unicef
para cada niño

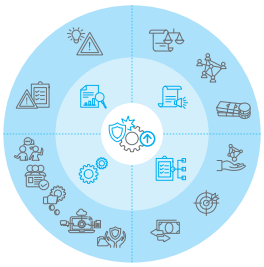
Orientación programática: Fortalecimiento de los sistemas de protección social de modo que sean capaces de responder a las perturbaciones

Preparado por la Sección de Inclusión Social y Políticas
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, EE. UU.

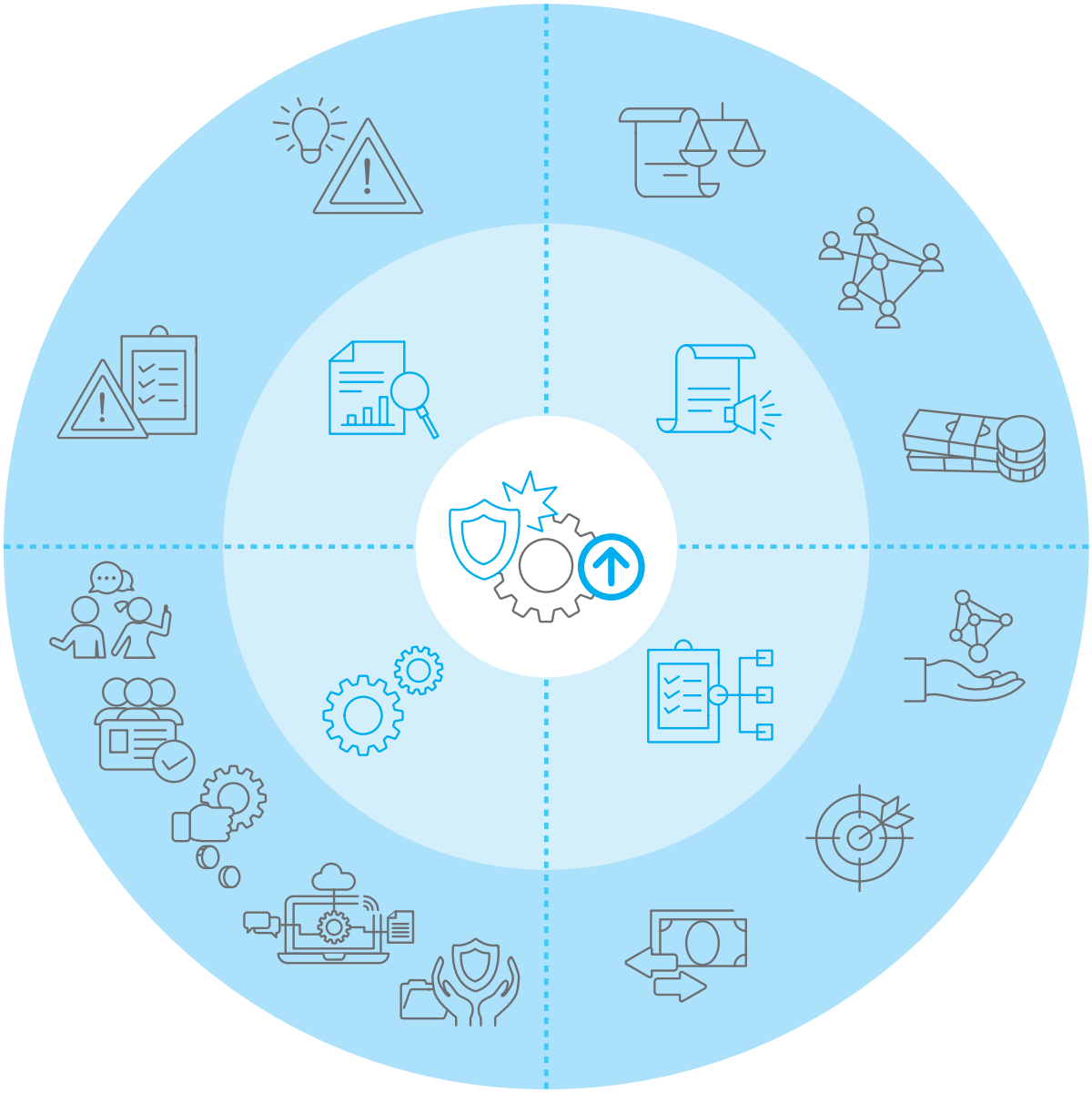
© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Diciembre de 2019
PD/GUIDANCE/2019/005

Diseño de comunicación visual:
Jiayan He, Shangning Wang

Imagen de la portada:
© UNICEF/UN0314930/



La infografía en la portada interior representa la tabla 4 de la página 21.



Orientación programática:
Fortalecimiento de los sistemas de protección social de modo que sean capaces de responder a las perturbaciones

AGRADECIMIENTOS

La Unidad de Pobreza Infantil y Protección Social del equipo de política social del UNICEF, Nueva York, agradece a todos aquellos que ayudaron y contribuyeron al desarrollo y la finalización de este documento de orientación.

Su redacción estuvo a cargo de Valentina Barca y Nupur Kukrety, pero es el resultado de un esfuerzo verdaderamente colaborativo de todas las regiones y divisiones. Se basa en la labor en materia de protección social llevada a cabo por el UNICEF tanto en el pasado como en el presente en países propensos a sufrir crisis, y se beneficia de las extensas conversaciones sobre sistemas de protección social capaces de responder a las perturbaciones que las autoras han mantenido en los últimos años con compañeros del equipo de política social. Las interacciones con los compañeros siguientes han resultado de particular ayuda para dar forma a las ideas y estructurar esta orientación:
Abdul Alim, Akila Radhakrishnan, Aleksandar Lazovski, Ana Gabriela Guerrero Serdán, Andrea Rossi, Atif Khurshid, Beatrice Targa, Benjamin Kakule Sivasima, Buthaina Al-Iryani, Catalina Gómez, Celine Julia Felix, Elena Celada, Christopher Turton, Chrystelle Temah Tsafack, Ian Orton, José María Bendito Prieto, Jennifer Yablonski, Lisa Marie Ouedraogo-Wasi, Louise Moreira Daniels, Maki Kato, Maren Platzmann, Maryam Abdu, Matthew Cummins, Maya Fachrani Faisal, Misaki Akasaka Ueda, Nangar Soomro, Ousmane Niang, Pinaki Chakraborty, Qimti Paienjton, Samman Thapa, Sara Beysolow Nyanti, Sarah Hague, Sharlene Ramkissoon, Sheila Murthy, Sherin Varkey, Solrun Engilbertsdottir, Temilade Aromolaran, Thakur Dhakal, Usha Mishra, Violet Warnery, Yusuf Bafo Bafozoda e Yves Christian François Dublin.

En especial, los autores desean agradecer a los miembros del equipo central, que se han mostrado extremadamente colaboradores durante todo el proceso de elaboración de esta orientación: Arthur van Diesen, Cécile Cherrier, Claire Mariani, Louisa Lippi, Mónica Rubio, Pamela Dale y Rim Nour. Su paciencia y disposición a participar en las llamadas, debates y sesiones de intercambio de ideas ha sido extremadamente útil para garantizar la solidez y la pertinencia del contenido técnico de la guía en diferentes contextos regionales y de crisis. La dirección general de Alexandra Yuster y Davis Stewart en todas las fases de este proceso ha contribuido enormemente a estructurar el concepto y asegurar la coherencia del presente documento con otras orientaciones pertinentes, y, lo más importante, con el Marco de Protección Social del UNICEF. El apoyo incondicional que prestaron a través del proceso, desde su disponibilidad para leer distintas versiones hasta los importantes comentarios sobre sus intervenciones para superar dificultades, merece nuestro profundo agradecimiento.

Han sido también muy provechosas las conversaciones con los participantes en los seminarios web de consulta celebrados para difundir el presente documento y recabar opiniones sobre él. En particular, las autoras desean dar las gracias a Alejandro Guzmán, Gabriele Erba, José Víctor Gallegos Muñoz, Kariane Peek Cabrera, Marie-Christina Dankmeyer y Sarbjit Singh Sohota por los detallados comentarios que brindaron para que este documento resultara más accesible para el usuario.

La presente orientación también aprovechó las múltiples interacciones mantenidas con el grupo informal sobre protección social (humanitaria y con los miembros del Grupo de Trabajo Técnico sobre protección social en contextos de fragilidad y desplazamiento forzado. Agradecemos mucho, en particular, los detallados comentarios y sugerencias recibidos de Clare O'Brien, del Programa Mundial de Alimentos (PMA), y Emily Henderson y Heather Kindness, del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID). El paquete de orientación de la Comisión Europea sobre protección social en el nexo entre la labor humanitaria y de desarrollo es uno de los trabajos más recientes en esta esfera que ha resultado especialmente valioso para la elaboración de este documento.

Las autoras desean asimismo hacer llegar su agradecimiento a Enkhzul Altangerel, que en los últimos meses ha ayudado a organizar seminarios web internos sobre sistemas de protección social capaces de responder a las perturbaciones a fin de proporcionar estudios de caso documentados para esta orientación. Finalmente, la presente orientación ha sido posible gracias al apoyo de Khalida Hossain y Victoria Viéitez, que han garantizado un apoyo administrativo sin fisuras a esta producción.

LISTA DE SIGLAS

CaLP	**Cash Learning Partnership**
DFID	**Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido**
GRD	**Gestión del riesgo de desastres**
ECHO	**Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas**
EMOPS	**Oficina de Programas de Emergencia (UNICEF)**
FAO	**Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura**
OIT	**Organización Internacional del Trabajo**
ISPA	**Evaluaciones interinstitucionales de la protección social**
ONG	**Organización no gubernamental**
SPaN	**Protección social en el nexo entre la labor humanitaria y la de desarrollo**
ACNUR	**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**
UNICEF	**Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia**
PMA	**Programa Mundial de Alimentos**

LEYENDA DE LOS RECUADROS

Recordar

Estudio de caso

Recursos

Idea

ÍNDICE

Capítulo 1: Introducción y justificación....1
1.1 Propósito y alcance de la orientación....2
1.2 Sentar las bases: ¿por qué hacer hincapié en la protección social "que pueda dar respuesta a las perturbaciones"?....3
1.3 ¿Por qué constituye una prioridad para el UNICEF?....4

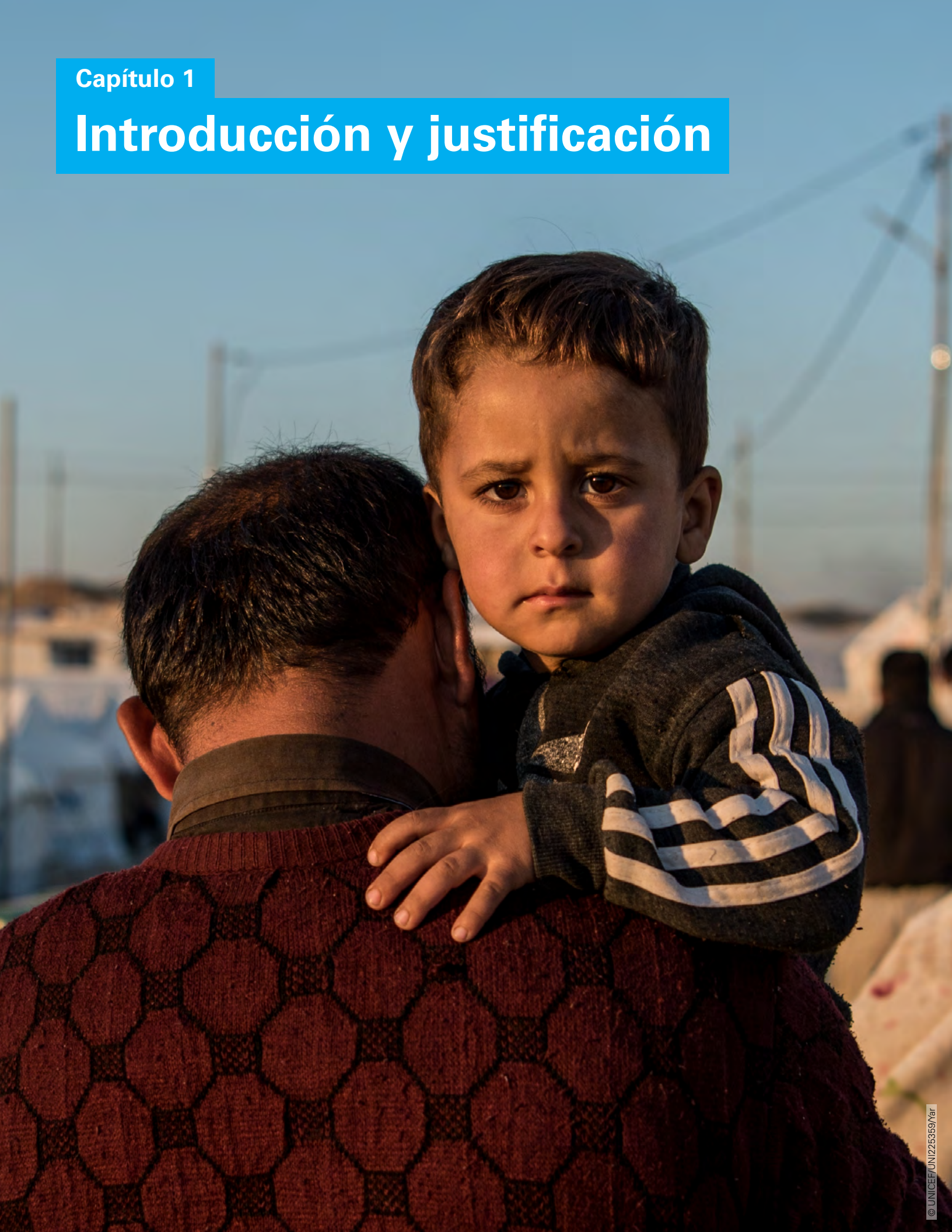
Capítulo 2: Marco del UNICEF para una protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.7
2.1 Inclusión de la capacidad de respuesta a las perturbaciones en todas las dimensiones de la protección social....8
2.2 Mayor integración del enfoque en las perturbaciones covariables en el diseño y la puesta en práctica de la protección social....10
2.3 Una labor conjunta, a lo largo del tiempo, centrada en los resultados finales....13
2.4 Enfoque determinado por el contexto....15
2.4.1 "Madurez" del sistema de protección social'....15
2.4.2 Prioridades y características del sector humanitario y el sector de la gestión del riesgo de desastres en el país....15
2.4.3Tipos de perturbaciones más frecuentes....15
2.4.4 La economía política más amplia y los "prerrequisitos"....17
2.5 En resumen....18

Capítulo 3: Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social de modo que puedan dar respuesta a las perturbaciones....20
3.1. La protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en los cuatro componentes del sistema de protección social....21
3.1.1 Base empírica y análisis....22
3.1.2 Marco normativo e institucional....27
3.1.3 Combinación de programas y características de su diseño....36
3.1.4 Sistemas de administración y prestación (ejecución/operaciones)....41
3.2 A lo largo del ciclo de las perturbaciones....50
3.3 En la práctica, a través del apoyo y la colaboración en el país....51
Prestación de asistencia técnica....51
Diseño y puesta en práctica de pruebas piloto....51
Colaboración o coordinación con otras partes interesadas....52
Diseño de transferencias en efectivo con fines humanitarios armonizadas con los programas de protección social, o apoyo a estas....52
Financiación de los análisis o la obtención de pruebas y del desarrollo de la capacidad....52

Bibliografía.....53
Anexo 1: Diferentes intervenciones de protección social y sus implicaciones generales en relación con las perturbaciones.....57
Anexo 2: Opciones para ampliar la cobertura, la protección económica y la gama de servicios.....65
Anexo 3: Evaluación de la idoneidad de las posibles opciones de respuesta con relación a los criterios relativos a los resultados y las consideraciones sobre mitigación de los efectos negativos (con ejemplo).....67
Anexo 4: Comprensión del perfil de riesgo de un país: herramientas seleccionadas.....69
Anexo 5: Orientación existente y estudios de caso sobre la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.....72
Anexo 6: Compromisos básicos del UNICEF para la infancia en situaciones de emergencia en relación con la protección social (borrador).....76
Anexo 7: Disposiciones de la norma mínima de preparación 5 en materia de intervenciones en efectivo.....78

Capítulo 1

Introducción y justificación



© UNICEF/UNI225359/Yar

1.1 Propósito y alcance de la orientación

El número de niños y familias que viven en comunidades vulnerables a perturbaciones y que se enfrentan a situaciones de emergencia —desde el creciente número y la gravedad de los desastres climáticos hasta la agitación política actual— va en aumento; las consecuencias de esta situación en los niños y su infancia pueden ser devastadoras.

Cuando se produce una crisis, el apoyo en forma de una protección social eficaz es a menudo un factor clave para determinar si los niños podrán volver rápidamente a la normalidad o si su vida se alterará para siempre. No obstante, con excesiva frecuencia los sistemas nacionales son demasiado débiles para responder o no están diseñados con la flexibilidad necesaria para adaptarse a la situación, por ejemplo, mediante una rápida ampliación a fin de llegar a quienes necesitan apoyo o el aumento temporal del monto de las transferencias mientras las familias y las comunidades se recuperan.

El UNICEF —junto con asociados como el Banco Mundial, la Comisión Europea, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa Mundial de Alimentos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados— está centrándose más en ayudar a los Gobiernos a fortalecer los sistemas de protección social de modo que estén preparados para responder. La presente orientación contribuye a esta transición, describe el enfoque del UNICEF de la protección social capaz de responder a las perturbaciones, y proporciona herramientas y recursos prácticos. Esperamos que sirva de ayuda tanto a los compañeros del UNICEF como a los asociados gubernamentales y no gubernamentales durante nuestra labor conjunta dirigida a construir y fortalecer los sistemas de protección social de modo que sean capaces de responder a las perturbaciones.

Esta orientación se centra en las *transferencias sociales, en especial las transferencias en efectivo*, ya que son respuestas programáticas comprobadas, forman parte integral de los sistemas de protección social, tanto en entornos de desarrollo como en la respuesta humanitaria, y constituyen una esfera en la que el UNICEF cuenta con una experiencia considerable. Otras áreas importantes de los programas de protección social —como la seguridad social, las obras públicas y la alimentación escolar— son ámbitos que el UNICEF debe seguir explorando en coordinación con los principales asociados en estas esferas[1].

El documento está organizado en los capítulos siguientes:

- El capítulo 1 sienta las bases de la orientación, se ocupa de los conceptos básicos y explica por qué el UNICEF hace hincapié en la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.
- El capítulo 2 presenta el marco y los principios rectores que aplica el UNICEF en su labor en la materia.
- El capítulo 3 se centra en el "cómo", y plasma el aprendizaje obtenido de un amplio conjunto de pruebas que demuestran que la protección social ha estado desempeñando un papel más importante a la hora de hacer frente a perturbaciones covariables.

Enlaces a otros documentos clave

Los conocimientos y la experiencia en materia de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones están aumentando rápidamente, y existen varios otros documentos de orientación importantes sobre el tema. La presente orientación se basa en algunos de estos trabajos y contribuye a ellos (véase el anexo 5), específicamente en:

- El paquete de orientación sobre la protección social en el nexo entre la labor humanitaria y de desarrollo (SPaN). Este paquete de orientación incluye un documento de referencia, notas temáticas, estudios de caso nacionales y artículos de opinión acerca de los estudios y las políticas más recientes dirigidos a proporcionar orientación concreta y práctica a las partes interesadas del sector humanitario y de desarrollo para considerar la protección social como una respuesta eficaz a corto y largo plazo en una variedad de contextos de crisis.
- El estudio sobre sistemas de protección social capaces de responder a las perturbaciones. Este estudio examinó las limitaciones que impiden que los sistemas de protección social respondan mejor a las perturbaciones, y, a la inversa, los factores que lo favorecerían. El estudio produjo una variedad de material didáctico de utilidad, como un informe de síntesis, un conjunto de herramientas, estudios de casos y documentos de políticas.

1. Por el momento, en el anexo 1 se ofrecen algunas ideas sobre la influencia de las características del diseño y la puesta en práctica de las diversas intervenciones de protección social en la función general que desempeñan en la respuesta a las perturbaciones y el aumento de la resiliencia. Además, a pesar del enfoque en los sistemas de transferencias sociales, el documento adopta una "perspectiva sistémica" de la protección social, tal como se establece en el Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF (2019).

En el UNICEF, la presente orientación complementa otros recursos fundamentales:

- El Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF. Describe el enfoque del UNICEF en lo tocante a la protección social y la formación de sistemas de protección social sensibles a las necesidades de los niños, y establece las 10 esferas de acción del Fondo en materia de protección social. La capacidad de respuesta a las perturbaciones forma parte integral de un sistema de protección social sólido; por tanto, la presente orientación está en estrecha consonancia con el marco y se centra prioritariamente en nuestra esfera de acción 9: Fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social de modo que puedan dar respuesta a las perturbaciones.
- La Orientación programática del UNICEF sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios. Proporciona un panorama completo con respecto a cómo llevar a cabo las actividades de preparación relacionadas con las transferencias de efectivo; evalúa rápidamente la mejor manera de utilizar las transferencias para lograr resultados en favor de los niños; y establece una respuesta oportuna y eficaz en efectivo, a partir de elementos de los sistemas de protección social existentes cuando es factible. Esta orientación constituye una referencia clave para la esfera de acción 10 del Marco Programático de Protección Social del UNICEF: Transferencias en efectivo y vinculación a los servicios en la respuesta humanitaria.
- Plataforma del UNICEF de Preparación para Emergencias. La plataforma es una herramienta en línea para aplicar el *procedimiento del UNICEF de preparación para respuestas de emergencia*. Ayuda a los equipos en los países a analizar los riesgos, autoevaluar y supervisar su estado de preparación operacional e identificar las actividades que reportan un alto rendimiento a fin de prepararse para responder de inmediato antes de que ocurra una emergencia o de que la situación se deteriore. Incluye las normas mínimas de preparación relativas a varias funciones; la norma mínima 4 se centra en la programación y la 5 se ocupa específicamente de las transferencias en efectivo con fines humanitarios.
- Orientación sobre la programación fundamentada en los riesgos. Consiste en un paquete de módulos generales y sectoriales donde se propone una metodología para realizar análisis de los riesgos centrados en los niños y dirigir un proceso colaborativo con múltiples partes interesadas en los derechos del niño —incluidos los niños, los adolescentes y los jóvenes— con el objeto de diseñar o adaptar los programas en favor de la reducción de los riesgos, la resiliencia y la paz. Esta orientación es de tipo modular e incluye un módulo sobre inclusión social.

1.2 Sentar las bases: ¿por qué hacer hincapié en la protección social "que pueda dar respuesta a las perturbaciones"?

De acuerdo con la definición de la Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social, la protección social es *"un conjunto de políticas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de su ciclo de vida, con especial atención a los grupos vulnerables"*. Abarca una amplia variedad de intervenciones —tanto contributivas como no contributivas— con diferentes funciones y objetivos, como se explica en el Marco de Protección Social del UNICEF. La prestación de protección social está profundamente enraizada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (sobre todo en los objetivos 1 y 10)[2], y en

***"La rosa no dejaría de ser rosa, y de esparcir su aroma, aunque se llamase de otro modo"* (Shakespeare): en este campo, no conviene aferrarse a la terminología, y centrarse en la función.**

Aunque las diversas partes interesadas emplean diversos términos para referirse a la protección social —"capaz de responder a las perturbaciones", "sensible a las perturbaciones", "adaptable"—, todos ellos aluden a conceptos similares. Si bien se han hecho intentos de diferenciar los límites entre ellos (véase, por ejemplo, este blog sobre la distinción entre la protección social "adaptable" y la protección social "que pueda dar respuesta a las perturbaciones", el debate permanece abierto. En última instancia, como encargados de la formulación de políticas nos resulta más útil centrarnos en lo que estos términos tienen en común —una mayor atención al papel que puede desempeñar la protección social en materia de previsión y respuesta a perturbaciones covariables a fin de poder prestar apoyo inmediato, además de a mediano y más largo plazo— junto a otros sectores. Por ejemplo, las consecuencias de las perturbaciones pueden tardar en manifestarse (como en el caso del cambio climático); no obstante, estas deben tenerse en cuenta en la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones tal como la entiende el UNICEF.

2. La meta 1.3 de los ODS (objetivo 1) insta explícitamente a "implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables".
3. OIT (2017); Banco Mundial (2018).
4. Bastagli *et al.* (2016); Comisión Europea (2019); UNICEF (2019), entre otros.
5. O'Brien *et al.* (2018); Oxford Policy Management (OPM) (2017); Bailey (2018); Cabot Venton (2018) y Comisión Europea (2019).

los últimos años ha sido una prioridad normativa cada vez mayor en los países de ingresos bajos y medios, como demuestran las crecientes tasas de cobertura y el grado de institucionalización[3].También existen pruebas generalizadas y convincentes de que, los sistemas de protección social a largo plazo e inclusivos pueden hacer frente a la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad, a través de una amplia variedad de dimensiones (por ejemplo, la seguridad alimentaria, la acumulación de capital humano, el aumento de la productividad, etc.)[4].

Las políticas y programas de protección social por lo general se diseñan para responder a los riesgos a los que suelen enfrentarse las personas y los hogares a lo largo de su ciclo vital. La protección social "que puede dar respuesta a las perturbaciones" tiene por objeto ampliar el tipo de riesgos cubiertos e incluir problemas adicionales que con frecuencia afectan a muchas familias a la vez, como los peligros naturales, las crisis económicas y los conflictos, los cuales también desempeñan un papel determinante en las condiciones de vida. Cuando las perturbaciones son recurrentes, prolongadas o graves, desestabilizan la economía de los hogares y hacen que resulte muy difícil regresar a la vida normal. Este deterioro progresivo obliga a muchos padres o cuidadores a tomar decisiones que están en conflicto directo con los derechos de los niños y que, a largo plazo, repercuten negativamente en su bienestar.

Este llamamiento a promover una protección social fundamentada en los riesgos tiene por objeto ayudar a responder a la rápida evolución del panorama mundial[5]:

- El número, la gravedad y la complejidad de las crisis humanitarias hanido en aumento en los últimos 30 años y ha sobrecargado los sistemas humanitarios tradicionales.
- Las crisis recientes han provocado desplazamientos a una escala sin precedentes.
- De manera general, la mayoría de las perturbaciones son predecibles, recurrentes o prolongadas, y, en la práctica, la distinción entre casos de rutina y casos "humanitarios" es difusa en numerosos contextos.
- Resulta evidente que las estrategias, los ciclos de financiación y los programas humanitarios a corto plazo no tienen por objeto ni son capaces de responder a la crisis a largo plazo ni de hacer frente a la interacción de las perturbaciones con la pobreza y la vulnerabilidad crónica[6].
- Existen cada vez más pruebas de la rentabilidad de la acción temprana a través de los sistemas existentes en lugar de respuestas *ad hoc* realizadas *a posteriori*[7].
- En los países de ingresos medios y bajos se están aprovechando cada vez más los sistemas establecidos de protección social para responder a emergencias. A partir de estas experiencias, los Gobiernos nacionales, los donantes, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG han generado valiosas lecciones en las que basarse (véase el anexo 5).

Un sistema de protección social diseñado para anticiparse y responder mejor a las perturbaciones, en coordinación con otros sectores, pueden desempeñar un papel importante para que los niños y sus familias estén más preparados y puedan afrontar mejor los efectos de las tensiones y perturbaciones. La presente orientación, por tanto, insta a:

- Hacer más hincapié en las "perturbaciones" en el diseño y la puesta en práctica de la protección social.
- Mejorar la coordinación y las sinergias con otras autoridades que tengan el mandato específico de coordinar o responder a perturbaciones covariables, como la autoridad de gestión del riesgo de desastres.

1.3 ¿Por qué constituye una prioridad para el UNICEF?

El tradicional apoyo prestado por el UNICEF tanto a los sistemas de protección social como a la preparación y respuesta frente a emergencias sitúa a la entidad en una buena posición para trabajar eficazmente con los Gobiernos nacionales junto a otros asociados para el desarrollo (por ejemplo, el PMA, el ACNUR, ECHO, la OIT, el Banco Mundial y la FAO) a fin de preparar los sistemas de protección social para que respondan mejor a las perturbaciones. Los sistemas de protección social capaces de responder a las perturbaciones tendrán más capacidad para apoyar a los niños y sus familias en diferentes contextos de riesgo y contribuir a mantener el desarrollo del capital humano de los niños independientemente del tipo y la duración de la crisis a la que se enfrenten.

6. Por ejemplo, la mayor parte de la financiación humanitaria se concentra en los mismos lugares a lo largo del tiempo. El estereotipo de que la asistencia humanitaria se presta a corto plazo es inexacto, ya que los problemas que procura resolver pocas veces lo son.
7. Por ejemplo, un estudio reciente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) concluyó que los donantes podrían ahorrar un 30% del gasto en ayuda humanitaria si invirtieran en respuestas más tempranas y proactivas, como la protección social capaz de responder a las perturbaciones (Cabot Venton, 2018).
8. Hallegatte *et al.* (2016).
9. OIT y el UNICEF (2019).
10. https://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees-and-internally-displaced-persons_en

Llegar a los niños donde lo necesitan

- Las mujeres y los niños son los más afectados por las perturbaciones y las crisis. Se estima que, en 2016, 1 de cada 10 niños residía en países y zonas afectadas por conflictos armados, y que 385 millones vivían en la pobreza extrema[8]. Aproximadamente 28 millones de niños —1 de cada 80— en el mundo fueron desplazados por la fuerza; la cifra incluye 12 millones de niños refugiados y solicitantes de asilo y 16 millones de desplazados internos debido a conflictos y violencia. Además, se desplazó internamente a 7 millones de niños debido a desastres naturales[9].La duración media del desplazamiento de los refugiados se ha estimado recientemente en 20 años —la infancia entera— y en más de 10 años en el caso de la mayoría de los desplazados internos[10].El UNICEF puede desempeñar un papel en el apoyo a estos niños y sus familias y llegar adonde lo necesitan, defender los principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño (especialmente el derecho de todos los niños a "beneficiarse de la seguridad social") y garantizar una acción que dé prioridad a las personas, que tenga en cuenta las necesidades de los niños y esté centrada en la vulnerabilidad.

Armonización con nuestra estrategia y nuestros compromisos mundiales

- El documento final sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenibleconoce los efectos de amenazas tales como terremotos, conflictos violentos, brotes de enfermedades, el cambio climático y fenómenos meteorológicos extremos, al tiempo que reconoce que los niños, las mujeres, las personas con discapacidad y los más pobres son desproporcionadamente vulnerables al impacto de las crisis y los más afectados por ellas.
- Como parte del Gran Pacto de 2016 establecido en la Cumbre Humanitaria Mundial, el UNICEF se ha comprometido formalmente a considerar de forma sistemática una programación basada en transferencias en efectivo que se fundamente en sistemas de protección social sostenibles y constituya su base. Esta aspiración se ha plasmado en la *Orientación programática sobre transferencias de efectivo con fines humanitarios*. A medida que se acreciente nuestra labor a lo tocante a dichas transferencias, surgirán oportunidades claras para fortalecer los sistemas nacionales de protección social.

> *El UNICEF se compromete a considerar de forma sistemática una programación basada en transferencias en efectivo que se fundamente en sistemas de protección social sostenibles y constituya su base.*
> (Cumbre Humanitaria Mundial, 2016)

- El compromiso del UNICEF con el logro progresivo de la cobertura universal de la protección social, en particular en contextos frágiles y humanitarios, también es acorde con esta aspiración. Ayudar a los países a seleccionar y ampliar progresivamente los programas, las políticas y las opciones de financiación más adecuados para lograr la universalidad —sin olvidar al mismo tiempo las diversas capacidades, contextos y problemas de los países— es una pieza fundamental de un sistema capaz de prepararse para las perturbaciones y responder a ellas.
- "Cada niño tiene una oportunidad equitativa en la vida" constituye el grupo de objetivos 5 del el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021. Uno de los indicadores de productos (el 5.b.2) para medir los avances logrados en la consecución de este grupo de objetivos es el *número de países que cuentan con programas nacionales de transferencia en efectivo listos para responder a una crisis*.
- En última instancia, dada la naturaleza cambiante de las perturbaciones y las crisis, mantener la continuidad de las operaciones en los países expuestos a riesgos no es una estrategia viable ni sostenible. El Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF se centra claramente en las perturbaciones, así como en un conjunto de esferas prioritarias de actuación que llevan a la práctica esta aspiración, las cuales se analizan en el capítulo 3.

Aprovechar nuestra labor actual y nuestros puntos fuertes

- La labor de fortalecimiento de los sistemas de protección social es dinámica y requiere una presencia a largo plazo, así como un compromiso de reducir la pobreza, las privaciones y la vulnerabilidad. El mandato del UNICEF —integrar la programación para el desarrollo y la programación humanitaria —y su creciente experiencia facilita la continuación de la labor de fortalecimiento de los sistemas de

11. UNICEF (2018), Preguntas de seguimiento estratégico
12. Documentadas como estudios de caso en el anexo 5.

protección social antes, durante y después de las crisis.

- La continua inversión del UNICEF en los primeros años de vida y su enfoque en la protección social con consideración de las necesidades de los niños reporta importantes beneficios en términos de capital humano y combate algunos de los efectos perjudiciales a más largo plazo de las perturbaciones y los factores de estrés.
- El UNICEF trabaja en estrecha colaboración con los Gobiernos nacionales de más de 100 países a fin de elaborar políticas y programas de protección social y fortalecerlos. Muchos de estos países están expuestos a riesgos y se enfrentan a perturbaciones que requieren asistencia humanitaria de manera recurrente. La labor en favor de una protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones fortalecerá estas iniciativas en curso mediante el reforzamiento de la protección y la prevención en los sistemas de protección social.
- En numerosas oficinas en los países ya se está trabajando en algunos aspectos de la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones, ya sea ayudando al Gobierno a incluir la prevención, la preparación y la respuesta frente a emergencias en su sistema de protección social, o a través de programas de acción humanitaria que apoyen la creación de sistemas de protección social sostenibles[11].
- El UNICEF tiene cada vez más experiencia en materia de transferencias en efectivo con fines humanitarios en colaboración con Gobiernos nacionales, como las recientes iniciativas llevadas a cabo en Filipinas, Nepal, Malawi y Dominica[12]. En otros contextos, la labor del Fondo contribuye a evitar que el sistema de protección social se colapse (por ejemplo en el Yemen), o a complementar los sistemas ordinarios con disposiciones en favor de los refugiados (por ejemplo en Turquía). El UNICEF ha estado trabajando en países afectados por crisis prolongadas en la transición de la programación humanitaria a la programación para el desarrollo (por ejemplo, en el Líbano, Jordania, el Iraq, Siria y Somalia).
- Para mejorar los resultados en favor de los niños y otros grupos vulnerables, especialmente en contextos de crisis, también es necesario adoptar un enfoque intersectorial y prestar una variedad de servicios complementarios. La labor del Fondo en todos los sectores —por ejemplo, la salud, la educación, y el agua, el saneamiento y la higiene (WASH)— y las esferas temáticas clave (como la financiación en favor de los niños, la medición y la reducción de la pobreza infantil multidimensional, etc.), es fundamental para lograr resultados en estos ámbitos.
- Con objeto de ayudar a los Gobiernos a crear sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones, es necesario realizar esfuerzos en numerosos niveles. El UNICEF trabaja en estrecha colaboración con múltiples asociados, entre ellos donantes y otros organismos de las Naciones Unidas, para promover y aprovechar los puntos fuertes de cada uno en esta empresa.

© UNICEF/UN062331/Batbaatar

Capítulo 2

Marco del UNICEF para una protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones

© UNICEF/UN0157581/Seng

Para el Fondo, el enfoque en las perturbaciones refuerza las iniciativas en curso dirigidas a fortalecer sistemas de protección social nacionales. Forma parte integral del Marco de Protección Social del UNICEF, y se basa en la premisa de que la pobreza y la vulnerabilidad —en particular a las perturbaciones covariables— crean limitaciones que impiden la defensa de los derechos de los niños en contextos frágiles y en tiempos de crisis. La protección social puede desempeñar un papel a la hora de hacer frente a estas limitaciones, junto a otros sectores que, como la gestión del riesgo de desastres (GRD), la defensa civil, etc., tienen el mandato de responder a perturbaciones covariables. En el núcleo de este enfoque se encuentran las personas, en particular, los niños como titulares de derechos y los Gobiernos como garantes de los derechos.

El marco del UNICEF para una protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones comprende cuatro características interconectadas que se refuerzan mutuamente:

¿Qué son las perturbaciones covariables?
Son las perturbaciones que afectan simultáneamente a una gran proporción de la población. Véase también la tabla 1.

- Inclusión de la capacidad de respuesta a las perturbaciones en todas las dimensiones del Marco de Protección Social.
- Una mayor integración del enfoque en las perturbaciones covariables durante la puesta en práctica de la protección social.
- Una labor conjunta, a lo largo del tiempo, centrada en los resultados finales.
- Adopción de un enfoque determinado por el contexto.

2.1 Integración de la capacidad de respuesta a las perturbaciones en todas las dimensiones de la protección social

El Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF y el documento complementario sobre actividades, herramientas y recursos en apoyo de la aplicación de las esferas de acción del Fondo en la protección social sientan las bases de nuestra labor en materia de protección social capaz de responder a las perturbaciones.

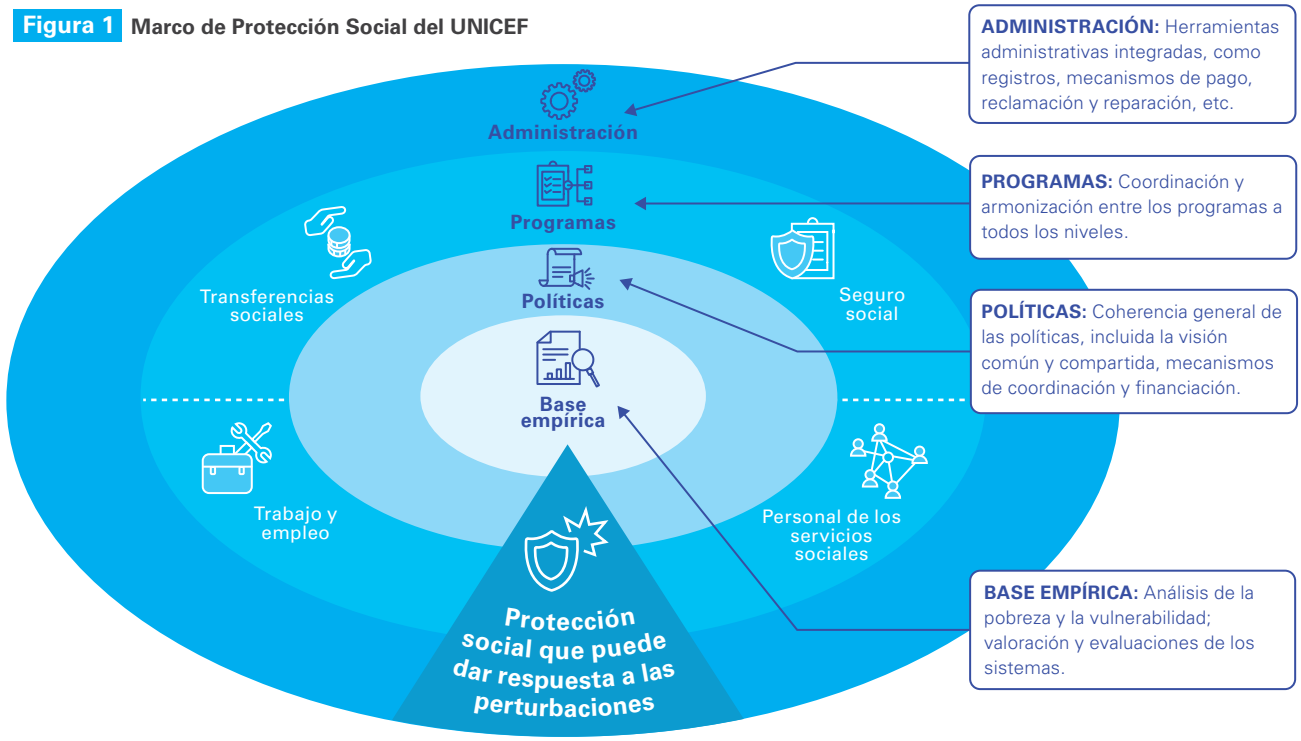
El Marco de 2019 reconoce que la vulnerabilidad económica y social de los niños y la exposición a riesgos durante todo el ciclo vital se ven agravadas por la vulnerabilidad a riesgos externos covariables y factores de estrés; por tanto, los sistemas de protección social tienen un papel que desempeñar en la mitigación de estos riesgos y el apoyo a las familias afectadas por perturbaciones.

