



Oxford Policy Management



# Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe

Caso de estudio: Ecuador

Rodolfo Beazley

Junio 2017

---

Este informe es parte de un trabajo encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a Oxford Policy Management (OPM, <http://www.opml.co.uk/>). El líder del proyecto es Rodolfo Beazley. Por favor, contactarse con Rodolfo para comentarios e información adicional [Rodolfo.Beazley@opml.co.uk](mailto:Rodolfo.Beazley@opml.co.uk) o alternativamente con Francesca de Ceglie [francesca.deceglie@wfp.org](mailto:francesca.deceglie@wfp.org)

*Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor (o los autores) y no necesariamente reflejan las opiniones del Programa Mundial de Alimentos.*

---

## Agradecimientos

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a los equipos regionales y locales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) por el apoyo y la orientación, en particular a Francesca De Ceglie, Kyungnan Park, Raphael Chuinard, Giorgia Testolin, Chiara Dara, Luis Fernandez, Sebastien Paque y Carmen Galarza, y al consultor nacional Ricardo Gutiérrez. También agradecemos a Fernanda Calisto y a Verónica Cuesta del PMA de Ecuador por su ayuda con la logística.

Estamos especialmente agradecidos al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), tanto a su sede central como a las de Portoviejo y Manta por todo el tiempo que nos han dedicado. Agradecemos en particular a Franklin Robles, Alexandra Guillén, Frenzel Apolo, Cristina Rosero, María Antonieta Naranjo, Hugo Piedra, Alexandra Ron, Denys Maigua, Julieta Arboleda, Fabricio Díaz, Gabriela Molina y Carolina Quimes.

También estamos agradecidos a María Fernanda Franco, María Augusta Montalvo, Reinaldo Cervantes, Santiago Albuja, Ana Garcés, Vladimir Proaño, Ana Villalva y Ramiro Morejón del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), a Diana Salazar y Jessica Carrillo del Ministerio Coordinador de Seguridad Social (MICS), a Adriana Salgado y Carmen Reina del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), y a Leonora Chamorro del Ministerio de Educación (MINEDUC).

Hacemos llegar nuestros agradecimientos a los informantes clave Nelson Gutiérrez (Banco Mundial), María Elena Enríquez (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]), Michel Guinand (UNICEF), Paola López (Cruz Roja Ecuador), Verónica Zambrano (PLAN International), Jorge Zaldumbide (PLAN International), David Alomía y Mauricio León.

También agradecemos los comentarios que recibimos del personal del PMA que participó en la sesión de capacitación "Social Protection 4 Zero Hunger", que se llevó a cabo en la ciudad de Panamá del 16 al 18 de noviembre de 2016, durante la cual compartimos los resultados preliminares de este caso de estudio.

Nuestro especial agradecimiento a los damnificados por el terremoto que amablemente aceptaron ser entrevistados y compartieron con nosotros sus experiencias y opiniones.

Esperamos que esta investigación contribuya a fortalecer la capacidad del sistema de protección social ecuatoriano para responder a emergencias. También deseamos que sirva de evidencia e informe acerca de la práctica en toda la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC) y en otros lugares.

---

# Resumen ejecutivo

## Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, dentro de los gobiernos y sus aliados, los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en las respuestas a choques y su mitigación.

La experiencia de Ecuador en el uso de protección social para responder a emergencias es muy rica e innovadora y está allanando el camino para entender mejor cómo usar estos sistemas en la respuesta a emergencias. El **16 de abril de 2016**, Ecuador fue sacudido por un terremoto con una magnitud de 7,8. Al menos 671 personas murieron, más de un millón fueron afectadas, alrededor de 50.000 viviendas fueron dañadas en forma severa o permanente, y casi 10.000<sup>1</sup> personas debieron ser alojadas en albergues oficiales. El presidente Rafael Correa declaró el “estado de excepción” el 17 de abril.

Este caso de estudio forma parte de un estudio más amplio, el ***Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe***, encargado por el PMA y llevado a cabo por Oxford Policy Management (OPM). El objetivo de este estudio es generar evidencia e informar acerca de cómo mejorar la preparación y respuesta a emergencias en LAC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles. La principal pregunta de investigación del estudio es: “**¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?**”.

## El papel de la protección social en la respuesta al terremoto

### Preparación del sistema

#### Coordinación

Para responder a un choque de tal magnitud, hubo que coordinar la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales en diferentes niveles. Los esfuerzos de coordinación realizados antes del choque en comités temáticos en distintos niveles mejoraron la capacidad de respuesta, aunque los trabajos preparatorios no anticiparon un choque tan grande y repentino.

Debido a la magnitud del terremoto y la capacidad limitada a nivel local, la respuesta fue en su mayoría centralizada, lo cual mejoró la eficacia del apoyo brindado. En este sentido, el principio de “descentralización subsidiada” quedó relegado y el gobierno nacional se hizo cargo, aunque ciertamente con diferencias entre un municipio y otro. Además, si bien es obligación de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) desempeñar un papel de liderazgo en la preparación para emergencias y la respuesta a ellas, en la práctica y según el artículo 6 de la “declaración de estado de excepción”, la respuesta quedó a cargo del MICS y la oficina del presidente.

La coordinación horizontal se fortaleció a medida que la respuesta se fue desarrollando. Al principio, los ministerios competentes, con la intención de responder rápidamente, desarrollaron sus propias herramientas, procesos y sistemas, con una coordinación inicial limitada. Con el paso

---

<sup>1</sup> MICS, noviembre 2016.

---

de las semanas, con una visión más clara del tipo de respuesta requerida y el papel de los distintos actores, la coordinación se fortaleció.

## **Focalización**

Antes del terremoto, el gobierno había realizado importantes trabajos de preparación, aunque esta había sido diseñada para responder a otro tipo de choques de menor escala, como por ejemplo inundaciones y erupciones volcánicas. El terremoto de 2016 representó un gran desafío en términos de focalización, en particular para la asistencia con transferencias monetarias. En este escenario, el gobierno creó un registro de los hogares damnificados (Registro Único de Damnificados, RUD), que fue la piedra angular de la asistencia monetaria. Nunca antes se había desarrollado un registro de este tipo.

Al inicio de la emergencia, el gobierno decidió crear el RUD en lugar de usar el Registro Social (RS), columna vertebral del sistema nacional de protección social y el mecanismo de focalización más sólido que había disponible en ese momento. Aunque este tipo de registro no está diseñado para focalizar hogares expuestos a choques repentinos, dada la ausencia de alternativas rápidas, se podría haber tomado la decisión de asistir a todos los hogares del RS en las zonas más afectadas. El 66% de los hogares del RUD también se encontraban en el RS, lo que significa que la respuesta podría haber alcanzado a dos de cada tres hogares afectados con el uso del RS. Este es el tipo de dilema que suelen enfrentar los países que cuentan con sistemas de protección social relativamente sólidos que no fueron diseñados para responder a emergencias ni adaptados a las necesidades de las respuestas a choques. Por un lado, la creación de un registro de hogares afectados aumenta la precisión de la respuesta, pero también puede demorar la ayuda. Por otro lado, la transferencia de dinero a los hogares ya incluidos en el RS inmediatamente después del choque implica una maximización de la celeridad de la respuesta, pero esto ciertamente lleva a aceptar importantes errores de inclusión, que pudieran no ser aceptados por los organismos de control y auditoría si no han sido contemplados a través de protocolos previos.

Asimismo, el MIES reportó que solo 15% de las familias en el RUD eran beneficiarias del BdH al momento del terremoto. Esto muestra que la simple expansión vertical del programa, es decir, el incrementar el valor de los beneficios de las familias del programa, hubiese resultado en una respuesta inadecuada, alcanzando solo un porcentaje muy menor de familias damnificadas. En este sentido, la decisión del gobierno de buscar otro tipo de respuesta fue adecuada.

## **Entrega**

La existencia de un mecanismo sólido para la entrega de transferencias monetarias fue uno de los factores que más contribuyeron a responder a través del sistema de protección social. El sistema bancario de pagos utilizado por el MIES para entregar los beneficios del programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) y otras pensiones sociales y subsidios por discapacidad, tiene una muy amplia cobertura, es relativamente simple a nivel administrativo, tiene costos en línea con otros sistemas de la región, es fácil de usar y fácil de ampliar. Además, una gran proporción de los hogares afectados ya estaban familiarizados con el sistema de pagos, ya que eran o habían sido beneficiarios de otros esquemas de asistencia social como el BDH.

Este sistema permitió un rápido desembolso de dinero en respuesta al terremoto de 2016. Una vez identificados los beneficiarios y adaptada la plataforma, el proceso de transferencia monetaria fue bastante ameno y rápido gracias al sistema ya existente.

## **Respuesta del sistema**

Se implementaron varias estrategias al recurrir a la protección social para responder al terremoto:

- 
- **Expansión vertical** – Los beneficiarios de esquemas no contributivos damnificados por el terremoto recibieron beneficios adicionales y provisorios.
  - **Expansión horizontal** – El sistema de protección social no contributivo amplió su cobertura, y así llegó a nuevos beneficiarios.
  - **Respaldo** – El PMA canalizó su respuesta humanitaria a través de sistemas de protección social gubernamentales.

Podría decirse que la respuesta al terremoto de 2016 tuvo tres etapas diferentes definidas por el tipo de asistencia prestada a la población damnificada: asistencia en especie, albergue y asistencia monetaria, y asistencia para la vivienda.

### **Etapas 1: asistencia en especie**

La asistencia en especie los primeros días después del terremoto fue una respuesta adecuada y eficaz. Con el apoyo de las fuerzas armadas, el MIES preparó y distribuyó kits de alimentos y artículos no alimentarios. En este sentido, se siguió el protocolo, ya que el Manual de Gestión de Riesgos establece que es responsabilidad del MIES y que las fuerzas armadas deben brindar apoyo logístico.

La gran demanda de asistencia y las enormes cantidades de donaciones de alimentos, medicamentos, ropa y otros elementos representaron un enorme desafío para el gobierno y la sociedad civil. La magnitud del terremoto activó el apoyo de organizaciones nacionales e internacionales, empresas privadas, ONG y gobiernos. Sin embargo, desde el punto de vista logístico, esas cantidades representaron un desafío enorme para el MIES y las fuerzas armadas, encargados de recibir, almacenar, registrar y distribuir los suministros. El desafío fue superado correctamente por el gobierno y sus aliados, y, por lo tanto, la asistencia en especie llegó a los hogares damnificados en las áreas geográficas más afectadas dentro de las 72 horas posteriores al terremoto, aunque con desafíos y retrasos mayores en las zonas rurales.

### **Etapas 2: albergue y asistencia monetaria**

La asistencia monetaria fue eficaz e innovadora, aunque se demoró por varios factores. El MIES proporcionó asistencia monetaria a las familias damnificadas a través del Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación (Bono AAA) y el Bono de Alimentación Rural, como se describe en el recuadro a continuación. A pesar de los desafíos enfrentados, la respuesta a través del sistema de protección social fue innovadora y eficaz, y representa una experiencia que contribuirá a mejorar las respuestas futuras en Ecuador, en la región y en todo el mundo. Las expansiones verticales y horizontales de los esquemas y el apoyo del PMA (tipo de respuesta de respaldo) permitieron al gobierno ofrecer apoyo monetario a un gran número de hogares.

---

## Recuadro 1: Asistencia monetaria

### Bono AAA

#### Requisitos

- Solo familias registradas en el RUD son elegibles.
- Las familias deben solicitar y firmar un acuerdo con la familia de acogida o el locatario.

#### Beneficios

- Las familias de acogida que reciben a familias damnificadas reciben USD135 por mes durante seis meses más USD15 por los servicios públicos - Bono de Acogida
- Los locatarios que reciben a familias damnificadas reciben USD135 por mes durante seis meses - Bono de Alquiler
- Las familias afectadas que alquilan o viven con una familia de acogida reciben USD100 por mes durante tres meses - Bono de Alimentación

### Bono de Alimentación Rural

#### Requisitos

- Solo las familias registradas en el RUD son elegibles.

#### Beneficios

- Las familias elegibles reciben USD100 por mes durante tres meses.

Alrededor de 42.000 familias damnificadas recibieron dinero en efectivo. Según lo informado por el MIES al 29/03/2017, aproximadamente la mitad recibió el Bono de Alimentación y la otra mitad el Bono de Alimentación Rural.

Las principales dificultades enfrentadas se relacionaron con la recopilación y el procesamiento de los datos para el RUD, la redistribución de competencias administrativas y financieras y las adaptaciones a la plataforma informática. Un mes después del terremoto, el 19 de mayo, el MIES terminó el diseño del Bono AAA, y hacia finales de julio comenzó a funcionar el RUD en su totalidad. El MIES había comenzado a transferir el Bono AAA a las familias elegibles a finales de mayo, aunque la mayoría de las transferencias se hicieron en julio y agosto una vez que se completó el RUD.

## Etapa 3: asistencia para la vivienda

La etapa final consistió en que el gobierno proporcionara una solución habitacional permanente para las familias damnificadas. El MIDUVI llevó a cabo una evaluación de aproximadamente 69.000 viviendas y las clasificó como “roja”, “amarilla” o “verde”, según el nivel del daño. El ministerio proporcionó un total de 45.440 viviendas permanentes hasta noviembre de 2016.

El MIDUVI informó que no usó el RUD para la focalización y, como resultado, hubo casos de familias que recibieron apoyo para la vivienda pero no beneficios sociales; también ocurrió lo opuesto.

