

Lecciones de la pandemia para el futuro de la protección social frente a emergencias y desastres

Raúl Holz y Claudia Robles

División de Desarrollo Social, CEPAL

Proyecto CEPAL-BMZ/giz “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”

Reunión internacional de especialistas “Hacia la consolidación de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe: el futuro de la protección social en una era de incertidumbre”, 8 y 9 de junio de 2022 (Reunión Virtual)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Principales mensajes

1. Fortalecer su rol como **política de transformación frente a las desigualdades y la pobreza** y para la **doble inclusión**, en el marco de un Estado de bienestar
2. Frente a **altos niveles de vulnerabilidad**, avanzar en **universalidad**, con **solidaridad y sostenibilidad**
3. Aprender de la experiencia frente a las respuestas en la pandemia: consolidar **garantías y respuestas en protección social y su institucionalidad**
4. La protección social tendrá un **papel central para el logro del desarrollo sostenible**
5. Hacia el futuro de la protección social: i) un **enfoque integral** para la universalidad; ii) estrechar vínculos con **la gestión del riesgo**; iii) instrumentos de **corto y mediano-largo plazo** con posibles **ejes priorizados**

1. La protección social tiene un rol clave frente a las desigualdades, la vulnerabilidad y la pobreza



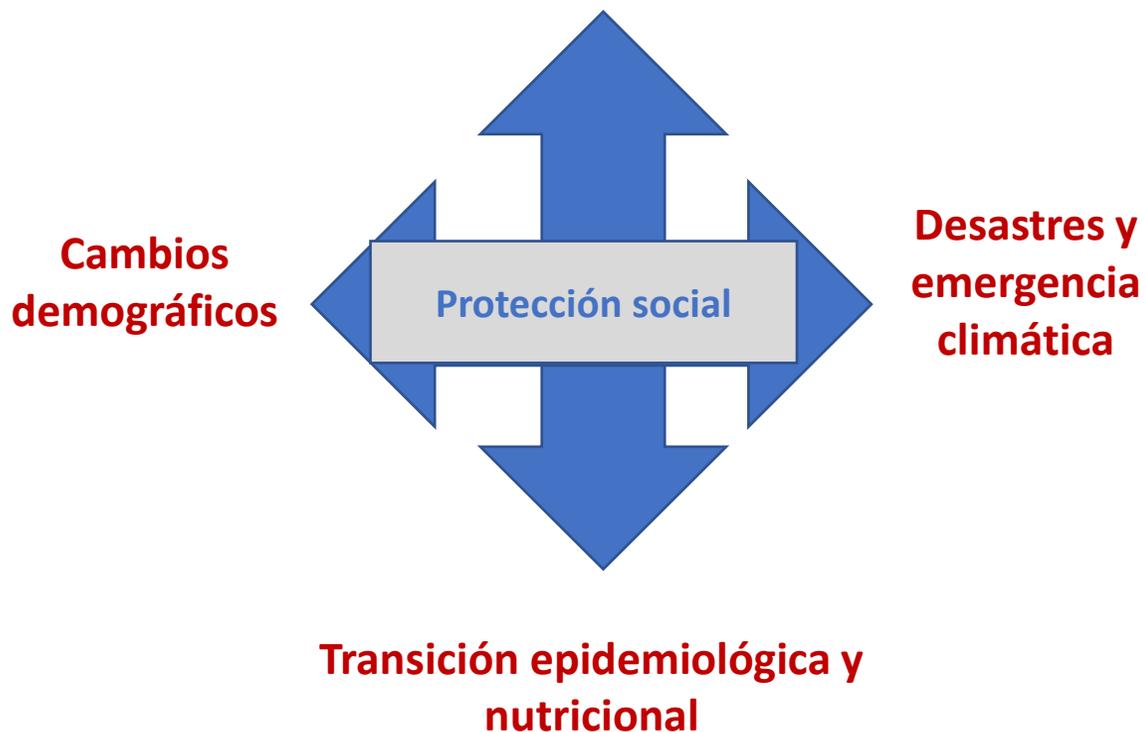
NACIONES UNIDAS

CEPAL

Frente a una estructura de riesgos en reconfiguración, repensar la arquitectura e instrumentos de la protección social