El marco también incluye la "capacidad de respuesta a las perturbaciones" como una dimensión transversal de los cuatro niveles que constituyen un sistema de protección social —las pruebas, las políticas, los programas y la administración (véase la figura 1)— y las ocho esferas de acción que constituyen estos ámbitos (véase la tabla 1).

Además, el marco dedica de forma específica dos esferas de acción a la protección social capaz de responder a las perturbaciones:

Esfera de acción 9: *—Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social de modo que*

Figura 1 **Marco de Protección Social del UNICEF**



puedan dar respuesta a las perturbaciones—; y la esfera de acción 10 —*Transferencias en efectivo y vinculación a los servicios en la respuesta humanitaria*—.

La tabla 1 proporciona algunos ejemplos de cómo puede integrarse un enfoque en la fragilidad, los riesgos, los factores de estrés y las perturbaciones en las actividades de fortalecimiento del sistema ordinario que lleva a cabo el UNICEF en los países en cada esfera de acción del Marco de Protección Social.

Tabla 1 Incorporación de un enfoque en la fragilidad, los riesgos, los factores de estrés y las perturbaciones en todas las esferas de acción del UNICEF. Marco de Protección Social

Nivel y esferas de acción	Ejemplos de cómo puede incorporarse un enfoque en los riesgos, los factores de estrés y las perturbaciones	Enfoque en las perturbaciones
Nivel de las pruebas		9. Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social de modo que puedan dar respuesta a las perturbaciones 10. Transferencias en efectivo y vinculación a los servicios en la respuesta humanitaria
1. Análisis de la pobreza infantil, evaluaciones del impacto y evaluaciones de los sistemas	• Centrarse en las poblaciones expuestas a riesgos (en particular en contextos de fragilidad y desplazamiento forzado), no solo en los más desfavorecidos, en situación de pobreza crónica, etc. • Incorporar un análisis de la vulnerabilidad y la fragilidad en las encuestas y análisis ordinarios, por ejemplo, la MICS (encuesta de indicadores múltiples por conglomerados). • Centrar también las evaluaciones del sistema en su capacidad para responder a las perturbaciones y la fragilidad (cobertura, adecuación, oportunidad e idoneidad).	
Nivel de las políticas		
2. Elaboración, legislación, coordinación y financiación de políticas y estrategias	• Dar prioridad a las perturbaciones en las políticas, la estrategia y el marco jurídico, si procede • Apoyar la aplicación de la política, la estrategia o el marco con un enfoque en los procedimientos operativos estándar y en la coordinación con un conjunto de agentes de un ámbito más amplio que la protección social ordinaria, por ejemplo, las autoridades o gobiernos locales y los agentes que trabajan en la gestión del riesgo de desastres (GRD) o en el sector humanitario. • Apoyar estrategias de financiación para imprevistos y de estratificación de los riesgos basadas en un conocimiento sólido del espacio fiscal y una simulación de los costos.	
Nivel de los programas		
3. Ampliación y mejora de las transferencias en efectivo en favor de los niños	• Procurar que el diseño y la puesta en práctica del programa ordinario incluyan un enfoque en las perturbaciones y los factores de estrés que suelen presentarse en el país (y sus regiones). • Velar por que la combinación de programas disponibles y los vínculos entre ellos hagan frente de manera apropiada a las vulnerabilidades de los hogares de las zonas afectadas por perturbaciones.	
4. Conexión de las transferencias en efectivo con la información, los conocimientos y los servicios	• La información y los conocimientos proporcionados podrían abarcar un enfoque en la preparación y respuesta frente a desastres, más allá de los tópicos sobre la comunicación para el cambio de comportamiento. • Integrar las transferencias en efectivo con servicios que reduzcan el riesgo (nutrición, educación, protección de la infancia, seguro, etc.).	
5. Ampliación y mejora del seguro de salud	• Garantizar que el diseño y la puesta en práctica del programa ordinario abarcan un enfoque en las perturbaciones y los factores de estrés a los que suele enfrentarse el país (y sus regiones), por ejemplo, la inclusión de las epidemias o las emergencias de salud pública en el paquete del seguro médico, el apoyo a los niños en contextos de desplazamiento forzado con miras a que adquieran competencias que favorezcan su empleabilidad en el futuro, etc.	
6. Apoyo a los servicios de cuidado infantil y la empleabilidad de los adolescentes		
7. Desarrollo y fortalecimiento del personal de los servicios sociales	• Los trabajadores y asistentes sociales suelen ser personas en las que las comunidades confían, y son asociados importantes para la respuesta de emergencia. La evaluación y el desarrollo de la capacidad pueden centrarse en el importante papel que pueden desempeñar en situaciones de emergencia, e incluir una estrategia de refuerzo en las zonas afectadas por perturbaciones.	
Nivel de la administración		
8. Fortalecimiento de los sistemas de prestación integrados	• Procurar que el fortalecimiento del sistema ordinario de prestación, tanto el servicio de cara al público como la administración, también incluya un enfoque en las perturbaciones.	

2.2 Mayor integración del enfoque en las perturbaciones covariables en el diseño y la puesta en práctica de la protección social

La orientación del UNICEF sobre la programación fundamentada en los riesgos (GRIP) describe exhaustivamente el concepto de "programación fundamentada en los riesgos" y está integrada en la Plataforma de Preparación para Emergencias, una herramienta que, al tener más en cuenta los riesgos, permite fortalecer las actividades de preparación en los países.

Una mejor integración del enfoque en las perturbaciones covariables (véase, por ejemplo, la tabla 4) no necesariamente implica la adopción de una perspectiva radicalmente distinta del diseño y la puesta en práctica de la protección social. Entre las actividades prioritarias pueden contarse, entre otras, las siguientes, en función del contexto de cada país (en el capítulo 3 se indica "cómo" prepararse para ellas)[13]:

1. Comprobar que **la programación ordinaria de protección social se base en una sólida comprensión de los riesgos, las perturbaciones y los factores de estrés a los que suelen enfrentarse los países.** Para ello será necesario efectuar una serie de "ajustes en el diseño", a saber:

- un interés explícito en los programas que contribuyen a mejorar la **resiliencia** de las personas, los hogares y las comunidades ante futuras perturbaciones. Esta esfera no se analiza en la presente orientación (ya que es demasiado amplia para hacerle justicia aquí), pero también es fundamental para la labor más amplia del UNICEF en favor de la mejora de la protección social (véase el recuadro 1);
- una mayor atención a la **vulnerabilidad a las perturbaciones** (más allá de la pobreza crónica o de criterios categoriales relacionados con el ciclo vital), por ejemplo, la ampliación de la cobertura ordinaria en zonas frecuentemente afectadas por perturbaciones, la incorporación de criterios de vulnerabilidad en la selección ordinaria de los destinatarios, etc.;
- garantizar la **continuidad de la prestación de servicios** de los programas ordinarios en contextos afectados por perturbaciones, en el momento en el que los receptores necesitan más apoyo. Esto suele llamarse "desarrollo de la resiliencia de los sistemas" a perturbaciones futuras, adoptando los principios de la planificación para casos de emergencia.

Recuadro 1.
Protección social y resiliencia.

Las pruebas sobre el papel de la protección social en la mejora de la resiliencia de las personas, las familias y las comunidades (definida en sentido amplio como la capacidad de preparar, hacer frente y adaptarse mejor a las perturbaciones) aún están emergiendo[14].No obstante, la reciente oleada de evaluaciones de programas de transferencias en efectivo y otros estudios sobre la resiliencia ante el cambio climático muestran el impacto de los programas de protección social en la capacidad de anticipación, asimilación y adaptación de las personas, los hogares y las comunidades, en particular su repercusión en:

- los ingresos, la diversidad de la dieta y la seguridad alimentaria;
- la acumulación de activos, las actividades productivas y la productividad, y la seguridad y diversificación de los medios de vida;
- el ahorro, la reducción de la deuda y la calificación crediticia;
- la acumulación de capital humano;
- la reducción del uso de estrategias de adaptación (la venta apresurada de mano de obra debido a las dificultades económicas, el trabajo infantil, etc.);
- el capital social, las aspiraciones y el bienestar psicosocial[15].

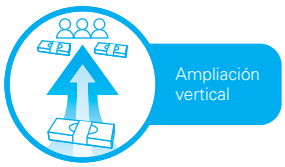
Dichos efectos también pueden potenciarse a través de modificaciones explícitas en la programación. Este tema se tratará próximamente en una nota complementaria. Orientaciones y lecturas complementarias:

- FAO (2017). Protección social y resiliencia. El apoyo a los medios de subsistencia en las crisis prolongadas y los contextos frágiles y de asistencia humanitaria.
- Banco Asiático de Desarrollo (2018). *Fomento de la resiliencia a través de programas de protección social,* nota orientativa.
- Banco Mundial (2013). *Aumento de la resiliencia a los desastres y el cambio climático a través de la protección social.* Conjunto de herramientas.
- IDS (2012). *Protección social adaptativa. Cómo convertir los conceptos en realidad.* Nota orientativa.

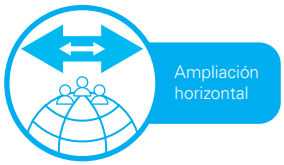
13. Lo siguiente constituye una adaptación de la tipología descrita en O'Brien *et al.* (2018), Comisión Europea (2019) y Kukrety (2016), entre otros, efectuada tras el debate con partes interesadas de otros organismos y diseñada con el fin de superar las limitaciones de la tipología anterior.
14. Las tres dimensiones ampliamente reconocidas de la resiliencia son: la capacidad de anticipación (gestión *a priori* de los riesgos), capacidad de asimilación (gestión de riesgos *a posteriori*) y capacidad de adaptación (adaptación a riesgos múltiples, a largo plazo y futuros). Véase, por ejemplo, Bene *et al.* (2018).
15. Véase, por ejemplo, Bastagli *et al.* (2016); Ulrichs y Slater (2016); Asfaw y Davis (2018); Hidrobo *et al.* (2018).

2. Cuando sea pertinente y factible, mejorar la **preparación de modo que permita el ajuste o la ampliación de los programas existentes o la activación de nuevos programas de emergencia basados en los sistemas existentes a fin de dar cabida a nuevas poblaciones y necesidades** como consecuencia de una perturbación. A continuación se indican algunas opciones:

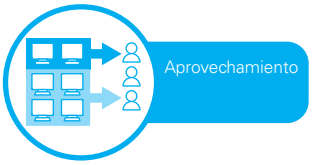
- *La ampliación vertical* de un programa o conjunto de programas existente. Se aumentan temporalmente los beneficios o la duración del programa para algunos o todos los receptores (por ejemplo, prestaciones complementarias). También pueden añadirse nuevos componentes.



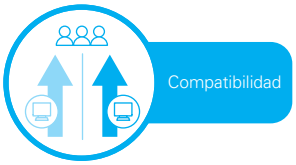
- La *ampliación horizontal* de un programa o conjunto de programas existente, de modo que incluya a nuevos beneficiarios de las comunidades afectadas.



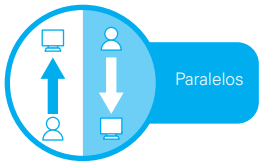
- *La activación de un nuevo programa de emergencia que aproveche los sistemas existentes (por ejemplo, datos, capacidad, mecanismo de prestación) cuando sea posible.* Puede estar dirigido por a) el sector de la protección social, o b) agentes externos en estrecha coordinación con el sector de la protección social (por ejemplo, agentes humanitarios, agentes del sector de la gestión del riesgo de desastres, etc.).



3. Si es pertinente y factible, **procurar que sea compatible con las respuestas externas (es decir, paralelas) a las perturbaciones** (por ejemplo, a través de transferencias de efectivo con fines humanitarios —véase la orientación sobre dichas transferencias—), a fin de permitir su futura ampliación o de preservar o fortalecer más un sistema de protección social existente. Podría consistir, por ejemplo, en una armonización de los objetivos, el método de selección de destinatarios, el valor de las transferencias o el mecanismo de prestación.



Es posible que, en muchos casos, el sistema de protección social no sea apropiado para una respuesta humanitaria (por ejemplo, cuando el Gobierno es parte de un conflicto o cuando no pueden mantenerse los principios humanitarios), pero que exista una sólida justificación, en términos de sostenibilidad a largo plazo, para evitar, en la medida de lo posible, el establecimiento de programas y sistemas humanitarios completamente**paralelos**.



Las perturbaciones covariables conducen a una interrupción importante del *statu quo* y acrecientan las necesidades de las poblaciones vulnerables a ellas (*a priori*) o afectadas por ellas (*a posteriori*). A fin de responder plenamente a esas necesidades se requiere una combinación apropiada de tres estrategias, fundamentadas en una base empírica adecuada y aplicadas de manera oportuna (véase su representación pictórica en la figura 3):

La verdadera cuestión es en qué grado el sector de la protección social, u otros sectores en coordinación con él, pueden y deben cubrir estas ampliaciones en momentos de crisis. Ducha cobertura puede representarse mediante un espectro de posibilidades (tabla 2)[16:]

En la figura 2 se representa visualmente esta combinación de estrategias, y en el anexo 2 se la analiza más en profundidad, mientras que en la sección 2.3 se proporciona más orientación acerca de cómo centrarse en los resultados finales a la hora de evaluar si el sector de la protección social puede tener o no un papel que desempeñar.

1. **Ampliar la cobertura** para apoyar a más personas (de manera ideal, a todas las afectadas negativamente).
2. **Aumento del grado de protección económica** de las poblaciones afectadas, por ejemplo, mediante el aumento del nivel de apoyo (p. ej., el monto de la transferencia) o de la duración del apoyo.
3. **Aumento de la gama de servicios ofrecida**a fin de cubrir riesgos complejos y multidimensionales (por ejemplo, complementar una transferencia ordinaria en efectivo con un programa de protección de la infancia o de apoyo a la nutrición).

El elemento común a estas tres estrategias es la **necesidad de prestar apoyo en el momento oportuno**, de forma que las comunidades y los hogares afectados sean capaces de afrontar el impacto de la crisis y recuperarse. Esto no significa "velocidad" de respuesta, sino proporcionar la ayuda cuando se la necesita.

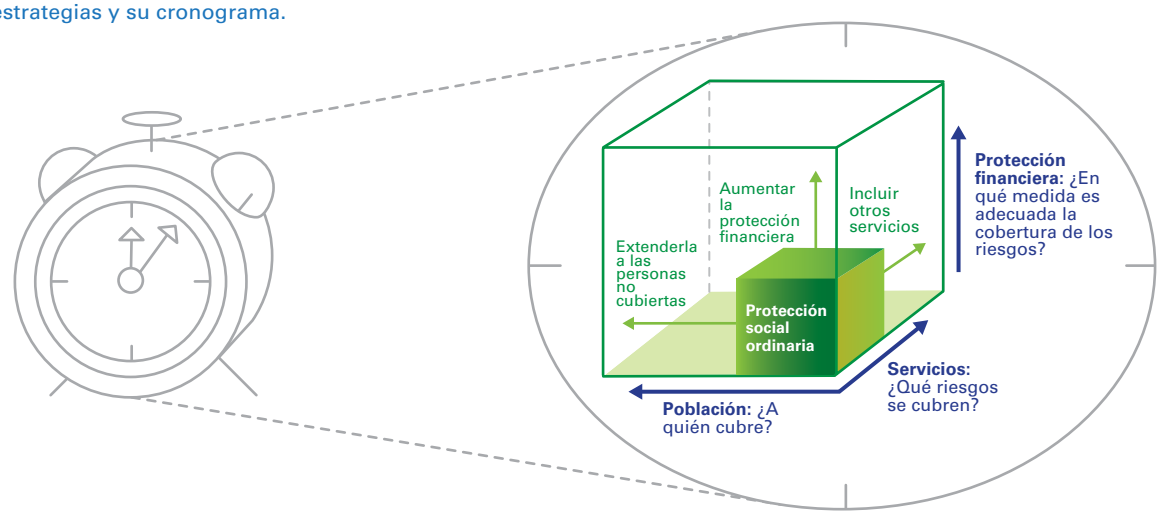
16. Adaptado de Comisión Europea (2019).

Tabla 2 **Grado en que la protección social cubre ampliaciones de la cobertura, del nivel de protección, de la gama de servicios ofrecidos, y de su frecuencia o duración.**

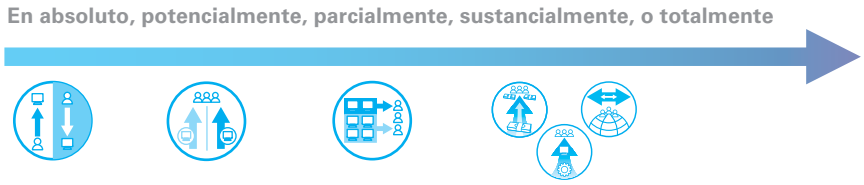
Grado en que la protección social cubre ampliaciones de la cobertura, del nivel de protección, de la gama de servicios ofrecidos, y de su frecuencia o duración.		¿Cuándo resultan más apropiadas?
No lo hace	*Gestión del riesgo de desastres o respuesta humanitaria independientes y completamente paralelas*	• Contextos con muy poca o nula capacidad en materia de protección social • Contextos en los que existe un alto riesgo de comprometer los principios humanitarios
Potencialmente	*"Armonización"* de los enfoques con miras a que la respuesta de emergencia se integre en el sistema de protección social o se base en el sistema anterior	• Contextos en los que la protección social carece de capacidad o madurez debido al colapso del sistema anterior o a que se está instaurando un nuevo sistema • Contextos en los que existe el riesgo de comprometer principios humanitarios
Parcial o sustancialmente	*Agentes de sectores ajenos a la protección social* (gestión del riesgo de desastres o humanitario) que *aprovechan* uno o más componentes del sistema de protección social existente	• Contextos en los que la capacidad o la madurez de la protección social es relativamente alta o en los que existen sistemas de prestación sólidos • Contextos en los que el riesgo de comprometer principios humanitarios es bajo
Sustancial o completamente (nótese que esto no excluye que pueda desempeñar un papel complementario en el ámbito humanitario o de la gestión del riesgo de desastres a fin de suplir carencias)	*Ampliación "vertical"* u *"horizontal"* de los programas existentes; programas de emergencia nuevos o temporales dirigidos por el sector de la protección social; "ajustes en el diseño" de los programas ordinarios	• Contextos en los que la capacidad y la madurez de la protección social son elevadas • Contextos en los que el riesgo de comprometer principios humanitarios es muy bajo • Contextos caracterizados por la solidez del liderazgo y el compromiso del sector de la protección

Figura 2 **Tres estrategias de ampliación y su cronología, y la medida en que la protección social desempeña un papel.**

A A fin de responder de forma integral a la evolución de las necesidades, resulta esencial combinar tres estrategias y su cronograma.



B *¿En qué medida conseguimos esto a través de la protección social ordinaria?*



Fuentes: Adaptado de BMZ (2019) y Comisión Europea (2019).

Es importante señalar que las tres dimensiones de la ampliación y su puntualidad son válidas para la prestación ordinaria de protección social y sientan las bases para el logro progresivo de la protección social universal.

El fortalecimiento de los sistemas a través de una mayor cobertura de la población, el aumento de la adecuación de la protección ofrecida, una mayor integración de las prestaciones y los servicios, y la armonización de la ampliación con la sincronización de las necesidades crean una base sólida para la preparación y la respuesta ante perturbaciones.

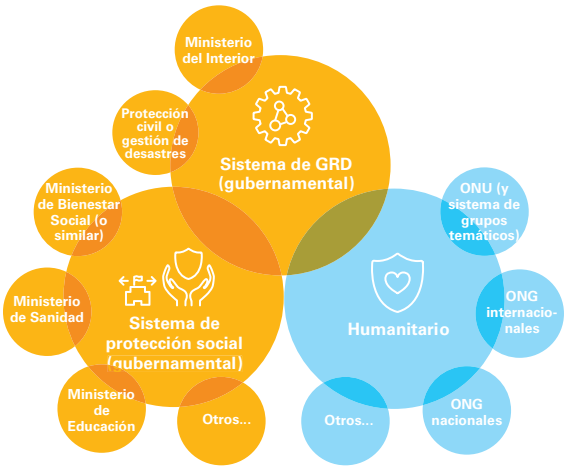
2.3 Una labor conjunta, a lo largo del tiempo, centrada en los resultados finales

La protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones consiste, en última instancia, en una mejor utilización de los recursos disponibles a fin de responder a las necesidades de los niños y sus familias en zonas frágiles y afectadas por perturbaciones, antes, durante y después de una perturbación o una crisis aguda. Cómo se logra esto en la práctica variará dependiendo del contexto, pero siempre será necesario adoptar un **enfoque sistémico, tanto en el sector de la protección social como en sectores ajenos a él:**

- ***Dentro del sector de la protección social,* el enfoque debe centrarse en el fortalecimiento de la protección social como sistema (intervención directa)**, es decir, la manera en que los diferentes componentes del sistema de protección social operan en conjunto para lograr los resultados previstos. Por ejemplo, un análisis de las posibilidades de respuesta a una perturbación podría abarcar todas o alguna de las siguientes opciones:

  - combinar diversos enfoques de la ampliación a lo largo del tiempo (por ejemplo, ajustes en el diseño, vertical, horizontal, aprovechamiento de los sistemas existentes, etc.);
  - trabajar en varios programas existentes a fin de ofrecer sinergias que respondan mejor a las necesidades complejas de las poblaciones afectadas;
  - introducir un nuevo programa temporal basado, en la medida de lo posible, en sistemas de prestación existentes, armonizado con algunos elementos y que aproveche otros (gestionados por agentes del sector de la protección social o externos).

  - Más allá del sector de la protección social, **este debe y complementar y apoyar el papel de otros sectores. En el Gobierno, en la mayoría de los casos se trata de agentes del sector de la gestión del riesgo de desastres y de protección civil, que tienen el mandato explícito de ayudar a las poblaciones afectadas por una perturbación en ciertos tipos específicos de crisis**[17] También incluye los ministerios de salud en caso de epidemia, los ministerios de defensa o interior en contextos de conflicto y desplazamiento, etc. Aparte del Gobierno, entre los agentes humanitarios se contarán las Naciones Unidas y ONG nacionales e internacionales, así como otros asociados para el desarrollo. Los sistemas de protección social existentes pueden desempeñar un papel de apoyo a estos otros sectores de las siguientes maneras:
  - mediante el uso del sistema de protección social para la prestación de asistencia gestionada por otros

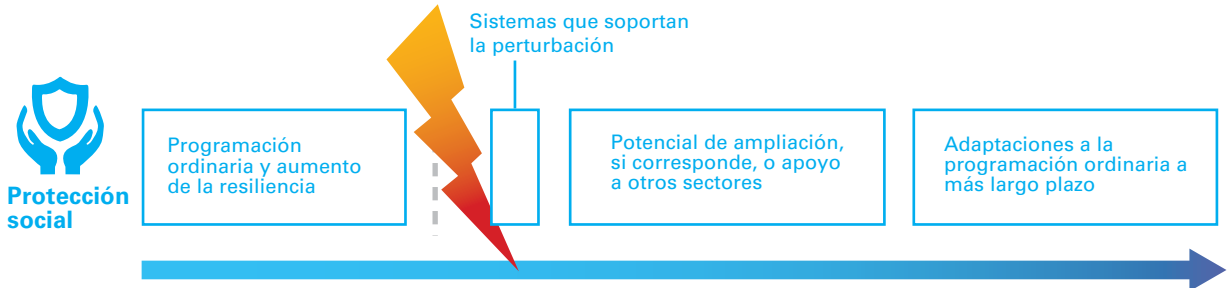


  ministerios o autoridades o por agentes humanitarios externos;
  - mediante la combinación de programas de protección social con programas ejecutados por otros sectores.

- **El papel que puede desempeñar el sector de la protección social a la hora de responder a las perturbaciones dependerá, en última instancia, de los** numerosos factores contextuales examinados en la sección 2.4 (la madurez del sistema de protección social, las prioridades y el establecimiento en el país de la gestión humanitaria y de la gestión del riesgo de desastres, la naturaleza de la perturbaciónY aspectos de la economía política más amplia), pero también del siguiente punto.

- ***La fase de la respuesta.*** Inmediatamente después

17. Teniendo en cuenta que, según el contexto del país, las autoridades que ejercen el mandato pueden o no contar con las estructuras requeridas para la prestación de asistencia.



de una perturbación, la prioridad será, por lo general, garantizar la continuidad de la prestación ordinaria de protección social. A medida que los sistemas de protección social maduran, también deben ser capaces de ajustarse o ampliarse de inmediato para responder al aumento de las necesidades. Esto debería ser cada vez más frecuente en el caso de las perturbaciones más predecibles y recurrentes, como las temporadas de escasez, sequía o inundaciones. El sistema de gestión del riesgo de desastres y los sistemas humanitarios paralelos tienden a desempeñar un importante papel a la hora de salvar vidas inmediatamente después de una crisis. No obstante, después de la fase de auxilio inmediato puede quedar un amplio margen que requiere que la protección social responda a las necesidades de supervivencia y protección.

- Una cuidadosa ***evaluación de la estrategia de respuesta (o combinación de estrategias de diversos sectores)*** que presenta más probabilidades de lograr los resultados previstos en favor de los niños y sus familias o cuidadores. Con respecto a los resultados, a la hora de preparar los sistemas para una crisis es necesario considerar, entre otros, los criterios siguientes[18]:
  - una mayor cobertura de la población después de la crisis;
  - la satisfacción de las necesidades de las poblaciones afectadas por la crisis;
  - la prestación oportuna de asistencia a las poblaciones afectadas;
  - en mantenimiento de la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas;
  - la eliminación de la duplicación de esfuerzos;
  - la predictibilidad de la financiación para los organismos ejecutores y de la asistencia a los hogares;
  - la sostenibilidad de la ayuda y los sistemas.

Estos criterios en materia de resultados se presentan en forma de tabla en el anexo 3, con objeto de ayudar a evaluar la idoneidad de las diversas opciones de respuesta (o combinación de opciones) y considerar estrategias o medidas para mitigar los efectos negativos, si los hubiera. A continuación se indican algunas opciones de respuesta a modo de ejemplo:

- Una respuesta independiente o paralela por parte del sector humanitario o de la gestión del riesgo de desastres.
- La armonización con un programa de protección social existente o futuro.
- La utilización de elementos de un programa o sistema existente (apoyarse en él o aprovecharlo).
- Una respuesta proporcionada enteramente por los programas o sistemas de protección social (a través de ajustes en el diseño, la ampliación vertical y horizontal, etc.).

Además, es importante:

- Reconocer que **no existe una receta universal**; lo que puede funcionar bien en un contexto puede ser perjudicial en otro. A lo largo de esta orientación hacemos hincapié en ciertas iniciativas que deben llevarse a cabo solo cuando resulte "pertinente y factible" (a partir de una evaluación previa).
- Considerar las **ventajas y los inconvenientes** inherentes a estos objetivos y, si es posible, hacerles frente con antelación (mediante estrategias de mitigación de riesgos); por ejemplo, la necesidad de intervenir en el momento oportuno frente a la de "seleccionar mejor los destinatarios", o la posibilidad de sobrecargar la capacidad administrativa de los sistemas de protección social existentes y socavar así la sostenibilidad a largo plazo, etc. Cualquier decisión estratégica adoptada por el UNICEF junto con el Gobierno afectará a los siete objetivos simultáneamente, y ninguna decisión normativa puede influir positivamente en todos ellos.
- Tener en cuenta que en ciertos casos se puede **priorizar** uno de estos objetivos por encima de los demás (por ejemplo, la oportunidad), pero que debe hacerse a partir de un análisis integral de las consecuencias en los demás criterios y cómo resolverlas.
- Considerar si el tipo de perturbación y el contexto dominante exige intervenciones "imparciales", "neutrales" e "independientes" que se rijan plenamente por los **principios humanitarios** (véase este breve vídeo y la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas conexas.)

18. Adaptado de O'Brien *et al.* (2018) y Comisión Europea (2019).

2.4 Enfoque basado en el contexto

Este marco general no es prescriptivo, y las medidas individuales que se adopten en cada país (para obtener más información, véase el capítulo 3) dependerán de un cuidadoso análisis del contexto y las necesidades. En particular, es importante que el personal de los equipos de política social y de emergencias evalúen los elementos descritos en la sección siguiente.

2.4.1 "Madurez" del sistema de protección social

La prestación de protección social varía ampliamente de un país a otro. En líneas generales, los países que cuentan con una combinación eficaz de programas —de la seguridad social y de transferencias sociales— y sistemas básicos están mejor situados para responder a las perturbaciones, ya que poseen y pueden aprovechar un conjunto más amplio de herramientas. A continuación se enumeran los criterios fundamentales para evaluar la "madurez" de la protección social incluidos en la herramienta del UNICEF de evaluación de la preparación del sistema de protección social (véase también la sección 3.1)[19]:

- un **liderazgo gubernamental** firme, así como **respaldo jurídico y normativo** (véase aquí la sección);
- **capacidad institucional**, apoyada por mecanismos de **coordinación** verticales y horizontales que funcionen bien (véase la sección aquí);
- **financiación** sostenible (véase la sección aquí);
- un sistema integrado de programas que ofrezcan una **cobertura elevada y equitativa** de la población y sus necesidades (véase la sección aquí);
- **sistemas administrativos establecidos** de prestación de servicios, si es posible integrados en los programas, y centrados en el usuario (véase la sección aquí); y
- sistemas sólidos para **fundamentar la toma de decisiones y mejorar la rendición de cuentas** (mecanismos de tramitación de reclamaciones, sistemas de seguimiento y evaluación, sistemas de información, etc.) (véanse las secciones pertinentes aquí y aquí).

Desde un punto de vista práctico, la madurez del sistema de protección social fundamentará:

- a mediano y largo plazo, las medidas de fortalecimiento y preparación del sistema que serán necesarias y, por consiguiente, el apoyo del UNICEF;
- a *corto plazo*, las opciones más apropiadas para responder a las perturbaciones a través del sector de protección social o en coordinación con él.

Los sistemas de protección social están en continua evolución, y las perturbaciones constituyen una oportunidad que debe aprovecharse.

Cabe destacar que la toma de decisiones no está totalmente limitada por el diseño del sistema de protección social existente y de las intervenciones que abarca. Desde una perspectiva a más largo plazo, significa que los países pueden evaluar detenidamente las limitaciones y las oportunidades inherentes a los sistemas existentes y basarse en ellos a lo largo del tiempo (Barca, 2018). Debemos recordar que muchos de los programas emblemáticos que conocemos hoy en día nacieron inicialmente como respuesta a una perturbación (o secuencia de perturbaciones) específica, acompañada de una evidente limitación del sistema existente. Así fue en el caso del Programa Benazir de Apoyo a los Ingresos de Pakistán, introducido con objeto de paliar las consecuencias del aumento de los precios de los alimentos en 2008. Se han observado patrones similares en una amplia variedad de países, entre ellos la República Dominicana, Bangladesh, la India, Indonesia, Corea, México, Colombia, Chile y Etiopía, por mencionar unos pocos. De manera similar, se han logrado grandes ampliaciones de la cobertura de los programas existentes como respuesta a una perturbación; América Latina presenta ejemplos notables de ello.

2.4.2 Prioridades y características del sector humanitario y el sector de la gestión del riesgo de desastres en el país

El papel de la protección social también dependerá de las prioridades y las características (respaldo normativo y jurídico, capacidad, financiación, etc.) de otros sectores que tienen el mandato de responder a determinados tipos de perturbaciones. En los países en los que el sector de la gestión del riesgo de desastres se encuentra muy institucionalizado y cuenta con una elevada capacidad para responder a desastres naturales, el sector de la protección social puede desempeñar un papel complementario que garantice un enfoque en la vulnerabilidad a largo plazo. Por lo general, en la respuesta humanitaria las autoridades de GRD ejercen una función de coordinación, y son los ministerios competentes (agricultura, desarrollo rural, salud, educación, etc.) quienes prestan en la práctica los servicios o la asistencia. En dichos contextos, la protección social puede desempeñar un papel más importante, por ejemplo, en la ampliación de las transferencias sociales.

2.4.3 Tipos de perturbaciones más frecuentes

Tal como queda ampliamente de manifiesto en el sector humanitario y el de la gestión del riesgo de desastres, cada tipo de perturbación requiere una estrategia de respuesta diferente. El análisis del panorama de los riesgos en un país (y de los riesgos diferenciales que amenazan a sus diversas comunidades) es fundamental. En la tabla 3 se exponen algunas de las implicaciones generales para la respuesta a las perturbaciones a través del sistema de protección social en función de un conjunto de características de la perturbación que se solapan. Cabe señalar, no obstante, que las perturbaciones pueden superponerse —por ejemplo, una sequía y un conflicto prolongado—.

19. O'Brien *et al.* (2018); Barca (2018).

Tabla 3 **Implicaciones generales para la respuesta a las perturbaciones a través del sistema de protección social en función de las principales características de la perturbación.**

	Características de la perturbación	Implicaciones generales para la respuesta a las perturbaciones a través del sistema de protección social en función de las principales características de la perturbación
Aparición	Aparición súbita[20]	• Es probable que también afecte a personas que no son pobres (las cuales no suelen estar incluidas en los programas o registros existentes) • Puede causar desplazamientos generalizados (portabilidad de las prestaciones), la separación del grupo familiar y la pérdida de documentos importantes (necesidad de un ejercicio de revalidación) • Es probable que afecte considerablemente las circunstancias materiales o los activos del hogar, en particular el capital humano
	Evolución lenta[21]	• Marcado solapamiento de la pobreza crónica y la vulnerabilidad a la perturbación (superposición de los riesgos en el análisis de la pobreza infantil) • El detonante de la respuesta puede ser menos obvio y más político (situaciones que van empeorando gradualmente), lo que puede retrasar la respuesta; los sistemas de alerta temprana son particularmente pertinentes en este caso. • Menos "visible" y, con frecuencia, con escasa financiación humanitaria
Recurrencia (ligada también a la predictibilidad)	Recurrente o prolongada	• Gran potencial de fortalecimiento de los sistemas y medidas de preparación (compensación de los costos administrativos) • Marcado solapamiento de la pobreza crónica y la vulnerabilidad a la perturbación • Gran potencial para presupuestar imprevistos y la financiación de los riesgos • Sólida justificación para el desarrollo de la resiliencia a largo plazo y el establecimiento de vínculos entre servicios • Importancia de la coordinación con agentes humanitarios en el país
	Ocasional	• *A la inversa de las consideraciones anteriores relativas a las perturbaciones recurrentes*
Tipo de perturbación	Estacional	• *Véanse las consideraciones relativas a las perturbaciones recurrentes*
	Económica	• Conviene hacerles frente mediante una ampliación de los programas permanente en lugar de temporal (incremento del número de casos para responder a las crecientes necesidades) • La seguridad social puede desempeñar un papel más importante
	Amenaza natural	• Más "visible"; con frecuencia se recibe más financiación que en el caso de perturbaciones súbitas. • Los sistemas de alerta temprana están diseñados para activarse sobre todo ante amenazas naturales • Potencial para seleccionar los destinatarios de los programas existentes teniendo en cuenta los factores climáticos • Es probable que afecte considerablemente las circunstancias materiales o los activos del hogar
	Conflicto	• Es probable que afecte ampliamente a personas que no son pobres (las cuales no suelen estar incluidas en los programas o registros existentes) • Es probable que cause desplazamientos generalizados (desplazados internos y refugiados) y la separación del grupo familiar (necesidad de revalidación, etc.) • Es probable que afecte considerablemente las circunstancias materiales o los activos del hogar • *Implicaciones específicas para los Estados afectados por conflictos* ○ Pueden surgir nuevas formas de vulnerabilidad (discapacidad, vulnerabilidades relacionadas con el género o la salud) que requieran cambios en los criterios de selección o la introducción de nuevos programas

20. Su detonante es un evento peligroso que surge rápidamente y, a menudo, de forma inesperada, por ejemplo, terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones súbitas, fallo grave de las infraestructuras, etc.
21. Una perturbación que emerge gradualmente con el tiempo, por ejemplo, sequías, desertificación, aumento del nivel del mar, enfermedad epidémica.

	Características de la perturbación	Implicaciones generales para la respuesta a las perturbaciones a través del sistema de protección social en función de las principales características de la perturbación
Tipo de perturbación	Conflicto	○ Acceso más complejo a los datos y sistemas existentes (en parte debido a la falta de confianza y el posible colapso del sistema de protección social subyacente) ○ Posibles problemas de seguridad y protección y socavamiento de los principios humanitarios; por tanto, requiere una respuesta imparcial, neutral o independiente. ○ Importancia de la portabilidad de las prestaciones para poder apoyar a las personas que se desplazan. • *Implicaciones específicas para los países de acogida, los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes:* ○ Es posible que no existan disposiciones normativas y jurídicas que permitan extender la protección social a los no ciudadanos, lo que aumenta la exposición de las mujeres y los niños al riesgo ○ Los sistemas existentes en los países de acogida carecen de datos sobre los refugiados, los migrantes y los extranjeros (necesidad de acuerdos transfronterizos, documentos de identidad, etc.) ○ Problemas relacionados con la igualdad de trato a las comunidades de acogida ○ Problemas complejos relacionados con la economía política y la financiación • Implicaciones específicas para los desplazados internos: ○ Posibles problemas de seguridad y protección (como se señaló anteriormente)
	Pandemia	• Más "visible"; con frecuencia se recibe más financiación • Es probable que afecte ampliamente tanto a las personas pobres como a las que no lo son, y que aumente la carga de cuidados para las mujeres • Pueden surgir nuevas vulnerabilidades relacionadas con la capacidad y las oportunidades laborales temporales o a más largo plazo • Es posible que el acceso a los servicios se encuentre restringido por motivos sociales o financieros

Fuente: Se basa en Barca y Beazley (2019).

2.4.4 La economía política más amplia y los "prerrequisitos"

Las cuestiones relativas a la economía política más amplia se encuentran, sin duda, en el núcleo de lo que puede o no lograrse en el país en materia de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.