## Enseñanzas clave

- La adecuada preparación del sistema de protección social es esencial para dar una respuesta rápida y eficaz.
- Los procesos y sistemas deben ser flexibles durante las emergencias y deberían existir protocolos especiales para tales casos.
- La respuesta a emergencias requiere una mentalidad y principios diferentes de los que suele haber detrás de los sistemas de protección social creados para reducir la pobreza y/o brindar apoyo a lo largo del ciclo de vida.

- 
- La adaptación y el uso de sistemas de protección social existentes permiten que el gobierno y sus aliados respondan con eficacia.
  - Canalizar la respuesta a través de sistemas de protección social existentes puede permitir que los actores humanitarios aumenten tanto la cobertura como la eficiencia de la respuesta, y al mismo tiempo contribuyan al fortalecimiento de los sistemas gubernamentales y la capacidad de respuesta.
  - Una respuesta holística podría implicar, como en el caso de Ecuador, combinar el apoyo de protección social con otro tipo de asistencia (por ejemplo, para la vivienda).

## Sugerencias para las políticas

- Se está preparando actualmente un plan nacional completo de respuesta a emergencias y se espera que contribuya a mejorar las respuestas futuras. Sugerimos que el desarrollo de este plan sea un proceso participativo que involucre a los sectores clave, entre ellos la protección social.
- La implementación de las respuestas por medio de la protección social se beneficiaría de inversiones en el fortalecimiento de la capacidad a nivel local.
- Hay un proceso en curso para fortalecer la capacidad de la SNGR y aumentar sus responsabilidades. Esta tendría que promover la coordinación de los diferentes sectores involucrados en la respuesta a emergencias, en particular la gestión de riesgos ante desastres y la protección social.
- Un sistema eficaz no solo requerirá el **uso** del sistema de protección social sino también su **adaptación**. Al diseñar sistemas de protección social adaptables a las respuestas a emergencias, es importante reflexionar sobre cuestiones como el balance entre los errores de inclusión y la rapidez de la respuesta, el balance entre auditoría y rendición de cuentas y autonomías de quienes lideran la respuesta, y también aspectos como las condicionalidades y la verificación de la elegibilidad, y otros aspectos detrás de los esquemas no contributivos que se abordan de manera diferente al responder a emergencias.
- Se podría desarrollar una nueva herramienta de focalización de la protección social para emergencias basada en el RUD y vinculadas al RS y otras bases de datos. Hay algunas cosas importantes a tener en cuenta al hacerlo. En primer lugar, la recopilación de datos y los métodos y tecnologías de procesamiento deben estar diseñadas y preparadas de modo tal que todo el proceso no lleve más de un par de semanas. En segundo lugar, se recomienda que el registro se convierta en una herramienta de focalización única para toda la respuesta. Cada respuesta del gobierno y sus aliados debe depender de este registro, aunque ciertamente los programas tal vez necesiten reunir datos adicionales. En tercer lugar, es importante no esperar que esta herramienta capte absolutamente todos los datos que cada programa necesita.
- La declaración de una emergencia tendría que activar procesos y procedimientos diferentes de aquellos que se llevan a cabo en situaciones normales y permitir una toma de decisiones rápida mientras se mantiene una apropiada rendición de cuentas en todos los niveles. Los sistemas y las reglas deben ser flexibles durante las emergencias. Asimismo, el personal debe ser capacitado acorde para poder responder efectivamente.
- También se podría evaluar el uso de esquemas contributivos en las respuestas a emergencias. Otros países de la región han transitado este camino (véase Beazley *et al.*, 2016).
- El gobierno puede beneficiarse del apoyo de actores humanitarios en la preparación y respuesta ante emergencias. Estos actores no solo proporcionan apoyo financiero, sino también asistencia técnica orientada al desarrollo de sistemas de protección social más reactivos.

---

## Contenido

Agradecimientos	2
Resumen ejecutivo	3
Introducción	3
El papel de la protección social en la respuesta al terremoto	3
Sugerencias para las políticas	7
Lista de tablas, figuras y recuadros	9
Lista de abreviaturas	10
1    Introducción	1
2    Pobreza, vulnerabilidad y protección social en Ecuador	3
2.1    Pobreza y vulnerabilidad	3
2.2    Protección social	4
3    Metodología de la investigación	7
3.1    Marco teórico	7
3.2    Respuesta de los sistemas	8
3.3    Preguntas de investigación	9
3.4    Herramientas de investigación y trabajo de campo	10
4    El papel de la protección social en la respuesta al terremoto	11
4.1    ¿Qué tan preparado estaba el sistema de protección social para responder al terremoto?	11
4.2    ¿De qué manera el sistema de protección social contribuyó a la respuesta al terremoto?	15
4.3    Enseñanzas clave	25
5    Sugerencias para las políticas	27
Referencias bibliográficas	29
Anexo A    Lista de entrevistados	30

---

## Lista de tablas, figuras y recuadros

Tabla 1: Desastres naturales en Ecuador: 2006–2016	4
Figura 1: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias	7
Figura 2: Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias	9
Figura 3: Etapas de la respuesta al terremoto	15
Figura 4: Albergue en Portoviejo	17
Figura 5: Asistencia para la vivienda: casas construidas por el gobierno de Manta y entregadas a familias damnificadas	21
Figura 6: Folletos con consejos para una buena alimentación	24
Recuadro 1: Asistencia monetaria	6
Recuadro 2: El Registro Social	6
Recuadro 3: El Registro Único de Damnificados	13
Recuadro 4: Asistencia monetaria	18
Recuadro 5: Apoyo del PMA	19
Recuadro 6: Asistencia para la vivienda	21

---

## Lista de abreviaturas

BDH	Bono de Desarrollo Humano
Bono AAA	Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MICS	Ministerio Coordinador de Seguridad Social
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPM	Oxford Policy Management
PBI	Producto bruto interno
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMT	test de aproximación de medios
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RS	Registro Social
RUD	Registro Único de Damnificados
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos
SPIAC-B	Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social
TMC	Transferencias monetarias condicionadas

---

# 1 Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, en los gobiernos y sus aliados, los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en las respuestas a choques y su mitigación. Este reconocimiento fue expresado de manera clara, por ejemplo, en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, cuando el Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social (SPIAC-B, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> se comprometió a “apoyar la expansión y el fortalecimiento de los sistemas de protección social para seguir ocupándose de las vulnerabilidades crónicas y ampliar el uso de la protección social como medio para responder a choques y crisis prolongadas”. Del mismo modo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) apunta claramente hacia la creación de sistemas de protección social para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas.

En LAC, los desastres naturales han sido más y más frecuentes desde la década de 1960: 19 por año en la década de 1960 y 68 por año en la primera década del siglo XXI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2015). Por esta razón, adoptar medidas de mitigación, junto con medidas económicas y sociales, para reducir la exposición de la población a los desastres naturales y restaurar la infraestructura es cada vez más indispensable.

Al mismo tiempo, los sistemas de protección social en LAC han evolucionado y se han expandido considerablemente en las últimas décadas y, por ejemplo, el porcentaje del producto bruto interno (PBI) destinado a la inversión pública social aumentó de un 15% en 2000 a 19,1% en 2012 (CEPAL, 2015). Las transferencias monetarias ya son parte de casi todos los sistemas de protección social de los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2015b), y la región de LAC fue pionera en el desarrollo de programas con objetivos múltiples, como las transferencias monetarias condicionadas (TMC), reproducidas en todo el mundo. La proporción de la población beneficiada por las TMC en LAC, por ejemplo, aumentó de 5,7% a 21,1% entre 2000 y 2012 (CEPAL, 2015).

Desde esta perspectiva, sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala parecen constituir una oportunidad única para colaborar con las respuestas a choques en LAC. Sin embargo, es posible que los objetivos, las poblaciones objetivo y los procesos operativos de los sistemas de protección social en ocasiones entren en conflicto con los de las intervenciones humanitarias, y esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas de asistencia durante una emergencia.

El caso de estudio de Ecuador forma parte de un estudio más amplio, el ***Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe***, encargado por el PMA y llevado a cabo por OPM. El estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región (Beazley *et al.*, 2016), tres casos de estudio (Ecuador, Guatemala y Haití) y un informe final con recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en LAC.

---

<sup>2</sup> El SPIAC es un mecanismo de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo mejorar la coordinación y defensa global de los problemas de protección social y coordinar la cooperación internacional en las acciones que cada país demanda. El directorio del SPIAC está presidido por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y cuenta con representantes del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ONU-HABITAT, UNICEF, ONU Mujeres, Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y otros.

---

El objetivo de este estudio es generar evidencia e informar acerca de cómo mejorar la preparación y respuesta a emergencias en LAC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles. La principal pregunta de investigación del estudio es: **“¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?”**.

La experiencia de Ecuador en el uso de protección social para responder a emergencias es muy rica e innovadora y está allanando el camino para entender mejor cómo usar estos sistemas en la respuesta a emergencias. El 16 de abril de 2016, Ecuador fue sacudido por un terremoto con una magnitud de 7,8. Al menos 671 personas murieron, más de un millón fueron afectadas, alrededor de 50.000 viviendas fueron dañadas en forma severa o permanente, y casi 10.000<sup>3</sup> personas debieron ser alojadas en albergues oficiales. El presidente Rafael Correa declaró el “estado de excepción”.

Este caso de estudio se centra en el terremoto de 2016. Aunque, como se muestra en la sección 2.1, Ecuador ha sufrido diversos choques en los últimos años, existen importantes razones para enfocarse en este terremoto. En primer lugar, el estudio se llevó a cabo siete meses después del terremoto, cuando la respuesta aún estaba en curso. En segundo lugar, la magnitud del choque fue tan grande que sin duda fue el desastre natural más importante que sacudió al país en décadas. En tercer lugar, el sistema de protección social desempeñó un papel clave en la respuesta a la emergencia. Por último, cabe destacar que el estudio de la emergencia sísmica no es una evaluación de la respuesta del gobierno y sus aliados, sino que busca evaluar si el sistema de protección social es una buena herramienta para responder a choques, guiado por el objetivo general del estudio mencionado más arriba.

La sección que sigue en este caso de estudio, al término de esta breve introducción, describe el contexto en términos de pobreza, vulnerabilidad y protección social en Ecuador. En la sección 3, se presentan la metodología y el marco teórico utilizados y, en la sección 4, se analiza el papel de la protección social en la respuesta al terremoto, desde su preparación hasta la respuesta misma. Por último, la sección 5 incluye algunas sugerencias con el objetivo de hacer que el sistema sea más reactivo.

---

<sup>3</sup> MICS, noviembre 2016.

---

## 2 Pobreza, vulnerabilidad y protección social en Ecuador

En esta sección, describimos brevemente en primer lugar el contexto de pobreza y vulnerabilidad en Ecuador y luego el sistema de protección social del país y su evolución los últimos años.

### 2.1 Pobreza y vulnerabilidad

**La reducción de la pobreza en Ecuador ha sido impresionante la última década.** Las tasas de pobreza han disminuido notablemente, el índice de pobreza cayó 13,5 puntos porcentuales entre 2007 y 2015, y la pobreza extrema se redujo a la mitad en el mismo período. En este período de fuerte disminución de la pobreza, se pueden identificar dos tendencias: en primer lugar, un largo período de disminución de la pobreza en que el índice bajó de 36,7% en 2007 a 25,6% en 2013;<sup>4</sup> en segundo lugar, un período de estancamiento, en que el indicador sigue siendo casi invariable (24,6% en 2014 y 25,4% en 2016)<sup>5</sup>. No es de sorprender que estas tendencias coincidan con las fluctuaciones del PBI, desde un crecimiento rápido hasta uno leve.

A pesar de los importantes logros en términos de reducción de la pobreza, una de cada cuatro personas sigue siendo pobre; el 25,4% de la población sigue siendo pobre en marzo de 2016. Es por eso que el gobierno sigue comprometido con la erradicación de la pobreza, como se prevé claramente en la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza de 2014.<sup>6</sup>

Además de los desafíos en términos de pobreza, **el país es vulnerable a choques** que podrían incrementar de manera repentina y significativa el número de personas necesitadas. Como se muestra en la siguiente tabla, Ecuador ha sufrido un gran número de choques naturales en la última década. Además del terremoto de 2016, en el país hubo flujos de lava y lluvias de ceniza producidas por la actividad volcánica, sequías, inundaciones e incendios forestales. Además, Ecuador tampoco es inmune a los choques económicos. A pesar del rápido crecimiento económico de la última década, en 2009 el país se vio afectado por la crisis internacional y el crecimiento del PBI fue leve.

---

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Diciembre de 2007 y 2013.

<sup>5</sup> INEC. Marzo de 2014 y 2016. La diferencia no es significativa estadísticamente.

