

¿Cómo reaccionan los sistemas de protección social en Latinoamérica y el Caribe a terremotos?

Rodolfo Beazley, Oxford Policy Management en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos

La importancia del rol de la protección social en caso de emergencias está siendo cada vez más reconocida. En partes de Latinoamérica y el Caribe han ocurrido desastres naturales con más frecuencia recientemente, y al mismo tiempo, ciertos sistemas de protección social han evolucionado y se han expandido, creando oportunidades para poder responder eficazmente a terremotos de escala mayor. Los sistemas de protección social han tomado un rol muy importante en reacción a emergencias en Latinoamérica y el Caribe, más que todo respondiendo a choques económicos, con la excepción notable de la crisis del terremoto del 2016 en Ecuador.

La protección social ha sido conectada a la reacción de choques conceptualmente y empíricamente. El crecimiento impresionante de esquemas en regiones enfocadas en la reducción de pobreza no debe desconsiderar el rol de protección social en relación al manejo de riesgos. La protección social es divulgada con el propósito de ayudar a los que la necesiten, independientemente de la razón por la cual necesiten ayuda, ya sea sus condiciones socio-económicas, parte del ciclo de vida, o un choque (Beazley et al. 2016). Sin embargo, las diferentes funciones de los sistemas de protección social pueden tener objetivos opuestos, como también poblaciones en cuestión y procesos operacionales en conflicto.

El rol de la protección social en reacción a un choque

Basados en nuestro punto de vista teórico, estudiamos el nivel de preparación de un sistema, enfocados en tres aspectos: focalización, entrega y coordinación, y el grado de respuesta, de acuerdo con los cinco tipos definidos por la OPM (2015): (i) expansión vertical (top-ups): crecimiento del valor beneficioso o la duración de un programa; (ii) expansión horizontal: adición de nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente; (iii) llevando a cuestras: el uso de programas, sistemas, o procesos sociales existentes para divulgar respuestas a conflictos, (iv) alineamiento de sombra: el desarrollo de un sistema humanitario paralelo a un existente o futuro programa de protección social; y (v) reenfoque: el cambio de un objetivo del programa de protección social, grupo de foco o de prioridad, dirigido hacia las necesidades básicas de la población afectada.

Nivel de preparación de sistema

A pesar de las muchas experiencias con relación a mecanismos enfocados en esquemas de protección social, estas fueron típicamente diseñadas para afectar la pobreza crónica, y por eso no son tan flexibles como deberían ser para poder ser dirigidas hacia la pobreza transigente que es resultado de un choque. Por eso, algunos países han creado o adaptado sistemas de enfoques existentes que encajen las necesidades de una emergencia (ej. Chile y República Dominicana), aunque en la mayoría de los casos los mecanismos de foco necesitan ser reforzados para resultar en reacciones más rápidas y efectivas.

La integración de base de datos tiene el potencial de mejorar sus métodos de focalización durante emergencias. Esta integración ha mejorado la coordinación entre sectores sociales (protección social, salud, educación, etc.) en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, y la República Dominicana, aunque la conexión entre el sector de manejo de riesgo de desastres todavía necesita ser reforzado. En el caso de registros sociales, bases de datos o registros que coleccionan y guardan información comprensiva sobre beneficiarios potenciales para posibilitar reacciones a choques, necesitarían representar un grande sector de la población del país en cuestión, y contener información útil para asesar vulnerabilidades contextuales.

Sistemas de 'E-payment', o pago electrónico, también están bien establecidos en muchos sistemas de protección social en la región, lo cual conecta a gobiernos con grandes porciones de la población pobre. Estos sistemas son una manera eficaz de mandar soporte con velocidad, precisión, y flexibilidad durante emergencias. A pesar de este desenvolvimiento, los investimentos han sido limitados en la adaptación de mecanismos existentes, o en el desarrollo de nuevos en base a las necesidades de respuestas a emergencias.



La mayoría de los sistemas son diseñados para entregar beneficios a base de efectivo, aunque dependiendo en el tipo de choque, la existencia de mercados, y sus distintas accesibilidades, se necesitarán beneficios además del efectivo.

Coordinación antes de una crisis es esencial para una reacción efectiva. Actores a niveles internacionales, nacionales, sub-nacionales, y de diferentes sectores de protección social y manejo de protección de riesgo civil necesitan coordinar sus reacciones. A pesar del crecimiento de conocimiento de la importancia de esta coordinación y algunas otras iniciativas, como los comités inter-ministeriales, esta sigue siendo un área incipiente. En práctica, los sectores de protección social y civil corren paralelamente, con poca interacción y planeamiento.

Reacciones de Sistemas

Al opuesto de otras regiones, los gobiernos de Latinoamérica y el Caribe tienden a liderar y financiar las reacciones a los choques. Entonces no hay sorpresa en enterarse que la mayoría de las reacciones son expansiones verticales u horizontales, o una combinación de las dos. En relación a llevando a cuestras, el soporte que dio el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a el gobierno Ecuatoriano en respuesta a el terremoto del 2016 es un buen ejemplo de la colaboración entre actores humanitarios y gobiernos. El PMA encarriló su soporte a través de una pensión de emergencia llamada Bono de Alimentación, la cual depende de los sistemas, procesos, e infraestructuras usadas por esquemas de asistencia social regular.

En cuanto a los diferentes esquemas de protección social usados para responder a emergencias, la asistencia a base de efectivo es la más popular. Esto está conectado al hecho de que mucha de su capacidad administrativa ha sido construida para su administración. Aumentar los beneficios en efectivo es generalmente la medida más usada (Argentina, Chile, Guatemala y México). En otros casos, meriendas escolares, han sido usadas en respuestas de emergencia (ej. Haití, Honduras, y Nicaragua). Trabajos públicos cortos, de labor intensivo han sido implementados en países como Argentina, el Salvador, México, Perú y Uruguay. A pesar del nivel bajo de cobertura del seguro social - particularmente la cobertura de gente pobre - hay algunas experiencias en el área de la expansión vertical de seguros sociales en reacción a emergencias (ej. Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, y El Salvador.)

Atingiendo a los que no están involucrados en proyectos regulares de protección social continúa a ser el mayor reto. La habilidad de un sistema a responder efectivamente depende no solo de su madurez sino también del investimento hecho en adaptar sistemas de focalización y entregas existentes, y el grado de coordinación de protección civil con los sectores humanitarios. Se necesita trabajar más esta frente, para que las reacciones usadas no sean sistemas creados para otros propósitos, y que estos sean adaptables en caso de emergencias.

Referencias:

- Beazley, R., A. Solórzano, and K. Sossouvi. 2016. "Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review." Oxford: Oxford Policy Management in collaboration with the World Food Programme <<http://www.opml.co.uk/sites/default/files/Shock-responsive-social-protection%20in-LAC-Literature-review.pdf>>.
- OPM. 2015. "Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID." Working Paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection. Oxford: Oxford Policy Management <<http://www.opml.co.uk/sites/default/files/WP1%20-%20Shock-resp%20SP%20concept%20note.pdf>>.
- OPM. 2016. *DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review*. Oxford: Oxford Policy Management <http://www.opml.co.uk/sites/default/files/Shock_responsive_social_protection_Literature%20review_EN.pdf>.

El presente artículo es el fruto de una colaboración entre el IPC-IG y Oxford Policy Management.