- Liderazgo y compromiso del Gobierno El Gobierno desempeña un papel central en el establecimiento y el fortalecimiento de una protección social capaz de dar respuesta a las perturbaciones. El ministerio o departamento responsable de la protección social es, por tanto, la parte interesada más importante en este proceso. Su compromiso y liderazgo es uno de los principios que fundamentan cualquier iniciativa en materia de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones, así como uno de sus prerrequisitos. Dado que el UNICEF ya colabora en numerosos países con este ministerio en el fortalecimiento del sistema de protección social, el diálogo sobre la protección social capaz de responder a las perturbaciones probablemente no resultará problemático en muchos contextos. No obstante, debido a que la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones involucra también a otros ministerios (gestión del riesgo de desastres, planificación, finanzas, ministerios sectoriales, etc.), es importante que entre los ministerios interesados más pertinentes exista un acuerdo general acerca de estas funciones y responsabilidades (véase también el apartado 3.1). También es fundamental conocer el interés y el compromiso gubernamental en lo relativo a aprovechar la protección social para responder a crisis.
- Compromiso a largo plazo. El apoyo a los Gobiernos para establecer y fortalecer sistemas de protección social capaces de responder a las perturbaciones es un proceso iterativo y gradual que requiere que todas las partes interesadas se comprometan a largo plazo a apoyar a los ministerios pertinentes (por lo general, una combinación de los ministerios de bienestar social, gestión del riesgo de desastres y finanzas). Según el contexto del país, este proceso puede abarcar varios años, por lo que es necesaria una adecuada asignación de recursos (por ejemplo, horas de trabajo, costos, etc.)
- Una perspectiva complementaria guiada por una aspiración común. Dado que cada asociado aporta un valor específico al proceso (en función de su mandato, sus principales esferas de conocimientos, y su experiencia y sus redes en el país), la coordinación es fundamental para que todo el apoyo proporcionado al Gobierno complemente y esté en consonancia con un plan de acción o aspiración común definidos por el mismo. Para el UNICEF, esto significará trabajar junto a otros asociados para el desarrollo en aras de un objetivo común, aprovechando los puntos fuertes de cada organización en el plano nacional.

2.5 En resumen

La labor del Fondo en materia de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones está directamente relacionada con las esferas de acción 9 y 10 del Marco de Protección Social, y contribuye al logro del grupo de objetivos 5 del el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021. Esto se resume en la figura 3.

> ***Grupo de objetivos 5.*** *Cada niño tiene una oportunidad equitativa en la vida (Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021)*

Por consiguiente, el marco del UNICEF para una protección social capaz de responder a las perturbaciones tiene por objeto contribuir a las iniciativas dirigidas a aumentar la capacidad de las familias y los cuidadores afectados por perturbaciones de acceder a los bienes y servicios esenciales para el bienestar de los niños. Se pretende lograr este resultado a través del apoyo a los programas de transferencias en efectivo, entre otras cosas. El aumento de la cobertura de las transferencias en efectivo de manera que lleguen a un mayor número de niños y niñas constituye, por tanto, un resultado intermedio y está en consonancia con el indicador de resultados 5.4 del Plan Estratégico para 2018-2021.

En tiempos de crisis, estos programas pueden ayudar a las familias y los cuidadores a satisfacer las diversas necesidades de los niños y mantener el desarrollo de su capital humano. Para lograr ese objetivo, situado en el núcleo de la esfera de acción 9 del Marco de Protección Social, se requiere preparar con antelación el sistema de protección social. El fortalecimiento de los sistemas de protección social, además de incrementar el número de países con programas nacionales de transferencias de efectivo preparados para responder de manera adecuada a las crisis, constituye el producto intermedio y está en consonancia con los indicadores de productos 5.b.1 y 5.b.2 del Plan Estratégico para 2018-2021. Si bien la esfera de acción 10 contribuye directamente al logro del resultado intermedio, también refuerza las iniciativas relacionadas con la esfera de acción 9 a través de la consolidación del aprendizaje. Al mismo tiempo, contribuye parcialmente al producto intermedio al integrar el fortalecimiento de los sistemas en el diseño y la puesta en práctica de las transferencias de efectivo con fines humanitarios.

Figura 3 **Marco del UNICEF para una protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.**

Asegurarse de que, al responder a las perturbaciones a través de la protección social, se adopta una perspectiva centrada en los niños

La "adecuación a los niños" de los sistemas de protección social capaces de responder a las perturbaciones puede aumentarse mediante la integración de medidas que hagan frente directamente a los obstáculos a los que se enfrentan los niños en tiempos de crisis o que apoyen indirectamente la consecución de los derechos de los niños, por ejemplo:

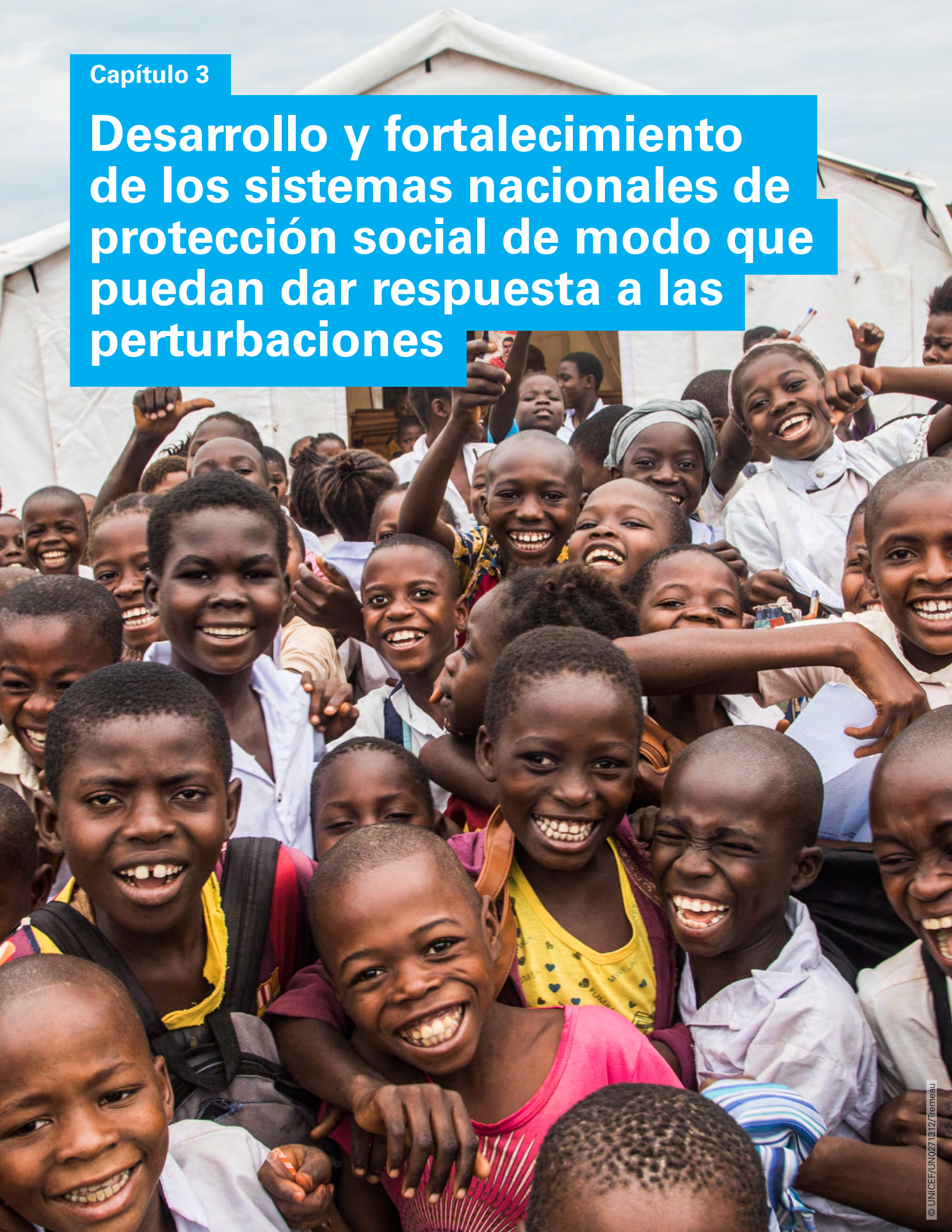
- Intervenir con la mayor prontitud posible cuando los niños están expuestos a riesgos, a fin de prevenir un daño o deterioro irreparable.
- Emplear un diseño que garantice a los padres o cuidadores la continuidad de la atención a los niños y permita el acceso a los servicios, en especial de salud y nutrición, en tiempos de crisis.
- Establecer una programación holística y vínculos entre las intervenciones, en favor del interés superior de los niños.
- Procurar que el valor de la transferencia tenga en cuenta las necesidades específicas de los niños en situaciones de emergencia, así como los costos de oportunidad que conlleva la adopción de estrategias de supervivencia negativas, como el matrimonio precoz y el trabajo infantil.
- Sistemas de prestación que tengan en cuenta las vulnerabilidades y los riesgos específicamente relacionados con la edad y el género de los niños y que adopten medidas especiales para llegar a los niños particularmente vulnerables y excluidos, como los niños sin cuidados parentales y los niños marginados en su familia o su comunidad por razones de género, discapacidad, etnia, VIH/sida u otros factores.

Véase también la declaración conjunta sobre protección social con consideración de las necesidades de los niños

© UNICEF/UNI104925/Holmes

Capítulo 3

Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social de modo que puedan dar respuesta a las perturbaciones



© UNICEF/UN0271312/Tremeau

Este capítulo de la orientación se centra en el "cómo", y plasma el aprendizaje obtenido de un amplio conjunto de pruebas que demuestran que la protección social ha estado desempeñando un papel más importante a la hora de hacer frente a perturbaciones covariables. Se relaciona directamente con la esfera de acción 9 del Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF y, como tal, constituye una articulación de las iniciativas requeridas en esa dirección. La presente orientación se tratará como un documento vivo que se irá actualizando conforme surjan nuevas pruebas a partir de la experiencia en los países del UNICEF y sus asociados para el desarrollo.

La orientación presentada en esta sección describe formas de apoyar el establecimiento de una protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones, principalmente a través de la mejora de la preparación sistémica y operacional. No se trata de una lista prescriptiva o exhaustiva de intervenciones. Su selección y secuenciación dependerá del contexto del país y de las oportunidades que existen para intervenir.

El capítulo se estructura en tres secciones, a saber:

- La sección 3.1 constituye el núcleo del presente documento; se organiza a lo largo de las cuatro dimensiones del *Marco Programático de Protección Social del UNICEF* (véanse también la figura 4 y la tabla 3), en relación con las cuales se sugieren ámbitos de intervención, así como actividades, para incorporar mejor el enfoque en los riesgos, los factores de estrés, las perturbaciones y la fragilidad en la labor de fortalecimiento de los sistemas ordinarios de protección social.

- La sección 3.2 es una breve presentación de las intervenciones en materia de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en el marco del ciclo de un *programa humanitario (perturbación)*; a los lectores puede resultarles de utilidad para comunicar u organizar su trabajo. Se organiza en torno a la preparación, la alerta y el socorro tempranos, la respuesta temprana, la respuesta a mediano plazo y la recuperación a más largo plazo.

- La sección 3.3 presenta ideas sobre *estrategias prácticas que el UNICEF y sus asociados pueden adoptar en los países* en apoyo del fortalecimiento de los sistemas: la prestación de asistencia técnica, el diseño o la puesta, y el diseño de transferencias de efectivo con fines humanitarios armonizadas o el apoyo a ellas.

3.1. La protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en los cuatro componentes del sistema de protección social

Como se indicó en lasección 2.3, el Marco de Protección Social del UNICEF se organiza en torno a cuatro círculos concéntricos que integran la "capacidad de respuesta a las perturbaciones" como una dimensión transversal. En la tabla 4 se presenta un resumen de las intervenciones correspondientes a la esfera de acción 9 y esta sección.

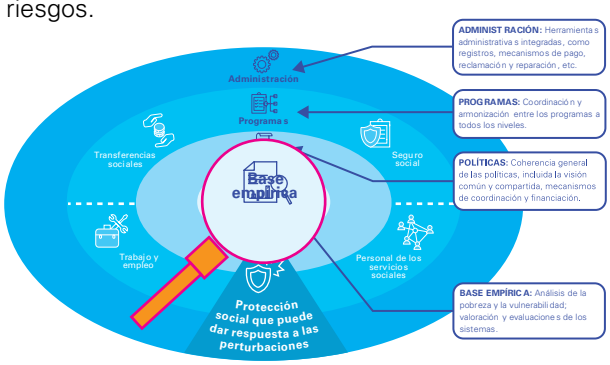
Tabla 4 Resumen de los principales ámbitos de intervención en relación con la esfera de acción 9 (Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social de modo que puedan dar respuesta a las perturbaciones).

Componentes de la esfera de acción 9	Subtemas en los que intervenir en virtud de la esfera de acción 9	Ámbito de intervención
A. Base empírica y análisis	***Mayor conocimiento de los riesgos***	Familiarizarse con el perfil de riesgo del país, aprovechando la información y los conocimientos técnicos con los que cuentan los compañeros de sector humanitario y de la gestión del riesgo de desastres
	Incorporar mejor el riesgo en las evaluaciones (a fin de fundamentar la planificación y la programación)	Incorporar más pruebas sobre el riesgo y la vulnerabilidad en el análisis de la pobreza infantil, las evaluaciones de los sistemas, las evaluaciones del impacto, el seguimiento y la evaluación, el aprendizaje y los ejercicios de cálculo de costos, a fin de fundamentar la planificación y la programación.

Componentes de la esfera de acción 9	Subtemas en los que intervenir en virtud de la esfera de acción 9	Ámbito de intervención
B. Política, estrategia, legislación, coordinación y financiación	***Políticas, estrategias y legislación***	Fortalecer las políticas, las estrategias o la legislación con objeto de proporcionar un marco propicio para que la protección social apoye las necesidades de los niños vulnerables a las perturbaciones y afectados por ellas
	Coordinación	Fortalecer los mecanismos de coordinación con miras a aumentar la eficiencia y la eficacia de la respuesta general entre los agentes pertinentes en tiempos de crisis, así de como la programación a largo plazo
	Financiación	Elaborar una estrategia de financiación que a) asegure la continuidad de la prestación de servicios de protección social después de una perturbación; b) pueda ampliarse para responder a un mayor número de casos o a nuevas necesidades (a través de programas nuevos o existentes); y c) fomente, a largo plazo, el fortalecimiento de los sistemas y el desarrollo de la resiliencia.
C. Características de los programas y de su diseño	***Tipos de intervenciones, sus objetivos y vínculos entre ellas***	Examinar y fortalecer los elementos del diseño del programa ordinario de protección social de modo que pueda hacer frente a los riesgos, las perturbaciones y los factores de estrés a los que suelen enfrentarse los países
	Diseño de la selección de beneficiarios y la cobertura consiguiente	
	Tipo o modalidad, nivel (monto), frecuencia y duración de la transferencia	
D. Sistemas de administración y prestación	***Comunicaciones***	Examinar y fortalecer los sistemas ordinarios de prestación de programas a fin de permitir: a) la continuidad de la prestación de servicios; y b) la posibilidad de adaptación y ampliación en respuesta a las perturbaciones
	Registro e inscripción	
	Sistemas de pago	
	Sistemas de información	
	Gestión de casos, reclamaciones y protección	

3.1.1 Base empírica y análisis

El Marco de Protección Social establece que "una sólida base empírica es el fundamento necesario de todos los elementos de un sistema de protección social, en particular en un mundo que está cambiando rápidamente debido a la urbanización, la migración, los desplazamientos y el cambio climático"[22].En esta subsección de la orientación se analiza cómo integrar mejor el enfoque en los riesgos y las perturbaciones en las actividades ordinarias. Para ello, en primer lugar definimos qué significa entender mejor el riesgo, y a continuación sugerimos maneras de lograr que la planificación y la programación se fundamente en los riesgos.



22. UNICEF (2019)

Mayor conocimiento de los riesgos

Ámbito de intervención: Familiarizarse con el perfil de riesgo del país, aprovechando la información y los conocimientos técnicos con los que cuentan el sector humanitario y el de la gestión del riesgo de desastres.

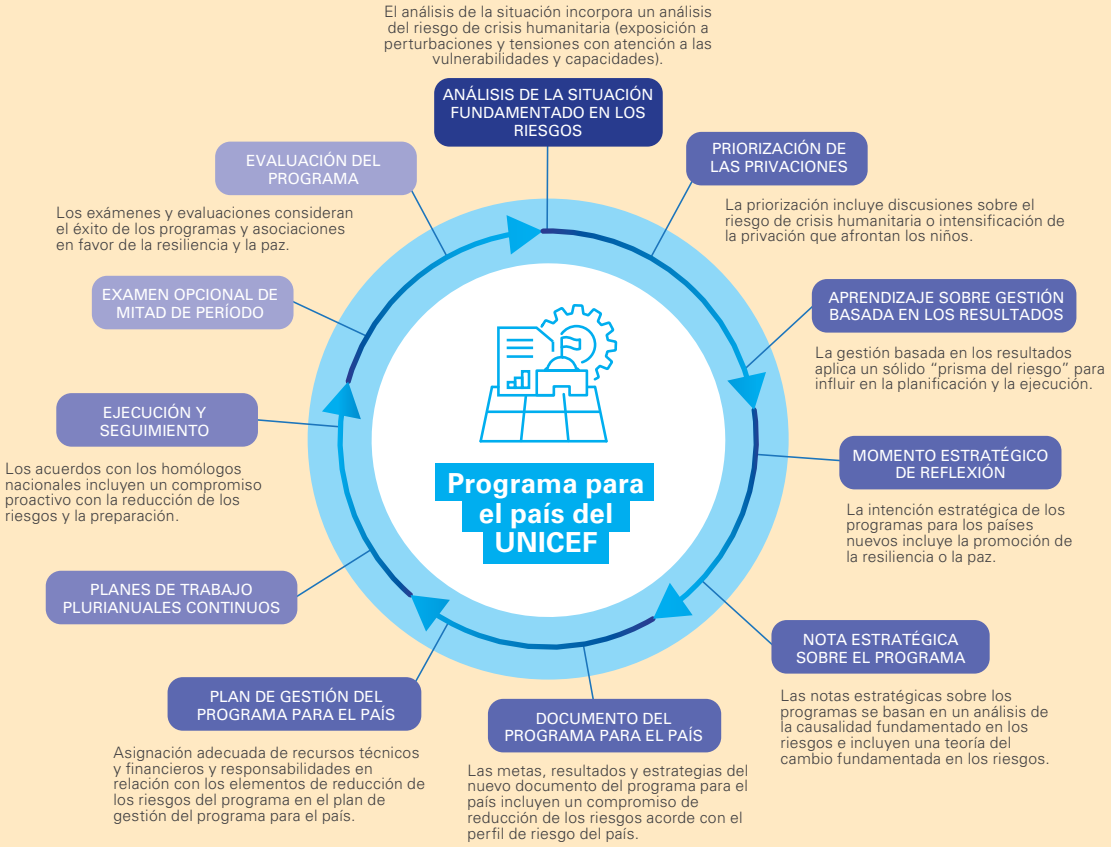
Como primer paso, es fundamental familiarizarse con los conceptos y el análisis del sector humanitario y el de la GRD, e integrar mejor esta base empírica en la planificación de la protección social en cada etapa del ciclo de programación del país. Ello entraña, entre otras, establecer contactos con las partes interesadas pertinentes para asegurarse de que las evaluaciones del riesgo llevadas a cabo en los países no se centran simplemente en los daños a las infraestructuras y los sectores productivos. Para el UNICEF, implica trabajar en equipo con otros asociados para el desarrollo y con los compañeros de los equipos de política social, reducción del riesgo de desastres o emergencias con miras a asegurarse de que las herramientas y metodologías utilizadas para el mapeo y la evaluación de los riesgos en el país —como la evaluación de las necesidades después de desastres— incluyen el impacto en el desarrollo del capital humano y que, a la hora de definir la vulnerabilidad y la resiliencia, adoptan una perspectiva de género con consideración de las necesidades de los niños.

Al mismo tiempo, es igualmente fundamental que los compañeros del equipo de política social en el país trabajen en estrecha colaboración con el equipo de emergencias o el coordinador y con compañeros de otros sectores (salud, nutrición, educación, WASH, etc.), así como con otras partes interesadas que quizá ya estén realizando dicho análisis.

La orientación sobre la programación fundamentada en los riesgos y la Plataforma de Preparación para Emergencias aportan información sobre la manera en que puede utilizarse la información existente para fundamentar los procesos nacionales de planificación y preparación para emergencias.

El enfoque en el riesgo puede integrarse en diferentes etapas del ciclo del UNICEF en el país, como se muestra en la figura 4. En general, para el personal del UNICEF que trabaja en el ámbito de la programación fundamentada en los riesgos el principal punto de partida deben ser los escenarios de riesgo y los planes de respuesta anticipados que cada país habrá publicado en la Plataforma de Preparación para Emergencias.

Figura 4 **La protección social a lo largo del ciclo vital**



Fuente: GRIP, 2019

Información u orientaciones útiles:

- Para conocer el enfoque del UNICEF:
  - Orientación del UNICEF sobre la programación fundamentada en los riesgos (GRIP) —integrada en los análisis nacionales de la situación—, en especial las secciones sobre el riesgo, la resiliencia y la vinculación entre la programación humanitaria y la programación para el desarrollo. Véanse también los vídeos complementarios y la serie de tres partes: parte 1, parte 2 y parte 3.
  - La Plataforma de Preparación para Emergencias y la Nota orientativa sobre preparación para la respuesta de emergencia en el UNICEF.
  - "Inclusión de la respuesta humanitaria y el desarrollo: marco programático para contextos frágiles".
  - El sitio de SharePoint del equipo de Riesgo, Resiliencia, Fragilidad y Consolidación de la Paz.
- Para conocer mejor el impacto de perturbaciones pasadas y las posibles necesidades:
  - La evaluación del país de las necesidades posdesastre. Ténganse también en cuenta las orientaciones para llevar a cabo evaluaciones de necesidades posdesastre y elaborar planes de recuperación del empleo, los medios de vida y la protección social.
  - Los planes de respuesta humanitaria y los resúmenes de las necesidades humanitarias del país.
  - La evaluación multisectorial de las necesidades producida por Reach.
- Para conocer mejor el perfil de riesgo de un país, véase el anexo 4, en el que se indica un amplio conjunto de recursos.

Incorporar mejor el riesgo en las evaluaciones a fin de fundamentar la planificación y la programación

Ámbito de intervención: Incorporar pruebas sobre el riesgo y la vulnerabilidad a las crisis en el análisis de la pobreza infantil, las evaluaciones de los sistemas, las evaluaciones del impacto, el seguimiento y la evaluación, el aprendizaje y los ejercicios de cálculo de costos, a fin de fundamentar la planificación y la programación

En la práctica, esto significa apoyar el fortalecimiento del sistema público de protección social mediante:

1. **La incorporación de un enfoque en las poblaciones vulnerables a las perturbaciones al analizar la pobreza infantil multidimensional.** Las pruebas sugieren que la pobreza guarda una relación causa-efecto con la exposición a perturbaciones covariables. Aunque los pobres solo sufran una pequeña parte de las pérdidas económicas medibles (por ejemplo, activos), resultan desproporcionadamente afectados en una amplia variedad de otras dimensiones[23].Se ha demostrado que otras vulnerabilidades sociales, relacionadas con la edad, el género, la etnia, la orientación sexual, etc., también influyen en la manera en que las perturbaciones afectan a las personas y los hogares. El UNICEF ha contribuido en gran medida al avance de la medición de la pobreza y la privación infantil multidimensional a través de, por ejemplo, el Análisis de Privaciones Múltiples Simultáneas. Los datos sobre la exposición de los niños y sus familias a una serie de perturbaciones y tensiones, así como sobre sus mecanismos de adaptación, pueden profundizar el análisis ordinario de la pobreza infantil. Esto puede resultar útil al diseñar y fortalecer los programas de protección social, así como a la hora de dotarlos de recursos.

Medidas **prioritarias** que deben considerarse:

- Incorporar indicadores de la vulnerabilidad a las perturbaciones en las encuestas ordinarias y en las actividades de seguimiento y evaluación del UNICEF, por ejemplo, módulos sobre las perturbaciones y las estrategias de adaptación.
- Llevar a cabo análisis específicos del país con objeto de comprender mejor las intersecciones entre la pobreza monetaria, las privaciones multidimensionales y la vulnerabilidad a perturbaciones covariables (de diferente naturaleza y frecuencia o recurrencia).

Recuadro 2.
Estudio de caso: Análisis de Privaciones Múltiples Simultáneas en Mozambique con un enfoque en perturbaciones relacionadas con el clima.

A partir de datos de la encuesta sobre el presupuesto de los hogares de Mozambique de 2014-2015, el Análisis de Privaciones Múltiples Simultáneas relativo a Mozambique incluye una sección sobre las perturbaciones relacionadas con el clima, y concluye que "existe una correlación directa entre las perturbaciones que afectan al hogar y la pobreza multidimensional: los niños de familias afectadas por perturbaciones meteorológicas tienen más probabilidades de ser pobres, padecer privaciones, o ambas cosas". Se empleó "información comunicada por los entrevistados acerca de las calamidades naturales experimentadas por el hogar durante el año pasado".

Fuente: "Pobreza infantil en Mozambique: Análisis de Privaciones Múltiples Simultáneas" (Oficina de Investigaciones de UNICEF - Innocenti, 2019).

- Superponer datos de diversas fuentes (por ejemplo, usando unidades geográficas de análisis) a fin de captar las dimensiones del "riesgo o peligro" de la pobreza al realizar evaluaciones multidimensionales ordinarias de la pobreza.
- En contextos en los que se presentan perturbaciones periódicas y predecibles, elaborar y consolidar

23. Hallegatte *et al.* (2017).

calendarios estacionales del distrito (con objeto de comprender las perturbaciones a pequeñísima escala, no solo en el plano nacional y provincial) y emplearlos en apoyo de la evaluación de la pobreza infantil multidimensional en las zonas afectadas.

- Aprender de las mejores prácticas empleadas en países en los que se han llevado a cabo análisis similares, a través de, por ejemplo, foros regionales de aprendizaje o de la creación de orientaciones metodológicas.

2. **Incorporar un enfoque en la "preparación para perturbaciones" en las evaluaciones ordinarias del sistema.** Como se señaló en el capítulo 2, la "madurez" de los sistemas de protección social existentes en el país influye en el grado en que los programas en curso (de transferencia de efectivo u otros) y sus sistemas de prestación pueden aprovecharse para la preparación y la respuesta frente a perturbaciones. En numerosos contextos, estos no son resilientes a las perturbaciones y carecen de capacidad para asimilar las ampliaciones exigidas por una perturbación (por este motivo, la presente orientación se centra extensamente en el fortalecimiento de los sistemas).

Al realizar evaluaciones sistémicas ordinarias del sector de la protección social y análisis nacionales de la situación, es importante que estas presten especial atención a la capacidad del sistema de protección social de responder a las perturbaciones. La **herramienta del UNICEF de evaluación de la preparación del sistema de protección social** puede ayudar a detectar las lagunas y las oportunidades de fortalecer la capacidad del sistema existente de responder a las perturbaciones. En la norma mínima de preparación 5 del UNICEF también se refleja una breve "instantánea" enfocada en el potencial de las transferencias de efectivo con fines humanitarios para potenciar los programas de transferencia de efectivo existentes en la norma mínimas de preparación 5 del UNICEF (véase el anexo 7).

Recuadro 3.
Herramienta del UNICEF de evaluación de la preparación del sistema de protección social.

La herramienta tiene cuatro objetivos principales:

i. Evaluar la viabilidad política, técnica, operacional y financiera, o "preparación", del sistema de protección social en general y de los programas nacionales de transferencias de efectivo en particular (y, posiblemente, si procede en función del contexto, los programas de efectivo por trabajo) a fin de proporcionar asistencia en efectivo a las personas afectadas por perturbaciones y desastres.
ii. Identificar oportunidades para establecer vínculos con estrategias sectoriales del UNICEF o para establecer o apoyar un modelo "efectivo plus" en situaciones de emergencia junto con transferencias sociales.
iii. Evaluar la capacidad o "preparación" de la oficina del UNICEF en el país para apoyar dichas intervenciones.
iv. Identificar y comparar las posibilidades de usar estos programas para satisfacer necesidades durante una perturbación o desastre, así como el papel del UNICEF.

De conformidad con el Marco de Protección Social, la herramienta incluye seis secciones principales centradas en: a) un mapeo genérico de la protección social, incluidos los agentes; b) los datos (pobreza, vulnerabilidad, riesgo); c) la preparación de la política, la legislación y la financiación de protección social; d) la preparación del diseño de los programas de transferencia de efectivo; e) la preparación de los sistemas administrativos de protección social; y f) la preparación del UNICEF.

Información u orientaciones útiles:

- **Sobre el enfoque del UNICEF:**
  - Herramienta del UNICEF de evaluación de la preparación del sistema de protección social y guía para el usuario
  - Norma mínima de preparación 5 del UNICEF en la Plataforma de Preparación para Emergencias (véase el anexo 7)
- **Orientaciones para la evaluación de sistemas de protección social:**
  - El instrumento de diagnóstico de base (CODI) del conjunto de herramientas ISPA (Evaluaciones Interinstitucionales de la Protección Social).
- **Otras orientaciones para evaluar la preparación de la protección social para responder a perturbaciones:**
  - "Conjunto de herramientas de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones. Evaluación del uso de la protección social al hacer frente a las perturbaciones a gran escala".
  - Kukrety (2016), El trabajo con redes de seguridad en efectivo en contextos humanitarios. Nota orientativa para profesionales del sector humanitario.

3. **Reunir una base empírica sobre el uso de la protección social en situaciones de emergencia a través de evaluaciones del impacto, el seguimiento y la evaluación, y el aprendizaje.** Si bien el número de estudios de caso y análisis sobre la amplia cuestión de la protección social capaz de responder a las perturbaciones ha estado aumentando rápidamente (véase el anexo 5), aún existen importantes lagunas en los datos sobre el tema, en especial en el caso de contextos de fragilidad y desplazamiento forzado. También faltan pruebas sobre la oportunidad y la rentabilidad de los sistemas de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones. Por tanto, es importante que el UNICEF, junto con otros agentes, siga invirtiendo recursos en estudios de alta calidad, evaluaciones del impacto, seguimiento y evaluación y oportunidades de aprendizaje a fin de generar la base empírica necesaria para mejorar la calidad de las políticas, promover una mejor programación y defender la inversión ante los Gobiernos. (UNICEF et al., 2017). **Medidas** prioritarias que deben considerarse:

- Elaborar una agenda de investigación basada en las lagunas y las oportunidades detectadas. Algunas de ellas se enumeran en el paquete de orientación sobre la protección social en el nexo entre la labor humanitaria y de desarrollo (SPaN).
- Asignar los recursos adecuados para la generación de pruebas, el seguimiento y la evaluación y el aprendizaje en planes anuales.
- Elaborar un marco de seguimiento y evaluación basado en indicadores sólidos y apropiados para esta cuestión (véase, por ejemplo, el conjunto de herramientas de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones, sección D8).
- Colaborar con el Gobierno, los asociados para el desarrollo y las instituciones de investigación a fin de llevar a cabo estudios pertinentes y eventos de aprendizaje.
- Emplear las pruebas para planificar y programar y, a la vez, acrecentar la base empírica mundial.

4. **Incorporar un enfoque en las perturbaciones en los ejercicios ordinarios de cálculo de costos, a fin de conocer y prever el posible costo de la respuesta con antelación**(véase también la sección Financiación). Estimar el impacto probable de las perturbaciones en una población determinada y la asignación financiera necesaria para apoyar una posible ampliación en diversos escenarios puede contribuir a determinar la escala y la financiación requerida, así como a respaldar estrategias de financiación de la reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, el costo de una respuesta a través del sector de la protección social podría calcularse como sigue[24]:

Costo de la respuesta = [cobertura prevista (por ejemplo, a partir de datos procedentes de perturbaciones anteriores) x costo unitario de la prestación o transferencia x duración] + costos administrativos

En países que sufren perturbaciones periódicas y predecibles —por ejemplo, sequías anuales— estos ejercicios de cálculo de costos pueden acompañarse de un "marco de ampliación", basado en activadores predecibles y objetivos relacionados con los sistemas de alerta temprana, como se indica en el recuadro 4.

Información u orientaciones útiles:

- **Recursos del UNICEF:**
  - Los compromisos básicos para la infancia; véase el anexo 6
  - La investigación de The Transfer Project y el trabajo de la Oficina de Investigaciones de UNICEF - Innocenti sobre entornos humanitarios, por ejemplo.
- **Recursos sobre seguimiento y evaluación de la protección social:**
  - Las esferas principales 7 y 16 del CODI de ISPA
  - El documento conceptual de la Unión Europea sobre indicadores para medir el desempeño de la protección social.
- **Recursos sobre seguimiento y evaluación de la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones:**
  - Conjunto de herramientas de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones, sección D8.

24. Maher *et al.* (2018); SPaN (2019f).

Recuadro 4.
Estudio de caso: Marco de ampliación y cálculo de costos de Kenya

El Programa de Redes de Protección Social contra el Hambre de Kenya es un programa nacional de transferencias de efectivo claramente centrado en las respuestas de emergencia y con activadores claros. Su marco de ampliación (véase la figura 5) proporciona información acerca de quién participa en él en épocas normales y a quién beneficiará en una situación de desastre (monto, frecuencia y duración). A partir de este cálculo anticipado de los costos, el programa se respalda con una póliza de seguros indexada y puede contar con el compromiso del donante (DFID).

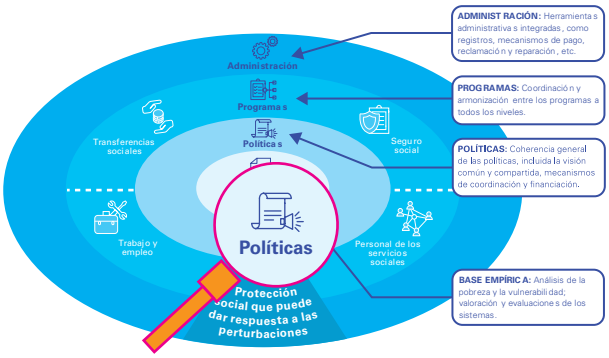
Figura 5: Marco de ampliación del Programa de Redes de Protección Social contra el Hambre 2016.

Ubicación	Activador: Índice del estado de la vegetación (VCI)		Fase de sequía equivalente	Cobertura máxima de hogares que reciben transferencias en efectivo	Monto de la transferencia	Frecuencia	Duración de la transferencia
Subcondado	**≥ 50 y entre 35 y 50**	Húmedo o ausencia de sequía	1 Normal	Hogares cubiertos habitualmente por el Programa de Redes de Protección Social contra el Hambre	Pago estándar (5.400 KES)	Cada 2 meses	En curso
	Entre 20 y 35	Sequía moderada	2 Alerta	Hogares cubiertos habitualmente por el Programa de Redes de Protección Social contra el Hambre	Pago estándar	Cada 2 meses	En curso
	Entre 10 y 20	Sequía grave	3 Alarma	Hogares cubiertos habitualmente por el Programa de Redes de Protección Social contra el Hambre	Pago estándar	Cada 2 meses	En curso
				Otros hogares además de los cubiertos habitualmente, hasta un 50% de cobertura en cada subcondado	Pago de emergencia (2.700 KES)	Cada mes	Todos los meses en que el VCI indique sequía grave
	< 10	Sequía extrema	4 Emergencia	Hogares cubiertos habitualmente por el Programa de Redes de Protección Social contra el Hambre	Pago estándar	Cada 2 meses	En curso
				Otros hogares además de los cubiertos habitualmente, hasta un 75% de cobertura en cada subcondado	Pago de emergencia (2.550 KES)	Cada mes	Todos los meses en que el VCI indique sequía extrema

Fuente: Fitzgibbon (2016); Comisión Europea (2019f); sitio web del Programa de Redes de Protección Social contra el Hambre

3.1.2 Marco normativo e institucional

En esta sección examinamos el fortalecimiento y la preparación de los sistemas en el plano normativo e institucional, con especial atención a la superposición de funciones de i) las políticas, las estrategias y la legislación; ii) la coordinación; y iii) la financiación.



Mayor conocimiento de los riesgos

Ámbito de intervención: Fortalecer las políticas, las estrategias o la legislación con objeto de proporcionar un marco propicio para que la protección social apoye las necesidades de los niños vulnerables a las perturbaciones y afectados por ellas

Los marcos jurídicos y normativos nacionales representan las declaraciones de intenciones y las prioridades sectoriales de los Gobiernos. Proporcionan a las instituciones públicas la autoridad jurídica necesaria para

desempeñar sus tareas y responsabilidades. Si se aspira a que la protección social forme parte de la respuesta a las perturbaciones (naturales o antropogénicas), esto debe reflejarse en las declaraciones de intenciones oficiales[25].

Las **medidas** clave de apoyo dependerán del contexto del país; entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

1. El examen de las políticas, las estrategias y la legislación en materia de protección social desde la perspectiva de los riesgos detectados.

- Evaluación con base empírica y diálogo con los asociados gubernamentales, en base a las esferas siguientes (véase también la sección Base empírica y análisis):
  - el mapeo de los riesgos o perturbaciones en el país, su situación geográfica y su relación con la pobreza multidimensional (de los niños y sus familias);
  - la evaluación de la madurez del sistema de protección social y los objetivos o funciones actuales de cara a la preparación y la respuesta frente a perturbaciones.

- Utilizar este análisis para detectar lagunas y oportunidades en la política o la estrategia en lo relativo a:
  - la función de los programas de protección social existentes y, en especial, de las transferencias en efectivo (véase también la sección 3.13);
  - el papel que pueden desempeñar los programas de emergencia *ad hoc* a través del sector de la protección social;
  - las complementariedades y sinergias con el sector de la gestión del riesgo de desastres y el sector humanitario (cómo pueden aprovecharse los programas o sistemas de protección social para la respuesta a través de otros sectores);
  - los riesgos y las oportunidades en relación con la defensa de los principios humanitarios, en especial en contextos de fragilidad y desplazamiento forzado.

- Trabajar con el ministerio o departamento competente con miras a *poner en práctica los cambios* y definir la manera más eficaz y realista para lograrlo teniendo en cuenta el contexto político y económico del país. Véase el recuadro, en el que se proporcionan ideas y ejemplos. Un número cada vez mayor de países de todo el mundo han comenzado a incorporar un enfoque en las perturbaciones en sus documentos sobre **políticas y estrategias** de protección social, muchos de ellos con el apoyo de asociados para el desarrollo, como el UNICEF. En el recuadro 5 se presentan algunos ejemplos que pueden ayudar a guiar las iniciativas nacionales de fortalecimiento de las políticas y las estrategias en favor de la capacidad de respuesta a las perturbaciones. No

Selección de ejemplos de esferas que podrían incluirse o considerarse en la estrategia, la política o la legislación de protección social

- Disposiciones para **vincular mejor la programación y la planificación ordinarias a perturbaciones covariables**:
  - Asegurarse de que se emitan periódicamente *informes de previsión de riesgos* o similares (por ejemplo, cada dos años) que señalen las vulnerabilidades emergentes y las consecuencias probables con implicaciones para la programación de protección social
  - Centrarse en un *horizonte de planificación a largo plazo* que englobe el cambio climático, etc.
  - Integrar los *objetivos relacionados con el desarrollo de la resiliencia y la sensibilidad a las perturbaciones*en los programas ordinarios, con especial atención a las actividades prioritarias a lo largo del ciclo de gestión del riesgo de desastres en términos de preparación, respuesta y recuperación si procede. Comenzar con "ganancias rápidas" en relación con perturbaciones predecibles y recurrentes, incluidas las necesidades estacionales; por ejemplo, aumentar la cobertura en lugares muy vulnerables y peligrosos, etc.
  - Establecer vínculos con los *sistemas de alerta temprana y activadores medibles* de las posibles respuestas a las perturbaciones
  - Establecer estrategias de *financiación de imprevistos* (véase más abajo).