<sup>6</sup> Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

**Tabla 1: Desastres naturales en Ecuador: 2006–2016**

Mes de inicio	Tipo de desastre	Subtipo de desastre	Personas afectadas
Julio de 2016	Actividad volcánica	Lluvia de ceniza	300.013
Mayo de 2016	Actividad volcánica	Lluvia de ceniza	250
Abril de 2016	Terremoto	Movimiento del suelo	N/A
Enero de 2016	Inundación	Inundación fluvial	23.955
Enero de 2016	Inundación	N/A	10.000
Noviembre de 2015	Actividad volcánica	N/A	130.042
Agosto de 2015	Actividad volcánica	Flujo de lava	800.000
Febrero de 2013	Sequía	Sequía	3.165
Enero de 2013	Inundación	Inundación fluvial	25.567
Abril de 2012	Incendio forestal	Incendio forestal	1.945
Enero de 2012	Inundación	Inundación fluvial	71.860
Febrero de 2011	Inundación	Inundación fluvial	3.600
Mayo de 2010	Actividad volcánica	Lluvia de ceniza	2.500
Abril de 2010	Inundación	Inundación fluvial	6.440
Noviembre de 2009	Sequía	Sequía	107.500
Enero de 2009	Inundación	Inundación fluvial	11.807
Enero de 2008	Inundación	Inundación fluvial	289.122
Febrero de 2006	Inundación	Inundación fluvial	57.670

Fuente: EM-DAT. Base de Datos internacional de desastres. Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres. Université Catholique de Louvain.

En resumen, a pesar de los importantísimos avances en términos de reducción de la pobreza realizados en los últimos años, los niveles de pobreza y desigualdad en Ecuador siguen siendo significativamente altos y, por lo tanto, prioridad de las políticas. Además, el hecho de que el país esté expuesto a frecuentes choques aumenta la vulnerabilidad de la población. Las políticas de reducción de la pobreza y la vulnerabilidad involucran a varios sectores: el social, el económico, el financiero, el de seguridad y el de gestión de riesgos ante desastres, entre otros. En este informe, nos centramos en las políticas de protección social y también en su relación con las estrategias de gestión de riesgos ante desastres.

## 2.2 Protección social

La Constitución de 2008 representó un avance en la conceptualización de la protección social en Ecuador. Esta nueva constitución establece un **abordaje de la política social basado en los derechos**, con acceso universal, inclusión y protección a lo largo del ciclo de vida como los principios clave. En este sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 establece el objetivo de lograr el derecho a acceso universal a la seguridad y protección social a lo largo del ciclo de vida y consolidar un sistema inclusivo, integral y sostenible de protección y seguridad social, que articule esquemas contributivos y no contributivos y cree un piso social. El PNBV también establece la prestación de servicios de salud universales y gratuitos.

En relación con la evolución de las políticas de protección social en los últimos años, se pueden identificar tendencias similares a las de la reducción de la pobreza: una fase de expansión de 2008 a 2012 y una fase de estancamiento a partir de 2014; 2013 representó la transición entre estas fases.

---

En la **fase de expansión**, el gasto social y la cobertura crecieron de manera significativa, aspirando a un sistema universal e inclusivo. Esta expansión de la cobertura fue impulsada principalmente por esquemas no contributivos: el número de hogares beneficiarios del BDH (transferencias monetarias condicionadas [TMC] piedra angular de la política de protección social en ese momento) aumentó de 1.005.967 en 2007 a 1.203.207 en 2012, lo cual representa un aumento del 20%. Los beneficiarios de las pensiones sociales aumentaron un 141% en el mismo período, de 243.852 a 588.149, y el número de personas que recibió subsidios por discapacidad subió un 426%, de 19.923 a 104.888. Teniendo en cuenta los tres esquemas juntos, el número de beneficiarios aumentó en un 49%.

La cobertura y los valores de la seguridad social también aumentaron de manera significativa durante la fase de expansión. La cobertura de la protección social contributiva ha sido históricamente baja tradicionalmente en Ecuador, en especial por los altos niveles de trabajo informal. La proporción de la fuerza de trabajo con acceso a la seguridad social era de 35-40% en la década de 1990 y luego se redujo a alrededor del 30% en el cambio de siglo (Rofman, 2013). Diversos factores contribuyeron a una marcada expansión de la cobertura y al aumento de los beneficios durante la fase de expansión. En primer lugar, el crecimiento económico de esta fase, junto con el fortalecimiento de los mecanismos de control, incrementó la formalización del mercado de trabajo. En segundo lugar, se incluyeron los trabajadores independientes y domésticos al sistema de seguridad social. En tercer lugar, los valores de los beneficios aumentaron de USD272 para la pensión media en 2007 a USD425 en 2014. Como resultado, la proporción de la fuerza de trabajo cubierta por la seguridad social subió en forma marcada de 27,3% en 2007 a 42,8% en 2012 (MCDS, 2015).

Al igual que en otros países de la región, esta fase de expansión fue favorecida por el precio internacional del petróleo extraordinariamente elevado, lo cual fomentó un crecimiento económico sostenido durante casi una década. El precio del petróleo cayó drásticamente en 2014 y 2015, lo que fue un factor, entre otros, del paso a la fase de estancamiento. No se trata de socavar la importancia de las reformas de las políticas emprendidas en este período, sino de reconocer que el crecimiento y el espacio fiscal pueden contribuir a crear un entorno fértil para la reforma de las políticas y la inversión social. Lo opuesto también es cierto.

Tal como lo expresó la propia CEPAL, la dirección de estas reformas se acerca a las recomendaciones de la CEPAL, ya que implican una visión integral de la protección social contributiva y no contributiva. Los principios de universalidad e inclusión, así como la expansión de programas focalizados en la reducción de la pobreza, como el BDH, son celebrados por la comisión de la ONU (Carranza Barona y Cisneros, 2014).

Luego de la fase de expansión llegó una **fase de estancamiento**. En la misma, el modelo de protección social no contributiva se rediseñó con base en la experiencia y los resultados obtenidos en la fase de expansión y considerando la limitación de recursos.

Esta fase implicó dos fenómenos: una importante reducción de la cobertura general de los esquemas no contributivos y un cambio en la composición de los beneficiarios. Respecto de la cobertura, teniendo en cuenta los tres esquemas no contributivos juntos, el número de beneficiarios se redujo en un 45% de 2012 a 2016.

En cuanto a la composición de los beneficiarios de los esquemas no contributivos, la fase de estancamiento implicó un cambio en la población objetivo, el cual de acuerdo al gobierno respondió a un proceso de ascensión social. Por un lado, el número de beneficiarios del BDH cayó en forma marcada de 1.203.207 en 2012 a 427.528 en 2016. De hecho, la mayor parte de esta disminución ocurrió en 2014. Esto fue el resultado de ajustar los criterios de focalización del programa y fijar como objetivo alcanzar a los más pobres de los pobres. Por otra parte, el número

---

de beneficiarios de las pensiones sociales se redujo en un 17% de 2012 a 2016, y el número de personas que recibió subsidios por discapacidad aumentó en un 21% en el mismo período. En consecuencia, durante la fase de estancamiento, la asistencia social no solo se caracterizó por la fuerte reducción de la cobertura sino también por una focalización en hogares en extrema pobreza, adultos mayores y personas con discapacidad leve y severa.

Al igual que con la protección social no contributiva, la expansión de la seguridad social se desaceleró durante la fase de estancamiento. Sin embargo, es importante notar que a pesar del bajo crecimiento económico y el hecho de que la mayoría de las medidas para aumentar la expansión se habían tomado en la fase anterior, la cobertura siguió aumentando: la proporción de la fuerza laboral cubierta por la seguridad social aumentó del 42,8% en 2012 al 45,7% en 2014 (MCDS, 2015). Queda pendiente ver qué sucedió durante años de crecimiento económico aún más lento o nulo, como 2015 y 2016.

Para concluir, la Constitución de 2008 establece una dirección clara hacia políticas sociales universales e inclusivas. Las políticas del gobierno han seguido esta dirección en la última década y han logrado importantes resultados. Últimamente, la expansión de los esquemas de protección social ha sido desafiada por las bajas tasas de crecimiento económico. Además, los desafíos sociales, económicos y financieros derivados del terremoto de 2016, por un lado, ajustarán aún más los presupuestos nacionales y subnacionales. Por otra parte, como se verá en la sección siguiente, es posible que ahora sea el momento de invertir en el fortalecimiento de los sistemas de protección social y la gestión de riesgos ante desastres para minimizar los efectos de futuros choques y maximizar la eficacia de la respuesta.

En el recuadro a continuación se describe el RS, que es una herramienta clave para la focalización y el monitoreo de la protección social.

## Recuadro 2: El Registro Social

El **RS** es un censo de la población pobre y vulnerable que se utiliza para determinar a los beneficiarios de los programas sociales no contributivos. El registro se obtiene mediante la compilación de datos sociales, económicos y demográficos. La última ronda de recopilación de datos se llevó a cabo entre septiembre de 2013 y junio de 2014 en los territorios con el mayor índice de pobreza, según los datos del censo de 2010. **En la actualidad, el RS incluye a 2,1 millones de hogares.** El MCDS es responsable de este registro.

El **Índice del Registro Social** calcula el nivel de bienestar de la población registrada. Utiliza la técnica del test de aproximación de medios (PMT), que estima el nivel de consumo de cada hogar a partir de variables demográficas y socioeconómicas. Como resultado, los hogares se clasifican en tres grupos: extremadamente vulnerables, vulnerables y no vulnerables. Los programas sociales no contributivos seleccionan a los beneficiarios según este índice. El BDH, por ejemplo, se focaliza en los hogares clasificados como “extremadamente vulnerables”, junto con otros criterios demográficos.

Recientemente, el gobierno ha decidido modificar la estrategia de recopilación de datos para el RS. No se realizarán más censos. Aunque el nuevo abordaje aún no ha sido definido, es posible que se implemente un proceso de registro continuo a demanda. El registro a demanda suele depender de que los miembros del hogar acudan a una oficina local para registrarse y solicitar los beneficios. Hoy en día, los abordajes incluyen el uso de aplicaciones en línea o en teléfonos móviles, como en Argentina, Chile y Australia (véase Barca y Chirchir, 2016).

## 3 Metodología de la investigación

En esta sección presentamos un marco que nos permite comprender las dos dimensiones clave de un esquema de protección social reactivo a emergencias: la preparación de los sistemas y la capacidad de respuesta. Incluimos también las preguntas de la investigación y describimos brevemente las herramientas y el trabajo de campo.

### 3.1 Marco teórico

#### 3.1.1 Preparación de los sistemas

En este estudio, evaluamos el grado de preparación del sistema de protección social a partir de tres aspectos que son esenciales para una respuesta rápida y eficaz: la **focalización**, la **entrega** y la **coordinación**. A continuación, describimos cada uno por separado. Aunque estos no son los únicos tres procesos involucrados en la preparación eficaz, la experiencia internacional y la literatura destacan lo cruciales que son (Bastagli, 2004; OPM, 2016).

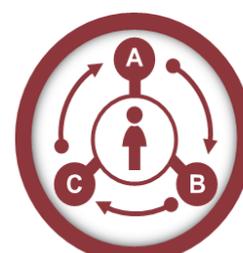
**Figura 1: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias**



**Focalización**



**Entrega**



**Coordinación**

Fuente: Autor.

#### **Focalización**

Los programas de protección social suelen depender de diversos mecanismos de focalización, incluidas las focalizaciones demográfica, geográfica y con base en la pobreza. Muchos de estos mecanismos están diseñados para detectar condiciones de larga data –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y se basan en el uso de registros administrativos y encuestas de hogares. En consecuencia, no se consideran herramientas para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia. Para ser eficaces en la respuesta a emergencias, es necesario involucrarse en la fase de planificación y preparación en la evaluación de las herramientas de focalización existentes y luego adaptarlas o crear nuevos sistemas complementarios para poder llegar a los beneficiarios damnificados por distintos tipos de choques.

#### **Entrega**

Por supuesto que la entrega rápida de beneficios, ya sea en efectivo o en especie, es crucial para un apoyo eficaz. Durante una emergencia, la capacidad de entrega se enfrenta a desafíos por la urgencia de la situación, las limitaciones impuestas por el choque particular (como el colapso de la infraestructura) y la coordinación de los diferentes actores (Bastagli, 2014).

Los mecanismos de entrega implementados por los esquemas de protección social suelen incluir transferencias manuales, entregas por medio del sistema bancario, dinero móvil y otros tipos de

---

pagos electrónicos. Algunos de estos mecanismos –como los pagos electrónicos– pueden ser ampliados rápidamente durante una emergencia. Sin embargo, estos sistemas deben desarrollarse antes de la crisis.

## Coordinación

La preparación también debería incluir un grado significativo de planificación y coordinación entre los actores que responden a una emergencia. Esto no solo incluye a los actores del campo de la protección social, sino también a quienes trabajan en la gestión de riesgos ante desastres y la ayuda humanitaria. Esto implica una coordinación a nivel internacional, nacional y subnacional, y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Sin embargo, el desafío de coordinar a estos actores no debe ser subestimado. Los sectores de la protección social y la gestión de riesgos ante desastres no solo tienen objetivos y poblaciones objetivo diferentes (con algunas áreas de intersección, aunque no todas se cruzan) y métodos y tradiciones diferentes, sino que, lo que es más importante, también involucran a diferentes actores.

## 3.2 Respuesta de los sistemas

Cuando los responsables de las políticas consideran el uso de un sistema de protección social para ocuparse de las necesidades durante una emergencia, hay una serie de estrategias que pueden utilizar para aumentar el nivel general de la ayuda que el sistema proporciona a las personas vulnerables. Con base en OPM (2015), consideramos cinco tipos principales de respuesta. Estos pueden usarse en forma combinada:

1. **Expansión vertical:** aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente:
  - ajuste de los montos o valores de las transferencias;
  - introducción de pagos o transferencias extraordinarios.
2. **Expansión horizontal:** agregar nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente:
  - ampliación de la cobertura geográfica de un programa o sistema existente;
  - campaña extraordinaria de inscripción;
  - modificación de las reglas de elegibilidad;
  - flexibilización de los requisitos o las condiciones para facilitar una mayor participación.
3. **Respaldo:** respuesta en la que actores humanitarios utilizan parte del marco administrativo del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia.
4. **Alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible al sistema nacional de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro; y
5. **Ajuste de foco:** ajustar el sistema de protección social refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque.