RIESGOS SOCIALES QUE ADQUIEREN PREDOMINANCA

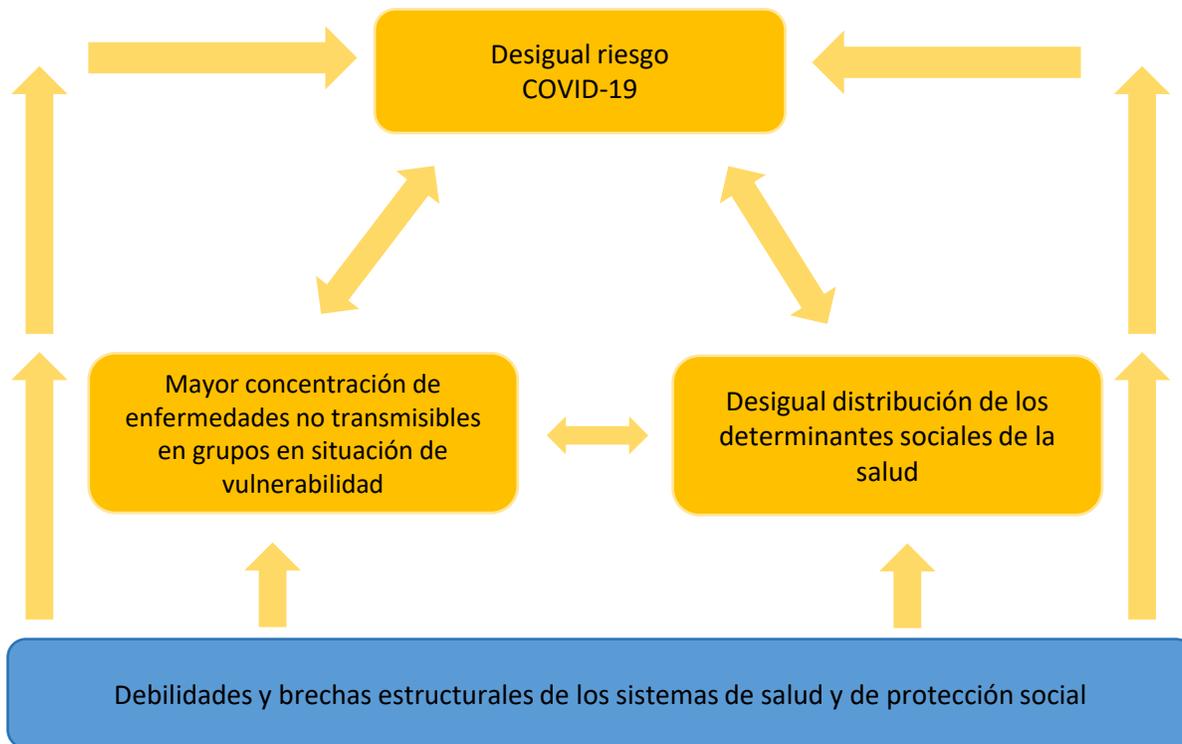
Transformaciones en el mundo del trabajo



- La protección social es un **derecho humano**. Brinda acceso a **ingresos adecuados para un nivel de bienestar, servicios sociales, vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente** (ARDSI, CEPAL, 2020).
- Surge frente a los riesgos asociados a la **salud, trabajo, envejecimiento y apoyo familiar** (C102 de la OIT).
- Avanzar hacia la implementación de **garantías básicas de seguridad social** (R 202 de la OIT)
- Debe **abordar cambios en la estructura de riesgos**, junto a **riesgos estructurales** que persisten (pobreza, desigualdades e informalidad).
- **El cuidado y sus políticas** adquieren un rol central.