- Disposiciones para **aumentar la coordinación con los agentes del sector de la gestión del riesgo de desastres y el sector humanitario** que tienen el mandato de responder a perturbaciones covariables:
  - Institucionalizar una *estructura o foro de coordinación* para mejorar la colaboración y la comunicación entre los agentes del sector humanitario, el sector de la gestión del riesgo de desastres y el sector de la protección social, según proceda
  - *Memorandos de entendimiento* sobre las funciones y responsabilidades
  - Protocolos de *intercambio de datos o información* entre sectores.

- Disposiciones para **aumentar la flexibilidad del sistema y la capacidad de responder con rapidez durante una perturbación**:
  - *Cambios en los criterios ordinarios de admisibilidad* de los beneficiarios de la respuesta de emergencia
  - Establecimiento de *planes para casos de emergencia* que involucren a todas las partes interesadas pertinentes, a fin de asegurar la movilización rápida de recursos humanos y de otros recursos
  - *Acceso a los beneficios de otros lugares* cuando las personas se ven obligadas a desplazarse

25. O'Brien *et al.* (2018); Kardan (2018).

- Uso de *proveedores adicionales de servicios financieros o de mecanismos diferentes de transferencia* con objeto de reforzar la capacidad del mecanismo de prestación existente.
- *Pagos a casos extraordinarios* a través de los sistemas de información existentes
- *Recepción de los fondos de los donantes a través del Gobierno local.*

- Disposiciones para **aumentar la accesibilidad de la asistencia durante una perturbación, a través de la flexibilización o la exención temporal de** :
  - *las condiciones*, a fin de reducir la carga sobre los beneficiarios en momentos de crisis y permitir un acceso más amplio;
  - los requisitos relativos a la *documentación* exigida para acceder a las transferencias sociales, con objeto de apoyar la inclusión de nuevos beneficiarios, teniendo también en cuenta la pérdida o el extravío de documentación en tiempos de crisis;
  - las *condiciones de acceso*, por ejemplo, residencia ampliada o ciudadanía, a fin de permitir la ampliación de la asistencia a todas las personas que se encuentran en lugares afectados por una perturbación. En algunos casos, esto irá acompañado de acuerdos bilaterales con otros países de la región, con objeto de facilitar la protección social de los migrantes y sus familias;
  - *los requisitos relacionados con el principio "conozca a su cliente"* en el caso de las transferencias sociales efectuadas a través del sistema bancario. Disposiciones en defensa de los principios humanitarios en las políticas y en la práctica.

Fuente: Las autoras, basadas en las estrategias, las políticas y las legislaciones nacionales; Beazley et al. (2019); Kardan (2018).

deben interpretarse como un modelo de política, sino como una inspiración para las iniciativas nacionales en curso.

De manera similar, existen algunos ejemplos de cómo estos cambios se están abriendo paso lentamente en la **legislación** (por ejemplo, en unos pocos países de América Latina), aunque a menudo resulta más fácil cambiar el entorno normativo y regulatorio que la legislación. De hecho, en muchos países en los que la protección social se encuentra en un estado incipiente no existe una base jurídica para la prestación ordinaria de protección social, lo cual constituye el primer paso fundamental para salvaguardar los derechos ante las exigencias políticas.

2. La inclusión de la protección social en el conjunto de herramientas del ministerio o departamento de gestión del riesgo de desastres.

Si procede, trabajar con las partes interesadas del sector humanitario y el sector de la GRD a fin de:

- Preparar los argumentos para incorporar la participación de la protección social en las estrategias, las políticas y la legislación en materia de gestión del riesgo de desastres, respaldados por pruebas y fundamentados en una comprensión de las motivaciones políticas de los diversos ministerios.
- Presentar dichos argumentos al ministerio o departamento de gestión del riesgo de desastres u otros ministerios influyentes o pertinentes con objeto de ganar apoyo para la idea.
- Trabajar con los homólogos del sector de la GRD a fin de asegurar la incorporación en las políticas, la estrategia, la legislación o la normativa, según proceda y sea factible en base a la economía política más amplia.

Recuadro 5.
Estudio de caso: ejemplos de políticas y estrategias de protección social con un enfoque en las perturbaciones.

- **Malawi.** En virtud de la Política Nacional de Apoyo Social, así como del Programa Nacional II de Apoyo Social de Malawi para 2018 y el Plan de Implementación enmarcados en ella, el Gobierno se ha comprometido a diseñar e implantar un sistema de protección social que cubra a un mayor número de personas, preste apoyo complementario para responder a las necesidades múltiples y compuestas de la población (en particular el desarrollo de la resiliencia), tenga en cuenta las perturbaciones, y "satisfaga las necesidades estacionales, se prepare para perturbaciones impredecibles, responda a ellas junto con el sector humanitario, y apoye la recuperación y el retorno a la programación ordinaria". Estos objetivos se han incluido como pilares básicos que se debaten ampliamente en lo relativo a las consecuencias prácticas para los programas existentes.

- **Jamaica.** La Estrategia de Protección Social de Jamaica para 2014 abarca una sección sobre la respuesta a crisis y vulnerabilidades emergentes. Esta perspectiva tiene por objeto "proteger a los residentes de los peores efectos de las crisis nacionales o subnacionales (de cualquier origen) que amenacen su bienestar socioeconómico, generar enfoques proactivos para prever las necesidades emergentes en materia de seguridad social, y facilitar mecanismos de respuesta apropiados". La estrategia también reconoce que, dado que las perturbaciones repentinas tienen efectos generalizados, "la respuesta nacional debe involucrar a múltiples sectores; en ella, el sistema de protección social debe desempeñar el papel que lo define, complementario al de otros sectores y diseñado con fines tanto preventivos como paliativos". Asimismo, reconoce de manera crítica que "para que el sector de la protección social mantenga su eficacia a lo largo del tiempo, debe contar con la capacidad de previsión y la flexibilidad necesarias para adaptarse a las demandas futuras dentro de un plazo de planificación razonable". Estas declaraciones se acompañan de un conjunto de estrategias específicas.

Fuente: La política nacional y los documentos estratégicos enlazados más arriba; y Barca et al. (pendiente de publicación).

Posibles esferas que podrían incluirse o considerarse en la estrategia, la política o la legislación de la gestión del riesgo de desastres

- Reconocer mejor las *necesidades diferenciales de los más pobres y vulnerables* y las formas más apropiadas de respuesta a estos grupos (a partir de las enseñanzas extraídas del sector de la protección social)
- Referenciar el *papel complementario de la protección social para la reducción y la mitigación de los riesgos, así como para la respuesta y la recuperación*
- Aludir al *posible uso de la protección social y sus sistemas de prestación en apoyo de la eficacia de la respuesta a las perturbaciones* (por ejemplo, la información procedente de evaluaciones de la vulnerabilidad, los registros sociales u otros registros de protección social; la capacidad de recopilar datos; la capacidad de hacer un seguimiento de las respuestas, etc.)
- *Ejecución de programas de emergencia a través de la protección social*[26].

Fuente: Autoras

- Entender las implicaciones de las políticas, las estrategias y la legislación actuales en materia de gestión del riesgo de desastres para la protección social.

3. **Un examen más amplio de la política y la legislación nacionales desde el punto de vista de la capacidad de responder a las perturbaciones**. Las leyes y normas que gobiernan un país pueden respaldar u obstaculizar la respuesta a través del sector de la protección social[27].A continuación se indican las principales esferas que deben evaluarse:

- La existencia de provisiones para imprevistos relacionadas con perturbaciones, la legislación más amplia en materia de gestión de las finanzas públicas, y sus implicaciones para la viabilidad de las estrategias de financiación. Por ejemplo, las leyes de gestión financiera regulan las cuestiones relativas a las finanzas del Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y estipulan las normas y procesos de recaudación y uso de los fondos públicos y, por tanto, de rendición de cuentas en la materia. Estas leyes por lo general prevalecen sobre cualquier otra legislación sobre cuestiones relacionadas con las finanzas, y pueden obstaculizar el desembolso rápido de recursos durante una perturbación.
- La protección, privacidad o seguridad de los datos, y sus implicaciones en lo relativo a la transmisión y el uso de los datos. Este aspecto puede ser importante en contextos en los que el UNICEF u otros agentes humanitarios pueden aprovechar la lista de beneficiarios de transferencias sociales.
- Los requisitos relativos a delitos financieros y al principio "conozca a su cliente", así como sus implicaciones para el pago de transferencias, sobre todo en contextos en los que es probable que las personas afectadas por una perturbación pierdan documentos importantes.
- Las cuestiones relativas al registro civil, la identificación nacional y la residencia, las cuales afectan ampliamente a los inmigrantes, los desplazados internos y los refugiados, ya que no necesariamente estarán registrados en el sistema de protección social.
- El umbral nacional de pobreza y el salario mínimo, así como sus implicaciones a la hora de establecer un valor de la transferencia que equilibre los principios humanitarios con la sostenibilidad del apoyo a mediano y largo plazo.

4. **La integración de los cambios en los manuales operacionales, los procedimientos operativos estándar, etc.** Tanto si los cambios se han incorporado a las políticas, las estrategias y la legislación como si no, los manuales operacionales y los procedimientos operativos estándar representan el marco orientativo *de facto* para la puesta en práctica de la mayoría de las intervenciones en materia de protección social. Por tanto, será necesario adaptarlos en función de los puntos

Recuadro 6.
Estudio de caso: apoyo a un manual de operaciones y procedimientos operativos estándar en Dominica.

- En **Dominica**, el UNICEF y el PMA apoyaron la ampliación vertical y horizontal del Programa de Asistencia Pública para los hogares afectados por el huracán María en 2017. Tras un taller de aprendizaje sobre la experiencia en materia de transferencias en efectivo de emergencia, el Gobierno se comprometió oficialmente a fortalecer los sistemas ordinarios y la preparación para la respuesta a futuras perturbaciones. Entre las principales esferas de acción se incluyó la elaboración de un manual de operaciones y procedimientos operativos estándar para la División de Bienestar Social. Su preparación estuvo a cargo del Ministerio de Salud y Servicios Sociales con el apoyo del UNICEF, y ahora contiene una sección que analiza medidas de preparación para futuras emergencias.

Fuente: Beazley (2018) y seminario web del UNICEF sobre protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en la zona del Caribe Oriental.

26. Por ejemplo, en Nepal la nueva política nacional de gestión de la reducción del riesgo de desastres incluye una disposición que permite usar planes de transferencias sociales en un desastre (Holmes *et al.* 2019).
27. Kardan (2018).

Información u orientaciones útiles:

- **Sobre protección social:**
  - Módulo 1 del CODI, esferas principales 1 a 4.
  - TRANSFORM, Marcos jurídicos para los niveles mínimos de protección social. *Manual para un currículo de liderazgo y transformación sobre la elaboración y gestión de niveles mínimos de protección social en África.*
- **Sobre la gestión del riesgo de desastres:**
  - "Leyes y regulaciones eficaces para la reducción del riesgo de desastres".
- **Sobre protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones:**
  - Conjunto de herramientas de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones, sección C3, "El entorno institucional".
  - Kardan (2018), "Instituciones para los sistemas de protección social adaptativa" (*pendiente de publicación*).

Coordinación

Ámbito de intervención: Fortalecer los mecanismos de coordinación entre todos los agentes pertinentes con miras a aumentar la eficiencia y la eficacia de la respuesta general en tiempos de crisis, así como de la programación a largo plazo

La falta de coordinación entre los agentes del sector de la protección social, el sector de la gestión del riesgo de desastres y el sector humanitario se debe con frecuencia a una escasa comprensión por parte de cada sector de las prioridades, los sistemas y las responsabilidades de los demás. Por otra parte, el aumento de la coordinación puede desempeñar un papel importante de cara a eliminar la duplicación de sistemas y procesos de prestación —y, por tanto, aumentar la rentabilidad—, responder mejor a las necesidades de las poblaciones afectadas, y aumentar la sostenibilidad a largo plazo de las respuestas (por ejemplo, al asegurar la implicación del Gobierno)[28].Los sistemas de protección social pueden contribuir a responder de manera holística a las perturbaciones. No se trata de reemplazar las funciones de otras partes interesadas responsables de la acción humanitaria, sino de complementarlas. Para ello, es necesario contar con una estrategia nacional de respuesta, un plan para casos de emergencia que se actualice periódicamente o un procedimiento operativo estándar que involucre a diversos sectores, y con funciones y responsabilidades claramente definidas. Este documento puede incluir también estrategias para su articulación intersectorial en diferentes fases de una emergencia[29].Las principales **medidas** de fortalecimiento de la coordinación dependerán del contexto del país; entre ellas se cuentan las siguientes:

1. **Crear o fortalecer mecanismos de coordinación horizontal entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales** que tienen el mandato de responder a las perturbaciones (por ejemplo, el sector humanitario o el sector de la gestión del riesgo de desastres) o pueden desempeñar un papel en la respuesta (por ejemplo, el sector de la protección social).
   - *Mapear los ministerios, departamentos o autoridades pertinentes para la respuesta a perturbaciones* y sus funciones, responsabilidades y capacidad actuales (por ejemplo, una reseña de las partes interesadas). A partir de esta información, detectar las oportunidades de convergencia de las agendas y de colaboración, con miras a hacer frente a los retos comunes.
   - *Inventariar los asociados para el desarrollo* involucrados en estas actividades en el país (además del UNICEF), y planificar conjuntamente cómo aprovechar los puntos fuertes de cada organización en el plano nacional (por ejemplo, en función de su mandato, sus ámbitos de especialización, o su experiencia y sus redes en el país) a fin de adoptar una agenda común, a ser posible establecida por el Gobierno.
   - *Asegurar la participación del personal del equipo de política social en los grupos de trabajo sobre efectivo* y, si es posible y apropiado, incluir a estos grupos en la coordinación general de la protección social. En contextos de crisis prolongadas (incluido el desplazamiento forzado), es probable que los grupos de trabajo sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios se mantengan a largo plazo, por lo que resulta aún más importante incluirlos en la coordinación de la protección social, con objeto de equilibrar al máximo posible la sostenibilidad a largo plazo y los beneficios para las comunidades de acogida y las poblaciones desplazadas.
   - *Crear oportunidades para que las partes interesadas pertinentes colaboren en una agenda común, con objeto de mejorar la planificación conjunta.* Pueden consistir en:
     - canales informales (talleres conjuntos, conferencias, reuniones, sesiones de capacitación, visitas demostrativas, etc.); o en
     - arreglos formales de coordinación (la creación de organismos de coordinación de múltiples partes interesadas).

28. Módulo de coordinación de TRANSFORM; Kardan (2018).
29. Beazley *et al.* (2019).

Recuadro 7.
Estudio de caso: 11 principios de coordinación de las transferencias en efectivo con fines humanitarios y la protección social en Madagascar.

Bajo la dirección del Gobierno, todos los miembros del Grupo de Transferencias en Efectivo de Emergencia que trabajaban en Madagascar respaldaron los principios siguientes:

1. Se establece un marco normativo del grupo de trabajo sobre efectivo para la ejecución de intervenciones relacionadas con transferencias en efectivo de emergencia.
2. En todas las etapas de la planificación, la ejecución y el seguimiento de las transferencias en efectivo se intercambia información con el grupo de trabajo sobre efectivo y con el ministerio a cargo de la protección social.
3. Se llevan a cabo análisis conjuntos del contexto y de las posibles intervenciones integradas durante las fases de preparación, planificación, respuesta, seguimiento, evaluación y comunicación de las intervenciones en efectivo, en coordinación con los organismos nacionales respectivos.
4. Se elabora e implanta un manual de procedimientos armonizados en relación con los montos de las transferencias, los destinatarios y la coordinación con otras intervenciones.
5. Se elabora un marco normalizado para el seguimiento de los programas nacionales y regionales, el cual se utiliza habitualmente para intercambiar información con miras a crear un sistema común de información y un registro nacional.
6. En los programas se aplica sistemáticamente una estrategia de comunicación común y armonizada en los planos institucional y comunitario.
7. Se establece la promoción conjunta de los nuevos programas de transferencia de efectivo, a fin de movilizar recursos para sus intervenciones y reducir sus costos operacionales.
8. Se fortalecen los vínculos y la coordinación entre los niveles nacional, regional y local, así como en el plano interministerial, en todas las respuestas en efectivo.
9. Se evalúan los programas de transferencias de efectivo y se considera la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones gestionadas por múltiples asociados.
10. Se refuerzan los vínculos entre las intervenciones generales de emergencia y los programas orientados al desarrollo y al aumento de la resiliencia. En particular, las transferencias en efectivo de emergencia deben procurar contribuir a las iniciativas de desarrollo de la resiliencia a mediano y largo plazo.
11. Todos los principios se adoptan a través de memorandos de entendimiento entre todas las partes interesadas pertinentes y este acuerdo para formar parte de un compromiso común.

Si procede, es importante establecer la coordinación entre el grupo de trabajo sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios y el grupo de coordinación de la protección social del país

- Trabajar con las partes interesadas en la protección social en el país para ampliar el alcance del grupo de coordinación de la protección social *in situ* de modo que abarque la coordinación de todas las formas de transferencias de efectivo, y garantizar que las partes interesadas del sector humanitario conocen la existencia de este grupo y se las incluye en él de forma proactiva.
- En contextos en los que los agentes humanitarios apoyan casos caracterizados por la pobreza crónica o estacional, o por la inseguridad alimentaria a mediano plazo, fomentar la armonización de las transferencias en efectivo con fines humanitarios por medio del diseño de las transferencias sociales existentes o con su sistema administrativo.
- Facilitar el diálogo y el preacuerdo sobre las metodologías y herramientas comunes empleadas para evaluar la preparación de los sistemas de protección social.

2. **Apoyar la institucionalización de acuerdos de coordinación de una estrategia nacional de respuesta, a través de procedimientos operativos estándar, memorandos de entendimiento, etc.** Esto aclararía las funciones y responsabilidades de las partes interesadas pertinentes en diferentes escenarios de perturbación preacordados, con un enfoque en estrategias multisectoriales a corto, mediano y largo plazo.

3. **Apoyar la coordinación vertical en el sector de la protección social y asegurar la coordinación intersectorial a escala local**. La delegación de responsabilidades y actividades desde el plano central al local es fundamental para la prestación de servicios de protección social. Del mismo modo, para responder a las perturbaciones se requiere una capacidad y una coordinación sólidas en las comunidades afectadas. Por consiguiente, resulta claro que los interesados locales en la protección social, junto con asistentes o trabajadores sociales de primera línea, pueden desempeñar un papel fundamental en el apoyo a las poblaciones afectadas por perturbaciones. Conocen bien sus comunidades y estas confían en ellos; por tanto, pueden colaborar mediante comunicaciones, recopilación de datos, apoyo psicosocial, etc. No obstante, garantizar la coordinación, la disponibilidad de recursos y el intercambio de información entre los diversos niveles gubernamentales —en especial cuando se involucran múltiples sectores— no resulta fácil ni se logra "automáticamente". Es necesario ocuparse explícitamente de esos aspectos antes de que tenga lugar la perturbación. Entre las medidas que deben adoptarse se cuentan:

- *Evaluar en qué autoridades nacionales y subnacionales reside el mandato relativo a la respuesta en materia de protección social y situaciones de emergencia.* Comprobar qué organismos son responsables de cada decisión y en qué nivel, cómo se asigna su presupuesto, y si agentes gubernamentales como el UNICEF pueden contribuir a sus procesos de planificación y cómo pueden hacerlo.
- *En función de la evaluación anterior, comprobar que*

los niveles locales de la administración desempeñan un papel activo en la planificación de una estrategia de respuesta, y respaldar claramente la delegación de las funciones y responsabilidades "relacionadas con perturbaciones" a los niveles locales de la administración, a través de descripciones de funciones, manuales de operaciones, procedimientos operativos estándar (incluido el despliegue de personal de zonas no afectadas) y cadenas de responsabilidad.

- *Si procede, apoyar la creación de estructuras locales de coordinación* para los agentes de protección social, gestión del riesgo de desastres y otros (por ejemplo, ONG), con miras a facilitar la colaboración para planificar estrategias de respuesta localizadas basadas en las directrices nacionales.
- *Apoyar la formación continua y el desarrollo de la capacidad del personal de la administración local y asignar presupuestos para contingencias en el plano local.*

4. **Apoyar más ampliamente la comprensión mutua de los resultados, así como los principios clave que fundamentan la preparación y la respuesta a las perturbaciones.** La preparación y la respuesta frente a emergencias requieren una perspectiva y un conjunto de principios diferentes de los que sustentan los sistemas ordinarios de protección social. Algunas cuestiones inherentes a numerosos planes de transferencias sociales, como las condiciones y la precisión a la hora de seleccionar a los beneficiarios, son mucho menos pertinentes en una respuesta de emergencia. Es necesario generalizar el entendimiento mutuo entre los diversos sectores y el enfoque en los resultados (véase el capítulo 2).

5. **Ampliar la coordinación regional en favor de la portabilidad de los derechos a la protección social.** Si bien la presente orientación no se centra en la portabilidad de las prestaciones, esta cuestión adquiere cada vez más importancia en contextos de desplazamiento forzado y migración. Para obtener más información sobre el tema, haga clic aquí.

Recuadro 8.
Estudio de caso: Empoderamiento de los gobiernos locales en distritos de Nepal propensos a las inundaciones.

Tras la exitosa ampliación del programa de transferencias sociales en respuesta a los violentos terremotos de 2015, se redoblaron los esfuerzos para mejorar la capacidad de respuesta a las perturbaciones del sistema de protección social de Nepal. El UNICEF ha estado trabajado en estrecha colaboración con otros asociados para el desarrollo con miras a ayudar al Gobierno a incluir la aspiración de una protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en el documento conceptual del 15.º Plan Periódico, "Debe dotarse a la protección social de la capacidad de responder a las perturbaciones". Asimismo, con esta labor conjunta busca desarrollar los procedimientos operativos estándar que se usan en las prestaciones actuales para aplicarlos a la respuesta frente a desastres, incluidas disposiciones para incluir un mayor número de personas vulnerables, así como en materia de preparación; y además procura armonizarlos con las leyes vigentes sobre gestión del riesgo de desastres, reducción del riesgo de desastres y desembolsos financieros.

Hoja de ruta para el logro de una protección social capaz de responder a las perturbaciones en Nepal:
En el plano local, el equipo del UNICEF en Nepal está participando en un ejercicio piloto para fortalecer la preparación del sistema de protección social en ocho de las *palikas* (municipios) más expuestas a desastres de las llanuras de Terai —una zona propensa a sufrir inundaciones— con el propósito de ayudar a los gobiernos o las autoridades locales a:

- cartografiar las zonas de las municipalidades propensas a sufrir inundaciones y localizar con antelación a las personas o los hogares vulnerables;
- ayudar a las autoridades locales a abrir cuentas bancarias para las personas o los hogares más vulnerables, a fin de agilizar las transferencias en efectivo en tiempos de crisis y, a largo plazo, posibilitar su inclusión financiera;
- recopilar pruebas sobre las consecuencias del desastre en los sistemas de subsistencia y en la eficacia del sistema de protección social, a fin de fundamentar recomendaciones normativas en materia de protección social capaz de responder a las perturbaciones.

Información u orientaciones útiles:

- **Orientaciones sobre la coordinación de la protección social**
  - TRANSFORM, Coordinación de los sistemas de protección social. Manual.
- **Orientaciones sobre la coordinación del sector humanitario**
  - Normas del proyecto Esfera
  - Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH)
- **Orientaciones sobre la coordinación de la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones**
  - Paquete de orientación sobre SPaN, nota operacional 3: "Partes interesadas".
  - Conjunto de herramientas de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones, sección D6 sobre coordinación.

Financiación

Ámbito de intervención: Elaborar una estrategia de financiación que a) asegure la continuidad de la prestación de servicios de protección social después de una perturbación; b) pueda ampliarse para responder a un mayor número de casos o a nuevas necesidades (a través de programas nuevos o existentes); y c) fomente, a largo plazo, el fortalecimiento de los sistemas y el desarrollo de la resiliencia.

La falta de financiación sostenible, predecible y preacordada a largo plazo es uno de los factores que limitan el potencial de los sistemas de protección social para desempeñar un papel más importante en la respuesta a las perturbaciones. El compromiso de financiar a largo plazo cualquier nivel de respuesta a las perturbaciones representa una responsabilidad o riesgo financiero que pocos países están dispuestos a asumir[30].Esto es especialmente preocupante, puesto que muchos países ya se enfrentan a considerables dificultades para financiar de forma sostenible las intervenciones ordinarias de protección social y la vital labor de fortalecimiento del sistema[31].En general, resulta claro que, "el espacio fiscal necesario para la financiación de servicios de protección social antes de una perturbación es fundamental para el mantenimiento o la ampliación de dichos servicios, y los Gobiernos que han creado ese espacio están mejor preparados para responder a las crisis"[32].

En este contexto, cabe destacar que las estrategias nacionales dependerán de estos factores político-económicos más amplios, así como del tipo de perturbaciones que suelen afectar al país. Los países que muestran más interés en enfoques innovadores de la financiación relativa al riesgo de desastres son aquellos que padecen perturbaciones periódicas y relativamente predecibles vinculadas a peligros naturales. Dicho esto, a continuación se exponen las medidas más importantes que pueden adoptarse en la materia:

1. **Apoyar la elaboración de estrategias de financiación de imprevistos a pequeña escala que garanticen la continuidad de la prestación de servicios de protección social** después de la perturbación (por ejemplo, para financiar el personal de refuerzo, la reparación de las infraestructuras básicas, etc., y poder así mantener el apoyo ordinario). Esto incluirá la coordinación vertical, a fin de garantizar la financiación a en el plano local.

2. **Cuando sea pertinente y posible, apoyar la financiación sostenible y rápida de las respuestas a las perturbaciones a través del sistema de protección social mediante una estrategia de financiación preestablecida** basada en los tres pasos siguientes[33]:

   I. **Conocer el costo de la respuesta antes de la perturbación.** Véase la sección "Base empírica".

   II. **Evaluar los recursos financieros y planificar con antelación la financiación requerida para que la respuesta sea oportuna.** En la práctica, pueden aplicarse, entre otras, las siguientes **medidas**[34]:
   - *Analizar la economía política y el espacio fiscal de la programación ordinaria de protección social* y sus implicaciones en relación con el aumento de las necesidades de financiación después de una perturbación. El apoyo a la financiación de la protección social ordinaria es, de por sí, un signo de fortalecimiento del sistema.
   - Ayudar al Gobierno a *sopesar enfoques de la financiación del riesgo de desastres* habituales en el sector de la GRD; por ejemplo, cómo distribuir el riesgo y el costo financiero a través de una estrategia de estratificación de los riesgos. Un enfoque estratificado incluiría: a) instrumentos presupuestarios (por ejemplo, los fondos de reserva o para imprevistos); b) créditos contingentes; y c) instrumentos del mercado para la transferencia del riesgo (por ejemplo, seguros mancomunados contra catástrofes).
   - *Verificar el interés de los donantes en apoyar distintos componentes de la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones como parte de la preparación y la respuesta humanitarias.* Esto puede incluir trabajar con los donantes para el desarrollo con miras a apoyar las medidas de preparación y, al mismo tiempo, persuadir a los donantes humanitarios de que financien la ampliación de la protección social en tiempos de crisis.
   - *Apoyar la elaboración de una estrategia de financiación que defina en líneas generales qué respuestas se financiarán, cuándo y cómo.*

3. **Planificar a fin de que los desembolsos se reciban de manera oportuna.** En primer lugar, cuándo y cómo llegan los fondos a los beneficiarios es tan importante como obtener dicho capital. Las estrategias de financiación reportarán pocos beneficios si existen obstáculos para transferir los fondos a las instituciones pertinentes y, en última instancia, a las comunidades afectadas por perturbaciones. También pueden surgir complicaciones cuando participan múltiples agentes, con diferentes estructuras de rendición de cuentas y distintos requisitos en lo relativo a la presentación de informes financieros. Entre los aspectos

30 Maher *et al.* (2018).
31 Ortiz (2018).
32 Bastagli (2014).
33 Maher *et al.* (2018).
34 Maher *et al.* (2018), Banco Mundial (2017).

fundamentales que es necesario considerar con antelación se cuenta la existencia de procesos y acuerdos sólidos que garanticen lo siguiente[35]:

- *La activación de la financiación;* por ejemplo, a través de mecanismos de alerta temprana que no estén sujetos a interferencias políticas.
- *La liberación de los fondos en su origen.*
- *La entrega de los fondos a las autoridades o el gobierno locales para la implementación* (con inclusión de atajos a través de los cuales los asociados internacionales puedan canalizar la financiación directamente a los niveles locales).
- *La existencia de suficiente liquidez en el plano local.*
- *La entrega a las poblaciones afectadas* (véase la sección Pagos).
- *La conciliación de cuentas:*es posible que los requisitos en materia de rendición de cuentas de los donantes o proveedores financieros de cara a la conciliación contable final difieran de los de los Gobiernos nacionales, lo cual puede plantear problemas que deben resolverse antes de las perturbaciones.
- *El desbloqueo de cualquier otro obstáculo jurídico o administrativo que pueda impedir que los desembolsos se efectúen en el momento oportuno* (normas de gestión de las finanzas públicas, etc.).

3. **A largo plazo, identificar los recursos financieros y planificar con antelación la financiación necesaria para la labor de fortalecimiento del sistema y desarrollo de la resiliencia.** Para fortalecer y adaptar adecuadamente los sistemas ordinarios a través de continuos "ajustes en el diseño" (véase la sección 2.2 y la totalidad del capítulo 3) se requiere un compromiso financiero a mediano y largo plazo.

Recuadro 9.
Estudio de caso: asegurar el flujo oportuno de los fondos.

En respuesta a los devastadores terremotos registrados en Nepal en abril y mayo de 2015, el UNICEF desembolsó 26 millones de dólares de los Estados Unidos a través del sistema de protección social del país con miras a ampliar en dos fases el programa social de transferencias de efectivo existente en las zonas afectadas por los terremotos. El Programa de Transferencias en Efectivo de Emergencia constó de una ampliación vertical en la fase 1 y una ampliación horizontal en la fase 2.

Inicialmente, su implantación se retrasó debido a que su aprobación por el gabinete del Nepal requirió casi un mes. A esto se añadió luego la lentitud del proceso de transferencia de los fondos del UNICEF a los Gobiernos locales (los Comités de Distrito para el Desarrollo). De acuerdo con la evaluación del impacto del Programa, ello se debió a la complejidad de los procesos administrativos y la escasa capacidad local para presentar informes sobre la utilización de los fondos.

Fuente: Merttens et al. (2017).

Información u orientaciones útiles:

- **Orientaciones del UNICEF**
  - Finanzas públicas en favor de la infancia.
  - Finanzas públicas en favor de la infancia en contextos frágiles (en preparación)
- **Orientaciones sobre la financiación de la protección social**
  - TRANSFORM, Financiación y sistemas de gestión financiera. Manual.
  - Módulo 1 del CODI, esfera principal 5: "Gasto público y financiamiento"; y módulo 2, esfera principal 10: "Gastos y financiamiento".
  - "Margen fiscal para la protección social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Opciones para ampliar las inversiones sociales en 187 países".
- **Orientaciones sobre financiación relativa al riesgo de desastres**
  - Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR), Evaluación de la protección financiera contra desastres. Nota orientativa sobre la ejecución de diagnósticos financieros del riesgo de desastres.
  - Curso del Banco Mundial: "Fundamentos básicos de la financiación relativa al riesgo de desastres".
- **Orientaciones o información sobre financiación humanitaria**
  - Future Humanitarian Financing, "El futuro más allá de la crisis".
  - Informe sobre los sistemas humanitarios a escala mundial, e informes de El estado del sistema humanitario.
- **Orientaciones sobre la financiación de la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones**
  - Estudio en Malawi sobre la rentabilidad
  - Paquete de orientación sobre SPaN, nota operacional 5: "Financiación integrada".
  - Conjunto de herramientas de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones, sección D1 sobre finanzas.
  - Maher *et al.* (2018), "Nuevas enseñanzas sobre la financiación de la protección social adaptativa". Banco Mundial. Pendiente de publicación.

35 *Ibid.*

3.1.3 Combinación de programas y características de su diseño[36]

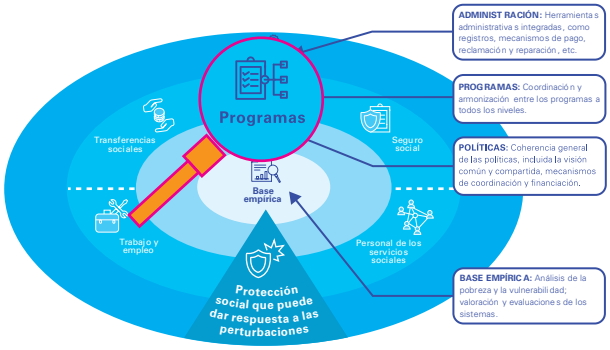
Los países que cuentan con una combinación eficaz de programas que ofrecen una cobertura amplia y equitativa de la población y las necesidades —a través de la seguridad social y de transferencias sociales— están mejor situados para responder a las perturbaciones, ya que disponen de un conjunto más extenso de herramientas[37].Además, algunas características de los programas ordinarios, como las transferencias en efectivo, pueden hacerlos más o menos "útiles" en el contexto de la respuesta a una perturbación[38].

Ámbito de intervención: Examinar y fortalecer los elementos del diseño del programa ordinario de protección social de modo que pueda hacer frente a los riesgos, las perturbaciones y los factores de estrés a los que suelen enfrentarse los países

Tipos de intervenciones, sus objetivos y vínculos entre ellas

Los diferentes programas de protección social (por ejemplo, efectivo por trabajo, alimentación escolar, transferencias incondicionales en efectivo, etc.) están diseñados para cumplir distintas funciones, lograr diversos objetivos y hacer frente a múltiples riesgos durante el ciclo vital. Cuando se integran *ex profeso* en un modelo "efectivo plus", puede aumentar su contribución a los resultados previstos[39].Las medidas de fortalecimiento dirigidas a preparar los sistemas para hacer frente a las perturbaciones y responder a ellas pueden consistir en:

1. **Evaluar la posibilidad de efectuar modificaciones de los objetivos o la función de los programas ordinarios con miras a incluir necesidades humanitarias (si procede).** Esta medida estará vinculada de forma



inherente con la visión estratégica establecida en el marco normativo, estratégico o jurídico y las características de cada programa (véase el anexo 1) y puede incluir la introducción de nuevas actividades o programas. El Programa de Redes de Protección Social contra el Hambre de Kenya y el Programa de Redes de Protección Social Productivas de Etiopía (véase el recuadro 10) constituyen ejemplos de programas explícitamente diseñados para hacer frente a sequías periódicas y predecibles.

2. **Apoyar los vínculos y la programación complementaria con el sector de la protección social y otros sectores, de cara a mejorar el desarrollo de la resiliencia con anterioridad a las perturbaciones y, después de ellas, la respuesta integral a las necesidades humanitarias.** Esta medida incluiría iniciativas para conectar a los receptores de transferencias en efectivo con información, conocimientos y servicios, así como la adopción de un enfoque más amplio de la gestión de casos. Esto puede incluir apoyar la coordinación y los vínculos interministeriales, o trabajar en estrecha colaboración con compañeros del sector de cara a que dichos vínculos formen parte de la respuesta humanitaria que proporcionan.

Recuadro 10.
Estudio de caso: El Programa de Redes de Protección Social Productivas de Etiopía, diseñado explícitamente para hacer frente a las perturbaciones.

El Programa de Redes de Protección Social Productivas de Etiopía —en la actualidad el segundo mayor programa de protección social de África después del de Sudáfrica— se diseñó específicamente a fin de hacer frente a las necesidades de los hogares que padecen inseguridad alimentaria crónica y con objeto de romper el ciclo de llamamientos de urgencia y asistencia. Iniciado en 2005, se encuentra ahora en su cuarta fase de funcionamiento, por lo que cuenta con la longevidad necesaria para evaluar sus resultados y su repercusión, así como extraer enseñanzas tanto sobre las características operacionales y de diseño que se han modificado y ajustado a lo largo de los años para responder mejor a las necesidades de los hogares. El Programa aspira a la cobertura nacional (en todas las regiones excepto dos) de 10 millones de beneficiarios en total al año —8,3 hogares afectados por inseguridad alimentaria crónica apoyados por el programa ordinario y más 1,7 millones de beneficiarios "transitorios" adicionales que se sumarían en caso de una ampliación de emergencia—. El objetivo de la cuarta fase del Programa es "mejorar la resiliencia, los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición de los hogares rurales vulnerables a la seguridad alimentaria".

Fuente: Ministerio de Agricultura (2014), adaptado en Barca (2018).

36 N. B.: Esta sección se centra principalmente en la respuesta a una perturbación, más que en las adaptaciones a largo plazo dirigidas a aumentar la resiliencia y la capacidad de adaptación. Esta última cuestión se analizará próximamente en un documento sobre desarrollo de la resiliencia en favor de la protección social.
37 Grosh *et al.* (2011); Grupo de Evaluación Independiente (GEI) (2012); Marzo y Mori (2012); O'Brien *et al.* (2018).
38 N. B.: Toda esta sección se basa en gran medida en un artículo pendiente de publicación, Barca (2018).
39 Véase, por ejemplo, Roelen *et al.* (2017).
40 Roelen *et al.* (2017); Barca (2018).

Recuadro 11.
Estudio de caso: Comunicación adaptada para el cambio de comportamiento a través del Programa Pantawid Pamilyang Pilipino (4P) en Filipinas.

Una de las condiciones para recibir las transferencias en efectivo del programa 4P de Filipinas es la asistencia a las sesiones de desarrollo familiar, celebradas una vez al mes. Uno de los temas tratados en estas reuniones es cómo estar preparado para un desastre, por ejemplo, los mensajes de alerta que hay que tener presentes y los artículos que deben empacarse en caso de evacuación, como los documentos de identidad, ropa y otros artículos básicos. Representa una de las maneras en que pueden emplearse las transferencias monetarias condicionadas para la preparación anticipada frente a desastres en el hogar. Las sesiones de desarrollo familiar también se emplearon después del huracán Yolanda para informar a los hogares incluidos en el programa 4P de cómo reconocer el estrés postraumático y hacerle frente. Se sabe que el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo está elaborando nuevas directrices y contenidos para las sesiones sobre preparación familiar frente al riesgo de desastres, los cuales se distribuirán en las municipalidades propensas a sufrir desastres.

Fuente: Bowen (2015), adaptado en Barca (2018).