**Figura 2: Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias**



Fuente: OPM (2015).

### 3.3 Preguntas de investigación

La principal pregunta de investigación del estudio es: “¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?”. Teniéndola en cuenta, desarrollamos un número de preguntas para guiar el análisis.

- ¿Qué leyes, regulaciones y políticas nacionales y locales pertinentes existen relacionadas con la protección social reactiva frente a choques?
- ¿Qué prioridades tiene la estrategia nacional de protección social, por ejemplo, ocuparse de la pobreza, la vulnerabilidad, la resiliencia, etc.? ¿Tiene algún papel en la respuesta a choques?
- ¿Qué mecanismos de focalización usan los programas de protección social más importantes? ¿Cómo se identifican los beneficiarios? ¿Con qué frecuencia? ¿Existe una base de datos nacional? ¿Está integrada con otras bases de datos?
- ¿Cómo se entregan los beneficios de los principales programas de protección social (tanto en efectivo como en especie)?
- ¿Qué aspectos del diseño y la implementación del sistema de protección social tienen elementos de flexibilidad y adaptabilidad que permiten una respuesta rápida y adecuada frente a un choque?

- 
- ¿Qué evidencia existe de la eficacia –en términos de celeridad y adecuación (por ejemplo, cobertura, niveles de transferencia)– del apoyo brindado por la protección social en cada uno de los mayores choques identificados?
  - ¿Ha habido alguna experiencia reciente de coordinación entre la protección social y las políticas de gestión de riesgos ante desastres, o de integración de estas?
  - ¿Hay lugar para el diálogo y la colaboración entre estos dos sectores? ¿Cómo se podría promover este diálogo?

### 3.4 Herramientas de investigación y trabajo de campo

La investigación consistió en tres fases: revisión de la literatura, trabajo de campo y análisis. En relación con la primera fase, realizamos un análisis exhaustivo de la legislación, los planes y estrategias de las políticas, los manuales de operaciones, los informes periódicos y las revisiones y evaluaciones de los programas. Nuestro marco teórico y las preguntas de investigación presentadas anteriormente guiaron la revisión. Este análisis se basa en la revisión de la literatura acerca de las experiencias en LAC realizada como parte de este trabajo (Beazley *et al.*, 2016) y la revisión de la literatura mundial realizada por OPM (OPM, 2016).

El trabajo de campo se llevó a cabo del 7 al 16 de noviembre de 2016. El equipo de investigadores estuvo a cargo de Rodolfo Beazley (OPM) e integrado por Chiara Dara (PMA) y Ricardo Gutiérrez. La investigación se realizó en Quito y dos lugares de los más afectados: Manta y Portoviejo, en la provincia de Manabí. Las herramientas de investigación utilizadas fueron:

- **Observación directa:** La observación directa implica el estudio de determinados eventos, espacios y comportamientos en forma directa y “en tiempo real”, lo cual significa que el investigador se vuelve parte del entorno que está estudiando. En este sentido, el equipo de investigación visitó el campamento de Portoviejo y un asentamiento con casas construidas por el MIDUVI y luego entregadas a las familias damnificadas.
- **Entrevistas con informantes clave:** Se entrevistó a informantes clave del MIES, el MIDUVI, el MCDS, el MICS y otras agencias gubernamentales, y del PMA, UNICEF, el PNUD, el Banco Mundial, PLAN Internacional, la Cruz Roja y otros organismos. Estas entrevistas sirven para triangular hallazgos de otras fuentes de datos y generar preguntas, ya que los informantes clave pueden compartir información que la mayoría de las personas desconocen. Los datos se reunieron mediante entrevistas semiestructuradas, complementadas con herramientas seleccionadas.
- **Casos de estudio de hogares:** Se realizaron casos de estudio de hogares por medio de entrevistas semiestructuradas a hogares beneficiarios en Manta y Portoviejo para obtener una descripción de sus vidas antes y después del terremoto, y para comprender cómo los ayudó la respuesta a la emergencia.

La lista de informantes clave entrevistados se encuentra en el anexo A.

La tercera fase consistió en analizar los datos recopilados y los hallazgos de la revisión de la literatura y responder las preguntas de investigación. Los resultados preliminares se compartieron con el personal del PMA de la oficina regional y otras oficinas de la región con el objetivo de reunir información para ayudar a identificar otras áreas que requieren cobertura. Este informe, que ha sido revisado por colegas, es el resultado de esta investigación.

---

## 4 El papel de la protección social en la respuesta al terremoto

### 4.1 ¿Qué tan preparado estaba el sistema de protección social para responder al terremoto?

Siguiendo el marco teórico descrito en la sección 3.1, enfocamos nuestro análisis de la preparación del sistema en tres aspectos clave: la coordinación, la focalización y la entrega. .

#### 4.1.1 Coordinación

Para responder a una crisis de tal magnitud, hubo que coordinar la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales en diferentes niveles. Los esfuerzos de coordinación realizados antes del choque en comités temáticos en distintos niveles mejoraron la capacidad de respuesta, aunque los trabajos preparatorios no anticiparon un choque tan grande y repentino.

La falta de un **plan nacional de respuesta a emergencias**, que está en marcha, representó una limitación a la capacidad del país de coordinar una respuesta con eficacia. Si ese plan hubiese existido, habría facilitado la coordinación de la respuesta a la emergencia. Habría sido una herramienta para establecer un consenso entre varios actores involucrados en la gestión de riesgos ante desastres y protección social, para determinar objetivos y metas, mecanismos de monitoreo y evaluación, para asignar roles y responsabilidades, para identificar estrategias de preparación y respuesta basadas en diferentes escenarios, para identificar fuentes de financiamiento, para definir el rol de los actores de cooperación internacional y de asistencia humanitaria, entre otras cosas.

El Manual de Gestión de Riesgos, desarrollado por la SNGR, “establece las acciones para la coordinación que debe haber entre las instituciones estatales y sus asociados de cooperación para reducir riesgos, responder a emergencias y recuperarse de sus efectos adversos” (SNGR, n.d.). Se basa en el **principio de “descentralización subsidiada”** y asigna la responsabilidad directa de la gestión de riesgos ante desastres a la jurisdicción descentralizada correspondiente. Además, establece que cuando las capacidades no son suficientes, los niveles más altos aportarán la asistencia requerida, sin eximir de su responsabilidad a los niveles inferiores.

Debido a la capacidad limitada a nivel local en relación a la magnitud del terremoto, la respuesta fue en su mayoría centralizada, lo cual mejoró la eficacia del apoyo brindado. En este sentido, el principio de “descentralización subsidiada” quedó relegado y el gobierno nacional se hizo cargo, aunque ciertamente con diferencias entre un municipio y otro. Si bien es obligación de la SNGR desempeñar un papel de liderazgo en la preparación para emergencias y la respuesta a ellas, en la práctica y según el artículo 6 de la “declaración de estado de excepción”, la respuesta estuvo a cargo del MICS y la oficina del presidente. Al igual que con la centralización de la respuesta, para la mayoría de las personas involucradas en esta investigación esa fue una buena decisión.

De acuerdo con el Manual de Gestión de Riesgos y los procesos relacionados, los diferentes actores involucrados en prevenir emergencias y responder a ellas están organizados en comités temáticos (mesas), a cargo de la coordinación interinstitucional. Estos funcionan en todos los niveles: nacional, provincial y cantonal. El MIES encabeza el comité número 4 con el objetivo de promover la inclusión de las personas damnificadas. Antes del terremoto, el comité nacional participó en importantes actividades preparatorias para otros tipos de choque. Durante la emergencia, desempeñó un papel crucial en la coordinación de las instituciones clave

---

involucradas en la respuesta y fue el mecanismo central a cargo de la coordinación de los organismos humanitarios participantes. El gran tamaño del comité y los diversos objetivos constituyeron un desafío para la coordinación. A nivel local, el papel de los comités varió significativamente. En cualquier caso, este tipo de organización parece apuntar en la dirección correcta en términos de mejorar la coordinación interinstitucional.

La coordinación horizontal se fortaleció a medida que la respuesta se fue desarrollando. Al principio, los ministerios competentes, con la intención de responder rápidamente, desarrollaron sus propias herramientas, procesos y sistemas, con una coordinación inicial limitada. Por ejemplo, para la selección de beneficiarios, el MIES se basó en el RUD, un registro de hogares afectados desarrollado por el MCDS (véase el recuadro 2), mientras que el MIDUVI, también bajo la órbita del MCDS, no lo utilizó. Del mismo modo, hubo poca relación entre el apoyo que el MIES y el MIDUVI ofrecieron a la población damnificada. Incluso cuando la asistencia monetaria y la asistencia para la vivienda podrían haber sido consideradas parte de una única estrategia gubernamental para responder a la emergencia, en la práctica fueron dos beneficios separados. Por otro lado, ambos ministerios podrían haberse beneficiado con una respuesta integrada si hubieran compartido recursos humanos, particularmente a nivel local. Con el paso de las semanas, con una visión más clara del tipo de respuesta requerida y el papel de los distintos actores, la coordinación mejoró.

#### **4.1.2 Focalización**

Antes del terremoto, el gobierno había realizado importantes trabajos de preparación, aunque esta había sido diseñada para responder a otro tipo de choques de menor escala, como por ejemplo inundaciones y erupciones volcánicas. El terremoto de 2016 representó un gran desafío en términos de focalización, en particular para la asistencia con transferencias monetarias. En este escenario, el gobierno creó el RUD (véase el recuadro a continuación), que fue la piedra angular de la asistencia monetaria. Nunca antes se había desarrollado un registro de este tipo.

El sistema de protección social contó algunos años atrás con un mecanismo de focalización diseñado para responder a emergencias llamado Bono de Emergencia. Este programa del MIES fue diseñado precisamente para responder a los desastres naturales mediante transferencias monetarias a los hogares damnificados en forma temporal. Se activó algunas veces en el pasado en respuesta a desastres de pequeña escala. Su mecanismo de focalización consistía en una selección realizada por comités locales de emergencia y aprobada por el MIES. Es un mecanismo muy simple y descentralizado que prioriza la rapidez sobre la precisión. Sin embargo, en el año 2016 el programa ya no estaba en funcionamiento ni contaba con presupuesto asignado. Seguramente debido a la magnitud del choque y a los cambios de autoridades y personal de alto nivel en el MIES (o alguna otra razón desconocida por esta investigación), se decidió no reactivar este programa en la respuesta al terremoto de 2016.

Al inicio de la emergencia, el gobierno decidió crear el RUD en lugar de usar el RS, que era el mecanismo de focalización más sólido que había disponible en ese momento y la columna vertebral del sistema nacional de protección social. Aunque este tipo de registro no está diseñado para focalizar a hogares expuestos a choques repentinos, dada la ausencia de alternativas rápidas, se podría haber tomado la decisión de asistir con transferencias monetarias a todos los hogares del RS en las zonas más afectadas. Los informantes mencionaron que esta estrategia se descartó para evitar grandes errores de inclusión y el gobierno decidió desarrollar un registro de hogares damnificados, el RUD, el cual implicó un proceso largo (véase la sección 4.1.2).

Sin embargo, el 66% de los hogares del RUD también se encontraban en el RS, lo que significa que la respuesta del gobierno podría haber alcanzado a dos de cada tres hogares afectados con

---

el RS.<sup>7</sup> Este es el tipo de dilema que suelen enfrentar los países que cuentan con sistemas de protección social relativamente sólidos que no fueron diseñados para responder a emergencias ni tampoco adaptados a las necesidades de las respuestas a emergencias. Por un lado, la creación de un registro de hogares afectados aumenta la precisión de la respuesta, pero también puede demorar la ayuda. Por otro lado, la transferencia de dinero a los hogares ya incluidos en el RS inmediatamente después del choque implica una maximización de la celeridad de la respuesta, pero esto ciertamente lleva a aceptar un importante grado de errores de inclusión. Esta tensión entre la celeridad y la precisión se desarrolla más detalladamente en la sección 4.3.

Asimismo, el MIES reportó que solo 15% de las familias en el RUD eran beneficiarias del BdH al momento del terremoto. Esto muestra que la simple expansión vertical del programa, es decir, el incrementar el valor de los beneficios de las familias del programa, hubiese resultado en una respuesta inadecuada, alcanzando solo un porcentaje muy menor de familias damnificadas. En este sentido, la decisión del gobierno de buscar otro tipo de respuesta fue adecuada.

### Recuadro 3: El Registro Único de Damnificados

Como primera respuesta al terremoto, distintos ministerios competentes desarrollaron rápidamente diferentes herramientas para identificar a los damnificados por el choque y evaluar efectos y daños, y eso les permitió priorizar el apoyo.

Luego se decidió que la focalización de los hogares damnificados debía centralizarse y que debía haber un único registro: el RUD.