Los impactos de la pandemia no fueron homogéneos. Las desigualdades cimentan una dispar exposición ante los riesgos y acceso a la protección social

INTERACCIÓN ENTRE COVID-19, ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES, Y DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD



- La **desigualdad: nudo estructural** para el ejercicio de derechos
- Las **desigualdades** inciden en la **dispar exposición ante riesgos** y el acceso a la protección social
- Los **regímenes de bienestar**, pueden contribuir a su reducción desde los **factores que la causan**
- **Repensar la protección social desde las funciones de un Estado de Bienestar** : i) resguardar un nivel de bienestar e ingresos; ii) proteger frente a riesgos con mayor solidaridad para la igualdad; iii) contribuir al desarrollo de capacidades (Biggs, 1961; Segura-Ubierno, 2007; Filgueira, 2014).
- **Un enfoque de derechos en su diseño es central**

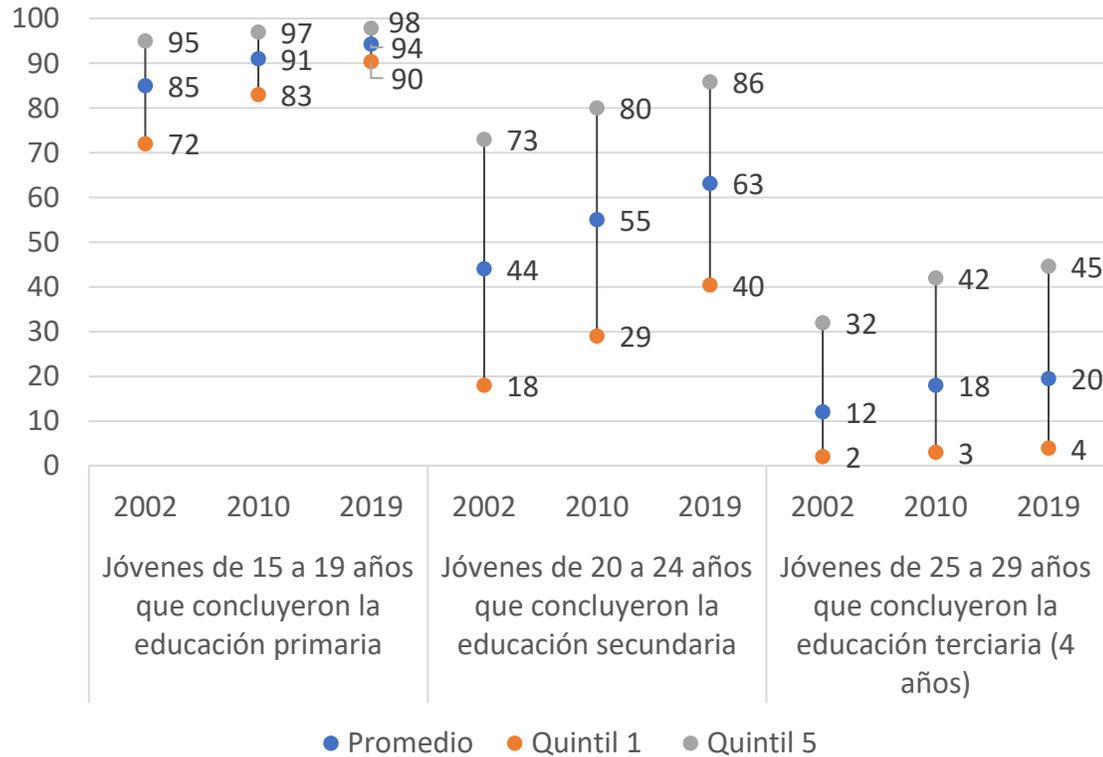


NACIONES UNIDAS

CEPAL

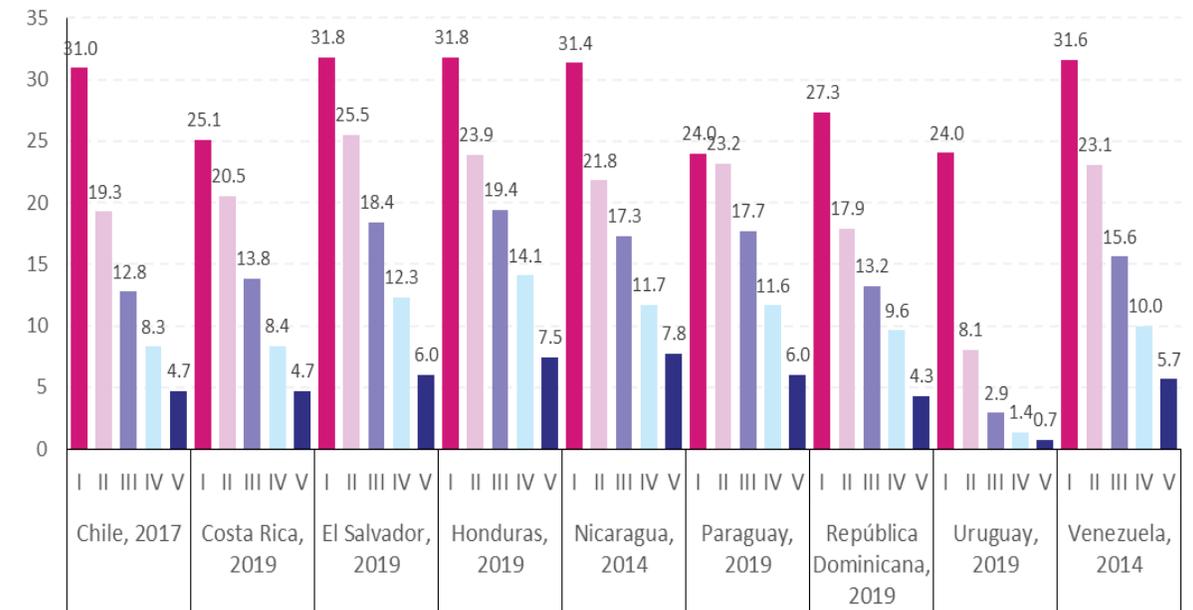
La desigualdad en sus diversas expresiones refleja el déficit en protección social e incrementa la vulnerabilidad

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES) : JÓVENES QUE HAN CONCLUIDO LA EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TERCIARIA, SEGÚN GRUPO DE EDAD CORRESPONDIENTE, EN TORNO A 2002, 2010 Y 2019 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): MUJERES DE 20 A 59 AÑOS QUE SE ENCUENTRAN FUERA DEL MERCADO LABORAL POR RAZONES FAMILIARES, SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2019 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

