Todd, P. 2005. "Progressing through PROGRESS: An impact assessment of a school subsidy experiment in rural Mexico". Economic Development and Cultural Change 54 (1): 237–275.
- Cameron, L. 2002. "Did social safety net scholarships reduce drop-out rates during the Indonesian economic crisis?" Policy Research Working Paper 2800. Washington DC, USA: Banco Mundial.
- Cecchini, S., A. Leiva, A. Madariaga, y D. Trucco. 2009. "Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua". Santiago, Chile, CEPAL-Asdi. ECLAC. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35903/DPW248_Programas_Transferencias.pdf
- De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E., y Vakis, R. 2006. "Can conditional cash transfers serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks?" Journal of Development Economics 79: 349-73.
- De Janvry, A., Sadoulet, E. y Vakis, R. 2010. Protecting vulnerable children from uninsured risks: Adapting conditional cash transfer programs to provide broader safety nets. Well-being and Social Policy 6 (1): 161–183.

- De Janvry, A., Sadoulet, E., Solomon, P, y Vakis, R. 2006. “Uninsured Risk and Asset Protection: Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets?” SP Discussion Paper No. 0604. The World Bank.
- Informe Europeo sobre el Desarrollo (European Report on Development (ERD)). 2010. “Social protection for inclusive development - A new perspective on E.U. cooperation with Africa”. The 2010 European report on development. Florence, Italy: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Fernández et al. 2011. “Addressing Disaster Risk through Conditional Cash Transfer and Temporary Employment Programs in Latin America and the Caribbean”.
- Gertler, P. 2004. “Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from Progresa’s control randomized experiment”. *American Economic Review* 94 (2): 336–341.
- Gitter, S. R., y Barham, B.L. 2009. “Credit, Natural Disasters, Coffee, and Educational Attainment”, *World Development* (2007), doi: 10.1016/j.worlddev.2006.03.007
- Glewwe, P., y Olinto, P. 2004. “Evaluating of the impact of conditional cash transfers of schooling: An experimental analysis of Honduras’ PRAF Program”, USAID Washington, DC.
- Grimes, M., y Wängnerud, L. 2010. “Curbing Corruption through Social Welfare Reform? The Effects of Mexico’s Conditional Cash Transfer Program on Good Government”. *The American Review of Public Administration* November 2010 vol. 40 no. 6 671-690.
- Grosh, Margaret E. 2008. “For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets”. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- “Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters” (Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction [A/CONF.206/6]. International Strategy for Disaster Reduction UNISDR-07-2007-Geneva).
- Heltberg, Rasmus. 2007. “Helping South Asia Cope Better With Natural Disasters: The Role of Social Protection”. *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 6, pp. 681-698. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1022692> or <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7679.2007.00392.x>
- Herrera, R., Larrañaga, O. y Telias A. 2010. “La Ficha de Protección Social”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile.
- Organización Internacional Laboral. 2007. “Child labour and conditional cash transfer programs in Latin America”. Geneva, Switzerland: Organización Internacional Laboral.
- Grupo Independiente de Evaluación (Independent Evaluation Group (IEG)). 2011. “Natural Disaster Response: Lessons from Evaluations of the World Bank and Others”. Evaluation Brief 16, Banco Mundial.