El RUD es una herramienta para registrar a los hogares afectados por el desastre. Fue diseñado y puesto a prueba por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en Manabí y Esmeraldas; más adelante fue oficialmente adoptado e institucionalizado por el MCDS a través del Acuerdo Ministerial número 11-2016, como herramienta de focalización de programas sociales destinados a fomentar la recuperación social y económica de la población damnificada. En principio, todas las agencias gubernamentales deben utilizar esta base de datos para la selección de los beneficiarios; de esta manera, la información relacionada con programas e intervenciones se integraría para realizar monitoreos, seguimientos y evaluaciones. Este propósito general no ocurrió como se había sostenido en el Acuerdo Ministerial, ejemplo caso MIDUVI, instancia que realizó su propio levantamiento de datos y registro de usuarios para focalizar las soluciones habitacionales argumentando que el RUD no proporciona datos técnicos de ingeniería relacionados con la vivienda afectada, con el cual determinaría el tipo de subsidio a ofertar.

Hasta el 28 de octubre de 2016, se habían registrado 112.035 hogares (387.202 personas) en el RUD; el 65,9% de ellos también estaban en el RS.

La recopilación de datos para el RUD se realizó en tres etapas:

- Inscripción en albergues – mayo de 2016;
- Encuestas en las áreas más afectadas – junio 2016;
- A demanda – junio y julio de 2016.

El RS y el RUD no son dos métodos de focalización mutuamente excluyentes, sino potencialmente complementarios. Se podría haber implementado un proceso de focalización en dos etapas con los recursos y mecanismos existentes. En primer lugar, el RS podría haberse utilizado como respuesta inmediata, a falta de otras alternativas. El objetivo habría sido llegar al mayor número posible de hogares damnificados lo antes posible. En segundo lugar, cuando el RUD estuviera listo, este podría haber mejorado la precisión de la primera fase de la focalización al incluir a hogares afectados que no estaban en el RS y suspender los pagos a aquellos hogares que de hecho no eran damnificados.

Para concluir, las limitadas acciones de preparación en términos de desarrollo o adaptación ex ante de un sistema de focalización para responder a emergencias de esta magnitud afectaron la celeridad de la reacción. El RUD es una herramienta potencialmente interesante que refleja las

---

<sup>7</sup> MCDS – 11 de noviembre de 2016.

---

que se usan en otros países de la región, como la Ficha Básica de Emergencia en Chile. Sin embargo, sin la planificación y preparación correspondientes, diseñar una herramienta como el RUD impone ex post una serie de desafíos y puede demorar la respuesta general, tal como se describe en la sección 4.2.

### 4.1.3 Entrega

La existencia de un **mecanismo sólido para la entrega de transferencias monetarias** fue uno de los factores que más contribuyeron a responder a través del sistema de protección social. El sistema de redes de instituciones financieras utilizado por el MIES para entregar los beneficios del programa BDH y otras pensiones sociales y subsidios por discapacidad, tiene una muy amplia cobertura, es relativamente simple a nivel administrativo, tiene costos en línea con otros sistemas de la región, es fácil de usar y fácil de ampliar<sup>8</sup>. Además, una gran proporción de los hogares afectados ya estaban familiarizados con el sistema de pagos, ya que eran o habían sido beneficiarios de otros esquemas de asistencia social como el BDH. La confianza en el sistema y la familiaridad con él fueron importantes para los beneficiarios en un contexto de incertidumbre y necesidad.

Los pagos en efectivo del MIES se realizan a través de bancos públicos y privados y cooperativas. El ministerio tiene una base de datos para hacerlos, y los bancos y cooperativas correspondientes están vinculados a ella. Los agentes financieros usan esta base de datos para entregar el dinero a los beneficiarios y luego son reembolsados por el MIES. Este pago por adelantado por parte de los agentes financieros es una característica innovadora del caso de Ecuador, no tan común en otros lugares. Además, el costo de cada transferencia era de USD0,35 en 2013 y similar, si no inferior, en los demás países de la región (Banco Mundial y BANRED, 2013). Los agentes financieros no necesitan que los beneficiarios abran cuentas bancarias con ellos. Ellos simplemente se acercan al banco o cooperativa a buscar el dinero una vez al mes en días definidos de antemano.

Este sistema permitió un rápido desembolso de dinero en respuesta al terremoto de 2016. Una vez identificados los beneficiarios y adaptada la plataforma, el proceso de transferencia monetaria fue bastante ameno y rápido gracias al sistema ya existente.

En relación con otras formas de transferencias monetarias, como cupones impresos o electrónicos, por ejemplo, los programas regulares de protección social en Ecuador no utilizan estas metodologías a gran escala y por eso no estaban preparados para una emergencia. El gobierno y sus aliados evaluaron la posibilidad de usar cupones en lugar de efectivo, y algunas organizaciones, por ejemplo PLAN International, los utilizaron en sus programas, pero al final la respuesta de protección social del gobierno se basó en la distribución de asistencia en efectivo y en especie. Además de las ventajas logísticas, una razón central fue el deseo de reactivar las economías locales.

Respecto de la asistencia en especie, el departamento de riesgo del MIES se involucró en un significativo trabajo preparatorio. Por ejemplo, con el apoyo del PMA, el MIES definió el contenido de kits de alimentos para emergencias. Al igual que en otros casos, no se había anticipado un choque de semejante magnitud como el terremoto de 2016, y el trabajo preparatorio se había realizado para emergencias producidas por choques de menor escala, más frecuentes en el país.

---

<sup>8</sup> La plataforma gubernamental de pagos del MIES gestiona su servicio a través de siete empresas transaccionales de pagos, responsables de manejar el servicio financiero de pago de bonos y pensiones las 24 horas, los siete días de la semana. El proceso de pago del MIES se ejecuta en coordinación con el Ministerio de Finanzas, el Banco Central del Ecuador y la red de bancos privados, bancos públicos y cooperativas de ahorro y crédito a nivel nacional. En particular, en la zona de intervención que fueron reactivadas luego del terremoto con más de 400 puntos de pagos corresponsables financieros.

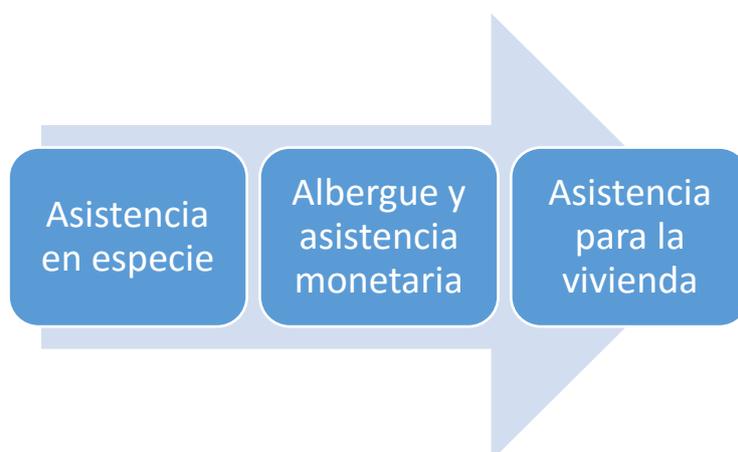
---

Sin embargo, como se muestra en la sección siguiente, las transferencias de asistencia en especie fueron muy eficaces.

## 4.2 ¿De qué manera el sistema de protección social contribuyó a la respuesta al terremoto?

La respuesta al terremoto de 2016 puede describirse como una con tres etapas. Aunque en la práctica algunas de estas se superpusieron, en general la respuesta tuvo tres etapas claras definidas por el tipo de asistencia prestada a la población damnificada, como se muestra en la siguiente figura.

**Figura 3: Etapas de la respuesta al terremoto**



Antes de describir cada etapa, es importante volver a nuestro marco teórico. Los diferentes tipos de respuesta mediante sistemas de protección social guiaron nuestra evaluación de este caso de estudio. En esta respuesta en particular, **se implementaron varias estrategias**, lo cual hace que este caso sea muy interesante:

- **Expansión vertical** – Los beneficiarios de esquemas no contributivos damnificados por el terremoto recibieron beneficios adicionales y provisorios.
- **Expansión horizontal** – El sistema de protección social no contributivo amplió su cobertura, y así llegó a nuevos beneficiarios.
- **Respaldo** – El PMA canalizó su respuesta humanitaria a través de sistemas de protección social gubernamentales.

Las expansiones verticales y horizontales y el tipo de respuesta de respaldo implicaron la expansión y el uso de sistemas y programas desarrollados para esquemas de asistencia social en efectivo. Dado que el sistema de protección social de Ecuador consiste en gran parte en esquemas de transferencias monetarias y el gobierno y sus aliados decidieron responder debidamente con base en sistemas y esquemas existentes, la respuesta de protección social implicó la entrega de beneficios en efectivo, y no otras alternativas como alimentación escolar, cupones o apoyo relacionado con el empleo, por ejemplo.

También es importante destacar que no hay datos disponibles para vincular a los beneficiarios de la etapa 1 con las etapas posteriores. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas para esta investigación, parece justo asumir que la mayoría de los hogares que recibieron apoyo monetario en la etapa 2 ya habían recibido asistencia en especie. Es posible que esto haya sido más difícil en el caso de las familias damnificadas que vivían en zonas rurales.

---

### 4.2.1 Etapa 1: asistencia en especie

El terremoto sacudió Ecuador el 16 de abril y al día siguiente el gobierno declaró el estado de emergencia en seis provincias: Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo, Guayas, Los Ríos y Santa Elena.<sup>9</sup> El 18 de abril, el estado de emergencia se expandió a todo el país. Debido a la magnitud del choque, la respuesta se centralizó de inmediato: el presidente Correa asignó a un ministro a cada una de las ciudades más afectadas, para dirigir la respuesta, y creó un comité de reconstrucción (el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva).<sup>10</sup> Este comité estaba encabezado por el vicepresidente y puso al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa a cargo de la respuesta frente a la emergencia.

Inmediatamente después del terremoto, las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil hicieron un gran esfuerzo para brindar a los hogares damnificados asistencia y suministros básicos. Debido a la magnitud del choque, el número de personas que necesitaban apoyo inmediato fue enorme en algunas zonas. Para mostrar la magnitud del desastre en las localidades más afectadas, en los municipios de Pedernales, Jaramijo, San Vicente y Jama, más del 70% de las familias se registraron en el RUD. Esto significa que los primeros días después del choque prácticamente todas las familias necesitaron asistencia en estas zonas. En otros lugares, como Portoviejo y Manta, aunque el porcentaje de familias registradas en el RUD fue mucho menor (cerca del 30%), la escala fue muy grande: en el registro había cerca de 20.000 hogares de cada uno de estos dos lugares.

La gran demanda de asistencia y las enormes cantidades de donaciones y provisiones nacionales de alimentos, medicamentos, ropa y otros elementos representaron un desafío enorme para el gobierno y la sociedad civil. La magnitud del terremoto activó el apoyo de organizaciones nacionales e internacionales, empresas privadas, ONG, sociedad civil y gobiernos. Sin embargo, desde el punto de vista logístico, esas cantidades representaron un gran desafío para el MIES y las fuerzas armadas, encargados de recibir, almacenar, registrar y distribuir los suministros. El desafío fue superado correctamente por el gobierno y sus aliados, y, por lo tanto, la asistencia en especie llegó a los hogares damnificados en las áreas geográficas más afectadas dentro de las 72 horas posteriores al terremoto, aunque con desafíos y retrasos mayores en las zonas rurales.

Los esfuerzos del gobierno después del terremoto se centraron en la distribución de asistencia en especie, además de acciones de rescate y asistencia sanitaria, que este estudio no cubre. **La asistencia en especie los primeros días después del terremoto parece haber sido la respuesta más adecuada debido al desabastecimiento de alimentos y suministros básicos, los problemas de accesibilidad y la disrupción de mercados.** Con el apoyo de las fuerzas armadas, el MIES preparó y distribuyó kits de alimentos y artículos no alimentarios. En este sentido, se siguió el protocolo, ya que el Manual de Gestión de Riesgos establece que es responsabilidad del MIES y que las fuerzas armadas deben brindar apoyo logístico.

### 4.2.2 Etapa 2: albergue y asistencia monetaria

Los primeros albergues oficiales se abrieron a días del terremoto. Al principio, el MIES estaba a cargo de dirigir estos campamentos, como se indica claramente en el Manual de Gestión de Riesgos. Sin embargo, esta responsabilidad se transfirió a las fuerzas armadas, que demostraron tener una mayor capacidad en este sentido. El MIES y el Ministerio de Salud siguieron siendo los responsables de los servicios sociales y de salud en los albergues. El número de albergues y personas albergadas aumentó rápidamente y llegó a un máximo de 27 campamentos y 9.621 personas en junio de 2016. Gracias a la asistencia para la vivienda y la asistencia social

---

<sup>9</sup> Decreto presidencial 1001.

<sup>10</sup> Decreto presidencial 1002.

---

proporcionada a los damnificados, el número de campamentos y personas albergadas bajó a 23 y 5.792 hasta el 23 de noviembre.<sup>11</sup>

**Figura 4: Albergue en Portoviejo**



**La asistencia monetaria fue eficaz e innovadora, pero se demoró por varios factores.** El gobierno proporcionó asistencia monetaria a las familias damnificadas a través del Bono AAA y el Bono de Alimentación Rural, que se describen a continuación. A pesar de los desafíos enfrentados, la respuesta a través del sistema de protección social fue innovadora y eficaz, y representa una experiencia que contribuirá a mejorar las respuestas futuras en Ecuador y en otros países de la región. Las expansiones verticales y horizontales de los esquemas y el apoyo del PMA (tipo de respuesta de respaldo) permitieron al gobierno ofrecer apoyo monetario a un gran número de hogares.