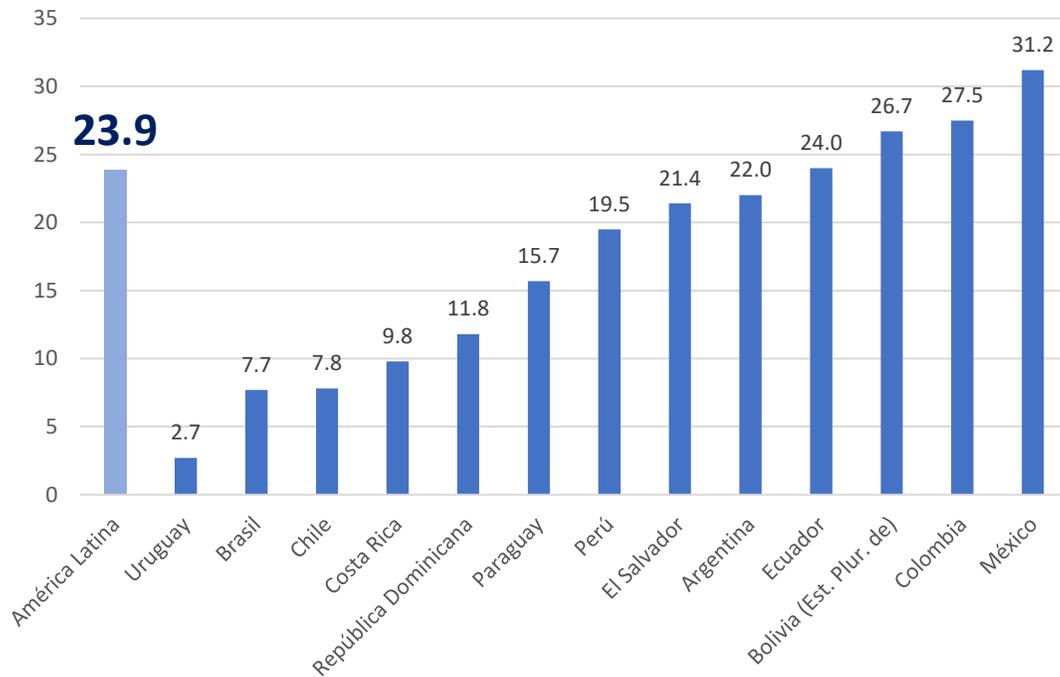


NACIONES UNIDAS

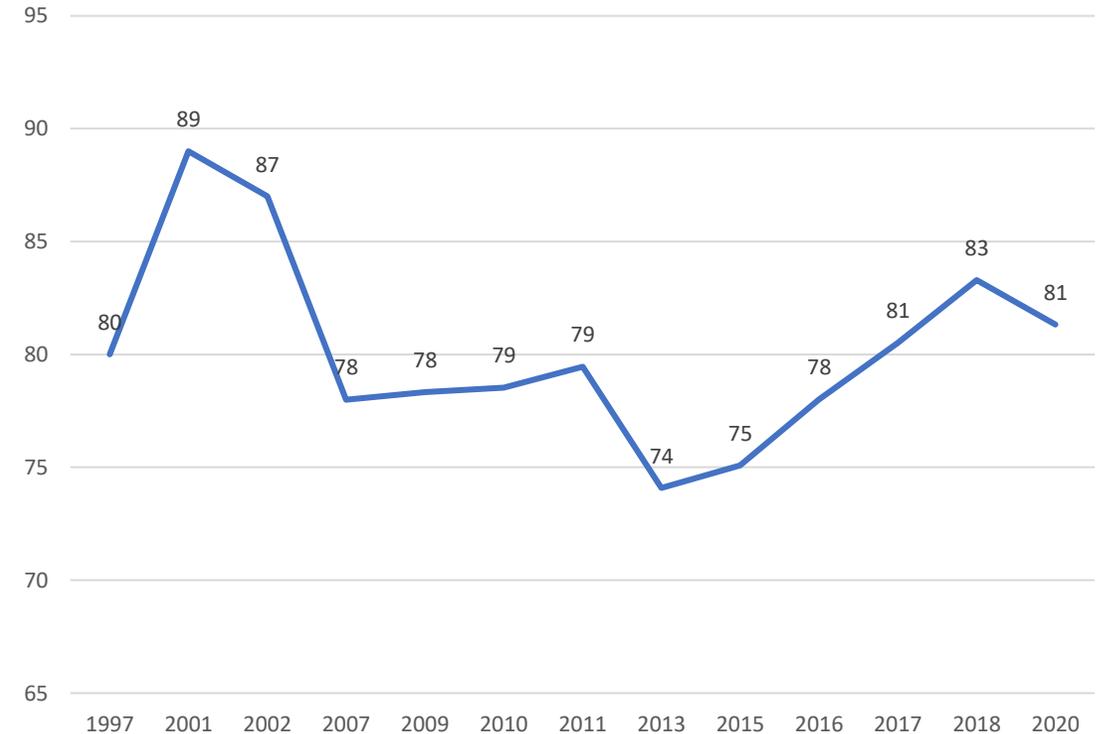
CEPAL

Con repercusiones en la informalidad, el acceso a trabajo decente y el malestar social