- Jacoby, H. G., y Skoufias, E. 1997. "Risk, financial markets, and human capital in a developing country". *Review of Economic Studies*, 64(3), 311–335.
- Jensen, R. 2000. "Agricultural volatility and investments in children". *AEA Papers and Proceedings* 90 (2): 339–404.
- Lall, S. y Deichmann U. 2009. "Density and Disasters Economics of Urban Hazard Risk." Policy Research Working Paper 5161. The World Bank. Washington, DC.
- Leroy, J., Ruel, M. y Verhofstadt, E. 2009. "The impact of conditional cash transfer programmes on child nutrition: A review of evidence using a programme theory framework". *Journal of Development Effectiveness* 1 (2): 103–129.
- Levy, D. y Ohls, J. 2007. "Evaluation of Jamaica's PATH program: Final report". Washington DC, USA: Mathematic Policy Research Inc. Disponible en: http://www.eclac.cl/portofspain/noticias/paginas/0/40340/11_JamaicaPATH.pdf.
- López-Calva, L.P. y Ortiz-Juárez, E. 2009. "Evidence and policy lessons on the links between disaster risk and poverty in Latin America: Methodology and summary of country studies". New York, USA: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP.
- López-Calva, Luis F. y Ortiz-Juarez, Eduardo. 2014. "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class", *Journal of Economic Inequality*, 12:23-47
- Macours, K., y R. Vakis, 2008. "Changing households' investments and aspirations through social interactions: Evidence from a randomized transfer program in a low- income country", mimeo, Johns Hopkins University and The World Bank.
- Maluccio, John. 2005. "Coping with the 'Coffee Crisis' in Central America: The Role of the Nicaraguan Red de Protección Social." FCND Discussion Paper 188. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Maxwell D., P. Webb, J. Coates y J. Wirth. 2008. "Rethinking Food Security in Humanitarian response". Paper presented to the Food Security Forum, Rome, April 16-18, 2008
- Ministerio de Inclusión Económico y Social (MIES). 2010. "Programa de Protección Social". Disponible: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/Presentaciones/Pa%C3%ADs/es/ECUADOR.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), 2011. "Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011: Revealing Risk, Redefining Development".
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), 2007. "Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction [A/CONF.206/6]". UNISDR-07-2007-Geneva. <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/1037>

- Organización de las Naciones Unidas, 2009. “Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres”. Disponible en: www.preventionweb.net/gar09
- Parker, Susan W., y Emmanuel Skoufias. 2006. “Job Loss and Family Adjustments in Work and Schooling during the Mexican Peso Crisis.” *Journal of Population Economics* 19 (1): 163–81.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. “*Guía metodológica para procesos de planificación de la recuperación*”.
- Premand & Vakis (2010). “Do Shocks Affect Poverty Persistence? Evidence Using Welfare Trajectories from Nicaragua”. *Well-Being and Social Policy* Vol 6(1): 95-129.
- Rodríguez-Oreggia, E., de la Fuente, A. y de la Torre. R. 2008. “The Impact of Natural Disasters on Human Development and Poverty at the Municipal Level in Mexico”. RPP-LAC MDGs and Poverty – 09/2008. New York. RBLAC- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rosemberg, C., Fort, R., y Glave M. 2010. “Effect of Natural Disasters on Poverty Transitions and Consumption Growth. Evidence for Rural Perú”. In *Well-Being and Social Policy*, Vol. 6 Num.1 (59-98).
- Schady, N. 2004. “Do macroeconomic crises always slow human capital accumulation?” *World Bank Economic Review* 18 (2): 131–154.
- Siegel, P. y Fuente, A. de la. 2010. “Mainstreaming natural disaster risk management into social protection policies (and vice versa) in Latin America and the Caribbean”. *Well-being and Social Policy* 6 (1): 131–159.
- Siegel, P. y Fuente, A. de la. 2010. Mainstreaming natural disaster risk management into social protection policies (and vice versa) in Latin America and the Caribbean. *Well-being and Social Policy* 6 (1): 131–159.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). 2010. “La Reducción de Riesgos de Desastres: un desafío para la institucionalidad, la integración y la cooperación en América Latina y el Caribe: Una aproximación a los avances en la region”. SP/RIALC-AA-RRD/DT N°4-10. Ciudad de Panamá, Panamá.
- T. Braine, ¿Fue el 2005 el año de los desastres naturales?, artículo publicado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en su página web, enero de 2006.
- Tearfund. 2005. “One disaster too many: Why thousands are dying needlessly each year in preventable disasters”. A Tearfund briefing for the World Conference on Disaster Reduction, 18-22nd January, Kobe, Japon.
- Vakis, Renos. 2006. “Complementing natural disaster management: the role of social protection”. *Social Protection Discussion Paper*, No. 0543, February (Washington D.C.: Banco Mundial).



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