---

<sup>11</sup> Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

---

## Recuadro 4: Asistencia monetaria

### Bono AAA

#### Requisitos

- Solo familias registradas en el RUD son elegibles.
- Las familias deben solicitar y firmar un acuerdo con la familia de acogida o el locatario.

#### Beneficios

- Las familias de acogida que reciben a familias afectadas reciben USD135 por mes durante seis meses más USD15 por los servicios públicos - Bono de Acogida
- Los locatarios que reciben a familias afectadas reciben USD135 por mes durante seis meses - Bono de Alquiler
- Las familias afectadas que alquilan o viven con una familia de acogida reciben USD100 por mes durante tres meses - Bono de Alimentación

### Bono de Alimentación Rural

#### Requisitos

- Solo las familias registradas en el RUD son elegibles.

#### Beneficios

- Las familias elegibles reciben USD100 por mes durante tres meses.

La asistencia monetaria se demoró por distintas cuestiones, tal como se describe a continuación, pero las más importantes fueron la limitada preparación de una respuesta de este tipo por parte de las diferentes instituciones responsables de las respuestas a emergencia y las dificultades relacionadas con la recopilación y el procesamiento de los datos del RUD. Recién un mes después del terremoto, el 19 de mayo, el MIES terminó el diseño del Bono AAA.<sup>12</sup> La falta de preparación en relación con el diseño de un apoyo monetario para responder a emergencias, los abrumadores esfuerzos de la primera etapa de la respuesta, y los cambios en el personal de alto nivel dentro del MIES, incluido el ministro,<sup>13</sup> contribuyeron al retraso en el diseño de esta herramienta. Por otra parte, en este primer diseño de la respuesta a través de transferencias monetarias, el Bono de Alimentación estaba vinculado al Bono AAA y por eso solo aquellos albergados por familias de acogida o locatarios podían ser elegibles para los subsidios de alimentación, y eso dejaba excluidas a muchas familias afectadas.

Es importante mencionar que lo que motivaba el Bono AAA no solo era brindar apoyo a las familias damnificadas y de acogida, sino también incentivar a las personas a dejar los campamentos y comenzar a recuperar sus medios de vida. Esta es la razón por la cual en la primera etapa el apoyo monetario estaba relacionado con las personas en los campamentos que buscaban una familia de acogida o alquilar un lugar. Por otra parte, se optó por la asistencia monetaria y no por otros tipos de apoyo por su potencial para reactivar los mercados locales.

La implementación del apoyo monetario se demoró por la recopilación y el procesamiento de los datos por parte del RUD. Solo las familias inscriptas en el RUD podían solicitar ayuda en efectivo. Sin embargo, recién a finales de julio se finalizó el RUD. El MIES había comenzado a transferir el Bono AAA a las familias elegibles a finales de mayo, aunque la mayoría de las transferencias se hicieron en julio y agosto una vez que se completó el RUD y la plataforma informática había sido adaptada.

---

<sup>12</sup> Acuerdo Ministerial 001.

<sup>13</sup> Durante esta etapa de la respuesta, el presidente Correa decidió cambiar a unos cuantos ministros, entre ellos dos involucrados críticamente en la respuesta a la emergencia: el MIES y la SNGR. Los nuevos ministros eran nativos de Manabí, la provincia más damnificada.

---

Hay varias razones por las que la recopilación y el procesamiento de los datos por parte del RUD constituyeron un proceso largo que duró más de tres meses. En primer lugar, al igual que con los bonos y otras respuestas, el RUD fue diseñado por completo después del terremoto, durante la emergencia. En segundo lugar, como ocurre con cualquier herramienta que no se pone a prueba, la manera en que se recopilaban los datos del RUD se debió mejorar unas cuantas veces. En tercer lugar, hubo que identificar y capacitar al personal que recolectaba los datos y, a pesar de que al final el INEC se hizo cargo de esta tarea, se ha informado que al menos en Manta y Portoviejo el MIES fue el que registró a la mayoría de las familias. Esto puso un peso más sobre los hombros del MIES, que ya estaba trabajando más allá de sus capacidades. En cuarto lugar, al principio, los datos se recopilaban en formularios de papel que luego eran enviados a Quito para el ingreso en el sistema. Con el tiempo, el MCDS desarrolló procesos y *software* que permitieron un registro más eficiente.

### Recuadro 5: Apoyo del PMA

Inmediatamente después del terremoto, el gobierno pidió a las Naciones Unidas que prestaran asistencia a través de su Equipo Humanitario. El 19 de abril, el gobierno pidió al PMA que contribuyera a la respuesta mediante asistencia alimentaria a las personas damnificadas en las provincias de Manabí y Esmeralda.

Desde las primeras 72 horas después del desastre y durante el primer mes, el PMA ofreció kits de alimentos a las familias más afectadas en hospitales, albergues y escuelas, que sumaban un total de 105.710 personas en las provincias de Manabí y Esmeraldas. Como parte de los procesos de preparación para emergencias, el PMA y el gobierno habían acordado una lista de productos para una dieta equilibrada para entregar en caso de emergencia. Además, el PMA ya había firmado un acuerdo con una cadena de supermercados. Estas acciones preparatorias previas al terremoto permitieron dar una respuesta rápida.

El 22 de abril, el PMA lanzó una operación de emergencia por un valor de USD11,3 millones (de abril a diciembre de 2016) para contribuir para que las personas más vulnerables afectadas por el terremoto tuvieran una alimentación adecuada y así evitar un deterioro del estado nutricional de la población. Además, el PMA puso en marcha una operación de logística especial por un valor de USD2 millones durante un período de tres meses (de abril a julio de 2016) para aumentar la capacidad logística en términos de personal y equipo y apoyar al gobierno y sus aliados en la recepción y distribución de la ayuda humanitaria.

A finales de mayo, el PMA firmó un memorándum de entendimiento y un plan operativo con el gobierno para complementar la asistencia gubernamental con transferencias monetarias mensuales de USD100 por familia llamadas “Bono de Alimentación” (dentro del Bono AAA) y “Bono de Alimentación Rural”. Gracias al sistema corporativo de preparación del PMA (se había puesto en marcha un proyecto de respuesta inmediata para la preparación a principios de 2016), todos los procesos para la aplicación de transferencias monetarias para responder a una emergencia ya estaban en su lugar. Las transferencias monetarias del PMA se llevaron a cabo a través de la Plataforma Gubernamental de Redes de Seguridad (Protección Social) en cooperación con el MIES, como parte del Plan de Reconstrucción de Ecuador.

La plataforma gubernamental utiliza siete redes de servicios financieros coordinadas por el Banco Central del Ecuador, que incluye más de 400 puntos de distribución en las provincias afectadas, lo cual aumenta la cobertura nacional. Junto con las transferencias monetarias, las familias recibieron consejos nutricionales para fomentar la compra de alimentos saludables y nutritivos, mediante material informativo distribuido en las mesas de ayuda del MIES y un sistema de mensajería a través de teléfonos móviles.

Por último, el PMA apoyó al gobierno en la ampliación de la cobertura del mecanismo de retroalimentación para los beneficiarios del bono al poner a disposición líneas de asistencia atendidas por las oficinas de Manta, Pedernales y Esmeraldas.

Desde el 9 de noviembre, el PMA ha asistido a 37.300 familias con el Bono de Alimentación, por un total de USD8,1 millones. Esta representó una respuesta innovadora del PMA de la región, que canalizó su asistencia a través de un sistema nacional de protección social.

A principios de julio,<sup>14</sup> el MIES decidió implementar el Bono de Alimentación Rural, lo cual implicaba de hecho una desvinculación entre el apoyo monetario para alimentos y el apoyo para

---

<sup>14</sup> 7 de julio de acuerdo con el PMA.

---

alquilar un lugar o ser acogidos por una familia. Los beneficiarios del Bono de Alimentación Rural comenzaron a recibir los pagos en agosto, cuatro meses después del terremoto. El PMA financió USD8,1 millones de las transferencias de los Bonos de Alimentación Rural y AAA (véase más arriba) y, lo que es más importante, apoyó al MIES en su conceptualización y diseño.

Alrededor de 42.000 familias damnificadas recibieron dinero en efectivo. Según lo informado por el MIES al 29/03/2017, aproximadamente la mitad recibió el Bono de Alimentación y la otra mitad el Bono de Alimentación Rural.

Tal como se mencionó en la sección 4.1.3, el mecanismo para entregar transferencias monetarias ya estaba en funcionamiento, era sólido y tenía una amplia cobertura. Esto permitió al MIES llegar a personas incluso en zonas rurales remotas. Los beneficiarios cobraron sus beneficios en las ventanillas del banco.

También hay otros aspectos operativos que generaron demoras en la respuesta a través de transferencias monetarias.

- **Comunicación** – El MIES estableció una serie de canales de comunicación como la atención en sus oficinas locales, una línea telefónica de asistencia y el envío de mensajes de texto informativos. A pesar de estas estrategias, la comunicación con los beneficiarios fue a menudo limitada, sobre todo con aquellos en zonas rurales. A pesar de que el MIES enviaba mensajes de texto a los beneficiarios con información acerca de, por ejemplo, las fechas de pago, los problemas de conectividad perjudicaban las estrategias de este tipo. Los beneficiarios entrevistados en general no sabían cuándo debían recolectar sus beneficios y, en muchos casos, iban más de una vez al banco y se encontraban con que los pagos no estaban disponibles. En el caso de los beneficiarios de otros esquemas, como el BDH, también hubo confusión entre las fechas de pago del Bono AAA o el Bono de Alimentación Rural y las otras transferencias monetarias.
- **Verificación** – En el caso del Bono AAA, el MIES tuvo que implementar un proceso de verificación para responder a los procesos de auditoría de la Controlaría del Estado. Un trabajador social del MIES debía verificar que la familia beneficiaria estuviera viviendo con una familia de acogida o alquilando un lugar para liberar el tercer pago. Cuando realizamos el trabajo de campo para este estudio, durante la primera mitad de noviembre, se informó ampliamente que la tercera tanda de pagos estaba demorada por las limitaciones del MIES para realizar semejante número de visitas.
- **Sistema de gestión de la información** – El sistema de gestión de información existente establecido para los programas regulares de protección social también provocó demoras en los pagos. Por ejemplo, solo permitía que se realizara un pago al mes por beneficiario. Por lo tanto, el sistema no permitía que algunos beneficiarios cobraran dos veces al mes, cuando las fechas de pago de los esquemas regulares (por ejemplo, el BDH) no coincidían con las del Bono AAA o el Bono de Alimentación Rural. Este problema se resolvió rápidamente.
- **Trabas administrativas** – Los beneficiarios debían presentar documentación al inscribirse para recibir la asistencia monetaria y debían firmar acuerdos con los locatarios o las familias de acogida. En algunos casos, este proceso resultó difícil para aquellas familias que no podían conseguir la documentación que tenían en sus casas que habían sido dañadas severamente o destruidas y también para el MIES. El tema de los acuerdos era particularmente engorroso, dado que en muchos casos el MIES central debía enviarlos de nuevo a las oficinas distritales por falta de información. El proceso mejoró con el paso de las semanas pero siguió siendo considerado complicado por las autoridades nacionales y locales entrevistadas para este estudio.

### 4.2.3 Etapa 3: asistencia para la vivienda

La etapa final consistió en que el gobierno proporcionara una solución habitacional permanente para las familias damnificadas. El MIDUVI llevó a cabo una evaluación de aproximadamente 69.000 viviendas y las clasificó como “roja”, “amarilla” o “verde”, según el nivel del daño.

#### Recuadro 6: Asistencia para la vivienda

El MIDUVI brindó tres tipos de asistencia para la vivienda:

- **Bono de Reparación de Vivienda:** Se da un máximo de USD4.000 de acuerdo con una evaluación técnica de los daños. En su mayoría, viviendas clasificadas como amarillas entran en este esquema. Los beneficiarios deben pagar el 10% del costo en cuotas, comenzando un año después de haber recibido el apoyo. El MIDUVI pone en contacto a las familias con contratistas aprobados para realizar los arreglos. Hasta finales de noviembre, se otorgaron 19.477 beneficios en total (MIDUVI, 2016).
- **Bono para la construcción de vivienda nueva en terreno propio:** Se otorga un máximo de USD10,000 para la reconstrucción en el terreno propio del beneficiario. En su mayoría, viviendas clasificadas como rojas entran en este esquema. Los beneficiarios deben pagar el 10% del costo en cuotas, comenzando un año después de haber recibido el apoyo. El MIDUVI pone en contacto a las familias con contratistas aprobados para realizar las tareas de construcción. Hasta finales de noviembre, se otorgaron 21.326 beneficios en total (MIDUVI, 2016).
- **Construcción de vivienda nueva en terreno urbanizado por el Estado:** Los beneficiarios que no tienen ningún terreno o tienen uno en zonas identificadas como de alto riesgo reciben una vivienda por el valor de USD10.000 en tierras del Estado. En su mayoría, viviendas clasificadas como rojas entran en este esquema. Los beneficiarios deben pagar el 10% del costo en cuotas, comenzando un año después de haber recibido el apoyo, y deben encargarse de los costos de los servicios desde el momento en que reciben la nueva vivienda. Hasta finales de noviembre, se otorgaron 4.637 beneficios en total (MIDUVI, 2016).