A continuación se enumeran algunas de las **medidas** que pueden considerarse[40]:

- *Vincular los programas ordinarios* con conocimientos e información sobre la reducción y la gestión del riesgo de desastres (véanse el recuadro 11 y la sección Comunicaciones)
- *Vincularlos con servicios de apoyo psicológico* (fundamentales después de una perturbación) y de protección de la infancia. Véase el recuadro 12 sobre gestión de casos, etc.
- *Vincularlos con los servicios de nutrición*, teniendo en cuenta que esta esfera es la más preocupante tras una perturbación.
- *Vincularlos a intervenciones de inclusión productiva* (competencias y empleabilidad, provisión de capital inicial y subvenciones productivas, vínculos con los mercados y las cadenas de valor existentes, educación financiera y acceso a opciones de ahorro, etc.), así como a intervenciones más amplias dirigidas a la "graduación sostenible".
- *Vincular a los beneficiarios de la protección social a servicios complementarios* (seguro de salud, exención de gastos de matrícula escolar, etc.). Después de una perturbación, el acceso a los servicios es problemático, lo que significa que los vínculos establecidos antes de que se produzca pueden desempeñar luego un papel importante. Esta labor puede conllevar:
  - Evaluar la capacidad de los servicios sociales de ampliarse de acuerdo con las transferencias en efectivo (si el diseño de las transferencias sociales ya las vincula con los servicios sociales).
  - Prestar asistencia técnica para identificar opciones que permitan a los padres o cuidadores acceder a servicios para niños.
  - En colaboración con los compañeros del sector y los gobiernos locales, analizar la presión sobre los servicios sociales en los lugares que acogen poblaciones afectadas por la crisis (migrantes, desplazados forzosos o desplazados a causa de desastres naturales).
  - Analizar el espacio fiscal y la economía política con miras a invertir en reforzar los servicios sociales para las comunidades desplazadas y de acogida con objeto de que puedan hacer frente al aumento de la demanda.

3. **A largo plazo, identificar los recursos financieros y planificar con antelación la financiación necesaria para la labor de fortalecimiento del sistema y desarrollo de la resiliencia.** Para fortalecer y adaptar adecuadamente los sistemas ordinarios a través de continuos "ajustes en el diseño" (véase la sección 2.2 y la totalidad del capítulo 3) se requiere un compromiso financiero a mediano y largo plazo.

Recuadro 12.
Estudio de caso: vinculación de la protección de la infancia a la programación de emergencia en Turquía.

En Turquía, el diseño del programa Transferencia Monetaria Condicionada para la Educación está armonizado con los sistemas de prestación de un programa gubernamental existente y los aprovecha, pero asiste a nuevos casos: los refugiados sirios y sus hijos. El programa, dirigido por el UNICEF en colaboración con la Media Luna Roja Turca y financiado por ECHO y los Gobiernos de los Estados Unidos y Noruega, adoptó el mismo proceso y capacidad de solicitud que el programa ordinario de transferencias monetarias condicionadas y aprovechó el sistema nacional de información de las transferencias sociales, si bien empleó un sistema de pago diferente. La decisión de mantener la condicionalidad en el caso de los refugiados sirios (a pesar de las grandes dificultades a las que se enfrentan para acceder a la escolarización) se debió principalmente al deseo de garantizar la cohesión social. No obstante, a fin de lograr resultados educativos positivos para los niños sirios y hacer frente al riesgo de exclusión debido a la condicionalidad, el programa Transferencia Monetaria Condicionada para la Educación se diseñó con la adición de un componente de protección de la infancia para alumnos con baja asistencia y otros factores de vulnerabilidad. En conclusión, 37 equipos de extensión lo aplicaron en 15 provincias. El éxito del programa fue tal que el Gobierno turco ha estado considerando con el UNICEF la posibilidad de adoptarlo como programa gubernamental para sus transferencias monetarias condicionadas ordinarias.

Fuente: Seminario web del UNICEF sobre protección social capaz de responder a las perturbaciones, centrado en el programa Transferencia Monetaria Condicionada para la Educación de Turquía.

Diseño de la selección de beneficiarios (criterios de elegibilidad y condiciones necesarias) y la cobertura consiguiente

El diseño de la selección de beneficiarios y la cobertura consiguiente influyen en el papel que puede desempeñar la protección social en la preparación y la respuesta a las perturbaciones (véase también el anexo 1). Los beneficiarios de los programas ordinarios de protección social tienden a clasificarse en dos categorías amplias (que en algunas ocasiones se solapan): a) los pobres crónicos y también, a veces, los pobres transitorios; y b) las personas pertenecientes a "categorías vulnerables" (niños, personas mayores, personas con discapacidad, etc.). Es poco habitual que la cobertura resultante (% de la población que recibe las prestaciones) sea superior al 20%, y con frecuencia es considerablemente menor[41].

Por otra parte, una selección eficaz de los destinatarios de las respuestas a las perturbaciones está directamente relacionada con la exposición a perturbaciones específicas y con la capacidad de hacerles frente. Este grupo de destinatarios puede ser diferente al de la protección social ordinaria (O'Brien *et al.*, 2018). Aunque en la mayoría de los contextos de crisis la población afectada es mayor, puede que los programas ordinarios de protección social solo cubran a una pequeña parte de los afectados, como se mencionó antes. Además, en situaciones de crisis la selección de los destinatarios se fundamenta en los principios humanitarios y, en la práctica, se tiende a priorizar la simplicidad y la rapidez por encima de la precisión de la selección y la reducción de errores en la inclusión.

Las medidas fundamentales para fortalecer la capacidad de respuesta frente a perturbaciones son las siguientes:

1. **Evaluar la superposición entre los criterios de elegibilidad o la cobertura actuales y las características de la población afectada en función de diferentes tipos de perturbaciones, con un decidido enfoque en quiénes quedarían excluidos y las estrategias para evitarlo.** En algunos casos, estas pueden consistir en sencillos ajustes en el diseño, como la recopilación y la incorporación de nuevas variables en el registro ordinario (por ejemplo, los registros sociales), el empleo de algoritmos de selección y la adopción de los

A continuación se enumeran algunos de los principios relativos a la selección de los beneficiarios en el nexo entre la labor humanitaria y de desarrollo:

- La selección debe ser **aceptable**desde el punto de vista tanto político como sociocultural.
- El proceso de selección debe respetar la**dignidad** de la población y prever su participación a lo largo de todo el proceso.
- La identificación de los beneficiarios debe ser **sencilla y clara** para todos los miembros de la sociedad o la comunidad. Deben justificarse los costos, y los procedimientos deben ser lo más transparentes posible.
- La estrategia de selección debe ser **apropiada** para el tipo de perturbación y la etapa de la respuesta.
- Los métodos empleados deben ser **factibles** en función de la capacidad administrativa y operacional disponible.
- La selección de los beneficiarios debe ser **asequible** teniendo en cuenta las limitaciones financieras e institucionales.
- La selección debe hacerse de manera **oportuna** y contextual, y ha de valorar el tipo de perturbación y si el apoyo requerido para la recuperación es a corto o a largo plazo.
- La estrategia de selección debe ser **flexible** y poder ajustarse a cambios en el entorno durante una perturbación o una crisis.

Fuente: Paquete de orientación sobre SPaN, nota operacional 2: "Selección de beneficiarios" (2019).

Recuadro 13.
Estudio de caso: Ejemplos nacionales de "selección inteligente desde el punto de vista del clima o selección teniendo en cuenta el clima".

- El **Pakistán** está incluyendo datos sobre la vulnerabilidad al clima en su nueva determinación indirecta de los medios de vida y esforzándose para proporcionar las coordenadas geográficas de todos los hogares registrados. Por ejemplo, se propone equilibrar más eficazmente los indicadores rurales y urbanos y los indicadores provinciales, e incluir indicadores de las zonas agroclimáticas. Esto permitiría seleccionar las poblaciones cuyos medios de vida son vulnerables a perturbaciones climáticas, como las inundaciones y las sequías.
- En la **República Dominicana**, el *Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos* (IVACC), que forma parte de registro social (el Sistema Único de Beneficiarios o SIUBEN), calcula la probabilidad de que un hogar determinado resulte afectado por perturbaciones climáticas. El índice IVACC incluye tres dimensiones: i) características de la vivienda (paredes, techo); ii) ingresos estimados; y iii) proximidad a un elemento natural peligroso (río, arroyo o barranco).
- En **Malawi**, el cuestionario del Registro Unificado de Beneficiarios (el registro social del país) se ha modificado para detectar la vulnerabilidad de los hogares a carencias de alimentos y perturbaciones climáticas anuales predecibles. No obstante, según Holmes *et al.* (2017), "esto no es suficiente para que el Registro Unificado de Beneficiarios funcione como una herramienta de selección actualizada en caso de perturbaciones"[43].

41 Esto no constituye un problema *per se* si la cobertura para las personas necesitadas es "universal".
42 Kuriakose *et al.* (2012); Banco Mundial (2013); Bastagli (2014).
43 Holmes *et al.* (2017).

- Un estudio reciente llevado a cabo por el Banco Mundial en el **Níger** compara dos de los enfoques más utilizados para la selección de los beneficiarios: la determinación indirecta de los medios de vida, diseñada para identificar a los crónicamente pobres, y el enfoque basado en la economía de los hogares, un marco para analizar los medios de vida. El artículo concluye que el primero permite identificar mejor a los crónicamente pobres y el segundo resulta más útil para localizar los hogares que padecen inseguridad alimentaria estacional. No obstante, también destaca que ambos se basan en gran medida en el mismo tipo de información sobre los hogares. Por tanto, mediante pequeños ajustes en el tipo de datos recopilados se podría establecer no solo cuáles son los hogares crónicamente pobres, sino también los vulnerables a perturbaciones.

Fuente: Watson et al. (2017); Beazley (2017); Holmes et al. (2017); Schnitzer (2016).

principios de la "selección de destinatarios teniendo en cuenta el clima y los desastres, o selección inteligente desde el punto de vista del clima y los desastres" (véase el recuadro 13) [42].

2. **Evaluar los enfoques ordinarios de la verificación de la elegibilidad y determinar en qué medida los sistemas, las capacidades y los datos generados a través de esos procedimientos pueden aprovecharse tras una perturbación.** Por ejemplo, en el caso del Programa de Redes de Protección Social Productivas de Etiopía, para la selección de los nuevos hogares afectados transitoriamente por la inseguridad alimenticia que se incluirán en la ampliación de la asistencia se utilizan los mismos criterios comunitarios que en el programa ordinario, y se aprovechan la capacidad y los sistemas existentes (véase también el recuadro 14).

3. **A partir de estas evaluaciones, elaborar orientaciones sobre la selección de destinatarios en situaciones de crisis teniendo en cuenta las necesidades de los niños, las cuales puedan adaptarse después de una perturbación.** Esto implicará la coordinación y la aceptación interinstitucional, y deberá basarse en las amplias enseñanzas proporcionadas por el sector humanitario.

Tipo o modalidad, nivel (monto), frecuencia y duración de la transferencia

El grado en el que el diseño de las prestaciones ordinarias (tipo o modalidad, monto, frecuencia y duración) responde a las necesidades en situaciones de emergencia determina de manera general en qué medida será necesario efectuar adaptaciones después de una perturbación[44].Por tanto, las **medidas** de fortalecimiento del sistema consistirán en lo siguiente:

1. **Evaluar el tipo o modalidad de las transferencias ordinarias y determinar si son apropiadas para la respuesta a una perturbación.** En tiempos de crisis, la situación puede cambiar temporalmente o a largo plazo. Por esta razón, puede que una modalidad preexistente no siempre sea la solución más apropiada para apoyar las necesidades de las poblaciones afectadas. Los datos históricos sobre crisis anteriores pueden ser de ayuda para determinar la modalidad más adecuada, la cual puede reafirmarse durante la situación posterior a la crisis y la evaluación de las necesidades. Las pruebas aportadas por el sector humanitario ponen de manifiesto la idoneidad de las transferencias en efectivo en la mayoría de los tipos de crisis registradas en la década pasada. El sector humanitario está adoptando cada vez

Recuadro 14.
Estudio de caso: Apoyarse en la capacidad existente de los sistemas para determinar la elegibilidad (selección de ejemplos nacionales)

- En **Turquía**, debido a la falta de datos socioeconómicos verificables sobre los refugiados y la necesidad de una ampliación rápida, el Gobierno acordó que los criterios de elegibilidad para la inclusión en la Red de Protección Social para Situaciones de Emergencia no se basarían en los criterios socioeconómicos utilizados para los ciudadanos, sino que se limitaría a seis indicadores demográficos. Por tanto, durante el registro los refugiados solicitantes solo completan 19 de las 49 preguntas del formulario de solicitud. También se acordó que no recibirían una visita de verificación del hogar hasta pasado un año del registro. Aunque utilizan los mismos sistemas digitales de gestión de datos, estos cambios deben reflejarse en los procesos de las oficinas gubernamentales locales encargadas de las transferencias sociales, a fin de evaluar las necesidades y las condiciones de los refugiados.
- En el **Yemen**, el UNICEF adoptó un método mixto de selección de beneficiarios en su programa de transferencias en efectivo con fines humanitarios, vinculado con el Fondo de Bienestar Social. Se utilizó el cuestionario de encuesta estándar del Fondo, pero se añadieron preguntas relacionadas con el desplazamiento, el impacto del conflicto, la protección de la infancia y la nutrición infantil. Las decisiones relativas a la elegibilidad se basaron, por consiguiente, en la consideración de todos estos datos disponibles.

Fuente: Smith (2018), de Smith (2017a); Banco Mundial (2017).

44 Nótese el enfoque en la respuesta a las perturbaciones en lugar de en el desarrollo de la resiliencia a largo plazo (el cual se analiza en un documento de orientación pendiente de publicación). Estos enfoques difieren entre sí en cuanto al tipo de transferencia que sugieren y su tipo o modalidad, monto, frecuencia y duración.

más el enfoque "el efectivo ante todo", como se describe ampliamente en la Orientación programática sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios.

2. **Evaluar el monto de las transferencias ordinarias y determinar su idoneidad para la respuesta a las perturbaciones.** Los valores de las transferencias de asistencia humanitaria se rigen por las normas de Esfera para la acción humanitaria y, a menudo, son más elevados que los pagos de la protección social ordinaria. Las transferencias en efectivo con fines humanitarios se determinan en función de la monetización de bienes y servicios; por esta razón, los agentes humanitarios suelen guiarse por la "canasta de gastos mínimos" para hacer frente a las necesidades multisectoriales de las poblaciones afectadas. Al trabajar en favor de una protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones, podría ser poco realista predeterminar el valor de la transferencia; no obstante, puede acordarse previamente una metodología común con las partes interesadas pertinentes del sector humanitario, como el grupo de trabajo sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios. El uso de datos históricos para la planificación de escenarios puede contribuir a este proceso.

3. **Evaluar la frecuencia y la duración de las transferencias ordinarias y determinar su idoneidad para la respuesta a perturbaciones.** La frecuencia de las intervenciones ordinarias de protección social varía ampliamente, en función, sobre todo, de las restricciones administrativas y las modalidades de transferencia. La mayoría de los programas procuran realizar transferencias mensuales a fin de facilitar el consumo, pero muchos otros transfieren los fondos con menos frecuencia; en Nepal, por ejemplo, las transferencias sociales se efectúan cada cuatro meses, y en Turquía los pagos ordinarios del programa Transferencia Monetaria Condicionada para la Educación tienen lugar cada dos meses[45]. Aunque en algunas ocasiones esto se debe a fallos en la ejecución, en otras se trata de una elección deliberada[46]. Tras una perturbación, la prioridad de que los pagos se realicen de manera oportuna, frecuente y periódica puede colisionar con los ciclos de pago de los programas existentes cuando estos se encuentran relativamente distanciados entre sí. Pueden establecerse con antelación disposiciones para ajustar los ciclos de pago en función de las crisis predecibles, de manera que al menos no se retrasen los pagos periódicos y que puedan efectuarse con antelación pagos adicionales a los más vulnerables.

4. **Elaborar orientaciones sobre la modalidad, el valor, la frecuencia y la duración de las transferencias de emergencia sugeridas, y establecer acuerdos intersectoriales.** Aprovechar la experiencia del sector humanitario (véase la orientación sobre transferencias de efectivo con fines humanitarios) para acordar los principales parámetros de la ampliación con anterioridad a una perturbación, de manera que, tras esta, no se desperdicie un tiempo precioso en negociar los detalles del diseño. Es importante integrar la orientación lo más posible en los memorandos de entendimiento, los procedimientos operativos estándar, etc., reconociendo, a la vez, que después de una perturbación podría ser necesario realizar algunos ajustes en función del análisis de la situación y las necesidades.

Un enfoque realista para establecer estos parámetros en situaciones de emergencia requerirá conocer o considerar previamente:

- la inevitable **disyuntiva** entre la escala y el valor;
- las cuestiones relacionadas con la **economía política** (por ejemplo, la repercusión de transferencias temporalmente más elevadas en la percepción pública de la asistencia estándar o aceptable);
- las **dificultades que presentan la coordinación y la armonización** entre los múltiples agentes que prestan asistencia[47];
- las **fluctuaciones de precio** en las zonas afectadas por perturbaciones;
- la **capacidad financiera** del Gobierno de movilizar recursos de forma oportuna.

Fuente: Barca (2018); O'Brien et al. (2018).

45 A partir, por ejemplo, de los datos de la Asistencia Social de Manchester incluidos en la Base de Datos sobre Países en Desarrollo.
46 Por ejemplo, existen algunas pruebas de que los pagos de mayor cuantía y menos frecuentes reportan mayores beneficios productivos —ahorro, inversión, etc.— (Bastagli *et al.*, 2016). Más en general, las adaptaciones previas de la frecuencia y la duración de las transferencias ordinarias (por ejemplo, para garantizar que los pagos de los programas ordinarios de protección social coincidan con el momento de mayor necesidad) puede contribuir al desarrollo de la resiliencia, al fortalecer la capacidad de los hogares de hacer frente a perturbaciones futuras.
47 Por ejemplo, a través de la elaboración de directrices comunes para las transferencias, dirigidas al Gobierno y los organismos de ayuda, como en el caso de Filipinas y Lesotho (O'Brien *et al.*, 2018).

Información u orientaciones útiles:

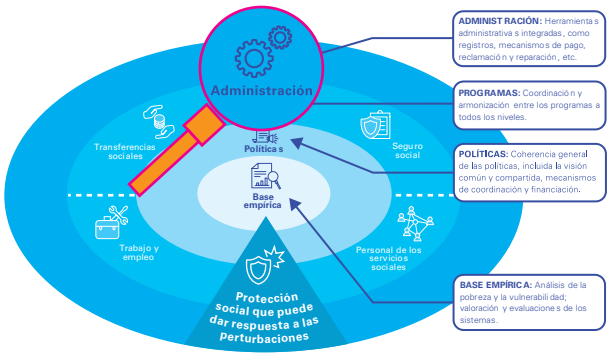
- **UNICEF**
  - Orientación programática sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios
- **Sobre protección social:**
  - Módulo 1 del CODI
- **Sobre ayuda humanitaria:**
  - Sitio web deCaLP
- **Sobre protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones:**
  - Seminario web sobre Dominica y las Islas Vírgenes Británicas, de la serie de seminarios web sobre protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.
  - Seminario web sobre el programa de Myanmar de transferencias en efectivo para madres y niños, de la serie de seminarios web sobre protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.
  - Conjunto de herramientas de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones, sección C4, "La posible contribución de programas específicos".
  - Paquete de orientación sobre SPaN, nota operacional 1: "Modalidades de beneficios".
  - Paquete de orientación sobre SPaN, nota operacional 2: "Selección de beneficiarios".

3.1.4 Sistemas de administración y prestación (ejecución/operaciones)

El sistema de prestación constituye el núcleo operacional de los programas ordinarios de protección social y, en especial, de las transferencias en efectivo[48].En líneas generales, entraña la ejecución de un conjunto de funciones, entre las que se incluyen las actividades de extensión y comunicación, el registro, la inscripción, los pagos o la prestación de la ayuda, los mecanismos de tramitación de reclamaciones, etc. En esta sección de la orientación se analiza la manera en que cada una de estas funciones ordinarias pueden apoyar la respuesta a las perturbaciones a través del sector de la protección social o de agentes externos que aprovechan los sistemas de prestación seleccionados.

En general, los principales mensajes subyacentes de esta sección son los siguientes[49]:

- La fortaleza y la configuración práctica general de los sistemas ordinarios de prestación de protección social determina el grado en que estos pueden utilizarse para la respuesta a perturbaciones (a través de los programas existentes o de nuevos programas que los aprovechan).
- A fin de mejorar los resultados de una respuesta a través del sector de la protección social o de agentes humanitarios externos, pueden "escogerse y combinarse" los sistemas ordinarios de prestación.
- Por medio de adaptaciones sencillas, simplificaciones y planes para casos de emergencia se puede lograr que los sistemas ordinarios de prestación estén mejor situados de cara a la respuesta a las perturbaciones y respondan a diferentes objetivos y plazos.
- Es importante tener en cuenta las maneras en que las



perturbaciones afectan a los sistemas de prestación de protección social (por ejemplo, la capacidad subyacente, la tecnología, etc.) y con qué mecanismos se cuenta para garantizar la continuidad de la prestación de servicios y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.
- Es necesario llegar a un acuerdo. Por una parte, es importante lograr resultados humanitarios y ajustarse a los principios humanitarios; por otra, la aplicación de enfoques de protección social en entornos humanitarios no debe influir negativamente en la aplicación o el crecimiento del sistema de protección social a largo plazo.

Ámbito de intervención: Examinar y fortalecer los sistemas ordinarios de prestación a fin de permitir: a) la continuidad de la prestación de servicios; y b) la posibilidad de adaptación y ampliación en respuesta a las perturbaciones.

48 Entre los principales recursos sobre este tema se cuenta la guía para sentar las bases de los sistemas de prestación de protección social del Banco Mundial pendiente de publicación y el módulo sobre administración de TRANSFORM.
49 N. B.: Toda esta sección se basa extensamente en un artículo no publicado (Smith, 2018).

Extensión y comunicación

Las estrategias de extensión y comunicación son fundamentales para cualquier sistema de prestación de protección social, ya que informan a la población acerca de los programas existentes (sus objetivos y procesos), alientan a los posibles beneficiarios a solicitarlos, y a veces pueden incorporar, además, objetivos en materia de comunicación para el cambio de comportamiento y comunicación para el desarrollo. Adoptan diversos enfoques, desde sesiones presenciales con trabajadores sociales u otros agentes locales hasta el uso de la radio, la televisión, carteles y otros medios de comunicación. Las comunicaciones relativas a la protección social a menudo padecen de un déficit de financiación, y su alcance, así como la perspectiva que adoptan, varía de un país a otro; no obstante, constituyen uno de los elementos más cruciales de un sistema capaz de responder a las perturbaciones.

Entre las implicaciones para el fortalecimiento de los sistemas que podría apoyar el UNICEF se cuentan la necesidad de:

1. **Examinar las comunicaciones ordinarias a fin de garantizar la continuidad de los servicios después de una perturbación,** por ejemplo:
   - medidas para informar a los beneficiarios acerca de posibles cambios temporales o medidas especiales, de modo que puedan seguir accediendo al programa tras una perturbación (por ejemplo, exención de condiciones, procedimientos para reemplazar documentos perdidos, acceso a las prestaciones en nuevos lugares, etc.);
   - modificaciones en los canales de comunicación habituales en caso de problemas importantes (corte eléctrico, inaccesibilidad física, etc.);
   - planes de refuerzo de la capacidad y de coordinación con otros sectores involucrados en la respuesta a la perturbación.

2. **Adaptar las comunicaciones a las respuestas a las perturbaciones.** Si se prevé que el sector de la protección social desempeñará un papel importante en la respuesta a las perturbaciones (por ejemplo, a través de la ampliación vertical, la ampliación horizontal o el aprovechamiento de los sistemas existentes), es importante adaptar las comunicaciones con un objetivo claro:
   - *modificar los mensajes clave que se comunicarán.* La justificación, los asociados institucionales, la modificación de los criterios de elegibilidad o los montos de las transferencias, y la duración y la frecuencia de la ayuda, así como las indicaciones prácticas para recibir las transferencias, canalizar reclamaciones, etc.
   - *Velar por que los nuevos casos tengan acceso a los mecanismos de comunicación.* En comparación con los receptores ordinarios, es posible que los nuevos casos se enfrenten a diferentes obstáculos en materia de comunicación o tengan distintas necesidades en lo relativo al idioma, la alfabetización (tanto alfanumérica como digital), la movilidad, los medios de comunicación y las organizaciones en que confían, las redes sociales, etc.).
   - *Procurar que el diseño del nuevo programa se comunique claramente.* Esto es de particular importancia en un contexto de ampliación vertical u horizontal temporal del programa de protección social, a fin de evitar cualquier confusión entre los beneficiarios (incluidos los temporales) y los no beneficiarios acerca de la ampliación del plazo de los beneficios.
   - *Aliviar las tensiones* que puedan surgir como consecuencia de la respuesta a la crisis a través de la protección social. Esto es especialmente pertinente en contextos con desplazados forzados, ya que puede existir la percepción de que estos reciben mayores prestaciones que las comunidades de acogida. Si bien la mayoría de las tensiones pueden reducirse a través de un cuidadoso diseño de la ampliación o de la armonización de transferencias paralelas de efectivo con fines humanitarios, los mecanismos de comunicación pueden desempeñar un papel eficaz para aclarar el propósito de la ayuda y otras disposiciones adicionales y permitir así la continuidad de los servicios para las comunidades de acogida, las personas no beneficiarias, etc.

3. **Asegurar que se ajustan y amplían los mensajes de comunicación para el cambio de comportamiento y comunicación para el desarrollo.** Con frecuencia, los programas de transferencias sociales están vinculados a servicios proporcionados por otros sectores; en estos casos, la comunicación para el cambio de comportamiento y la comunicación para el desarrollo desempeñan un importante papel. Además, en algunos contextos las transferencias sociales existentes pueden vincularse de forma proactiva a servicios de emergencia. Cuando se introducen, amplían o ajustan dichos programas, será necesario realizar ajustes en la comunicación para el cambio de comportamiento y la comunicación para el desarrollo. Trabajar en estrecho contacto con los compañeros del equipo del UNICEF en el país de comunicación para el desarrollo puede contribuir a localizar los puntos de partida más apropiados, así como maneras de apoya a los Gobiernos en futuras crisis.

Registro e inscripción

Los programas ordinarios adoptan perspectivas muy diferentes para registrar a los posibles beneficiarios e inscribir los casos elegibles (esto a veces sucede incluso en diferentes programas del mismo país). Los métodos de registro más comunes, a veces aplicados en combinación,

son: a) encuestas censales de todos o parte de los residentes en las zonas que abarca el programa; b) sistemas a petición de los interesados, quienes pueden presentar la solicitud de asistencia en cualquier momento o a intervalos regulares. Como parte del registro, algunos programas también exigen la verificación de la identidad o la validación de atributos a través de la recopilación de justificantes, visitas al hogar o el cruce de bases de datos en línea. Una vez tomada la decisión sobre la elegibilidad (en función del enfoque general adoptado para la selección, como se ha señalado), se inscribe a las poblaciones elegibles, lo cual suele involucrar la recopilación de información adicional (a veces biométrica) y la provisión de un símbolo, tarjeta o programa de identificación para obtener las prestaciones. Es importante señalar que la manera en que se almacenan y gestionan los datos obtenidos en estos procesos también difiere ampliamente de un país a otro (véase la sección Sistemas de información).

El enfoque específico adoptado en el país (que depende de la naturaleza de los programas subyacentes y de factores históricos e institucionales) y sus resultados en lo que respecta a la cobertura de la población y el grado de errores de inclusión y exclusión influyen mucho en las limitaciones y las oportunidades para usar los sistemas de registro e inscripción existentes en la respuesta a las perturbaciones.

En el caso de ampliaciones verticales de programas existentes, ya se han completado los procesos de registro e inscripción:

el número de receptores de la respuesta de emergencia es el mismo que el de beneficiarios ordinarios (o un subconjunto de estos, por ejemplo, los de los lugares afectados por la perturbación). Por una parte, esto reduce el proceso, lento y costoso, de registrar nuevos hogares, evaluar su elegibilidad e inscribirlos. Por otra, suele implicar que las ampliaciones verticales solo llegan a un pequeño subconjunto de los hogares afectados por la perturbación y que será necesario emplear programas complementarios a fin de llegar a los casos restantes. También es preciso señalar lo siguiente:

- En las ampliaciones verticales a menudo será necesario, de todos modos, revalidar los datos (sobre todo en casos de desplazamiento y pérdida de documentación).
- Con objeto de aumentar la cobertura, pueden llevarse a cabo ampliaciones verticales de varios programas (como en el caso de Fiji, por ejemplo). Esta estrategia es factible si no añade dificultades de coordinación y reduce considerablemente las lagunas en la cobertura[50].

A continuación se enumeran las actividades fundamentales para fortalecer los sistemas ordinarios de registro e inscripción a fin de mejorar la respuesta a las perturbaciones:

1. **Evaluar los mecanismos de registro e inscripción existentes en relación con su posible uso para ampliar el número de casos en la respuesta a las perturbaciones.** Lo ideal es que estos mecanismos sean capaces de incluir nuevos casos en respuesta a un cambio en las necesidades (por ejemplo, las generadas por una perturbación). No obstante, pocas veces es así, ya que muchos mecanismos de registro son estáticos y se basan en encuestas censales periódicas, en tanto que los sistemas de inscripción a petición de los interesados tienen dificultades para satisfacer los picos de demanda que se registran tras una perturbación súbita. Por tanto, es primordial llevar a cabo una evaluación temprana a fin de concebir posibles opciones para hacer frente a este problema.

2. **Si es posible y apropiado, apoyar la selección previa, el registro y la inscripción de los posibles beneficiarios.** Esta política permitiría agilizar la prestación de servicios después de una crisis y podría ser factible en entornos que —por ejemplo, zonas concretas del país— padecen perturbaciones periódicas y, por lo general, predecibles (por ejemplo, el Programa de Redes de Protección Social contra el Hambre en las zonas de secano de Kenya)[51].Cuando existe la posibilidad de seleccionar a los beneficiarios por categorías, la labor del UNICEF en materia de registro de nacimientos puede vincularse eficazmente a los planes de ampliación. Estas medidas deberían complementarse con una sólida estrategia de comunicación que aclare la diferencia entre transferencias ordinarias y transferencias temporales.

3. **Si es posible y apropiado, apoyar la preparación para el registro rápido de nuevos casos**. La mayor parte de las veces, los datos existentes no podrán utilizarse para la inscripción de poblaciones afectadas por perturbaciones. En estos casos, es importante preparar con antelación los sistemas ordinarios para registrar e inscribir los hogares en los programas de emergencia en caso de crisis. En particular:

- *Planificar y preparar formularios de registro de emergencia*, a partir de, siempre que sea posible, los conocimientos especializados del sector humanitario y la información existente. Para acelerar el registro, lo ideal es un formulario breve o "reducido", por lo que quizá también sea necesario modificar los criterios de elegibilidad, ya que las decisiones se basarán solo en esos campos de datos recopilados.

- *La elaboración de una estrategia de registro de emergencia depende de los sistemas existentes:*
  - Cuando se utilizan mecanismos de registro basados

50 Cabe señalar que dicha solución aumenta la cobertura total pero no garantiza la plena cobertura de los hogares afectados. Esto se consideró un problema importante en Fiji (Mansur *et al.*, 2018).
51 Este enfoque puede ser mucho menos apropiado cuando las perturbaciones se presentan de manera irregular e impredecible, ya que entraña riesgos para los hogares en materia de protección y seguridad, al tiempo que genera expectativas entre los posibles beneficiarios que luego no se cumplen.

Recuadro 15.
Estudios de caso: elaboración previa de un registro de emergencia en Chile

En **Chile**, el Ministerio de Desarrollo Social elaboró un formulario prediseñado para el registro de emergencia de nuevos casos, la *Ficha Básica de Emergencia* (FIBE). Para recibir cualquier tipo de ayuda pública, los hogares deben estar registrados con la FIBE. El formulario es muy breve, solo consta de una página, e incluye numerosos indicadores de "percepción" (por ejemplo, "¿qué tan afectada resultó su vivienda?"). Cabe destacar que está vinculado con datos del registro social del país, el *Registro Social de Hogares* (RSH), que cubre a un 70% de la población y, por tanto, aporta un panorama amplio de las condiciones de los hogares. Además, los datos de la FIBE se recopilan electrónicamente, lo que acelera considerablemente el registro. Por ejemplo, mientras que la recopilación de datos para la respuesta al terremoto de Tarapacá de 2014 llevó 115 días, en otro terremoto similar, el de Coquimbo de 2015, solo se tardaron 27 días usando la FIBE abreviada (una página) y completando los datos faltantes a través del RSH.

Fuente: Barca y Beazley (2019).

en encuestas censales:
  - capacitar equipos integrados por el personal (incluido el personal de refuerzo) para la recopilación de datos censales de emergencia a partir del formulario de emergencia prediseñado; incorporar el aprendizaje del sector humanitario sobre recopilación de datos en contextos afectados por crisis;
  - prepararse para responder a otros requerimientos, diferentes de los de los casos ordinarios (idioma, documentación, etc.).

- *Cuando se utilizan mecanismos de registro a petición de los interesados* (véase, por ejemplo, el recuadro 16):
  - establecer disposiciones para no sobrecargar la capacidad y con miras a reforzarla;
  - suavizar las normas y procesos estándar (por ejemplo, las visitas a domicilio o los requisitos en materia de documentación);
  - procurar que los procesos de registro a petición de los interesados sean más accesibles para los grupos vulnerables; a tal fin, por ejemplo, i) establecer nuevas oficinas temporales en lugares seguros y accesibles para el grupo objetivo, y dotarlas de personal; ii) trasladar las actividades de registro a las comunidades a través de campamentos de registro o servicios a domicilio; iii) cubrir los gastos de transporte de los solicitantes vulnerables para que puedan trasladarse a las oficinas de servicios sociales; y iv) adaptarse a distintas necesidades lingüísticas, etc.

4. **Si es posible y procedente, apoyar la preparación para el registro rápido de nuevos casos.** En situaciones de emergencia, el registro y la inscripción pueden llevarse a cabo de manera contextual o con un intervalo breve entre ellos a fin de maximizar la oportunidad de la respuesta.

Sistema de pago

Los programas ordinarios de transferencia de efectivo (la principal esfera de atención de la presente orientación) ofrecen dos modalidades principales de pago: manual (en efectivo o vales) y electrónico (vale electrónico, tarjeta o pago por teléfono móvil); ambas presentan ventajas e inconvenientes[52]. Pueden estar a cargo del organismo ejecutor, transferirse a un Gobierno local o externalizarse a un proveedor de servicios financieros. Sin duda, el aprovechamiento de los sistemas existentes tiene mucho potencial en situaciones de emergencia: ya se han

Recuadro 16.
Estudios de caso: Superar los obstáculos que impiden el registro a petición de los interesados en Turquía y Kirguistán.

- En **Turquía**, el seguimiento del programa puso de manifiesto que algunas familias vulnerables residentes en lugares remotos y con limitaciones de movilidad estaban teniendo dificultades en el proceso de registro en la Red de Protección Social para Situaciones de Emergencia y el programa Transferencia Monetaria Condicionada para la Educación. Los agentes humanitarios (en particular el UNICEF) les proporcionaron apoyo complementario —facilitaron o sufragaron el transporte para trasladar a los solicitantes a las oficinas gubernamentales locales que gestionaban las transferencias sociales—.
- En **Kirguistán**, tras el conflicto de 2010, el UNICEF (que había estado trabajando en protección social antes de la crisis) apoyó al Gobierno interino para ampliar horizontalmente los programas existentes. Una norma legal temporal redujo durante seis meses los requisitos exigidos para demostrar la elegibilidad en dos provincias afectadas y estableció comisiones sociales locales *ad hoc* a fin de evaluar rápidamente las solicitudes de los hogares. El UNICEF también apoyó el establecimiento de servicios móviles de extensión (a través del reclutamiento de asistentes sociales adicionales), con objeto de acercar el registro a las comunidades, hacerlo más accesible para los más pobres y acelerar la inscripción.

Fuentes: Smith (2018), citando a CaLP (2018), y Smith (2017)

52 Véase, por ejemplo, el módulo sobre administración de TRANSFORM. Nótese también que las dos principales modalidades de transferencia pueden aplicarse a través de una variedad de dispositivos de pago (puntos de venta, cajeros automáticos, teléfono) y "puntos" de pago (unidades móviles, oficinas de correo, sucursales bancarias, tiendas locales, etc.), lo que presenta tanto ventajas como inconvenientes.

establecido relaciones de confianza y se han negociado los términos de servicio, y las economías generales de alcance y de escala pueden favorecer considerablemente la rentabilidad. No obstante, también se corre el riesgo de sobrecargar la capacidad y las infraestructuras existentes o de restar flexibilidad a la respuesta de emergencia. Por tanto, en este ámbito la labor de preparación debe:

1. **Evaluar los mecanismos de pago existentes en función de su capacidad de a) garantizar la continuidad de la prestación de servicios; y b) adaptarse y ampliarse en respuesta a las perturbaciones.** Evaluar la capacidad del sistema para soportar la perturbación, manejar mayores volúmenes de efectivo y modificar la frecuencia de las transferencias, atender a nuevos grupos de población y garantizar la rendición de cuentas en diversas situaciones de crisis. Dicha evaluación debe prestar especial atención a la tecnología, las infraestructuras, los recursos humanos y el flujo de fondos o gestión de la liquidez.

2. **Apoyar medidas de preparación para usar los sistemas de pago ordinarios en la respuesta a las perturbaciones.** A partir de la evaluación, determinar las posibilidades de usar el sistema existente o aprovecharlo, y elaborar con el Gobierno una estrategia de preparación que incluya las medidas siguientes:

- Predefinir los protocolos, las funciones y las responsabilidades de todos los agentes pertinentes a través de acuerdos, por ejemplo, memorandos de entendimiento, procedimientos operativos estándar, manuales de operaciones, etc.
- Predefinir las estructuras de remuneración y reparto de costos en previsión de gastos administrativos adicionales.
- Realizar los cambios necesarios en la tecnología de la información o el Sistema de Información de la Gestión empleado en la plataforma de pago para asegurar su flexibilidad.
- Poner a prueba nuevas soluciones a través de pequeños proyectos piloto y utilizar los datos de seguimiento y la experiencia para fundamentar la ampliación de los planes.

Sistemas de información

Los sistemas de información sustentan el diseño y la puesta en práctica de la mayoría de las intervenciones ordinarias de protección social y, en especial, de los programas de transferencia de efectivo. No obstante, la manera exacta en que se recopilan, almacenan y gestionan los datos en el plano de los programas o entre los programas de un país varía considerablemente, lo que influye en su uso para la preparación y la respuesta frente a perturbaciones[53].En la práctica, el apoyo del UNICEF en los países podría centrarse en las actividades siguientes (véase también esta infografía sobre el tema):

1. **Evaluar el potencial de los sistemas de información existentes de cara a la preparación y la respuesta frente a perturbaciones.** En función de su configuración, los datos existentes sobre transferencias sociales —tanto de programas emblemáticos como de otros programas— pueden ofrecer una variedad de usos posibles en la

Posibles ámbitos de preparación o adaptación de los sistemas de pago

- **Para soportar la perturbación:**
  - Dotar a las infraestructuras y las tecnologías existentes de la capacidad de resistir a las perturbaciones en la medida de lo posible; fortalecer los sistemas de pago ordinarios existentes.
  - Contar con planes para casos de emergencia que prevean sistemas de pago alternativos, puntos de pago temporales y el aumento del personal, con especial hincapié en la flexibilidad, la accesibilidad y la seguridad.
  - Estrategia para el flujo de fondos al nivel local (a fin de favorecer la liquidez y la oportunidad).
- **Para manejar grandes volúmenes de efectivo y con una frecuencia diferente:**
  - Disposiciones que permitan modificar rápidamente el monto y el cronograma de los pagos, a fin de satisfacer las necesidades humanitarias.
  - Prevenir problemas de capacidad a través de, por ejemplo, protocolos para la ampliación del personal.
- **Para gestionar nuevos grupos de población (ampliación de la cobertura):**
  - Prever las necesidades diferenciales de los diversos grupos (preferencias, barreras lingüísticas, familiaridad con la tecnología).
  - Presupuestar la capacidad adicional necesaria para apoyar las actividades de ayuda a los nuevos casos no familiarizados con el sistema y la ampliación de los pagos a nuevas zonas geográficas.
- **Para garantizar la rendición de cuentas:**
  - Establecer con antelación los requisitos en materia de conciliación de cuentas que podrían ser necesarios, sobre todo si existe la posibilidad de que los fondos no provengan de transferencias ordinarias, sino de otras fuentes.
  - Regirse plenamente por los principios humanitarios, especialmente en contextos frágiles y afectados por conflictos.

Fuente: Las autoras, basadas en Smith (2018); O'Brien et al. (2018); y Beazley et al. (2019).

53 Barca y Beazley (2019).

respuesta a perturbaciones, como fuentes de, por ejemplo, datos individuales y sobre el hogar; datos socioeconómicos integrales; datos operacionales (útiles para identificar, rastrear y suministrar las prestaciones); datos georreferenciados o desglosados geográficamente; y, en un número cada vez mayor de países, datos que pueden ayudar a determinar con antelación la vulnerabilidad a las perturbaciones. En algunas ocasiones también permiten la interoperabilidad o el intercambio de información con otros registros gubernamentales y se fundamentan en una capacidad comprobada de recopilación almacenamiento y gestión de datos. No obstante, su función y uso en situaciones de emergencia dependerá, en líneas generales, de los siguientes aspectos[54]:

- **Exhaustividad,** es decir, el grado de cobertura de los datos y el número de registros en comparación con lo que se considera un conjunto completo de registros, por ejemplo, el 100% de la población de las zonas afectadas o el 100% de las personas necesitadas. La existencia de un registro de transferencias sociales puede ser de utilidad en una respuesta de emergencia si los datos abarcan a todos los afectados por la perturbación o a una proporción suficiente de ellos. Es importante distinguir entre los datos sobre los beneficiarios y los datos de las personas no beneficiarias registradas, y tener en cuenta que probablemente ninguno de ellos permitirá la plena cobertura de las poblaciones afectadas (véase también lafigura 2).
- **Pertinencia.** Los datos son pertinentes si contienen las variables requeridas para el propósito previsto. Es posible que los datos recopilados para la prestación de transferencias sociales a largo plazo (es decir, otro propósito) no siempre resulten pertinentes para la respuesta a una perturbación, ya que para ello deberían contener variables que localicen de manera integral a los hogares de las zonas afectadas e, idealmente, que evalúen las necesidades de los hogares y permitan una respuesta inmediata.
- **Actualización**, es decir, el grado de vigencia o actualización de los datos y, por tanto, la medida en que estos representan las circunstancias reales de los hogares en el momento requerido. Por supuesto, es imposible que los datos de la protección social ordinaria reflejen la realidad tras un desastre; siempre es necesario algún tipo de revalidación. Lo importante es el grado de actualización de los datos existentes en general, una cuestión preocupante en muchos de los países analizados.
- **Accesibilidad**, es decir, la facilidad con la que los posibles usuarios —probablemente organismos o departamentos públicos nacionales o locales, así como sus asociados— pueden obtener los datos. La accesibilidad puede variar ampliamente en función de quiénes son los usuarios y qué procesos y niveles de autorización se han establecido para el intercambio de datos; la política y la legislación subyacentes; si los datos se mantienen y se almacenan en formato digital; las disposiciones existentes en materia de seguridad y privacidad de la información; el tipo de interfaces de datos que se proporcionan; el grado de interoperabilidad que permite la estructura de los datos, etc.
- **Precisión,** es decir, si se considera que los datos son exactos y carecen de errores u omisiones. La precisión de los datos permite depositar un alto grado de confianza en ellos, e influye en la credibilidad más amplia así como, en última instancia, en su usabilidad.
- **Protección de los datos.** Los datos son seguros cuando están protegidos contra el acceso sin autorización, el uso inapropiado o la corrupción. Cuando se utilizan datos, se garantiza su privacidad y se protegen las preferencias individuales en materia de privacidad, así como la información personal identificable. En situaciones de emergencia, se acrecienta el riesgo de que el uso inapropiado o la pérdida de dicha información aumente la vulnerabilidad de los hogares, sobre todo en contextos de fragilidad y desplazamiento forzado. Para paliar en cierta medida estos problemas, en algunas ocasiones deben asignarse identificadores únicos.

2. **Apoyar la adopción de una decisión acerca de cómo se utilizarán los datos existentes y los sistemas subyacentes, si se prevé usarlos.** En función de los resultados de la evaluación, determinar si existe la posibilidad de promover ampliaciones horizontales o verticales o nuevos programas que aprovechen los datos, la capacidad de recopilación de datos y los sistemas de información existentes. Véase la figura 5.

3. **Apoyar medidas de preparación para usar los sistemas de datos e información ordinarios en la respuesta a las perturbaciones.** Cualquiera de las decisiones basadas en las opciones anteriores requerirá medidas de preparación, a fin de no comprometer la oportunidad de la respuesta o los logros en otras esferas de resultados. Entre ellas se cuentan las siguientes:

- *El fortalecimiento de los sistemas ordinarios de cara a su posible uso en la respuesta a las perturbaciones,* por ejemplo:
  - auditar los sistemas con objeto de fortalecer la

54 *Ibid.*

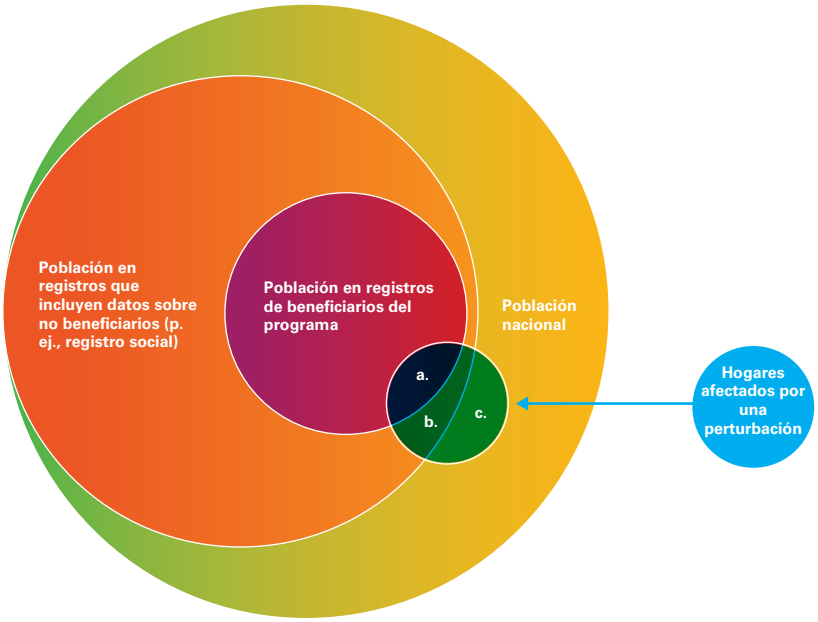
Figura 5 **Opciones para el uso de los datos y sistemas existentes en la respuesta a las perturbaciones**

a. ¿Ampliación vertical de los programas existentes o **aprovechamiento** de los **datos de beneficiarios** en un programa nuevo? *Asegúrese de que cuenta con una estrategia para llegar a todos los demás hogares afectados.*

b. ¿Ampliación horizontal de los programas existentes o **aprovechamiento** de los **datos de beneficiarios potenciales** en un programa nuevo? *Esto se debe considerar detenidamente con antelación a la perturbación, ya que requiere un grado de preparación alto y no aborda completamente el potencial de errores de exclusión (e inclusión).*

c. Siempre se necesitarán estrategias para llegar a los hogares afectados cuyos datos no figuren en los registros existentes (p. ej., refugiados o no ciudadanos, etc.)

a., b. y c. ¿Uso de la capacidad y los sistemas existentes para recopilar y gestionar datos nuevos, o validar los existentes? *Evaluar cuál es la posibilidad de que la capacidad existente se vea superada, y hacer frente a esta situación.*



Fuente: Barca y Beazley (2019).

calidad de los datos, así como la confianza;
- mejorar la actualización de los datos de la protección social (por ejemplo, a través del registro a petición de los interesados o el registro periódico), sobre todo en las zonas afectadas por perturbaciones;
- aumentar la cobertura de los datos en las zonas afectadas por perturbaciones;
- apoyar la digitalización de todos los datos recopilados para la programación ordinaria;
- adaptar la variables recopiladas, a fin de captar mejor la vulnerabilidad a las perturbaciones;
- velar por que se recopilen y almacenen datos geográficos (a ser posible geolocalizados) o datos del sistema de información geográfica;
- aumentar la interoperabilidad y la normalización de los datos entre los diversos programas y agentes;
- vincular los sistemas de información con los activadores de la alerta temprana;
- comprobar la durabilidad y la flexibilidad del *hardware* y el *software*;
- establecer procesos de consentimiento informado (incluido el uso de datos en la respuesta a perturbaciones);
- establecer procesos para llegar a los nuevos grupos de población (véase la sección Registro).

- *Garantizar la claridad de los procesos, las funciones y las responsabilidades en la respuesta a las perturbaciones,* a través de:
  - protocolos y procedimientos operativos estándar sobre el uso de los datos;
  - memorandos de entendimiento y acuerdos preestablecidos sobre el intercambio de datos;
  - capacitación u orientaciones para todas las partes interesadas, especialmente en el plano local.

- *Probar nuevos enfoques, aplicarlos en proyectos piloto y elaborar planes de acción detallados*, acompañados de los requisitos en materia de recursos.

4. **Velar por que los procesos, los sistemas y los datos empleados en perturbaciones anteriores, así como las lecciones aprendidas de ellas, se incorporen en los sistemas de información ordinarios.** Es importante que no se pierdan, tanto si la respuesta de emergencia estuvo a cargo de un asociado humanitario como si la dirigieron organismos gubernamentales. Por ejemplo, los casos apoyados a través de una respuesta de emergencia pueden integrarse en la programación ordinaria, o los datos procedentes de respuestas pasadas pueden utilizarse para fundamentar la planificación.

Mecanismo de tramitación de reclamaciones

El mecanismo para registrar y tramitar reclamaciones está relacionado con todos los componentes anteriores. Es probable que cualquier cambio en un sistema o procedimiento existente, o la introducción de nuevos programas y sus operaciones, plantee desafíos a las personas. Los problemas pueden ir desde las quejas por exclusión del programa hasta los retrasos en el pago o el abuso de autoridad por parte del personal. En la programación ordinaria a menudo se subestima esta función, pero está adquiriendo cada vez más importancia. El grado en que estos mecanismos se aplican de conformidad con normas rigurosas varía ampliamente de un país a otro, lo que suscita dudas sobre su papel en la respuesta a las perturbaciones. Existen pruebas recientes que muestran que suele ser el sector humanitario el que interviene para desempeñar estas funciones de apoyo, con el ánimo de no sobrecargar la capacidad de la protección social (véanse los ejemplos del recuadro 17). No obstante, siguen existiendo razones de peso para aprovechar los sistemas existentes siempre que sea posible y usar la respuesta como una oportunidad para fortalecer el sistema. Al trabajar en favor de un sistema de prestación capaz de responder a las perturbaciones, pueden ser de ayuda las medidas siguientes:

- *Asegurarse de que el sistema de registro de quejas funcione y aliente a las personas a registrar sus quejas y sus opiniones.* Para ello, es fundamental en primer lugar que exista un mecanismo de tramitación de reclamaciones en funcionamiento, probado y capaz de seguir funcionando en tiempos de crisis. En algunos contextos puede ser necesario ampliar este sistema o introducir un sistema temporal. Según el contexto del país y de la crisis, puede incluirse la posibilidad de realizar denuncias por teléfono, correo electrónico, redes sociales o casillas de correo, o fortalecerse la capacidad del canal ordinario a través, por ejemplo, de un despliegue temporal de personal en los Gobiernos locales. Al introducirse nuevos mecanismos de queja es necesario, además, tener en cuenta la capacidad de los más marginados para acceder a ellos y la confianza que les inspiran. Por ejemplo, puede que un equipo de atención de reclamaciones compuesto en su totalidad por hombres disuada a las beneficiarias de presentar su queja, o que las personas mayores no se encuentren cómodos en las redes sociales, etc.
- *Asegurarse de que las quejas y las opiniones se clasifiquen y envíen a las autoridades apropiadas para que estas intervengan.* La eficacia del mecanismo de tramitación de reclamaciones depende de las medidas que se adopten ante la queja u opinión. Según la escala y la naturaleza de la crisis, puede ser útil invertir en personal temporal para clasificar y responder a las quejas.
- *Asegurarse de comunicar debidamente las medidas adoptadas en relación con la queja u opinión.* Una vez analizada esta, y tomadas las medidas oportunas, es importante informar al denunciante al respecto. La naturaleza de la queja u opinión determinará la comunicación de la medida adoptada como respuesta, especialmente en situaciones de crisis.

Recuadro 17.
Estudios de caso: integración de los enfoques ordinarios de tramitación de reclamaciones y la gestión de casos.

- En el **Yemen** se añadieron canales de denuncia adicionales a los mecanismos de queja del Fondo de Bienestar Social —un organismo gubernamental—, destinados a los beneficiarios que residían en zonas inseguras en las que el acceso a las oficinas de servicios sociales se encontraba restringido.
- En **Turquía** se creó una línea gratuita de ayuda para los usuarios del programa Transferencia Monetaria Condicionada para la Educación y de la Red de Protección Social para Situaciones de Emergencia. Las quejas se reciben en seis idiomas, entre ellos turco y árabe.
- En **Nepal**, el mecanismo de tramitación de reclamaciones del sistema nacional de transferencias sociales establece que las quejas deben comunicarse directamente a los Comités de Desarrollo de Aldea o los secretarios de las circunscripciones electorales. Durante la ampliación horizontal de estos programas, también se introdujo un número de teléfono gratuito y una plataforma de SMS; no obstante, los beneficiarios por lo general preferían utilizar el método tradicional con el que estaban familiarizados: comunicarse con los Comités de Desarrollo de Aldea o los secretarios de las circunscripciones electorales.
- En **Kirguistán**, antes de la crisis los funcionarios públicos de bienestar social no aplicaban ningún procedimiento de gestión de casos. Como parte de su apoyo durante la crisis, el UNICEF proporcionó a los trabajadores y los directivos de protección social capacitación y tutoría en materia de competencias y métodos, centradas en medidas de extensión adicionales para promover el bienestar de las familias. Introdujeron nueva documentación —un plan de atención y apoyo a la familia— para hacer un seguimiento de las necesidades, las remisiones a los servicios y los progresos. Este enfoque centrado en el seguimiento fue adoptado posteriormente por el Gobierno.

Fuentes: Smith, 2018. Véanse también los estudios de las oficinas del UNICEF en Nepal, Turquía y Kirguistán, así como el estudio sobre el Yemen incluido en el Paquete de Orientación sobre SPaN.

Información u orientaciones útiles:

- **Orientaciones del UNICEF**
  - Orientación programática sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios
  - Documentos y seminario web en materia de tecnología para el desarrollo sobre las transferencias en efectivo de emergencia del Yemen
- **Orientación sobre sistemas de prestación de protección social:**
  - TRANSFORM, Administración de la protección social no contributiva: sistemas de prestación. Manual.
  - Módulo 3 del CODI sobre ejecución de los programas, junto con las herramientas ISPA sobre pagos de protección social.
- **Orientación sobre sistemas de prestación de programas humanitarios**
  - Cash Learning Partnership (CaLP).
- **Orientación sobre sistemas de prestación de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones:**
  - Paquete de Orientación sobre SPaN, nota operacional 4: "Operaciones".
  - Conjunto de herramientas de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones, sección D aquí
  - Smith (2018). "La respuesta a las perturbaciones: consideraciones a lo largo de la cadena de prestación de servicios", documento de información de OPM para el Banco Mundial (pendiente de publicación).
  - Barca y Beazley (2019). Desarrollar los sistemas gubernamentales en favor de la preparación y la respuesta a las perturbaciones: el papel de los datos y los sistemas de información de asistencia social, (y seminario web aquí).

Figura 6 **El papel del sistema de protección social a lo largo del ciclo de las perturbaciones.**

Fuentes: Beazley *et al.* (2019).

3.2 A lo largo del ciclo de las perturbaciones

Esta sección constituye un intento de presentar los ámbitos de intervención examinados en la sección 3.1 desde el punto de vista del ciclo de las perturbaciones, con el propósito, sobre todo, de aclarar la importancia de las intervenciones en las diferentes etapas. La exposición hace hincapié en la importancia de la "preparación" de los sistemas. En la figura 6 se resumen las cuestiones principales[55], y en la tabla 5 se proporcionan más comentarios. En general, deben considerarse como ámbitos en los que los organismos públicos de protección social deberían trabajar, con el apoyo del UNICEF y otros asociados para el desarrollo.

Tabla 5 **Resumen de las principales medidas que deben adoptar los organismos públicos de protección social a lo largo del ciclo de las perturbaciones (que puedan contar con el apoyo del UNICEF).**

Cuándo/qué	Detalles
Antes: prevención, mitigación y preparación	• **Fortalecer la prestación ordinaria** (idoneidad, cobertura, eficacia e inclusividad), a partir de un sólido conocimiento de los riesgos y la vulnerabilidad a las perturbaciones. A continuación se indican algunos ejemplos: ○ Aprovechar los conocimientos técnicos, las herramientas y los marcos del sector de la gestión del riesgo de desastres a fin de conocer mejor los riesgos, la vulnerabilidad y las posibles consecuencias en los grupos de población (seguridad alimentaria, etc.) Si procede, integrar esta información en los sistemas de información de la protección social, de cara a fundamentar la planificación y la puesta en práctica. ○ Dar prioridad a la resiliencia y la mitigación de los riesgos en la programación ordinaria (que haga frente a las causas estructurales de los riesgos). ○ Incorporar el riesgo y la vulnerabilidad en los criterios ordinarios de selección de los beneficiarios (por ejemplo, ampliar la cobertura en las zonas expuestas a riesgos, etc.) ○ Analizar las probables repercusiones de diversas perturbaciones en los sistemas de prestación vigentes, así como en la capacidad de estos sistemas y su grado de resistencia a las perturbaciones. • **Evaluar** los sistemas ordinarios de protección social y **decidir** qué programas y sistemas de prestación subyacentes tienen potencial para responder a las perturbaciones (por ejemplo, la posibilidad de ampliación vertical u horizontal, o de aprovechar los sistemas existentes para los nuevos programas), si los hubiera. Considerar en qué medida pueden contribuir a: a) satisfacer las necesidades, b) cubrir adecuadamente a las poblaciones afectadas, c) garantizar una respuesta oportuna, d) asegurar la predictibilidad, e) evitar la duplicación de esfuerzos, y f) garantizar la sostenibilidad en comparación con otros enfoques. • Establecer**directrices claras para el paquete de prestaciones y servicios de emergencia** y elaborar **protocolos y procedimientos operativos estándar** prácticos para los agentes pertinentes, que indiquen a) cómo garantizar la continuidad de las operaciones después de una perturbación, y b) cómo se puede adaptar y ampliar el sistema. ○ ¿Qué programas y qué criterios de selección de los beneficiarios? (Por ejemplo, basados en la superposición de datos sobre la vulnerabilidad a datos sobre la pobreza y modelos del probable impacto de los eventos.) ○ ¿Qué sistemas de prestación se aprovecharán, si es el caso, y cómo? (Extensión, registro, inscripción, pagos o prestación, gestión de casos, tramitación de reclamaciones.) ○ ¿Cuál será el monto y la duración de las prestaciones? ○ ¿Quién será responsable de cada tarea? ○ ¿Cuándo se activará la respuesta? (Por ejemplo, establecer activadores y umbrales claros vinculados a un sistema de alerta temprana.) • **Elaborar memorandos de entendimiento y acuerdos marco o contratos con todos los agentes pertinentes** (el sector de la gestión del riesgo de desastres, el sector humanitario, organizaciones no gubernamentales, bancos, etc.), con objeto de favorecer la coordinación interinstitucional, la claridad en lo relativo a las funciones o responsabilidades y el intercambio de información, y una articulación clara *a priori* de la manera en que estos sectores, sistemas o marcos trabajarán juntos en una situación de emergencia. • Elaborar estrategias claras que garanticen **la legitimidad jurídica, la capacidad de refuerzo** y **la financiación** para la respuesta a través de la protección social. A continuación se indican algunos ejemplos: ○ Comprobar que se cuenta con respaldo legal y que no existen obstáculos jurídicos. ○ Capacitar al personal en materia de protocolos y procedimientos de emergencia y establecer una estrategia clara para el personal de refuerzo en las zonas afectadas. ○ Identificar el espacio presupuestario proporcionado por fondos para imprevistos, seguros contra el riesgo soberano o "modificadores de crisis" integrados en las subvenciones o préstamos para el desarrollo vigentes y que permiten una rápida reasignación de recursos durante situaciones de emergencia. • **Probar el enfoque escogido o aplicarlo en proyectos piloto.**

55 Estas, por supuesto, son representaciones genéricas; la combinación exacta de iniciativas requeridas en un país determinado dependerá, entre otros factores, de un análisis de los riesgos o las perturbaciones, la capacidad del sistema de protección social, y las funciones y responsabilidades institucionales de los principales agentes.

Cuándo/qué	Detalles
Justo antes, y durante: alerta temprana y actividades iniciales de socorro	• **El sistema de alerta temprana** puede activar, antes o durante una perturbación, las estrategias de respuesta planeadas (sobre todo en el caso de perturbaciones predecibles y recurrentes). • **Actividades de socorro iniciales** (a menudo dirigidas por el sector de la gestión del riesgo de desastres).
Después: respuesta temprana	• **Garantizar la continuidad de la prestación** de servicios de los programas ordinarios (continuidad de las operaciones). • **Evaluar** si los procesos de emergencia planeados responden a las necesidades y cuentan con estrategias de inclusión de los más vulnerables. • Si es necesario, **ajustar o adaptar el paquete de prestaciones y servicios de emergencia planeado** (monto y duración), en estrecha colaboración con los agentes humanitarios o del sector de la gestión del riesgo de desastres. • **Activar** los procedimientos operativos estándar de emergencia con las modificaciones necesarias, comenzando con las "ganancias fáciles" (por ejemplo, la expansión vertical y el aprovechamiento de elementos existentes) y apoyándose en los sistemas ordinarios si procede (por ejemplo, selección de los beneficiarios a partir de los datos disponibles y análisis anticipado de la vulnerabilidad). • Utilizar la **capacidad de protección social existente** para apoyar la **recopilación de datos adicionales**, cuando se requiera. • **Asegurar la claridad de las comunicaciones** con las comunidades afectadas (por ejemplo, la naturaleza y la duración de las prestaciones).
Después: respuesta	• **Revisar el paquete de prestaciones y servicios** en función de los cambios en las necesidades, y continuar las iniciativas de respuesta temprana. • **A partir de los nuevos datos recopilados**, implantar actividades de apoyo que aseguren el tratamiento adecuado de los nuevos casos elegibles, en particular procedimientos claros de tramitación de reclamaciones.
A más largo plazo: recuperación (y aprendizaje)	• Centrar el paquete de prestaciones y servicios en las **necesidades de recuperación** a más largo plazo. • Incorporación de **nuevos casos** en el sistema de protección social si procede, y un examen más amplio de los criterios de selección de los beneficiarios y los montos de las transferencias con objeto de reflejar las nuevas necesidades (junto con la promoción para aumentar la financiación). • Un proceso claro de **aprendizaje** interinstitucional que aproveche las enseñanzas de las crisis anteriores para **fortalecer** los sistemas y sustente la preparación en el futuro.

Fuente: Beazley et al. (2019).

3.3 En la práctica, a través del apoyo y la colaboración en el país

En esta sección se examinan brevemente los canales a través de los cuales el UNICEF puede prestar apoyo al Gobierno en los ámbitos que hemos analizado. Estos también son aplicables, por supuesto, a otros asociados para el desarrollo.

Prestación de asistencia técnica

El concepto de "protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones" es relativamente nuevo para numerosos Gobiernos; por tanto, la prestación de asistencia técnica será una importante estrategia para apoyar el establecimiento y el fortalecimiento de sistemas de protección social en los países con objeto de que, junto con otros sectores, sean más capaces de prepararse para las perturbaciones y responder a ellas. Entre las principales medidas al respecto se cuentan:

- El establecimiento de un consenso interministerial o departamental sobre un plan para integrar mejor el enfoque en las perturbaciones en la programación de la protección social.
- Localización, en colaboración con el ministerio o departamento pertinente, de las esferas que requieren apoyo técnico.
- Memorandos de entendimiento con el ministerio o departamento pertinente sobre la prestación de asistencia técnica y sus características. Puede proporcionarse en cualquiera de las esferas de actuación examinadas en la presente nota orientativa.
- Preparación interna para prestar apoyo al Gobierno. Puede incluir la incorporación de personal con las competencias o la experiencia requeridas o la identificación previa de personal externo que pueda prestar asistencia en este proceso.

Diseño y puesta en práctica de pruebas piloto

No existe un modelo prototípico de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones. Si bien las pruebas obtenidas en contextos similares pueden guiar

las decisiones y procesos en materia de diseño y puesta en práctica, la mayor parte de las veces será necesario un proceso iterativo de prueba y adaptación. Por tanto, el UNICEF puede desempeñar una función de apoyo a fin de ayudar a los Gobiernos a diseñar y poner en práctica pruebas piloto:

- Identificación de deficiencias e ideas pertinentes específicas para las esferas de acción que se van a poner a prueba con el Gobierno con el fin de apoyar la mejora de la atención en el país a la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.
- Colaboración con los ministerios o departamentos pertinentes en la elaboración de un plan presupuestado para el proceso piloto.
- Identificación de fuentes de financiación (fondos del presupuesto o donantes) para aplicar el plan.
- Memorandos de entendimiento con ministerios o departamentos pertinentes o acuerdo para la implementación del proceso piloto.
- Desarrollo de un plan de acción y asignación de recursos claro (que incluya la contratación de personal con la experiencia y los conocimientos técnicos apropiados) para que el UNICEF respalde la aplicación del proceso piloto con antelación a una crisis.
- Comunicación estrecha con los colegas y sectores de la respuesta de emergencia con antelación a una crisis.
- Recopilación y uso de pruebas para decidir si se sigue adelante con el proyecto, una vez terminado el proceso piloto, y ajustar el plan general en el país.

Colaboración o coordinación con otras partes interesadas

Las iniciativas en materia de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones requieren el equilibrio de las perspectivas humanitarias y de desarrollo. Por tanto, es crucial trabajar con otros asociados y aprovechar las fortalezas de cada uno para favorecer la labor de los Gobiernos orientada al desarrollo de sistemas de protección social con mayor capacidad para prepararse y responder a las perturbaciones en el país. Desde la perspectiva del UNICEF, esta colaboración y coordinación son necesarias en distintos niveles (véase también la sección anterior sobre coordinación):

(i) Colaboración con distintos ministerios o departamentos (desarrollo social, gestión del riesgo de desastres, finanzas, planificación, etc.) con el objeto de influir en la toma de decisiones relativas a la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.

(ii) Colaboración con los interesados del ámbito humanitario y del desarrollo en una agenda común; trabajo junto con otros asociados para el desarrollo —p. ej., el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Banco Mundial, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), etc.— con el fin de garantizar que no se duplican elementos ni existen carencias en la estrategia general.

(iii) Colaboración interna con los equipos que trabajan en las respuestas de emergencia —p. ej., la Oficina de Programas de Emergencia (EMOPS)— y otros sectores.

Esto entrañaría en términos generales:

- Identificar a los interesados, sus círculos de influencia, qué les impulsa a participar en la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones, y sus capacidades.
- Desarrollar una comprensión común de los conceptos y procesos de protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones, con los resultados como objetivo principal.
- Identificar una hoja de ruta común donde se definan claramente las funciones y responsabilidades en función del interés y la capacidad.
- Crear una plataforma de coordinación inclusiva que cuente con grupos de coordinación a corto plazo, como los establecidos para coordinar al equipo humanitario en el país en tiempos de crisis.
- Ejercer influencia en la programación humanitaria con el objeto de fomentar su compatibilidad con las iniciativas previstas y en curso en el ámbito de la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones.

Diseño de transferencias en efectivo con fines humanitarios compatibles con los programas de protección social, o apoyo a estas.

Está aumentando el uso de las transferencias en efectivo con fines humanitarios en la respuesta del UNICEF a una variedad de emergencias. En la Cumbre Humanitaria Mundial, el UNICEF se comprometió a ampliar la escala de este tipo de transferencias de tal forma que se desarrollen o fortalezcan los sistemas de protección social. Como se comentó extensamente en la orientación programática sobre transferencias de efectivo con fines humanitarios, esto requiere una comprensión del sistema de protección social de los países que permita identificar las oportunidades de colaboración y compatibilidades.

Financiación de los análisis o la obtención de pruebas y del desarrollo de la capacidad

Un primer paso que podrían considerar numerosas oficinas en los países consiste en financiar análisis *ad hoc* y la obtención de pruebas —a través de estudios encargados, talleres de aprendizaje, etc. (véase asimismo la sección sobre pruebas)— o el desarrollo de las capacidades del personal del UNICEF y el Gobierno.

Bibliografía

Alderman, H., Gentilini, U. y Yemtsov, R. (eds.) (2017). *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?* Washington, D. C.: Banco Mundial.

Asfaw, S. y Davis, B. (2018). "Can Cash Transfer Programmes Promote Household Resilience? Cross-Country Evidence from Sub-Saharan Africa". *Climate Smart Agriculture*, Cham: Springer International Publishing. Págs. 227 a 250.

Banco Asiático de Desarrollo (2018). "Strengthening Resilience through Social Protection Programs", nota orientativa.

Bailey, S. (2018). *Institutions for adaptive social protection: external linkages and the humanitarian sector.* Oxford Policy Management (OPM) y Banco Mundial, pendiente de publicación.

Barca, V. (2018). *Setting the scene: building on existing systems for adaptive social protection.* OPM y Banco Mundial, pendiente de publicación.

Barca, V. y Beazley, R. (2019). *Building on government systems for shock response: the role of social protection data and information systems*. Canberra, Australia: Commonwealth de Australia, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio.

Bastagli, F. (2014). "Responding to a Crisis: The Design and Delivery of Social Protection". *Documento de trabajo del ODI*. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI)

Bastagli, F. y Holmes, R. (2014). "Delivering social protection in the aftermath of a shock: Lessons from Bangladesh, Kenya, Pakistan and Viet Nam". Londres: ODI.

Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. y Pellerano, L. (2016). "Cash transfers: what does the evidence say. A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features". Londres: ODI.

Beazley, R. (2017). "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Caso de estudio: República Dominicana". Oxford: OPM y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Beazley, R. (2018). "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Caso de estudio: Dominica". Oxford: OPM y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Beazley, R., Solórzano, A. y Sossouvi, K. (2016). "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Marco teórico y revisión de la literatura". Oxford: OPM y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Beazley, R., Solórzano, A. y Barca, V. (2019). "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Principales hallazgos y recomendaciones". Oxford: OPM y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Béné, C., Cornelius, A. y Howland, F. (2018). "Bridging humanitarian responses and long-term development through transformative changes—some initial reflections from the World Bank's adaptive social protection program in the Sahel". *Sustainability*, 10(6), 1697. doi 10.3390/su10061697

Bowen, T. (2015). "Social protection and disaster risk management in the Philippines: The case of Typhoon Yolanda (Haiyan)", documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas 7482. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Cabot Venton, C. (2018), "Economics of resilience to drought in Ethiopia, Kenya and Somalia". Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Cash Learning Partnership (2018). "The state of the world's cash report: Cash transfer programming in humanitarian aid". Accenture y Cash Learning Partnership (CaLP).

Costella, C. e Ivaschenko, O. (2015). "Integrating disaster response and climate resilience in social protection programs in the Pacific Island countries". Washington, D. C.: Banco Mundial.

Del Ninno, C., Coll-Black, S. y Fallavier, P. (2016). *Social protection programs for Africa's drylands*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Hatløy, A. y Sommerfelt, T. (2017). *Rethinking emergency school feeding: A child-centred approach.* Fafo-report

2017:24. Oslo: FAFO Instituto de Estudios Internacionales Aplicados y PMA.

Organización para la Alimentación y la Agricultura. (2017). *Social protection and resilience. Supporting livelihoods in protracted crises and in fragile and humanitarian contexts*. http://www.fao.org/3/a-i7606e.pdf

Ferrone, L., Rossi, A. y Bruckauf, Z. (2019). "Child Poverty in Mozambique – Multiple Overlapping Deprivation Analysis", *documento de trabajo de Innocenti* n.º. 2019-03, Florencia: Oficina de Investigaciones del UNICEF - Innocenti.

Gentilini, U. (2016). *The other side of the coin: The comparative evidence of cash and in-kind transfers in humanitarian situations*. Estudios del Banco Mundial. Washington, D. C.: Banco Mundial. doi 10.1596/978-1-4648-0910-1.

Grosh, M., Andrews, C., Quintana, R. y Rodriguez-Alas, C. (2011). "Assessing safety net readiness in response to food price volatility". Documento de debate sobre protección social n.º SP 1118. Washington, D. C.: Banco Mundial. http://documents.worldbank.org/curated/en/385461468177843041/Assessing-safety-net-readiness-in-response-to-food-price-volatility

Grosh, M. (2014). "The role of social protection in the crisis in Latin America and the Caribbean", *Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Hallegatte, S., Bangalore, M., Bonzanigo, L., Fay, M., Kane, T., Narloch, U., Rozenberg, J., Treguer, D. y Vogt-Schilb, A. (2016). "Shock waves: Managing the impacts of climate change on poverty". *Climate Change and Development Series*. Washington, D. C.: Banco Mundial. doi 10.1596/978-1-4648-0673-5.

Hidrobo, M., Hoddinott, J., Kumar, N. y Olivier, M. (2018). "Social Protection, Food Security, and Asset Formation". *World Development*, 101, págs. 88 a 103. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X17302851

Holmes, R., Samuels, F., Evans, M., Ghimire, A. y Twigg, J. (2019). "The potential of Nepal's social security allowance schemes to support emergency flood response". Londres: ODI.

Holmes, R., Costella, C., Bailey, M., Kruczkiewicz, A., Poulter, R., Sharp, K. y Scott, L. (2017). "Towards a shock-responsive sensitive social protection system in Malawi". Londres: ODI.

Instituto de Estudios para el Desarrollo. (2012). "Adaptive social protection, making concepts a reality. Guidance notes for practitioners". Brighton, Sussex: Instituto de Estudios para el Desarrollo.

Grupo de Evaluación Independiente. (2012) "Support to social protection during the global financial crisis". Washington, D. C.: Banco Mundial.

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Organización Internacional del Trabajo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019). *Towards universal social protection for children: Achieving SDG 1.3: ILO-UNICEF Joint report on social protection for children*. Ginebra y Nueva York: OIT y UNICEF.

Evaluaciones interinstitucionales de la protección social (ISPA) (sin fecha). *Instrumento de diagnóstico de base (CODI)*. https://ispatools.org/core-diagnostic-instrument/

Kardan, A. (2018). *Institutions for adaptive social protection systems.* OPM y Banco Mundial, pendiente de publicación.

Kukrety, N. (2016). "Working with Cash Based Safety Nets in Humanitarian Contexts: Guidance Note for Humanitarian Practitioners". Cash Learning Partnership.

Kuriakose, A., Heltberg, R., Wiseman, W., Costella, C., Cipryk, R. y Cornelius, S. (2012), "Climate-responsive social protection". Documento de debate n.º 1210. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Lindert, K., George Karippacheril, T., Rodriguez Caillava, I. y Nishikawa Chavez, K. (pendiente de publicación), *Sourcebook on the foundations of social protection delivery systems*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Maher, B., Fitzgibbon, C. y Solórzano, A. (2018), *Emerging lessons in financing adaptive social protection*. Banco Mundial y OPM (pendiente de publicación).

Mansur, A., Doyle, J. e Ivaschenko, O. (2018). "Cash transfers for disaster response: Lessons from Tropical Cyclone Winston". Documento de debate del Centro de Política de Desarrollo n.º 67. Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=3143459 o http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3143459

Marzo, F. y Mori, H. (2012). "Crisis Response in Social Protection". Documento de debate n.º 1205. Washington, D. C.: Banco Mundial.

McCord, A. (2013). "ODI Shockwatch: Review of the literature on social protection shock responses and readiness". Londres: ODI.

Merttens, F., Upadhyay, J., Kukrety, N., Karki, S. y Majeed, Z. (2017). "Evaluation of the Nepal Emergency Cash Transfer Programme through Social Assistance". Oxford y Nueva York: OPM y UNICEF.

O'Brien, C., Scott, Z., Smith, G., Barca V., Kardan, A., Holmes, R., Watson, C. y Congrave, J. (2018). "Shock-responsive social protection systems research: Synthesis report". Oxford: OPM.

O'Brien, C., Holmes, R. y Scott, Z., con Barca, V. (2018). "Shock-responsive social protection systems toolkit. Appraising the use of social protection in addressing large-scale shocks". Oxford: OPM.

Oxford Policy Management (OPM). (2017). "Shock-responsive social protection systems research: Literature review (2nd edition)". Oxford: OPM.

Ortiz, C. y Karunanethy, K. (2017). "Fiscal space for social protection and the SDGs. Options to expand social investments in 187 Countries". Documento de trabajo sobre la ampliación de la seguridad social 48. Ginebra y Nueva York: OIT, UNICEF y ONU-Mujeres.

Ovadiya, M. y Costella, C. (2013). *Building resilience to disaster and climate change through social protection*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Pelham, L., Clay, E. y Braunholz, T. (2011). "Natural disasters: What is the role for social safety nets?". Documento de debate sobre protección social n.º 1102. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Roelen, K., Devereux, S., Abdulai, A., Martorano, B., Palermo, T. y Ragno, L. P. (2017). "How to make 'cash plus' work: linking cash transfers to services and sectors". *Documento de trabajo de Innocenti* n.º 2017-10, Florencia: Oficina de Investigaciones del UNICEF - Innocenti.
Schnitzer, P. (2016). "How to target households in adaptive social protection systems? Relative efficiency of proxy means test and household economy analysis in Niger". Documento de debate del Banco Mundial sobre protección social y trabajo n.º 1612. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Smith (2017a), "Approaches to Providing Cash Based Assistance to Meet Needs of Children in Protracted Crises - Lessons from Turkey". Estudio de caso de lecciones aprendidas dirigido a la Oficina Regional del UNICEF para Europa y Asia Central.

Smith, G. (2017b). "Linking humanitarian cash transfers with national social protection systems in the MENA region". Estudio de caso de lecciones aprendidas dirigido a la Oficina Regional de UNICEF para Oriente Medio y Norte de África.

Smith, G. (2017c). "Supporting national social protection systems to respond to needs at times of crisis: lessons from Kyrgyzstan". Estudio de caso para el UNICEF. Ginebra: Oficina Regional del UNICEF para Europa y Asia Central.

Smith, G. (2017d). "Use of cash in conflict-affected areas in the MENA region – example of Yemen". Estudio de caso de lecciones aprendidas dirigido a la Oficina Regional de UNICEF para Oriente Medio y Norte de África.