El MIDUVI proporcionó un total de 45.440 soluciones habitacionales hasta noviembre de 2016. Este es un logro impresionante, teniendo en cuenta que casi no contaban con preparación previa. Los distintos tipos de apoyo y los procesos y herramientas relacionados se diseñaron luego del terremoto. A pesar de que aún pueden realizarse mejoras, en especial en relación con la comunicación y la claridad respecto de cuándo dar la solución, la respuesta fue eficaz una vez que estuvo en su lugar.

**Figura 5: Asistencia para la vivienda: casas construidas por el gobierno de Manta y entregadas a familias damnificadas**



---

El MIDUVI informó que no utilizó el RUD para la focalización y, como resultado, hubo casos de familias que recibieron apoyo para la vivienda pero no beneficios sociales; también ocurrió lo opuesto<sup>15</sup>. Aunque es entendible que una herramienta con información autodeclarada como el RUD no sea suficiente para evaluar los daños a las viviendas y, de usarse, necesitaría ser complementada con otras evaluaciones, el hecho de que el MIDUVI no usara el RUD en absoluto refleja los desafíos de coordinación y de desarrollar un instrumento de focalización integral. El 60,6% de las familias que recibieron el bono para las reparaciones estaban en el RUD; en el caso del bono para la construcción en terreno propio del beneficiario, fue el 70,6%, y en el caso de la construcción en terrenos urbanizados por el Estado, el 83,3% (MCDS, 2016).

La relación entre los beneficios ofrecidos por el MIES y los beneficios del MIDUVI fue limitada. En la práctica, las dos líneas de apoyo, en términos de focalización, verificación, pagos y otros procesos, funcionaron por separado. Esto generó confusión en algunos aspectos, ya que algunas familias recibieron el apoyo de ambas instituciones mientras que otras con daños similares en sus viviendas y condiciones familiares parecidas solo recibieron los beneficios de una.

#### **4.2.4 Aspectos transversales**

En esta subsección, analizamos brevemente los siguientes aspectos de la respuesta son transversales a diferentes áreas: género, nutrición, el principio de descentralización subsidiada y la rendición de cuentas a la población damnificada.

Respecto del tema de género, aún hay que realizar más investigaciones para comprender de qué manera el terremoto afectó a ambos géneros y evaluar la respuesta del gobierno al respecto. Mientras que los desastres naturales suelen impactar a comunidades de diversas maneras, los residentes no corren el mismo riesgo de pérdida o daño ni son igualmente capaces de recuperarse. Es bien sabido que los hogares pobres son especialmente vulnerables pero no son los únicos. Existe evidencia internacional que muestra que es 14 veces más probable que las mujeres, los niños y las niñas mueran durante un desastre, en comparación con los hombres, y que es más probable que, luego del desastre, las mujeres sean víctimas de violencia doméstica y sexual (PNUD, 2010).

Esta importante dimensión no pudo cubrirse con profundidad debido a la limitada amplitud de esta investigación. Sin embargo, hay algunos temas que vale la pena destacar:

- El 51,6% de las personas del RUD son mujeres; como se trata de un registro de hogares, esto no significa que ellas se hayan visto afectadas en casi la misma proporción que los hombres. Esta proporción implica que poco más de la mitad de las personas que vivían en los hogares damnificados son mujeres.
- Mientras que en el BDH las mujeres son las principales beneficiarias, en la respuesta a esta emergencia alrededor del 60% de los beneficiarios del Bono AAA y el Bono de Alimentación eran mujeres.
- En los campamentos se adoptaron medidas especiales para aumentar la seguridad de las mujeres. Salvo en el caso de los militares a cargo de los campamentos, el MICS informó que las fuerzas de seguridad dentro de las instalaciones fueron exclusivamente mujeres. Este no es el objeto de este estudio por lo que se recomienda un análisis en profundidad.

---

<sup>15</sup> Las diferencias en la población beneficiaria entre MIES y MIDUVI pueden deberse no solo al instrumento de focalización sino a las características de los hogares y cómo fueron afectados por el terremoto (por ejemplo, familias damnificadas no propietarias).

- 
- Al parecer los medios de subsistencia de las mujeres se vieron más afectados, en muchos casos porque se relacionaban con empresas y trabajos domésticos, según lo informado por algunos damnificados entrevistados. De todos modos, este aspecto debe ser estudiado con mayor profundidad.
  - Al parecer, en la fase de recuperación será más fácil para los hombres conseguir empleo, ya que las tareas de construcción exigirán trabajo manual. Desde ese punto de vista, es posible que sea más difícil para las mujeres reinsertarse en el mercado de trabajo.

En relación con la nutrición, como parte de los preparativos para actuar frente a emergencias, el MIES había recibido la asistencia del PMA y otros actores en el diseño de canastas de alimentos para una dieta balanceada nutricional. Los funcionarios del MIES en Portoviejo mencionaron que el trabajo preparatorio y la capacitación los ayudaron al preparar los kits de alimentos. Además, el MIES, con el apoyo del PMA, produjo y distribuyó folletos y letreros con mensajes sobre qué alimentos comprar y dónde, cómo almacenarlos y cómo combinarlos para obtener comidas más nutritivas; también brindó asesoramiento en materia de higiene y otros aspectos. Se compartió información similar a través de mensajes de texto, aunque al parecer la cobertura fue limitada. Sería importante que el PMA y el gobierno evaluaran los efectos de este apoyo. También es evidente que el trabajo preparatorio marca una gran diferencia.

Figura 6: Folletos con consejos para una buena alimentación

# BONO DE ALIMENTACIÓN

Para que las familias damnificadas consuman productos nutritivos




## ¿Qué es el Bono de Alimentación?

Es un Bono de \$100 en efectivo para que compres alimentos sanos y nutritivos. Se entregará mensualmente, durante tres meses.

### ¿Para qué sirve el Bono de Alimentación?

Con el Bono se pueden comprar alimentos variados y nutritivos para toda la familia, durante tres meses, contribuyendo a la buena nutrición de todos sus miembros; en especial de las niñas y niños menores de 5 años.

### ¿Quiénes reciben el bono de alimentación?

Las familias damnificadas que constan en el Registro Único de Damnificados - RUD y que se beneficien del Programa Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación.

### Tres pasos clave para obtener el Bono de Alimentación

1. Inscribirse en el Registro Único de Damnificados.
2. Ser parte del Programa Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación.
3. Acudir con la cédula a los bancos o cooperativas autorizadas y retirar el Bono de Alimentación. En caso de perder este documento, acercarse a las brigadas de cedulación.

### El Bono de Alimentación incentiva una buena compra

- Únete con otras familias para comprar al por mayor y compartir una diversidad de productos. ¡Así se abaratan costos!
- Los alimentos de temporada son una buena opción; además de estar más frescos, ¡estean menos!
- Familias, si planifican bien cómo gastar su Bono, pueden comprar alimentos para cuatro semanas.
- ¡Es el momento de recordar los platos tradicionales nutritivos y las buenas recetas de la familia!



### Consejos para alimentarse bien

- Recuerden combinar cereales como el arroz con leguminosas como el fréjol y la lenteja para que su comida sea muy nutritiva y económica. Preparen también bebidas de avena y frutas.
- Incluyan verduras en todos sus platos.
- Recuerden comer frutas por lo menos una vez al día.

Infórmate, llámanos: MIES: 1800-002002  
 PMA Manta: 0993770574 · PMA Pedernales · 0993770541 · PMA Esmeraldas: 0989483916





También es importante destacar, aunque escapa el foco de esta investigación, que el Ministerio de Salud se encargó de asegurar el equilibrio nutricional de las comidas ofrecidas en los campamentos. Además, estuvo presente permanentemente en la mayoría de los campamentos y supervisó y proporcionó asistencia médica a aquellos niños y adultos desnutridos o con otros

---

problemas relacionados con la nutrición. Las mujeres embarazadas y las madres lactantes también fueron asistidas con base en sus necesidades.

En relación con el principio de descentralización subsidiada en la respuesta a emergencias, ya mencionamos que la respuesta al terremoto, dada su magnitud, fue centralizada. Sin embargo, es importante mencionar la heterogeneidad en las respuestas, sobre todo al inicio de la emergencia. En algunos casos, los comités locales participaron activamente en la respuesta, tal como se indica en el Manual de Gestión de Riesgos, pero en otros no. Esto dependió de diversas cuestiones, que van desde el tipo de liderazgo ejercido por el ministro designado a un lugar particular hasta el trabajo realizado en términos de preparación para emergencias y la capacidad a nivel local. También hubo diferencias dentro de cada localidad, ya que algunos sectores estaban más preparados para responder que otros. En cualquier caso, la mayoría de los informantes entrevistados consideraron que la centralización de la respuesta había sido positiva.

Por último, en lo que respecta a la rendición de cuentas a la población damnificada, el principal mecanismo establecido por el MIES fue una línea directa de asistencia. Este mecanismo estaba impulsado por un importante deseo de aumentar la rendición de cuentas y mejorar la asistencia prestada. Esta línea directa, combinada con otras estrategias como enviar mensajes de texto, compartir datos de contacto a través de carteles y folletos y prestar asistencia en las oficinas del MIES, aumentó la rendición de cuentas de la respuesta. Sin embargo, como ya mencionamos, la comunicación con los beneficiarios a menudo fue limitada por la naturaleza del choque y la falta de conectividad.

### 4.3 Enseñanzas clave

Una experiencia de semejante magnitud ofrece muchas enseñanzas en varios frentes. Sin embargo, aquí nos centramos en las relacionadas específicamente con el tema de investigación, esto es, cómo hacer que los sistemas de protección social sean más reactivos.

**La preparación adecuada del sistema de protección social es esencial para dar una respuesta rápida y eficaz.** Como los trabajos preparatorios no preveían un choque de semejante magnitud, el gobierno y sus aliados debieron diseñar nuevos programas y mecanismos con los retrasos que eso conlleva. Esto incluye el mecanismo de focalización (en este caso el RUD); el diseño de beneficios; la coordinación con otros sectores; el desarrollo de procesos, sistemas de TI, formularios, etc.; y la capacitación del personal, entre otras cosas.

**Los procesos y sistemas de protección social deben ser flexibles durante las emergencias y deberían existir protocolos especiales para tales casos.** Los procedimientos administrativos obstaculizaron la celeridad de la respuesta y aumentaron la carga sobre los funcionarios gubernamentales en diferentes niveles. Además, si bien es importante que los funcionarios sigan procesos y procedimientos a fin de rendir cuentas, dichos procesos deben adaptarse al contexto de la emergencia para que los procedimientos administrativos permitan una respuesta oportuna y al mismo tiempo garanticen dicha rendición de cuentas.

**La respuesta a emergencias requiere una mentalidad y principios diferentes de los que suele haber detrás de los sistemas de protección social creados para reducir la pobreza y/o brindar apoyo a lo largo del ciclo de vida.** Esto se asemeja a la dicotomía “desarrollo versus asistencia humanitaria”. Algunos ejemplos ayudarán a aclarar la importancia de esta cuestión.

- En primer lugar, en los últimos años el MIES ha reforzado la verificación de las condiciones para ser beneficiario del BDH. El principio de verificación se transfirió a la respuesta a emergencias y el MIES estableció que la elegibilidad de cada familia que recibe el Bono AAA

---

debía ser verificada. Durante la etapa de diseño, el MIES propuso llevar a cabo la verificación antes del segundo pago, pero luego esto se cambió a antes del tercer pago. En cualquier caso, la capacidad del MIES para visitar cada hogar fue todo un desafío y hubo importantes retrasos en el tercer pago. Aunque la verificación puede ser importante cuando una familia va a recibir beneficios durante un largo período y cuando hay una capacidad establecida para llevar a cabo tales verificaciones a gran escala, en un contexto de emergencia y cuando se otorgan beneficios temporales a corto plazo, esto es discutible.

- En segundo lugar, las condicionalidades son componentes centrales del BDH. Tal como lo indica el nombre de estas transferencias monetarias (Bono de Desarrollo Humano), el apoyo no solo apunta a suavizar el consumo sino también a promover la inversión en capital humano. Además, detrás de la noción de las condicionalidades también está la idea de pedir a los beneficiarios algo a cambio del beneficio que reciben. Las condicionalidades suelen llamarse “corresponsabilidades”, lo que implica que los beneficios requieren hacer concesiones. Por otro lado, el gobierno promueve fuertemente el valor del trabajo como medio de vida, con la inclusión social y económica como objetivos centrales. Esta noción de corresponsabilidad también se ha transferido a la respuesta a emergencias, al menos hasta cierto punto. Los beneficiarios que reciben asistencia para la vivienda deben devolver el 10% del valor recibido. Y las familias que reciben viviendas nuevas deben hacerse cargo de pagar las facturas de los servicios públicos desde el día que se mudan. Sin embargo, muchos han perdido sus empleos y medios de subsistencia, bienes, ropa, muebles, etc., y pagar esas facturas podría perjudicar otros gastos indispensables. Según el MIDUVI, este enfoque promueve el valor del trabajo. Sin embargo, podría ser cuestionado en un contexto de emergencia y cuando las familias han sido afectadas tan gravemente.
- En tercer lugar, los errores de inclusión son siempre una preocupación central de los esquemas de protección social. Implican que hay hogares/individuos no elegibles que están recibiendo beneficios. Representan una falla en el proceso de focalización. Sin embargo, suele haber tensión entre la reducción de errores de inclusión y el costo de hacerlo, tanto para el programa como para los beneficiarios. En algún momento, el costo marginal de reducir la exclusión es tan alto que puede no ser eficiente. Cuando se trata de la respuesta a una emergencia, la celeridad suele ser más importante que la precisión en la focalización. Esto no significa que esta última no sea importante, pero es posible que haya que hacer concesiones, particularmente al enfrentar grandes choques de inicio repentino.