Smith, G. (2018). "Responding to shocks: considerations along the delivery chain". OPM y Banco Mundial, pendiente de publicación.

Schnitzer, P. (2016). "How to target households in adaptive social protection systems? Relative efficiency of proxy means test and household economy analysis in Niger". Washington, D. C.: Banco Mundial.

Comisión Europea. (2019). "Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus. A Game Changer in Supporting People through Crises". *Tools and*

Methods Series - Reference Document No 26. Comisión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. doi:10.2841/36446. Incluidas las notas operacionales complementarias:

- "Operational Note No1: Benefit Modalities"
- "Operational Note No2: Targeting"
- "Operational Note No3: Stakeholders"
- "Operational Note No4: Operations"
- "Operational Note No5: Integrated Financing"
- "Operational Note No7: Nutrition Security"
- "Operational Note No8: Vulnerable Groups"
- "Operational Note No9: Fragility"
- "Operational Note No10: Forced Displacement"

Subbarao, K., Del Ninno, C., Andrews, C. y Rodríguez-Alas, C. (2013). *Public works as a safety net: design, evidence, and implementation.* Washington, D. C.: Banco Mundial.

Ulrichs, M. y Slater, R. (2016). "How can social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda". Londres: ODI.

Ulrichs, M. y White-Kaba, M. (2019). "A systems perspective on universal social protection. Towards life-long equitable access to comprehensive social protection for all". Berlín: Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (BMZ).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Guide to Conflict Analysis*

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016). "Preparedness for Emergency Response in UNICEF: Guidance Note 2016", Plataforma de Preparación para Emergencias.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2018) "Guidance on Risk Informed Programming".

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2018) *Strategic Monitoring Questions (SMQs)*

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019) "Integrating Humanitarian Response and Development: Programme Framework for fragile contexts".

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019a). "Social Protection System Readiness Assessment Tool and User Guide Document" (pendiente de publicación).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019b). "Approaches to providing cash based assistance to meet needs of children in protracted crises - lessons from Turkey". Estudio de caso de lecciones aprendidas dirigido a la Oficina Regional del UNICEF para Europa y Asia Central.

Vakis, R. (2006). "Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection". Documento de debate sobre protección social n.º 543. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Watson, C., Lone, T., Qazi, U., Smith, G. y Fashid, F. (2017), "Shock-responsive social protection systems research. Case study: Pakistan". Oxford: OPM. Reino Unido.

Williams, A., Lamanna, F. y Jones, F. (2016). "Building resilience through social protection". Notas informativas de la Iniciativa para la Resiliencia de los Pequeños Estados Insulares (SISRI), Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR) y Banco Mundial.

Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2012). "Safety nets work: during crisis and prosperity".
Banco Mundial. (2017). "Sovereign climate and disaster risk pooling. World Bank technical contribution to the G20". Washington, D. C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2018). *Estado de las redes de protección social 2018*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Programa Mundial de Alimentos. (2007). "A report from the Office of Evaluation: Full report of the thematic evaluation of the WFP school feeding in emergency situations". Roma: PMA.

Programa Mundial de Alimentos. (2013). "El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2013". Roma: PMA.

Anexo 1

Diferentes intervenciones de protección social y sus implicaciones generales en relación con las perturbaciones

Las distintas intervenciones de protección social plantean oportunidades y limitaciones diferentes desde el punto de vista de la capacidad de ajuste y ampliación de la respuesta a las perturbaciones y la programación en favor de la resiliencia. Las tablas que figuran a continuación ofrecen una perspectiva amplia del modo en que las características de diseño e implementación básicas de los distintos tipos de intervenciones determinan qué se puede hacer con ellas en los contextos afectados por perturbaciones, y qué no. Se basan en un documento de antecedentes pendiente de publicación acerca del libro del Banco Mundial sobre protección social adaptativa (Barca, 2018).

Transferencias sociales (sin aportación)[56]

Transferencias en efectivo

Tabla 7 **Tipos de intervenciones y sus implicaciones: transferencias en efectivo.**

		Transferencias en efectivo, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación *(los desafíos aparecen en cursiva)*
Diseño de programas	**Criterios de elegibilidad y condiciones necesarias**	• Gran variación dependiendo de los objetivos de las transferencias en efectivo (p. ej., centradas en los niños, los ancianos, las personas discapacitadas, las personas con limitaciones de trabajo, las personas "pobres", etc.) • Las condiciones necesarias varían (p. ej., identificación o residencia)	• Es posible relajar los criterios de elegibilidad • Posibilidad de exención de las condiciones necesarias (p. ej., identificación, requisitos de residencia o condicionalidad) • *Puede resultar una medida controvertida políticamente, y que se perciban como "limosnas".* • *Los criterios de elegibilidad subyacentes afectarán al grado de solapamiento con la población afectada*
Diseño de programas	**Cobertura**	• Gran variación, pero en numerosos países existe un racionamiento elevado de la provisión de transferencias en efectivo	• *No es una medida integral de respuesta a las crisis en los contextos con baja cobertura de las transferencias en efectivo, o una cobertura irregular geográficamente*
Diseño de programas	**Diseño de la prestación (centrado en el nivel, la frecuencia y la duración)**	• Distribución de efectivo • El nivel y la frecuencia se definen con el fin de responder a las necesidades crónicas	• *A menudo, los valores normales no bastan para satisfacer las necesidades de emergencia* • Se puede ampliar con el fin de responder a necesidades de nivel más alto (ampliación vertical): p. ej., sumas complementarias, o mayor frecuencia o duración —en especial si el enfoque se define *ex ante*— • *No se aconseja la distribución de efectivo cuando o hasta que los mercados sufran perturbaciones*
Ejecución de programas	**Enfoque de verificación de la elegibilidad**	• Varía: p. ej., por categorías, transferencia en efectivo, comprobación de los medios de vida, determinación indirecta de los medios de vida, o geográfico (y diversas combinaciones de estas opciones)	• *El enfoque específico de verificación de la elegibilidad —que también determina los procesos de registro e inscripción— afectará a la capacidad de ajuste y ampliación potencial*
Ejecución de programas	**Registro e inscripción**	• El proceso depende en parte del enfoque de verificación de la elegibilidad	• *A menos que el enfoque de registro e inscripción sea inclusivo y continuo (p. ej., en función de solicitudes), se afrontarán desafíos a la hora de garantizar la inclusión de nuevos casos después de una crisis (ampliación horizontal)*

56 N. B.: sin incluir las exenciones de tasas o los servicios sociales.

		Transferencias en efectivo, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación *(los desafíos aparecen en cursiva)*
Ejecución de programas	**Distribución de la prestación**	• Los pagos se pueden ofrecer a través de diversos instrumentos de pago (manuales o electrónicos), con distintos "dispositivos" y en una variedad de puntos de pago	• Un costo de la distribución inferior al asociado con las transferencias de alimentos y de otro tipo • Las cantidades transferidas se pueden modificar rápidamente en caso de incremento de las necesidades y fluctuación de los precios • Se pueden distribuir incluso en contextos que sufren perturbaciones (p. ej., conflictos o desastres), en especial si se emplea un enfoque diversificado para hacer frente a las necesidades y desafíos específicos del contexto • Los sistemas de pago existentes se pueden aprovechar en la ejecución de programas nuevos o la ampliación horizontal de los existentes • Las transferencias electrónicas entrañan potencial para efectuar un salto tecnológico
	Sistemas de rendición de cuentas y gestión; financiación	• Con frecuencia se sustentan en sistemas sólidos de gestión de la información, conciliación de pagos, etc.	• Si los sistemas se han adaptado *ex ante*, pueden respaldar la implementación de la respuesta de emergencia (p. ej., sistema de información) • Un sistema transparente para la conciliación de pagos puede facilitar el aprovechamiento por agentes internacionales (cumplimiento de los requisitos de presentación de informes) • Posibilidad de seguimiento y evaluación sólidos
	Comunicaciones	• En la mayoría de los casos, sistema de red capilar para las comunicaciones en el plano comunitario (comités locales, etc.)	• Es posible utilizar redes conocidas y de confianza en la comunicación con la población afectada por una perturbación, y en la oferta de apoyo psicosocial
Implicaciones para la resiliencia		• Ofrece una flexibilidad óptima a los beneficiarios desde el punto de vista del uso o la respuesta a las necesidades (con frecuencia es la opción preferida) • Ha demostrado disuadir del uso de estrategias de afrontamiento nocivas y asegurar la facilitación del consumo doméstico, al tiempo que fomenta la acumulación de activos, las actividades productivas y la productividad, la diversificación de los medios de subsistencia, y el ahorro • Puede ayudar a revitalizar las economías locales gracias a la promoción del comercio y la estabilización de los precios de los suministros del mercado, ya que los comerciantes saben que pueden contar con una base de clientes estable • Puede apoyar la resiliencia a más largo plazo a través de la acumulación de capital humano • Se puede vincular con programación complementaria a fin de promover la repercusión en materia de resiliencia ("Cash +", enfoques de graduación, etc.)	

Fuentes: Barca (2018), basado en Asfaw y Davis (2018); del Ninno y Coll-Black (2016); Grosh et al. (2014); Marzo y Mori (2012); McCord (2013); Pelham et al. (2011); y Vakis (2006).

Transferencias de alimentos y en especie

Según se ha puesto de relieve en una serie de evaluaciones recientes, como media, las transferencias en especie son menos eficaces en función del costo que las transferencias en efectivo a la hora de distribuir los recursos a los hogares (Gentilini, 2016; Alderman *et al.*, 2017). Además, en los contextos afectados por perturbaciones, afrontan limitaciones logísticas significativas (adquisición, almacenamiento, transporte, etc.) y ofrecen a los hogares afectados menos canjeabilidad que el efectivo (Bastagli, 2014; Beazley *et al.*, 2016). Esto ha dado pie a que numerosos organismos humanitarios inicien un cambio de dirección en sus operaciones de las transferencias de alimentos a las transferencias en efectivo (Gentilini, 2016). No obstante, las transferencias de alimentos y en especie —a través de sistemas públicos de distribución complejos— siguen siendo una modalidad de transferencia predominante en numerosos países[57] (p. ej., la India, Indonesia, Egipto y Sri Lanka), y por razones importantes. Por ejemplo, ayudan a hacer frente a la inseguridad alimentaria en los hogares beneficiarios, al tiempo que gozan de aceptación política amplia entre los no beneficiarios, y desempeñan otras funciones más generales (como "apoyar la agricultura, y gestionar las fluctuaciones de los precios y los riesgos relacionados con el suministro"). Asimismo, desde el punto de vista de la respuesta a las perturbaciones, ofrecen una alternativa fundamental al efectivo en contextos donde "los mercados presentan una integración escasa o precios elevados de los alimentos" (Alderman *et al.*, 2017).

57 "Según datos administrativos procedentes de programas ejecutados en 108 países, los programas de alimentos y vales abarcan al 20,4% de la población en tales contextos. Esto representa 13 puntos porcentuales por encima de las transferencias en efectivo incondicionales" [cita traducida] (Alderman *et al.*, 2017).

Obras públicas

Tabla 8 **Tipos de intervenciones y sus implicaciones: transferencias en efectivo.**

		Obras públicas, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación *(los desafíos aparecen en cursiva)*
Diseño de programas	**Criterios de elegibilidad y condiciones necesarias**	• Principalmente las personas en edad y capaces de trabajar	• *El requisito de trabajar como condición necesaria puede imponer una carga excesiva a los beneficiarios en períodos de crisis* • *Centrar la atención en las personas en edad y capaces de trabajar puede excluir a las categorías más vulnerables que necesitan apoyo* • *Puede producirse tensión entre los objetivos en materia de protección social de las intervenciones y los objetivos de estabilización (p. ej., dirigirse a los jóvenes)* • Apropiado en los contextos con una tasa de desempleo alta tras el colapso de los mercados laborales • Aceptable políticamente (creación de activos tangibles) • Es posible eximir del propio requisito de trabajo como respuesta a una perturbación
	Cobertura	• Depende del país o contexto (variaciones amplias; no obstante, muy pocos con cobertura elevada de la fuerza de trabajo)	• *La cobertura baja puede debilitar la repercusión. Al margen de los programas consolidados, la escala de muchos programas de obras públicas es demasiado reducida, tanto respecto a la operación inmediata como a su potencial de ampliación, como para ofrecer una respuesta eficaz a las perturbaciones, dadas las implicaciones administrativas técnicas y fiscales vinculantes de la prestación a gran escala* • Es simple realizar una selección geográfica en las regiones afectadas
	Diseño de la prestación (centrado en el nivel, la frecuencia y la duración)	• La remuneración con frecuencia se sitúa por debajo del salario mínimo, para facilitar la autoselección • A menudo, se trata de un apoyo por tiempo limitado (p. ej., un número máximo de días)	• *El salario bajo puede representar un impedimento en un contexto de crisis, con relación a la satisfacción adecuada de las necesidades* • Es posible prolongar el apoyo fácilmente en una situación de crisis (un enfoque de la ampliación vertical); se puede incrementar la tasa salarial • Fácil reducción de la escala
Ejecución de programas	**Enfoque de verificación de la elegibilidad**	• En la mayoría de los casos: autoselección para el programa	• El proceso de autoselección continuo permite la selección fácil después de una crisis, incluso en los programas *ex novo*. Menor carga administrativa asociada a la labor de registro o inscripción • *Riesgo de exceso de demanda (p. ej., cuando la pobreza crónica se halla extendida y existen escasas oportunidades de empleo)*
	Registro e inscripción	• Dada la autoselección, se combinan de hecho dos fases en una • Proceso continuo	
	Distribución de la prestación	• Los salarios se abonan en función de registros y hojas de asistencia al trabajo, a menudo en efectivo y en días, horas o lugares establecidos	• *En los programas ex novo, el tiempo dedicado al desarrollo, la adquisición o la ejecución puede dar pie a retrasos significativos* • *El costo asociado a la transferencia de recursos a través de un programa de obras públicas es superior al de las transferencias en efectivo debido a los presupuestos administrativoelf y de capital que requiere*
	Sistemas de rendición de cuentas y gestión; financiación	• *No es necesario el almacenamiento electrónico de datos sobre las personas no beneficiarias: uso de registros de asistencia al trabajo, etc.* • A menudo, escasa atención al seguimiento y la evaluación de la calidad y utilidad de los activos producidos	• Se puede ejecutar con arreglo a fondos sociales y otras modalidades flexibles (p. ej., es posible movilizar recursos rápidamente) • *No es fácil salvaguardar la ejecución a gran escala de las prestaciones sociales condicionales frente a los riesgos de carácter fiduciario, en especial si no existe previamente una infraestructura de ejecución* • *La financiación temporal y a pequeña escala de muchos proyectos piloto de obras públicas a corto plazo no fomenta la capacidad de los Gobiernos*
	Comunicaciones	• En el empleo	• *Posibilidad de comunicaciones ad hoc*

		Obras públicas, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación *(los desafíos aparecen en cursiva)*
Implicaciones para la resiliencia		• Desarrollo de los activos de la comunidad, fomento de la resiliencia de la comunidad - Antes de que se produzca una perturbación, p. ej., actividades que conlleven beneficios en materia de adaptación y reducción de los riesgos (p. ej., obras de rehabilitación y conservación del medio ambiente, ordenación de suelos y recursos hídricos, etc.) - Después de una perturbación, p. ej., de eliminación de escombros y reconstrucción (carreteras, abastecimiento de agua y saneamiento, etc.) • Tiene como efecto el aumento de la resiliencia gracias a los salarios facilitados (véase "transferencias en efectivo") • Posible transferencia de competencias, que repercute en la empleabilidad futura • Puede servir para hacer frente a los desafíos planteados tanto por el mercado laboral como por la inflación • Repercusión potencial en la cohesión comunitaria. Por ejemplo, se utilizan en situaciones posteriores a un conflicto para ofrecer empleo a excombatientes (p. ej., Bosnia y Herzegovina, el Senegal y Côte d'Ivoire). • El modelo "obras públicas plus" puede ofrecer más capacitación, acceso a crédito o vínculos con los servicios intermedios, y repercutir así en las estrategias de medios de subsistencia	

Fuentes: Barca (2018), basado en Bastagli (2014); Beazley et al. (2016); Costella e Ivaschenko (2015); del Ninno y Coll-Black (2016); Grosh et al. (2014); Marzo y Mori (2012); McCord (2013); Pelham et al. (2011); y Subbarao et al. (2013).

Alimentación escolar

Tabla 9 **Tipos de intervenciones y sus implicaciones: alimentación escolar.**

		Alimentación escolar, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación *(los desafíos aparecen en cursiva)*
Diseño de programas	**Criterios de elegibilidad y condiciones necesarias**	• Varían entre programas, y en la mayoría de los casos están ligados a la asistencia escolar • La selección es progresiva, y se suele conseguir un resultado centrando los recursos primero en las escuelas de las zonas más pobres y los cursos inferiores	• *Se afrontan desafíos para extenderla a los hogares sin niños en edad escolar, o las zonas sin escuelas, o las escuelas incapaces de cumplir las normas de higiene mínimas* • *Existe el riesgo de que los niños matriculados y que asisten a la escuela no sean los más vulnerables* • Posibilidad de realizar cambios en los requisitos y las condiciones necesarias, para facilitar la ampliación horizontal: raciones para llevar a casa, inclusión temporal de niños sin escolarizar, ampliación de los criterios correspondientes al límite de edad, etc.
	Cobertura	• Varía ampliamente, pero muchos países disponen de cobertura general con selección geográfica (p. ej., zonas de inseguridad alimentaria)	
	Diseño de la prestación (centrado en el nivel, la frecuencia y la duración)	• Entrega de alimentos (aperitivos nutricionales o comidas) • A diario, cuando la escuela está abierta	• Gran potencial de ampliación vertical: aumento del número de comidas (por día, o extensión a los fines de semana o días festivos), o aumento o mejora de la cantidad y calidad de las comidas
Ejecución de programas	**Enfoque de verificación de la elegibilidad, registro e inscripción**	• Automática si los estudiantes pertenecen a escuelas elegibles. En contadas ocasiones se selecciona con relación a la pobreza	• No es necesario un proceso de registro e inscripción formal tras una crisis —se puede implementar con rapidez en los contextos que cuentan con sistemas establecidos— • *Muy difícil de implementar ex novo cuando no hay un programa previo, ya que conllevan requisitos iniciales excesivos de logística y capacitación*
	Distribución de la prestación	• Distribución de aperitivos precocinados o preparación de comidas • Adquiridos y preparados localmente o "importados"	• *La ampliación plantea limitaciones logísticas: a) adquisición de productos alimenticios, b) falta de mano de obra para la preparación y distribución, c) daño de infraestructuras clave (edificios, abastecimiento de agua y saneamiento) o cierre de escuelas* • Posibilidad de llegar a los niños sin escolarizar mediante la identificación previa de espacios seguros para la infancia

		Alimentación escolar, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación *(los desafíos aparecen en cursiva)*
Ejecución de programas	**Sistemas de rendición de cuentas y gestión; financiación**	• A menudo, no están vinculados a los sistemas de información sobre protección social, sino al Sistema de Información sobre la Gestión Educacional (EMIS)	• *Suelen tener una estructura de rendición de cuentas y alojamiento institucional diferentes a los de otros programas de transferencias sociales, lo que plantea posibles problemas de coordinación*
	Comunicaciones	• Presencia en la escuela	• Gran potencial para las comunicaciones selectivas o estratégicas
Implicaciones para la resiliencia		• Disuade a los progenitores de que saquen a los niños de la escuela (puede mejorar la asistencia y la matriculación escolar de los niños, y así tener una repercusión a largo plazo en el capital humano) • Puede hacer frente al hambre a corto plazo y la nutrición a más largo plazo (p. ej., a través de los alimentos enriquecidos con micronutrientes), y en última instancia contribuir al desarrollo físico y mental de los niños • Las raciones para llevar a casa pueden contribuir a la seguridad alimentaria más general del hogar (y reducir el gasto en alimentos) • La adquisición local puede provocar un efecto en cadena en la economía local	

Fuentes: Barca (2018), basado en Beazley et al. (2016); Grosh et al. (2014); Fafo (2017); McCord (2013); PMA (2007); y PMA (2013).

Subsidios

Tabla 10 **Tipos de intervenciones y sus implicaciones: subsidios.**

		Subsidios, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación *(los desafíos aparecen en cursiva)*
Diseño de programas	**Criterios de elegibilidad y condiciones necesarias**	• Con frecuencia, cobertura general, con excepciones (p. ej., subsidios selectivos)	• *A menudo, son regresivos (en especial, el combustible), por lo que no son una opción ideal para apoyar a los más vulnerables* • *Los subsidios dirigidos a bienes inferiores (p. ej., alimentos más baratos) pueden promover la autoselección* • *Populares políticamente (benefician a las clases medias)*
	Cobertura		• Vasta cobertura (potencialmente universal)
	Diseño de la prestación (centrado en el nivel, la frecuencia y la duración)	• El nivel de los subsidios varía y la frecuencia está ligada a la demanda • Suelen ser a largo plazo porque la eliminación progresiva es compleja	• Implicaciones variadas
Ejecución de programas	**Enfoque de verificación de la elegibilidad; registro e inscripción**	• Ninguno si el subsidio no es selectivo • Si es selectivo, el proceso varía	• Desde el punto de vista operacional, su despliegue es fácil y rápido (carga administrativa baja si no son selectivos, y coordinación institucional limitada) —una segunda mejor opción buena cuando no hay en marcha programas de protección social establecidos—
	Distribución de la prestación	• A través del mercado libre —salvo si existe un sistema de distribución público (que no se aborda aquí)—	

		Subsidios, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación *(los desafíos aparecen en cursiva)*
Ejecución de programas	**Sistemas de rendición de cuentas y gestión; financiación**	• No es necesario el almacenamiento de datos en el caso de los subsidios no selectivos	• *Vulnerables a incautaciones de la ayuda y desafíos de gobernanza* • *La estrategia de salida es problemática, ya que plantea dificultades políticas* • *Pueden representar una carga considerable para los presupuestos públicos*
	Comunicaciones	• En muchos casos, no hay interacción continua con los beneficiarios	• *No hay canales de comunicación obvios para la respuesta a las perturbaciones*
Implicaciones para la resiliencia		• La reducción del precio de artículos básicos, como los alimentos, el combustible, los fertilizantes o los tratamientos médicos, puede afectar a la capacidad de afrontamiento de los hogares • La venta subvencionada de insumos específicos puede promover la productividad, p. ej., los insumos agropecuarios	

Fuentes: Barca (2018), basado en Bastagli (2014); Beazley et al. (2016); Marzo y Mori (2012); McCord (2013).

Seguro social (con aportación) —centrado exclusivamente en las prestaciones por desempleo y el régimen de pensiones contributivo—

Tabla 11 **Tipos de intervenciones y sus implicaciones: Seguro social (p. ej., prestaciones por desempleo y pensiones).**

		Seguro social, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación
Diseño de programas	**Criterios de elegibilidad y condiciones necesarias**	• El derecho a la prestación depende de un período mínimo de aportación, que varía según el tipo de prestación	• *Inadecuado para la respuesta a crisis en los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano, ya que no existe cobertura del sector informal (ni, con frecuencia, los trabajadores por cuenta propia) —podría reforzar las desigualdades existentes y ofrecer beneficios a los trabajadores más acomodados del sector formal—* • *El seguro de desempleo no es útil en los contextos de reducción de horas de trabajo, o remuneración reducida tras una crisis* • *En principio, diseñados como estabilizadores automáticos (p. ej., desempleo); sin embargo, los ingresos derivados de las aportaciones también disminuyen durante las crisis* • Posibilidad de realizar cambios en las condiciones necesarias (p. ej., en caso de crisis económica a gran escala, posibilidad de reducir la edad de jubilación o el número mínimo de años de aportación)
	Cobertura	• A menudo, la cobertura es muy reducida en los países de ingreso bajo y mediano con sectores informales de gran tamaño	
	Diseño de la prestación (centrado en el nivel, la frecuencia y la duración)	• Los niveles de prestación se establecen con el fin de reflejar el nivel general de las aportaciones abonadas y garantizar el acceso a los bienes y servicios necesarios	• Posibilidad de aumentar la frecuencia, el valor y la duración para los beneficiarios existentes (ampliación vertical)
Ejecución de programas	**Enfoque de verificación de la elegibilidad; registro e inscripción**	• Identificación e historial de empleo • Preinscripción, junto con el contrato de empleo formal	• La ampliación vertical es sencilla, y se utiliza a menudo en los países de ingreso alto • *La ampliación horizontal es más complicada*
	Distribución de la prestación	• Varía, pero principalmente a través del sector bancario formal (pagos electrónicos)	• Se podrían aprovechar los métodos de entrega estándar • Posibilidad de retirar temprano parte de los fondos de jubilación (p. ej., Vanuatu, y Fiji)

		Seguro social, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación
Ejecución de programas	**Sistemas de rendición de cuentas y gestión; financiación**	• No se almacenan datos sobre personas no beneficiarias • Sistemas separados de las transferencias sociales, a menudo con escasa interoperabilidad o intercambio de datos	• *No existe potencial para aprovechar los datos de personas no beneficiarias para las ampliaciones*
	Comunicaciones	• No existe interacción continua o permanente con los beneficiarios en el plano de la comunidad	• *La comunicación de cambios entraña complicaciones*
Implicaciones para la resiliencia		• A grandes rasgos, similar a los beneficios de las transferencias en efectivo	

Fuentes: Barca (2018), basado en Bastagli (2014); Beazley et al. (2016); Grosh et al. (2014); Marzo y Mori (2012); McCord (2013); Pelham et al. (2011); Williams et al. (2016).

Políticas activas del mercado de trabajo

Tabla 12 **Tipos de intervenciones y sus implicaciones: políticas activas del mercado de trabajo.**

		Políticas activas del mercado de trabajo, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación
Diseño de programas	**Criterios de elegibilidad y condiciones necesarias**	• Principalmente las personas en edad y capaces de trabajar, a menudo en los sectores formales	• *Posibilidad de relajar los requisitos de elegibilidad o administrativos con el fin de promover la aceptación* • *Inadecuado para la respuesta a la crisis en los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano debido a la cobertura reducida, en especial del sector informal* • *Entre los desafíos se incluyen la extensión de la elegibilidad a empleados no normalizados (trabajadores temporales, de agencia y con contrato de duración determinada) y las personas desempleadas* • *Centrar la atención en las personas en edad y capaces de trabajar puede excluir a las categorías más vulnerables que necesitan apoyo* • *Pueden experimentarse tensiones entre el objetivo a corto plazo (ofrecer apoyo durante la crisis) y el objetivo a largo plazo (aumentar la participación laboral)* • *Es difícil ampliar las instalaciones para la oferta de capacitación, o los servicios de empleo o los acuerdos con el sector privado para la prestación de servicios* • Apropiado en los contextos con una tasa de desempleo alta tras el colapso de los mercados laborales • Aceptable políticamente (apoyo a corto y largo plazo)
	Cobertura	• A menudo baja	• *La cobertura baja puede debilitar la repercusión*
	Diseño de la prestación (centrado en el nivel, la frecuencia y la duración)	• Variación amplia: trabajo compartido, programas de trabajo a corto plazo y tiempo parcial, capacitación equivalente a tiempo completo	• *El trabajo compartido o el trabajo a corto plazo pueden tener un efecto negativo en la recuperación a largo plazo (p. ej., puede desincentivar la búsqueda de empleo a largo plazo)*
Ejecución de programas	**Enfoque de verificación de la elegibilidad, registro e inscripción**	• Varía, aunque, con frecuencia, personas desempleadas o que buscan empleo; y por categorías (p. ej., jóvenes)	• Podrían ser adecuadas para la respuesta de emergencia si se vinculan al desempleo

		Políticas activas del mercado de trabajo, características básicas	Implicaciones para la capacidad de ajuste y ampliación
	Distribución de la prestación	• Los pagos se transfieren de manera manual o electrónica	• Posiblemente adecuadas para prestaciones complementarias
	Sistemas de rendición de cuentas y gestión; financiación	• *No se almacenan datos sobre personas no beneficiarias* • A menudo, no están vinculados a los sistemas de información sobre protección social	• *No existe potencial para aprovechar los datos de personas no beneficiarias para las ampliaciones*
	Comunicaciones	• Capacitación en el empleo	• Posibilidad de comunicaciones *ad hoc*
Implicaciones para la resiliencia		• Protegen los trabajos y los ingresos • Pueden facilitar el desarrollo de competencias, el aumento de la productividad, y una vía para optar a empleos nuevos • *No hay pruebas concluyentes de su eficacia para producir resultados a corto plazo*	

Fuentes: Barca (2018), basado en Bastagli (2014); Grosh et al. (2014); Marzo y Mori (2012); McCord (2013).

© UNICEF/UN069007/Abimeri

Anexo 2

Opciones para ampliar la cobertura, la protección económica y la gama de servicios

Como se comentó en la sección 2.1, hacer frente a las necesidades adicionales derivadas de las perturbaciones requiere una combinación adecuada de tres estrategias de ampliación. En la siguiente tabla se comentan dichas estrategias con relación a la tipología de 2016 del DFID de las intervenciones que pueden dar respuesta a las perturbaciones.

	Ampliar la cobertura para apoyar a más personas (a ser posible, a todas las afectadas negativamente)	Aumento del grado de protección económica de las poblaciones afectadas, por ejemplo, mediante un nivel de apoyo mayor (p. ej., valor de la transferencia) o la mayor duración del apoyo.	Aumento de la gama de servicios ofrecidos para cubrir totalmente los riesgos complejos y multidimensionales
Respuesta paralela	Nuevo registro e inscripción para la respuesta independiente, y coordinación escasa o inexistente con protección social, lo que da pie a solapamientos de casos, etc.	El valor de la transferencia se determina aplicando criterios humanitarios (p. ej., cesta mínima de gasto)	Vínculo potencial con servicios complementarios
Respuesta compatible	Nuevo registro e inscripción para la respuesta independiente, de manera coordinada con el sector de la protección social a fin de asegurar que se cubren las necesidades en todos los casos	El valor de la transferencia se determina de manera coordinada con el sector de la protección social (a menudo, conllevan alguna concesión y menor valor que las respuestas humanitarias paralelas, por motivos de economía política)	Vínculo potencial con servicios complementarios
Aprovechamiento	Un nuevo programa (ejecutado por el sector de la protección social o agentes humanitarios) podría llegar a nuevos casos aprovechando los sistemas existentes: - datos existentes sobre "posibles beneficiarios"; p. ej., procedentes de un registro social - enfoque y capacidad de registro o inscripción	Los programas nuevos diseñados con fines de emergencia suelen concebirse para que tengan una transferencia de mayor valor que la protección social ordinaria —a menos que existan razones de economía política sólidas para mantener igual el nivel de las transferencias—	Vínculo potencial con servicios complementarios
Ampliación vertical	No disponible (solo llega a los beneficiarios existentes: no hay ampliación de la población)	Por definición, las ampliaciones verticales entrañan la entrega de una suma mayor que en los programas ordinarios	Una ampliación vertical podría vincularse también con otros servicios complementarios, ofrecidos por el sector de la protección social o agentes externos

© UNICEF/UNI178926/Ramos

	Ampliar la cobertura para apoyar a más personas (a ser posible, a todas las afectadas negativamente)	Aumento del grado de protección económica de las poblaciones afectadas, por ejemplo, mediante un nivel de apoyo mayor (p. ej., valor de la transferencia) o la mayor duración del apoyo.	Aumento de la gama de servicios ofrecidos para cubrir totalmente los riesgos complejos y multidimensionales
Ampliación horizontal	• *Mediante la extensión de la cobertura geográfica del programa* • *Mediante la inscripción de beneficiarios adicionales que cumplen las condiciones, pero fueron excluidos del apoyo original* - Nuevos hogares elegibles debido a cambios en las condiciones de los hogares - Los hogares elegibles fueron excluidos previamente debido a cuotas o restricciones presupuestarias - Los hogares elegibles fueron excluidos debido a una amplia variedad de razones (p. ej., los costos directos, indirectos y de oportunidad asociados con la solicitud, etc.) - Antiguos beneficiarios cuya participación en el programa había "acabado" • *Mediante la modificación provisional o permanente de los criterios de elegibilidad, puesto en práctica a través de:* - Un nuevo proceso de registro o inscripción (encuesta de censo, o posiblemente en función de solicitudes) orientado a identificar los hogares afectados y evaluar la elegibilidad conforme a los criterios revisados - Utilizando los datos de protección social existentes (p. ej., información sobre personas no beneficiarias de un registro social) y aplicando criterios nuevos • *Mediante la habilitación del acceso temporal a las personas ya inscritas, pero que no reciben apoyo todavía debido a los requisitos o condiciones necesarias. Un ejemplo corriente es la exención de las condiciones, o del requisito de trabajar en un programa de obras públicas*	Una ampliación horizontal podría comprender también la entrega de una cantidad superior a los programas ordinarios —a menos que existan razones de economía política sólidas para mantener igual el nivel de las transferencias—	Una ampliación horizontal podría vincularse también con otros servicios complementarios, ofrecidos por el sector de la protección social o agentes externos

Anexo 3

Evaluación de la idoneidad de las posibles opciones de respuesta con relación a los criterios relativos a los resultados y las consideraciones sobre mitigación de los efectos negativos (con ejemplo)

Criterios básicos	Criterios secundarios	Para cualquier opción de respuesta seleccionada, considerar:		
		Efectos positivos potenciales (y su probabilidad)	Efectos negativos potenciales (y su probabilidad)	*Estrategias o medidas para mitigar los efectos negativos*[58]
Satisfacción de las necesidades	Efectos previstos sobre las poblaciones afectadas			
	Idoneidad de la selección			
	Suficiencia del apoyo			
	Pertinencia del tipo de apoyo			
Cobertura	Nivel de cobertura (frente a población afectada)			
Puntualidad	Puntualidad de la respuesta de acuerdo con el propósito y la fase			
Rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas	Respeto por los principios humanitarios			
	Mejora en las condiciones de dignidad de las poblaciones afectadas			
Duplicación de los sistemas y procesos de prestación	Grado de armonización de los sistemas y la coordinación, que deriva en una reducción de los costos			
	Concesiones, compromisos y desventajas de la mayor coordinación			
Predictibilidad	Predictibilidad de la financiación			
	Predictibilidad del apoyo a los hogares			
Sostenibilidad	Grado de integración del diseño y la ejecución de los			
	programas en los sistemas gubernamentales a largo plazo			
	Viabilidad de la salida o eliminación progresiva de la ampliación provisional			

Fuentes: adaptado de O'Brien et al. (2018) y Comisión Europea (2019).

58 N. B.: en algunos casos, una estrategia de mitigación puede incluir la adopción de otra estrategia de respuesta que "cubra lagunas".

¿Cómo utilizar la tabla en la práctica?

1. A partir de una evaluación del contexto (véase la sección 2.4. para obtener más detalles), decida una estrategia de "respuesta" sugerida o una combinación de estrategias[59].
2. Considere detenidamente los detalles de tal estrategia (puesta en práctica de la manera X).
3. Utilice la tabla 3 para enumerar todos los efectos positivos y negativos potenciales de esa estrategia específica en cada una de las esferas de resultados pertinentes. Detalle también las estrategias de mitigación para cada uno de los efectos negativos.
4. Utilice sus conclusiones para refinar o mejorar la estrategia o complementarla con otras.

Por ejemplo, si su estrategia es "Ampliación de un programa de transferencias sociales existente con el fin de apoyar a los hogares de refugiados, desplazados internos o migrantes", puede rellenar el primer criterio básico de la tabla de la manera siguiente:

Criterios básicos	Criterios secundarios	Para cualquier opción de respuesta seleccionada, considerar:		
		Efectos positivos potenciales (y su probabilidad)	**Efectos negativos potenciales (y su probabilidad)**	***Estrategias o medidas para mitigar los efectos negativos[58]***
EJEMPLO **(Satisfacer las necesidades):** **Ampliación del programa de transferencias sociales existente (que llega a todos los niños menores de 5 años) con el fin de apoyar a los hogares de refugiados, desplazados internos o migrantes**	*Efectos previstos sobre las poblaciones afectadas*	*La intervención ofrecerá apoyo a hogares de refugiados, desplazados internos o migrantes con el objeto de que mantengan las inversiones en el desarrollo del capital humano de los niños menores de 5 años (Probabilidad: alta)*	*La inclusión de prestaciones no ordinarias o a no ciudadanos en el programa de transferencia social puede contribuir a las tensiones sociales (Probabilidad: moderada)*	*Desarrollar una estrategia de comunicación para afrontar las inquietudes y compartir información de manera transparente. Considerar trabajar con los interesados oportunos con el fin de fortalecer el programa de transferencias sociales ordinario y reducir los errores de exclusión*
	Idoneidad de la selección	*La selección actual ayudará a dirigirse a los niños refugiados, desplazados internos o migrantes más expuestos a la malnutrición (Probabilidad: alta)*	*Las disposiciones actuales no permiten el acceso de no ciudadanos a las transferencias sociales. Esto excluirá a los niños refugiados, desplazados internos o migrantes (Probabilidad: alta)*	*Trabajar con los asociados para el desarrollo y otros interesados con el fin de discutir y acordar con las autoridades gubernamentales pertinentes la ampliación de los criterios de selección (de manera provisional, o de medio a largo plazo) para incluir a no ciudadanos y, si es posible, también a la población de acogida.*
	Suficiencia del apoyo	*Permitirá a los progenitores o cuidadores adquirir una cantidad de alimentos adecuada para los niños (Probabilidad: moderada)*	*El valor actual de la transferencia es demasiado bajo como para asegurar una dieta variada, por lo que es posible que no haga frente a la malnutrición (Probabilidad: alta)*	*Considerar la transferencia de recursos con el objeto de apoyar la provisión de un complemento (en efectivo, en especie, o una combinación de ambos) a la suma de la transferencia social actual.*
	Pertinencia del tipo de apoyo	*Parcialmente pertinente*	*Sin acceso a servicios de salud y nutrición complementaria, no se hará frente a la malnutrición entre los niños refugiados, desplazados internos o migrantes menores de 5 años (Probabilidad: alta)*	*Trabajar estrechamente con los asociados para el desarrollo, los compañeros del sector y las autoridades gubernamentales pertinentes para facilitar el acceso de las familias de refugiados, desplazados internos o migrantes a los servicios de salud y nutrición*

59 Entre los ejemplos de opciones de respuesta se podrían incluir combinaciones de las siguientes: a) respuestas independientes o paralelas humanitarias o de gestión del riesgo de desastres (GRD), b) compatibilidad con los programas de protección social existentes o futuros, c) uso de elementos de un programa o sistema existente (aprovechamiento), d) ejecución completa a través de programas o sistemas de protección social existentes (mediante ajustes del diseño, ampliación vertical y horizontal, etc.).

Anexo 4

Comprensión del perfil de riesgo de un país: herramientas seleccionadas

Esta lista, si bien no es exhaustiva, ofrece una amplia variedad de herramientas que pueden servir de apoyo en el análisis de los riesgos en un país (contenido adaptado del Conjunto de herramientas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones). Para obtener más información, véanse también la página de Recursos de preparación de la Plataforma de Preparación para Emergencias del UNICEF, y el módulo 2 de la Orientación sobre la programación fundamentada en los riesgos (GRIP).

Los aspectos más relevantes para el UNICEF		
INFORM, Índice para la Gestión de los Riesgos	INFORM es un indicador compuesto nacional (combina 53 indicadores en tres dimensiones de riesgo, a saber: amenazas y grado de exposición; vulnerabilidad; y falta de capacidad de afrontamiento) que identifica los países expuestos al riesgo de crisis humanitarias y desastres que superarían su capacidad de respuesta nacional. De acuerdo con los procesos de la Plataforma de Preparación para Emergencias, el UNICEF utiliza INFORM: • para elaborar su lista de países en situación de riesgo (cada seis meses); • como fuente de información para sus análisis del riesgo; • como metodología para la creación de índices de riesgo subnacionales.	Aquí
Informe sobre alerta temprana, acción temprana y preparación (EWEAR) del Comité Permanente entre Organismos (CPO)	Utilizado para la alerta temprana y la toma de decisiones en la comunidad interinstitucional. El informe EWEAR y el sistema mundial de vigilancia del UNICEF se basan el uno en el otro y activan las medidas de preparación del UNICEF	
Análisis de los riesgos del UNICEF en el contexto de la "programación fundamentada en los riesgos"	Utilizado en el plano nacional por las oficinas del UNICEF en los países —a ser posible, durante el análisis de la situación (o en otros momentos clave del ciclo de programación) y cada 3 a 5 años—. Objetivos: • Examinar la naturaleza y extensión de los riesgos asociados con distintos tipos de perturbaciones y tensiones (p. ej., inundaciones, conflictos violentos, escalada del precio de los alimentos, o cólera) • Identificar la necesidad de una evaluación más detallada de riesgos específicos (p. ej., relacionados con un conflicto violento, el clima o peligros naturales)	
Lista de países en situación de riesgo del UNICEF	Dirigida por la sección de apoyo humanitario sobre el terreno (HFSS) de la EMOPS, con la participación de las oficinas regionales (asesores regionales en materia de emergencias y sus equipos) cada seis meses (cuando se publica un nuevo informe de INFORM). Se utiliza para: • Adaptar los niveles de riesgo de los países en INFORM a las necesidades del UNICEF • Priorizar los países en las labores de apoyo a la preparación desde las oficinas regionales y la sede • Diferenciar los requisitos para las oficinas en los países asociados con las normas mínimas de preparación en los países de bajo y medio riesgo, o de riesgo alto, con "atajos" para los países de riesgo bajo	
Perfil de riesgo de un país del UNICEF (análisis o seguimiento continuo de los riesgos)	Elaboración a cargo de las oficinas del UNICEF en los países cada seis meses o con más frecuencia en contextos dinámicos de riesgo. Se utiliza para: • Estimar la gravedad de los riesgos que afectan a un país • Priorizar de 2 a 4 riesgos para la planificación de la preparación • Realizar el seguimiento de los riesgos a lo largo del tiempo • Fundamentar la planificación de la preparación	

Los aspectos más relevantes para el UNICEF		
Otras herramientas pertinentes		
Evaluación del riesgo de desastres multirriesgos, DFID	La ejecución de una evaluación de riesgos múltiples representa el primer paso de la preparación de una estrategia nacional de resiliencia frente a los desastres. Esta nota práctica establece un marco para llevar a cabo la evaluación. Si bien se pueden emplear una serie de enfoques y metodologías en cada paso, en la medida de lo posible, debe ser un proceso ágil que haga uso de la información existente.	Aquí
Plataforma de datos sobre los riesgos mundiales	Una iniciativa multiinstitucional para el intercambio de datos geoespaciales sobre riesgos mundiales derivados de peligros naturales. Es posible visualizar, descargar o extraer datos sobre peligros pasados, la exposición humana y económica a los peligros, y el riesgo de desastres naturales.	Aquí
Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT	En 1988, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres presentó la Base de Datos Internacional sobre Eventos de Emergencia (EM-DAT), creada con el apoyo inicial de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Gobierno de Bélgica. Esta base de datos está fundamentalmente al servicio de la acción humanitaria en los planos nacional e internacional. La iniciativa se propone racionalizar la toma de decisiones sobre preparación para casos de desastre, y facilitar una base objetiva para la evaluación de la vulnerabilidad y el establecimiento de prioridades. La EM-DAT contiene datos básicos esenciales sobre la aparición y los efectos de más de 22.000 catástrofes masivas en el mundo desde 1900 hasta el presente.	Aquí
Herramienta ThinkHazard! del Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR)	ThinkHazard! ofrece un panorama general de los peligros en una ubicación dada que deben considerarse en el diseño y la ejecución de proyectos con el fin de promover la resiliencia frente a los desastres y el clima. La herramienta resalta la probabilidad —muy baja, baja, media y alta— de que distintos peligros naturales afecten a las zonas de proyectos, ofrece orientación sobre cómo reducir el impacto de estos peligros, e indica dónde encontrar más información.	Aquí
Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna (FEWS NET)	Esta red es un proveedor principal de servicios de alerta temprana y análisis sobre la inseguridad alimentaria. FEWS NET, creada por USAID en 1985 con el fin de ayudar a los responsables de la adopción de decisiones a planificar las medidas para hacer frente a las crisis humanitarias, ofrece análisis con base empírica sobre unos 34 países.	Aquí
Índice de riesgo de desastres (IRD)	El IRD permite calcular el riesgo medio de muerte por país en caso de desastres de magnitud grande y media asociados con terremotos, ciclones tropicales e inundaciones, a partir de datos de 1980 a 2000. Además, permite identificar una serie de variables socioeconómicas y ambientales correlacionadas con el riesgo de muerte y que pueden apuntar a procesos causales de riesgo de desastres. En el IRD, se indexan los países en cada tipo de peligro según su grado de exposición física, grado de vulnerabilidad relativa y grado de riesgo.	Aquí
Índice de Riesgo Mundial	El índice evalúa la exposición a los peligros naturales que afrontan 171 países y evalúa la predisposición inherente de los países a sufrir por los impactos derivados de estos peligros.	Aquí
Índice del riesgo climático mundial	Este índice de 2017 analiza en qué medida los países se han visto afectados por los impactos de siniestros relacionados con fenómenos atmosféricos (como tormentas, inundaciones, olas de calor, etc.). Se tuvieron en cuenta los datos más recientes disponibles (de 2015 y 1996-2015).	Aquí
Atlas de riesgos naturales, Maplecroft	El Atlas, que evalúa la exposición física y económica de 197 países a 12 tipos de peligros naturales —como, entre otros, inundaciones, mareas de tormenta, terremotos, sunamis, ciclones, incendios forestales y erupciones volcánicas—, se elabora anualmente para ayudar a las empresas y aseguradoras a identificar los riesgos que representan una amenaza para los activos en todo el mundo.	Aquí

Los aspectos más relevantes para el UNICEF		
Panorama global humanitario, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)	El Panorama global humanitario es la evaluación más completa, autorizada y con base empírica de las necesidades humanitarias del mundo. Se basa en el análisis detallado de datos exhaustivos procedentes de una amplia variedad de fuentes, y entrevistas cara a cara con cientos de miles de personas afectadas directamente por las crisis humanitarias en todo el planeta. Nuestro plan global facilita respuestas eficaces, rápidas y coordinadas a las crisis humanitarias, y de ese modo respalda la acción salvavidas puntual de los organismos humanitarios, con la generosa financiación de donantes gubernamentales, privados e individuales.	Aquí
Índice de países ND-GAIN	Este índice resume la vulnerabilidad de los países ante el cambio climático y otros desafíos mundiales, junto con su preparación para mejorar la resiliencia. Se orienta a ayudar a los Gobiernos, empresas y comunidades a priorizar mejor las inversiones en aras de una respuesta más eficiente a los desafíos mundiales inmediatos futuros.	Aquí
Nota orientativa sobre la ejecución de diagnósticos financieros del riesgo de desastres, BAsD y Banco Mundial	El Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo han trabajado en más de 50 países con el propósito de i) cuantificar el impacto fiscal y económico de los desastres, ii) hacer balance de los mecanismos existentes para financiar estos costos y analizar sus fundamentos jurídicos e institucionales, iii) examinar los aspectos de los mercados de seguros y capitales pertinentes para la financiación relativa al riesgo de desastres, y iv) estimar las posibles deficiencias de financiación tras los desastres. Esta nota ofrece orientación sobre cómo llevar a cabo un ejercicio de diagnóstico de manera exhaustiva y sistemática.	Aquí
Programa de Evaluación y Análisis de la Vulnerabilidad Regional (RVAA) de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC)	El sistema del RVAA goza de reconocimiento amplio como principal método para el seguimiento de la seguridad alimentaria en la región, la presentación de informes al respecto, y la respuesta a esta. Los productos del Programa, como, entre otros, evaluaciones nacionales y regionales de la vulnerabilidad, abarcan los planos regional y nacional.	Aquí
Modelo de simulación del impacto de las perturbaciones (SISMod)	SISMod es un sistema de elaboración de modelos económicos desarrollado de manera conjunta por el PMA (Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad) y la FAO (Sistema Mundial de Información y Alerta) que sirve como herramienta de análisis de la seguridad alimentaria y se utiliza para medir el impacto de las perturbaciones en la seguridad alimentaria de los países vulnerables. Este sistema abre nuevas posibilidades para facilitar evaluaciones cuantitativas puntuales del impacto *ex ante* y *ex post* de diversos tipos de perturbaciones (del mercado, económicas y climáticas) en los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria. Identifica y elabora el perfil de los grupos vulnerables, y estima en qué medida necesitan ayuda. SISMod ofrece estimaciones tempranas de los impactos de las perturbaciones, antes de que se lleven a cabo evaluaciones sobre el terreno, y así fundamenta el desarrollo inicial de los escenarios de respuesta.	Aquí
Plataforma de alerta de redes de protección (SNAP), PMA	La plataforma de alerta de redes de protección (SNAP) del Programa Mundial de Alimentos (PMA) es un sistema innovador de seguimiento del precio de los alimentos regional (Oriente Medio, Norte de África y Asia Central), con herramientas analíticas de vanguardia que servirán para promover los mecanismos de alerta temprana en materia de seguridad alimentaria, así como los de gestión de riesgos y protección social. SNAP facilita que los responsables de la adopción de decisiones actúen con rapidez y preparen intervenciones en favor de las poblaciones vulnerables fundamentadas en las mejores pruebas disponibles.	Aquí
RIMA	Enfoque cuantitativo que permite un análisis riguroso del modo en que los hogares hacen frente a las perturbaciones y factores de estrés. Se pueden realizar comparaciones entre los distintos tipos de hogares (por ejemplo, encabezados por un hombre frente a encabezados por una mujer, o urbanos frente a rurales) en una zona o país dados.	Aquí
Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF)	La CIF es un conjunto de protocolos (herramientas y procedimientos) dirigidos a clasificar la gravedad de la inseguridad alimentaria y ofrecer conocimientos que permitan actuar para respaldar las decisiones.	Aquí

Anexo 5

Orientación existente y estudios de caso sobre la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones

En años recientes, se ha multiplicado rápidamente el número de publicaciones pertinentes sobre este tema. A continuación, se presenta una selección de los materiales más relevantes (informes de síntesis, conjuntos de herramientas, estudios de caso, etc.) publicados en los últimos años. Para mantenerse al día respecto de las novedades, únase a la comunidad en línea de "Social Protection in Crisis Contexts" (protección social en contextos de crisis) en Socialprotection.org.

Nombre y enlace	Tipo o función	Fecha	Instituciones participantes	Enfoque regional, en su caso
Síntesis y conjunto de herramientas				
Fortalecimiento de la capacidad de los Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) para diseñar e implementar sistemas de protección social fundamentados en los riesgos y que puedan dar respuesta a las perturbaciones (Informe de síntesis regional)	Documento de síntesis regional	Junio de 2019	PMA, UNICEF, FAO, UE y OPM	ASIA
Estudio sobre la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en América Latina y el Caribe, informe de síntesis y vídeo	Documento de síntesis regional, vídeo	Marzo de 2019	PMA y OPM	América Latina y el Caribe
Construir sistemas nacionales de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones en la región de Oriente Medio y Norte de África	Documento de síntesis regional	Marzo de 2019	UNICEF y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Oriente Medio y Norte de África
"La protección social en el nexo entre la labor humanitaria y de desarrollo. Un cambio radical en el apoyo a las personas durante las crisis"	Documentos de síntesis, documento de posición	2019	SPaN, Comisión Europea	Mundial

Nombre y enlace	Tipo o función	Fecha	Instituciones participantes	Enfoque regional, en su caso
Orientación sobre protección social en el nexo entre la labor humanitaria y de desarrollo (SPaN). Nota operacional 1: "Modalidades de prestación" Orientación sobre SPaN. Nota operacional 2: "Selección" Orientación sobre SPaN. Nota operacional 3: "Partes interesadas" Orientación sobre SPaN. Nota operacional 4: "Operaciones" Orientación sobre SPaN. Nota operacional 5: "Financiación integrada" Orientación sobre SPaN. Nota operacional 6 (ausente/pendiente de publicación) Orientación sobre SPaN. Nota operacional 7: "Seguridad nutricional" Orientación sobre SPaN. Nota operacional 8: "Grupos vulnerables" Orientación sobre SPaN. Nota operacional 9: "Fragilidad" Orientación sobre SPaN. Nota operacional 10: "Desplazamiento forzado"	Artículo de revista, artículos de blog	Enero de 2019	DFAT y OPM	Mundial
Desarrollar los sistemas gubernamentales en favor de la preparación y la respuesta a las perturbaciones: el papel de los datos y los sistemas de información de asistencia social, con la infografía y el seminario web complementarios	Documento de síntesis, infografía, seminario web	Enero de 2019	DFAT y OPM	Mundial
"Protección social: la prestación en las crisis y emergencias humanitarias"	Documento de posición	Diciembre de 2018	Comisión Europea	Mundial
"¿Capital Human(itari)o? Lecciones sobre cómo conectar mejor la asistencia humanitaria y la protección social"	Documento de síntesis	Noviembre de 2018	PMA y Banco Mundial	Mundial
El papel de las transferencias en efectivo en la protección social, la respuesta humanitaria y la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones	Documento de trabajo académico	Octubre de 2018	Instituto de Estudios para el Desarrollo	Mundial
Seis documentos de antecedentes para el documento de posición (pendiente de publicación) del Banco Mundial sobre protección social adaptativa (financiación, sistemas de información, sistemas de prestación, instituciones y diseño de programas)	Documentos de síntesis, documento de posición	Pendiente de publicación (2018)	OPM y Banco Mundial	Mundial
"La vinculación de las respuestas humanitarias con el desarrollo a largo plazo a través de cambios transformadores: reflexiones iniciales procedentes del programa de protección social adaptativa del Banco Mundial en el Sahel", junto con dos artículos de blog de ITAD: "Cinco principios clave de la programación de protección social adaptativa" y "¿Es mi programa de protección social 'capaz de ofrecer respuesta a las perturbaciones' o 'adaptativo'?"	Artículo de revista, artículos de blog	Mayo de 2018	Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) e ITAD, a partir del trabajo del Banco Mundial en el Sahel	África
"Conjunto de herramientas de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones"	Conjunto de herramientas	Enero de 2018	DFID y OPM, con el apoyo del ODI y la CaLP	Mundial
Informe de síntesis sobre investigación en materia de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones, junto con un seminario web y un VÍDEO	Documento de síntesis, seminario web, vídeo	Enero de 2018	DFID y OPM, con el apoyo del ODI y la CaLP	Mundial
"Evidencia relativa a la protección social en contextos frágiles y de desplazamiento forzado"	Documento de síntesis	2018	UNICEF	Mundial
Informe final de la conferencia y grabaciones de la emisión en directo de la Conferencia Internacional sobre Protección Social en Contextos Frágiles y de Desplazamiento Forzado	Documento de posición; seminario web y grabación en directo	2018	Múltiples interesados	Mundial

Nombre y enlace	Tipo o función	Fecha	Instituciones participantes	Enfoque regional, en su caso
"Sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones: examen de fuentes bibliográficas (2ª edición)", disponible también en francés	Examen de fuentes bibliográficas	Marzo de 2017	DFID y OPM, con el apoyo del ODI y la CaLP	Mundial
Protección social y resiliencia. El apoyo a los medios de subsistencia en las crisis prolongadas y los contextos frágiles y de asistencia humanitaria	Documento de posición	2017	FAO	Mundial
"Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: Marco teórico y revisión de la literatura" (en español aquí, y en francés aquí)	Examen de fuentes bibliográficas	2016	PMA y OPM	América Latina y el Caribe
El trabajo con redes de seguridad en efectivo en contextos humanitarios. Nota orientativa para profesionales del sector humanitario	Conjunto de herramientas, orientación	2016	CaLP	Mundial
"La respuesta a las crisis: el diseño y la prestación de la protección social"	Documento de síntesis	2014	DFID y ODI	Mundial
Shockwatch: conjunto de herramientas de evaluación de la preparación para la respuesta a las perturbaciones	Conjunto de herramientas	2013	DFID y ODI	Mundial
Estudios de caso de países y otros materiales				
"Enfoques de prestación de asistencia en efectivo en las crisis prolongadas: lecciones de **Turquía**"	Estudio de caso	2019	UNICEF	Oriente Medio y Norte de África, Europa
Estudio de caso de SPaN: **Yemen**, en inglés	Estudio de caso	2019	SPaN, Comisión Europea	Oriente Medio y Norte de África
Estudio de caso de SPaN: **Uganda**, en inglés	Estudio de caso	2019	SPaN, Comisión Europea	África
Estudio de caso de SPaN: **Etiopía**, en inglés	Estudio de caso	2019	SPaN, Comisión Europea	África
Estudio de caso de SPaN: **Líbano**, en inglés	Estudio de caso	2019	SPaN, Comisión Europea	Oriente Medio y Norte de África
Estudio de caso de SPaN: **Bangladesh**, en inglés	Estudio de caso	2019	SPaN, Comisión Europea	Asia
Estudio de caso de SPaN: **Iraq**, en inglés	Estudio de caso	2019	SPaN, Comisión Europea	Oriente Medio y Norte de África
Estudio de caso de SPaN: **Kenya** - Programa de Red de Protección contra el Hambre (HSNP), en inglés	Estudio de caso	2019	SPaN, Comisión Europea	África
Estudio de caso de SPaN: **Somalia**, en inglés	Estudio de caso	2019	SPaN, Comisión Europea	África
Pódcast y estudio de caso de SPaN: **Malí**	Pódcast, estudio de caso	2019	SPaN, ECHO	África

Nombre y enlace	Tipo o función	Fecha	Instituciones participantes	Enfoque regional, en su caso
Evaluación de la Red de Protección Social de Emergencia (ESSN) financiada por DG ECHO en **Turquía** (también blog)	Evaluación	2019	PMA, OPM y Development Analytics	Oriente Medio y Norte de África, Europa
"El potencial de los programas de subsidios de seguridad social de **Nepal** dirigidos a apoyar la respuesta de emergencia a las inundaciones", en inglés	Evaluación	2019	UNICEF, DFID y ODI	Asia
Estudios de caso sobre la **República Dominicana, el Ecuador, Guatemala, Haití, Dominica, el Perú** y **El Salvador** aquí	Estudios de caso	2017-2019	PMA y OPM	América Latina y el Caribe
"Transferencias en efectivo para la respuesta a los desastres: lecciones del ciclón tropical Winston" (**Fiji**)	Estudio de caso	2018	Universidad Nacional Australiana	Pacífico
"La prestación de protección social en situaciones de conflicto y crisis: el caso del Yemen"	Estudio de caso	2018	Banco Mundial	Oriente Medio y Norte de África
"¿Cómo seleccionar a los hogares en los sistemas de protección social adaptativa? Evidencia procedente de enfoques humanitarios y de desarrollo en el **Níger**"	Estudio de caso	2018	Banco Mundial	África
Seminario web "Protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en la práctica: perspectivas de **Kenya** y **Mozambique**"	Seminario web	2018	DFID y OPM	África
Seminario web "Protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en la práctica: las experiencias del **Pakistán** y **Filipinas**"	Seminario web	2018	DFID y OPM	Asia
Seminario web "Gestionar los desastres de manera distinta: protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en **Malawi**"	Seminario web	2018	GIZ	África
"Los programas de transferencia en efectivo en contextos complejos: estudio de caso de los programas de transferencia en efectivo y los riesgos en el norte de **Malí**. Informe final"; en francés aquí	Estudio de caso	2018	CaLP	África
Malí, en inglés, francés e informe de políticas	Estudio de caso	2018	DFID y OPM	África
"Kirguistán: El apoyo a los sistemas de protección social nacionales para que respondan a las necesidades en tiempos de crisis": lecciones de Kirguistán	Estudio de caso	2017	UNICEF	Asia
Lesotho, en inglés, e informe de políticas	Estudio de caso	2017	DFID y OPM	África
Mozambique, en inglés, portugués e informe de políticas	Estudio de caso	2017	DFID y OPM	África
Sahel, en inglés y francés, e informe de políticas, junto con el documento de trabajo "Protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones en el Sahel: perspectivas comunitarias", también en francés	Estudio de caso	2017	DFID y OPM	África
El Pakistán, en inglés, e informe de políticas	Estudio de caso	2017	DFID y OPM	Asia
Filipinas, en inglés, e informe de políticas	Estudio de caso	2017	DFID y OPM	Asia

Anexo 6

Compromisos básicos del UNICEF para la infancia en situaciones de emergencia en relación con la protección social *(borrador)*

Protección social

La protección social consiste en el *"conjunto de políticas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de su ciclo de vida, con especial atención a los grupos vulnerables"*.

Resultado estratégico	
Los niños y las niñas, los adolescentes y sus cuidadores tienen capacidad financiera para satisfacer sus necesidades esenciales	
Compromisos	**Parámetros de referencia**
1. Coordinación **Coordinación eficaz establecida y funcional**	• Se ha establecido la coordinación entre los "mecanismos de coordinación de la protección social" y el "sistema de coordinación del efectivo con fines humanitarios"
2. Apoyo al sistema de protección social[60] **Se facilita apoyo adecuado para el funcionamiento eficaz del sistema de protección social**	• Se facilita asistencia técnica para que el sistema de protección social existente mantenga las transferencias sociales regulares • Cuando sea apropiado y viable, las transferencias sociales se amplían para responder a las necesidades recién identificadas[61] • La evaluación de la viabilidad de las transferencias en efectivo con fines humanitarios multisectoriales tiene en cuenta el uso del sistema de protección social de manera parcial o en su integridad
3. Acceso a transferencias sociales **Se facilita apoyo al sistema nacional a la hora de encarar los obstáculos financieros que afrontan las familias más desfavorecidas y vulnerables para satisfacer sus necesidades esenciales**	• Se incluye a los grupos en situación de riesgo de exclusión social[62] en las transferencias sociales en los contextos de ampliación horizontal • Se promueven los vínculos entre las transferencias sociales y los servicios sociales
4. Participación comunitaria **Se consulta e informa a las comunidades sobre la planificación, el diseño y la ejecución de los programas de protección social**	• La ampliación del sistema de protección social se fundamenta en las consultas con la comunidad • Se comunica a la población cualquier cambio en los procedimientos y requisitos de las transferencias sociales • Hay en marcha mecanismos para la obtención de comentarios y la tramitación de reclamaciones

60 Con "sistema de protección social" se hace referencia a un sistema que comprende los siguientes componentes clave: i) pruebas, ii) marcos normativos y jurídicos, iii) programas (incluidas transferencias sociales) y sus sistemas operacionales, y iv) acuerdos institucionales.
61 Con "ampliación" se hace referencia a una variedad de opciones, como, entre otras, la introducción de nuevos programas por parte del Gobierno, la expansión de los programas existentes, el uso de algunos o todos los componentes del sistema operacional de los programas por otros ministerios (en especial, el encargado de la gestión del riesgo de desastres) o de otros agentes humanitarios, como el UNICEF, para prestar asistencia humanitaria.
62 Incluidas las niñas, las personas que viven con el VIH o con discapacidades, las personas desplazadas, los migrantes, las mujeres embarazadas y los hogares encabezados por un niño o una mujer.

Cuestiones fundamentales

Promoción

- Promover un mayor uso de los sistemas de protección social en la respuesta humanitaria, el apoyo a la asistencia social en las asignaciones presupuestarias y la ampliación de la protección social a los no ciudadanos (en especial en el contexto del desplazamiento forzado y la migración).

Coordinación y alianzas

- **Hacer las transferencias en efectivo con fines humanitarios paralelas** tan compatibles como sea posible con la protección social existente o planificada.
- **Elaborar planes de acción conjunta con los ministerios o departamentos responsables de la gestión del riesgo de desastres y protección social** y, cuando sea apropiado, con las autoridades locales y otras partes interesadas, con el fin de apoyar la ampliación en las situaciones de emergencia y contribuir al aumento de la resiliencia a más largo plazo.

Normas y programación de calidad

- Promover la puntualidad de las transferencias, la cobertura de grupos de vulnerabilidad reciente, reducir los obstáculos para la inscripción, e introducir o fortalecer los vínculos con otros servicios.
- Promover **programas de protección social inclusivos y equitativos** que incluyan a los grupos más vulnerables y marginados, como, entre otros, las familias con niños con discapacidades.
- **Introducir la programación con perspectiva de género y edad,** teniendo en cuenta las necesidades únicas de los adolescentes y las niñas.

Vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo

- **Promover el liderazgo y la titularidad del gobierno en los planos nacional y subnacional** a la hora de diseñar, asignar recursos, realizar el seguimiento e implementar la protección social en los contextos humanitarios.
- **Promover los vínculos entre los sistemas de alerta temprana y los sistemas de protección social con el fin de que puedan dar respuesta a las perturbaciones** (p. ej., selección y registro inclusivos; fortalecimiento de los mecanismos de entrega de efectivo en favor de una ampliación puntual; presupuestación de contingencia en el plano nacional y subnacional para incrementar el apoyo a la asistencia humanitaria, y la reducción del riesgo de desastres y de los peligros relacionados con el cambio climático).
- Asegurarse de que **se aprovechan los programas de efectivo con fines humanitarios** para desarrollar y fortalecer los sistemas de protección social incipientes.

© UNICEF/UN0309962/Arcos

Anexo 7

Norma mínima de preparación 5 para las transferencias en efectivo con fines humanitarios

Norma mínima de preparación 5: transferencias en efectivo con fines humanitarios		
Esta herramienta facilita una evaluación simple y ágil para fundamentar la posición y el enfoque del UNICEF en materia de transferencias en efectivo con fines humanitarios como parte de la respuesta humanitaria. Está concebida para que se utilice con objetivos sectoriales y multisectoriales, mediante el empleo de sistemas nacionales o paralelos. La herramienta se divide en distintos grados de cumplimiento para los países de riesgo bajo, medio y alto. Siga la tabla que aparece a continuación para confirmar el grado de cumplimiento requerido para el nivel de riesgo de su país:		
Riesgo alto	**PESTAÑA 5**	*Conversaciones en curso con los interesados identificados + Acuerdo de compromiso contingente firmado y vigente con los interesados pertinentes*
	PESTAÑA 4	*Se ha identificado (y reflejado en la Plataforma de Preparación para Emergencias, paso 3) la opción preliminar de modelo de ejecución, para los puntos de partida sectoriales o multisectoriales*
	PESTAÑA 3	*Se han identificado (y reflejado en la Plataforma de Preparación para Emergencias, paso 3) los puntos de partida sectoriales o multisectoriales, y han recibido la aprobación de los sectores*
Riesgo medio	**PESTAÑA 2**	*Ha concluido la evaluación preliminar de la viabilidad operacional*
Riesgo bajo	**PESTAÑA 1**	*Ha concluido el mapeo de las iniciativas en efectivo pertinentes para el mandato del UNICEF*
Como se advertirá, los datos que se deben recopilar para la Norma mínima de preparación 5 son transversales. En consecuencia, además de esta norma sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios, se han de integrar las siguientes consideraciones específicas sobre el efectivo en otras normas mínimas de preparación, a saber:		
Norma mínima de preparación 2 sobre coordinación	• Incluir información acerca de los grupos de trabajo sobre efectivo en el plano nacional, así como cualquier otra plataforma de coordinación interinstitucional del efectivo. • Si hay activos grupos de trabajo nacionales sobre efectivo, garantizar la participación del UNICEF y la participación de los grupos temáticos dirigidos por el UNICEF. • Participar en los debates sobre el cálculo de la cesta mínima de gasto para garantizar que se tienen en cuenta las necesidades de los niños.	
Norma mínima de preparación 3 sobre las capacidades y el aumento de personal	• Para los países de riesgo medio y alto, garantizar que se incluyen las necesidades de aprendizaje relacionadas específicamente con el efectivo en los planes de aprendizaje de las oficinas en los países. • Inscribirse en las opciones de capacitación del UNICEF sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios (despliegue a fecha de 2020). • En los países de alto riesgo donde las transferencias en efectivo constituyen un mecanismo de respuesta potencial, garantizar que se dispone de suficiente capacidad humana para diseñar, ejecutar y gestionar un programa de efectivo con fines humanitarios. • En los países de alto riesgo donde las transferencias en efectivo constituyen un mecanismo de respuesta potencial, publicar los términos de referencia específicos del efectivo acordados en la Plataforma de Preparación para Emergencias. • Cuando se necesite apoyo adicional en efectivo, solicitar a la sede del UNICEF la inclusión de un especialista en cuestiones de efectivo en el Equipo de Respuesta de Emergencia, y solicitar la lista de capacidad de los asociados de reserva gestionada por la Oficina de Programas de Emergencia del UNICEF en Ginebra.	
Norma mínima de preparación 4 sobre suministros y logística	• Iniciar el proceso de adquisiciones para el proveedor de servicios identificado	
Norma mínima de preparación 6 relativa a los asociados en la ejecución	• En los países de alto riesgo en los que el efectivo constituye un mecanismo de respuesta potencial, se describirán los acuerdos firmados por los asociados para la implementación de las transferencias en efectivo con fines humanitarios.	

PESTAÑA 1

Describa las iniciativas en efectivo en curso en su país mediante la tabla siguiente. Esta información podría fundamentar una posible ampliación de los programas de efectivo existentes en el marco de una respuesta humanitaria.

Obligatorio para las oficinas en los países cuyo nivel de riesgo es bajo, medio y alto			
INICIATIVAS EN EFECTIVO EN CURSO PERTINENTES PARA EL MANDATO DEL UNICEF			
	Programa 1	Programa 2	*Añadir columnas según sea necesario*
Nombre del programa			
Objetivo del programa			
Entidad principal (Gobierno nacional, organismo de las Naciones Unidas, ONG u otra)			
Asociado en la ejecución			
Cobertura geográfica			
Número de casos de beneficiarios			
Criterios y metodología de selección			
Sistema de Información de la Gestión (MIS) existente [1] ***(sí/no)***			
Mecanismo de denuncia y retroalimentación			
Mecanismo de entrega de efectivo[2]			
Proveedor de servicios financieros[3]			
Importe de la prestación			
Frecuencia de los pagos			
Duración del programa			
Fuente de financiación			
¿Cómo clasificaría la capacidad del programa existente para implementar las transferencias en efectivo con fines humanitarios?[4]			

1) Sistema de Información de la Gestión (MIS): un sistema informatizado de procesamiento de información que facilita el registro de los destinatarios de las subvenciones en efectivo.
2) Por ejemplo, dinero móvil, tarjeta, o efectivo en sobre.
3) Por ejemplo, bancos, instituciones de microfinanzas, y operadores de redes de comunicaciones móviles.
4) Clasificar con una escala de 1 (baja) a 5 (alta), e incluir información sobre la cantidad de personal o trabajadores sociales, la flexibilidad del sistema, el alcance, la experiencia previa, etc.

PESTAÑA 2

Introduzca la siguiente información adicional para fundamentar la posible ampliación de los programas de efectivo existentes.			
Obligatorio para las oficinas en los países cuyo nivel de riesgo es medio y alto			
EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA VIABILIDAD OPERACIONAL[1]			
Plataformas de coordinación	**Plataformas nacionales de coordinación en situaciones de emergencia**	**Grupos interinstitucionales de trabajo sobre efectivo** (incluida la protección social)	**Otras[2]**
Posibles asociados en la ejecución ***(no incluir a los proveedores de servicios de entrega de efectivo)***	**Parte interesada o asociado potencial**	**Función posible** (ejecución, seguimiento de terceros, etc.)	**Indicación preliminar de la capacidad de cada parte interesada[3]**
Proveedores de servicios financieros[4]	**Opciones para la entrega de efectivo en el país[5]**	**Proveedor de servicios financieros existente[6]**	**Grado de penetración de la tecnología móvil: bajo, medio o alto**
Entorno propicio o desfavorable	**Riesgos clave** (únicamente aquellos que atañen específicamente a las transferencias en efectivo con fines humanitarios)	**Reglamentación gubernamental[7]**	**Posibles restricciones** (seguridad o aceptación de la modalidad en efectivo)

1) Mencione la información o recomendaciones relevantes de los informes de viabilidad de las transferencias en efectivo existentes elaborados por otros organismos.
2) Incluya cualquier mecanismo de denuncia y retroalimentación que pueda utilizarse en un programa de transferencias en efectivo con fines humanitarios.
3) Conforme a la escala siguiente: muy baja, baja, alta, y muy alta. Incluya información sobre la cantidad de personal, la viabilidad del sistema, el alcance, la experiencia previa, etc.
4) A fin de facilitar la implicación, el mapeo de los proveedores de servicios financieros debe centrarse en primer lugar en la capacidad del banco interno existente del UNICEF en el país, en segundo lugar en otros proveedores de servicios financieros con los que el UNICEF mantiene una relación profesional y, por último, en los proveedores nuevos con los que puede convenir asociarse para cubrir necesidades en materia de cobertura, innovación, o capacidad de prestación que los proveedores actuales no satisfacen.
5) Por ejemplo, dinero móvil, tarjeta, o efectivo en sobre.
6) Se ha de completar para cada opción de entrega. Incluya información sobre: a) el servicio de transferencia en efectivo facilitado por el proveedor de servicios financieros, b) las zonas geográficas que cubre, c) la experiencia anterior en la acción humanitaria, d) los costos asociados con los servicios de transferencia en efectivo (costos fijos, cargos por transacción, otras comisiones, seguro, etc.).
7) Anote los reglamentos que repercutirían en el trabajo de los proveedores de servicios financieros.

PESTAÑA 3

Rellene la tabla siguiente para todos los puntos de partida sectoriales identificados y esboce las opciones de diseño preliminares.

	Obligatorio para las oficinas en los países cuyo nivel de riesgo es alto
	Opciones de diseño preliminares de los puntos de partida sectoriales o multisectoriales con el objeto de apoyar el plan de respuesta anticipada
Sector	
Objetivo posible	
Selección	
Mecanismo de entrega	
Valor de la transferencia	
Seguimiento	
Mecanismos de denuncia y retroalimentación	
Asociaciones	
Fuentes de financiación	

**Puede crear una tabla para cada punto de partida sectorial*

Si se encuentra en un país de alto riesgo y el resultado de su análisis de viabilidad revela que el uso de las transferencias en efectivo con fines humanitarios no es una opción factible, publique la información de las pestañas 1 y 2, y describa aquí los motivos por los que algún aspecto no es aplicable:

PESTAÑA 4

Rellene la tabla siguiente para identificar una opción preliminar de modelo de ejecución, que se volverá a confirmar cuando la crisis tenga lugar

Obligatorio para las oficinas en los países cuyo nivel de riesgo es alto					
¿Se puede ejecutar el programa de transferencias en efectivo con fines humanitarios a través del sistema nacional (implementación + financiación)?					
SÍ		**Combinación o aprovechamiento** (se pueden utilizar uno o más elementos del sistema nacional y la financiación pasa por el UNICEF)		**NO** (sistema paralelo y compatibilidad con el sistema de protección social nacional, cuando sea viable)	
Actividad	**Marcar según proceda** (con el Gobierno, con un organismo de las Naciones Unidas, con una ONG, con el sector privado, o n. a.)	**Actividad**	**Marcar según proceda** (con el Gobierno, con un organismo de las Naciones Unidas, con una ONG, con el sector privado, o n. a.)	**Actividad**	**Marcar según proceda** (con el Gobierno, con un organismo de las Naciones Unidas, con una ONG, con el sector privado, o n. a.)
Lista de beneficiarios		Lista de beneficiarios		Lista de beneficiarios	
Mecanismo de entrega/pago		Mecanismo de entrega/pago		Mecanismo de entrega/pago	
Seguimiento		Seguimiento		Seguimiento	
Sistema de Información de la Gestión (MIS)		Sistema de Información de la Gestión (MIS)		Sistema de Información de la Gestión (MIS)	
Mecanismo de reclamación		Mecanismo de reclamación		Mecanismo de reclamación	
Facilitación para las comunidades/ gestión de casos		Facilitación para las comunidades/ gestión de casos		Facilitación para las comunidades/ gestión de casos	
Otros (especificar):		Otros (especificar):		Otros (especificar):	
Opción preliminar adoptada (se volverá a confirmar cuando la crisis tenga lugar):					
Facilite aquí una breve descripción del mecanismo de ejecución elegido					

**Puede crear una tabla para cada punto de partida sectorial o programa de transferencia en efectivo con fines humanitarios identificado*

PESTAÑA 5

Indique a continuación los acuerdos que se hayan suscrito para las intervenciones en efectivo. Describa cualquier mecanismo y procedimiento (incluidos los acuerdos firmados) que se hayan puesto en marcha y acordado con los asociados clave		
Descripción de los mecanismos y procedimientos en marcha:		
Obligatorio para las oficinas en los países cuyo nivel de riesgo es alto		
Asociado	**Descripción breve del acuerdo (indicando los mecanismos y procedimientos en marcha)**	**Firmado y ultimado (sí/no) o en discusión**

PÁGINA INFORMATIVA PARA LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS

Título del documento	Orientación programática: Fortalecimiento de los sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones
Número de documento	PD/GUIDANCE/2019/005
Fecha de entrada en vigor	15 de diciembre de 2019
Fecha de revisión obligatoria	15 de diciembre de 2022
Responsable institucional	División de Programas
Gestor responsable	Alexandra Yuster
Resumen del documento	Este documento presenta el marco del UNICEF relativo a la protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones, y concuerda estrechamente con la esfera de acción 9 del Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF. Expone una variedad de ámbitos de intervención con el objeto de apoyar el desarrollo de sistemas de protección social que puedan dar respuesta a las perturbaciones. Incluye ejemplos, consideraciones fundamentales y un fondo de recursos para apoyar la labor en torno a este tema.
Contenido normativo que el documento reemplaza	No aplicable
Temas que abarca	Protección social que pueda dar respuesta a las perturbaciones
Ámbito de riesgo institucional	Gestión basada en los resultados y presentación de informes
Referencias o enlaces a la legislación o los antecedentes pertinentes	No aplicable
Enlaces a las políticas pertinentes	No aplicable
Enlaces a los procedimientos pertinentes	No aplicable
Enlaces a las orientaciones pertinentes	• Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF (PD/GUIDANCE/2019/003) • Orientación complementaria del Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF: actividades, herramientas y recursos para apoyar la ejecución de las 10 esferas de acción del UNICEF en el ámbito de la protección social (PD/GUIDANCE/2019/004) • Orientación del UNICEF sobre la programación fundamentada en los riesgos (PD/GUIDANCE/2018/002)
Enlaces a los materiales didácticos pertinentes	No aplicable
Enlaces a otros recursos de conocimiento e información	• Orientación programática del UNICEF sobre transferencias en efectivo con fines humanitarios

UNICEF
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, EE. UU.

ISBN: 978-92-806-5077-8

© Fondo de las Naciones Unidas para la
Infancia (UNICEF)
2019