**La adaptación y el uso de sistemas de protección social existentes permiten que el gobierno y sus aliados respondan con eficacia.** Esto es, de hecho, lo que sucedió con el Bono AAA y el Bono de Alimentación Rural, que adaptaron los sistemas y procesos utilizados por el MIES en los otros esquemas no contributivos. En la misma línea, también se podrían haber utilizado el RS y el programa Bono de Emergencia en la respuesta al terremoto.

**Canalizar la respuesta a través de sistemas de protección social existentes puede permitir que los actores humanitarios aumenten tanto la cobertura como la eficiencia de la respuesta, y al mismo tiempo contribuyan al fortalecimiento de los sistemas gubernamentales y la capacidad de respuesta.** El uso de sistemas existentes permitió al PMA llegar a un gran número de familias damnificadas de manera eficaz, lo cual no hubiera sido posible con una respuesta de alineamiento paralelo.

**Una respuesta holística podría implicar, como en el caso de Ecuador, combinar el apoyo de protección social con otro tipo de asistencia.** La respuesta en tres etapas implementada por el gobierno resultó apropiada para este tipo de choque. La asistencia inmediata en especie, junto con acciones de rescate y asistencia sanitaria, seguida por el apoyo monetario cuando los mercados están funcionando y luego por la asistencia para la vivienda para ofrecer soluciones permanentes es sin duda un modelo a considerar en futuras planificaciones y respuestas.

---

## 5 Sugerencias para las políticas

Es importante comenzar esta sección señalando que a pesar de los desafíos, **la respuesta a través del sistema de protección social fue innovadora y eficaz** y representa una experiencia que contribuirá a mejorar las respuestas futuras de Ecuador, la región y el mundo. El gobierno y sus aliados, como el PMA, utilizaron sistemas y procesos existentes para llegar a un gran número de personas damnificadas.

En la actualidad se está preparando un **plan nacional de respuesta a emergencias** y se espera que contribuya a mejorar las respuestas futuras. Sugerimos que el desarrollo de este plan sea un proceso participativo que involucre a todos los actores clave en los diferentes niveles, incluidos la gestión de riesgo ante desastres y la protección social. Esta metodología no solo crearía consenso y pertenencia, sino que también mostraría la importancia de este plan.

La respuesta a través de la protección social se beneficiaría de inversiones en **el fortalecimiento de la capacidad a nivel local**. Mejorar la capacidad de los gobiernos locales, los comités de gestión de riesgos y el MIES, particularmente en aspectos como la recopilación de datos, la verificación de elegibilidad y las reglas y procesos de los programas de emergencia.

Hay un proceso en curso para fortalecer la capacidad de la SNGR y aumentar sus responsabilidades. Una SNGR más fuerte tendría que comprometerse a mejorar la coordinación, en particular entre los sectores de protección social y gestión de riesgos ante desastres

Recomendamos que las estrategias para responder a través del sistema de protección social a los futuros choques se basen en las experiencias del Bono AAA, el Bono de Alimentación y el Bono de Emergencia. Un sistema eficaz no solo requerirá el **uso** el sistema de protección social sino también su **adaptación**. Las personas e instituciones con experiencia en asistencia humanitaria necesitarán apoyar este proceso para asegurar que se tengan en cuenta los principios clave detrás de las respuestas a emergencias. Al diseñar estos procesos, es importante reflexionar sobre cuestiones como la precisión de la focalización versus la celeridad, las condicionalidades, la verificación de elegibilidad y también sobre muchos otros aspectos detrás de los esquemas no contributivos que se abordan de manera diferente al responder a emergencias.

**Se podría desarrollar una nueva herramienta de focalización de la protección social para emergencias basada en el RUD, vinculada al RS y otras bases de datos.** Quizás valga la pena aprender de las experiencias de países de la región (por ejemplo, la Ficha Única de Beneficiarios en Chile). Hay algunas cosas importantes para tener en cuenta al desarrollar esta herramienta. En primer lugar, la recopilación de datos y los métodos y tecnologías de procesamiento deben estar diseñadas y preparadas de modo tal que todo el proceso no lleve más de un par de semanas. En segundo lugar, se recomienda que el registro se convierta en una herramienta de focalización única para responder a emergencias. Cada respuesta del gobierno y sus aliados debe depender de este registro, aunque ciertamente los programas tal vez necesiten reunir datos adicionales. En tercer lugar, y relacionado con el punto anterior, es importante no esperar que esta herramienta capte la totalidad de los datos que cada programa necesita. Solo deben recopilarse los datos más básicos para determinar la elegibilidad para las primeras respuestas.

El uso de la modalidad de pago utilizada para el BDH y otros esquemas no contributivos resultó ser uno de los mejores aspectos de la respuesta. Actualmente, el BDH está probando el uso de teléfonos móviles, lo cual podría ser aún mejor que el método actual utilizado en la respuesta a emergencias y los programas regulares. Recomendamos poner a probar este abordaje, algo que muchos otros países han estado haciendo.

---

También se podría evaluar el uso de esquemas contributivos en respuesta a emergencias. Otros países de la región han transitado ese camino (por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; véase Beazley *et al.*, 2016). Es cierto que a pesar de la expansión sustancial de la cobertura en los últimos tiempos, la cobertura general sigue siendo relativamente baja. Sin embargo, la expansión vertical de los pagos contributivos a los beneficiarios en las zonas damnificadas podría representar una manera rápida de responder. En consecuencia, es importante tener una visión abierta del sistema de protección social al pensar en la respuesta a los choques y no solo enfocarse en los esquemas no contributivos.

La declaración de una emergencia tendría que activar procesos y procedimientos diferentes de aquellos que se llevan a cabo en situaciones normales y estos permitirían una toma de decisiones rápida por parte de todos los involucrados. Los protocolos de emergencia deberían ser parte del plan nacional de respuesta a emergencias. Además, los sistemas y las reglas deben ser **flexibles** durante las emergencias, y a la vez mantener una apropiada rendición de cuentas en todos los niveles. Asimismo, el personal debe ser capacitado acordemente para poder responder efectivamente.

**La respuesta al terremoto de 2016 es una valiosa experiencia de aprendizaje para las organizaciones humanitarias internacionales.** A diferencia de otras regiones del mundo, la mayoría de las respuestas en LAC son dirigidas por los gobiernos. Esto no significa que no haya lugar para el apoyo internacional. Por el contrario, las organizaciones no solo pueden proporcionar asistencia financiera, sino también asistencia técnica antes, durante y después del choque. Esto probablemente implique la adaptación de la forma en que trabajan para brindar más apoyo a los gobiernos en lugar de responder en paralelo.

Esta experiencia ha creado la oportunidad para aumentar la inversión en la gestión de riesgo ante desastres y los sistemas de protección social reactivos frente a emergencias, ya que ha aumentado la conciencia sobre la importancia de una preparación adecuada. Es importante aprovechar esta oportunidad al máximo y seguir construyendo un sistema sólido para proteger a la población de Ecuador.

---

## Referencias bibliográficas

- Banco Mundial y BANRED (2013) 'Diagnóstico de Servicio de pagaduría de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Región Andina y propuesta de mejoras al actual modelo de Servicio de Pagaduría del Programa Juntos y Qali Warma'.
- Barca V. y Chirchir R. (2016) Integrating Data and Information Management for Social Protection: Social Registries, Integrated Beneficiary Registries and Virtual Registries. DFAT research report. OPM, en colaboración con Development Pathways.
- Bastagli, F. (2014) 'Responding to a crisis: the design and delivery of social protection'. Documento de trabajo de Overseas Development Institute.
- Beazley, R., Solórzano, A. y Sossouvi, K. (2016) 'Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review'. OPM en colaboración con WFP.
- Carranza Barona, C. y Cisneros, M. V. (2014) 'Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador'. CEPAL.
- MCDS (2015) 'Derecho a la Seguridad Social'. MCDS. Gobierno de Ecuador.
- MCDS (2016) 'Registro Único de Damnificados: corte al 11 de noviembre 2016'. MCDS. Gobierno de Ecuador.
- MIDUVI (2016) 'Total de Incentivos de Vivienda por Emergencia Validados con corte al 25 de noviembre 2016.' Plan Reconstruyo Ecuador. MIDUVI. Gobierno de Ecuador.
- OPM (2015) 'Shock-responsive social protection systems research. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection.' OPM.
- OPM (2016) 'Shock-responsive social protection systems research: Literature review.' OPM.
- PNUD (2010) 'Gender and Disasters.' Buró para la Prevención y Recuperación en Crisis. PNUD.
- Rofman, R. (2013) 'El desafío de la inclusión sostenible en el sistema de seguridad social de Ecuador.' Banco Mundial.
- SNGR (n.d.) Manual del comité de gestión de riesgos Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Gobierno de Ecuador.

## Anexo A Lista de entrevistados

Nombre	Cargo	Institución	Fecha de entrevista
Franklin Robles	Subsecretario de Aseguramiento No Contributivo	MIES	8 de noviembre de 2016
Alexandra Guillén	Subsecretaría de Familia	MIES	8 de noviembre de 2016
Frenzel Apolo	Asesor Viceministro de Inclusión Económica	MIES	8 de noviembre de 2016
Cristina Rosero	Directora de Acompañamiento Familiar	MIES	8 de noviembre de 2016
Reinaldo Cervantes	Subsecretario de Gestión de la Información	MCDS	8 de noviembre de 2016
Santiago Albuja	Director de Estadística y Análisis	MCDS	8 de noviembre de 2016
Ana Garcés	Directora del Registro Interconectado de Programas Sociales	MCDS	8 de noviembre de 2016
Vladimir Proaño	Asesor Subsecretaría de Gestión de la Información	MCDS	8 de noviembre de 2016
Alexandra Ron	Directora de Gestión de Riesgos	MIES	8 de noviembre de 2016
Denys Maigua	Analista de Riesgos y Emergencias	MIES	8 de noviembre de 2016
Nelson Gutiérrez	Especialista Senior en Protección Social	Banco Mundial	8 de noviembre de 2016
Mauricio León	Consultor experto en Política y Protección Social	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	9 de noviembre de 2016
Mauricio Carvajal	Director de Asistencia Humanitaria	Secretaría de Gestión de Riesgos	9 de noviembre de 2016
David Alomía	Consultor Experto en Protección Social	Independiente	9 de noviembre de 2016
Verónica Zambrano	Gerente de Programas	Plan Internacional	10 de noviembre de 2016
Jorge Zaldumbide	Asesor de Gerencia de Programas	Plan Internacional	10 de noviembre de 2016
Hugo Piedra	Director de Administración de Datos	MIES	10 de noviembre de 2016
María Antonieta Naranjo	Directora de Aseguramiento No Contributivo	MIES	10 de noviembre de 2016
Adriana Salgado	Subsecretaría de Vivienda	MIDUVI	14 de noviembre de 2016
María Augusta Montalvo	Subsecretaría de Gestión y Eficiencia Institucional	MCDS	15 de noviembre de 2016
María Fernanda Franco	Asesora Despacho Coop. Internacional	MCDS	15 de noviembre de 2016
Ana Villalva	Gerente Acción Nutrición	MCDS	15 de noviembre de 2016
Ramiro Morejón	Coordinador	MCDS	15 de noviembre de 2016

Leonora Chamorro	Directora de Operaciones y Logística	MINEDUC	15 de noviembre de 2016
Diana Salazar	Especialista de Riesgos	MICS	15 de noviembre de 2016
Jessica Carrillo	Servidor Público	MICS	15 de noviembre de 2016
Paola López	Técnico Nacional de Respuesta	Cruz Roja Ecuatoriana	15 de noviembre de 2016
Michel Guinand	Oficial de Inclusión Social	UNICEF	15 de noviembre de 2016
Julieta Arboleda	Coordinadora zonal	MIES – Zona 4	11 de noviembre de 2016
Fabrizio Díaz	Director Distrital Manta	MIES – Zona 4	11 de noviembre de 2016
Gabriela Molina	Directora Distrital Portoviejo	MIES – Zona 4	11 de noviembre de 2016
Carolina Quimes	Analista zonal de Acompañamiento Familiar	MIES – Zona 4	11 de noviembre de 2016
Yefferson Alexander Sánchez	Analista Senior de TIC	MIES – Zona 4	11 de noviembre de 2016
Varinio Sabando	Analista zonal	MIES – Zona 4	11 de noviembre de 2016
Omar Reyes	Técnico de Riesgos	MIES – Zona 4	11 de noviembre de 2016
Heleodoro Pilay	Técnico de Gestión de Riesgos	MIES – Zona 4	11 de noviembre de 2016
Antonio Toro	Técnico de Gestión de Riesgos	MIES – Zona 4	11 de noviembre de 2016
Carmina Pinargote	Coordinadora Zonal	Ministerio de Salud Pública – Zona 4	11 de noviembre de 2016
María Elena Enríquez	Asesora Técnica	PNUD	11 de noviembre de 2016
Carmen Reina	Técnica MIDUVI	MIDUVI – Zona 4	12 de noviembre de 2016