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS EN SITUACIÓN DE POBREZA, 2020
(En porcentajes)



AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES PROMEDIO SIMPLE): PERSONAS QUE DECLARAN QUE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL PAÍS ES INJUSTA O MUY INJUSTA, 1997-2018
(En porcentajes)



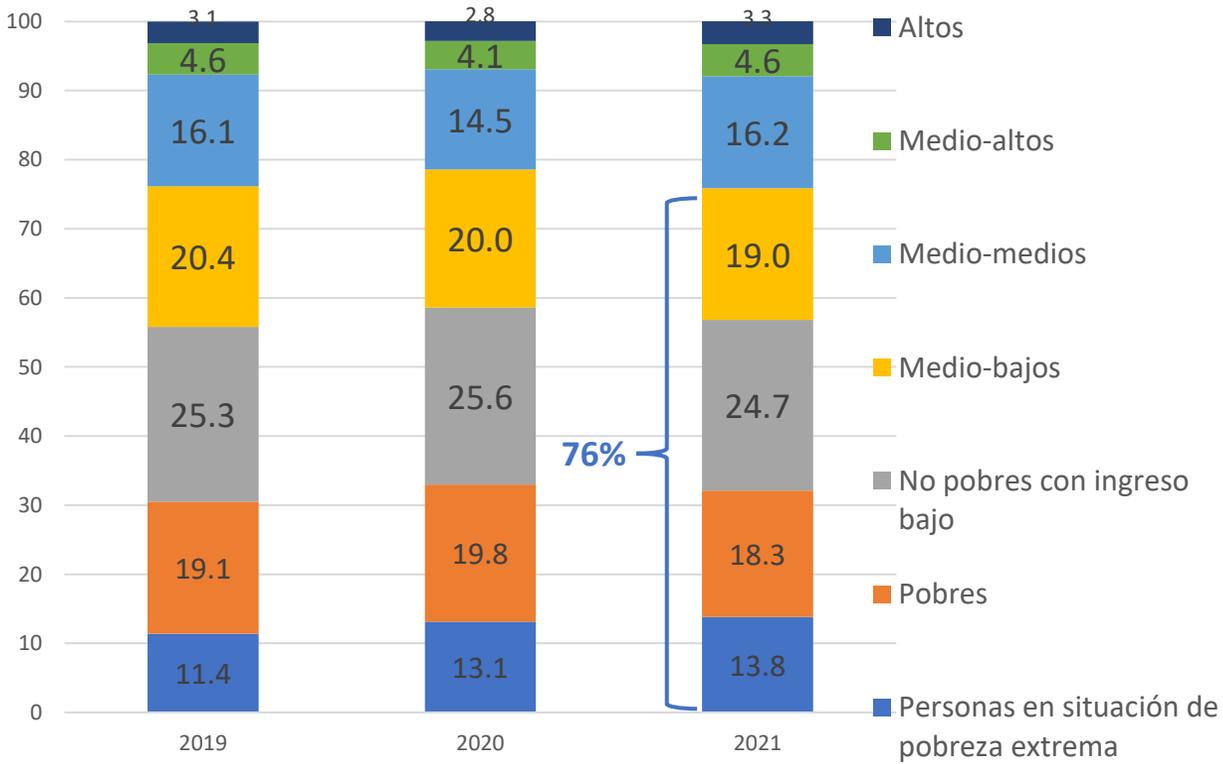
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Fuente: Elaboración propia sobre Latinobarómetro. América Latina es promedio simple.



La vulnerabilidad en la región es amplia y dinámica. El incremento en la desigualdad de ingresos podrá profundizarla. El papel de las políticas universales es clave

América Latina: Distribución de la población según estrato de ingresos, 2019-2021^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Valores de 2021 corresponden a una proyección.

2. Aprendizajes de la pandemia para fortalecer sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes

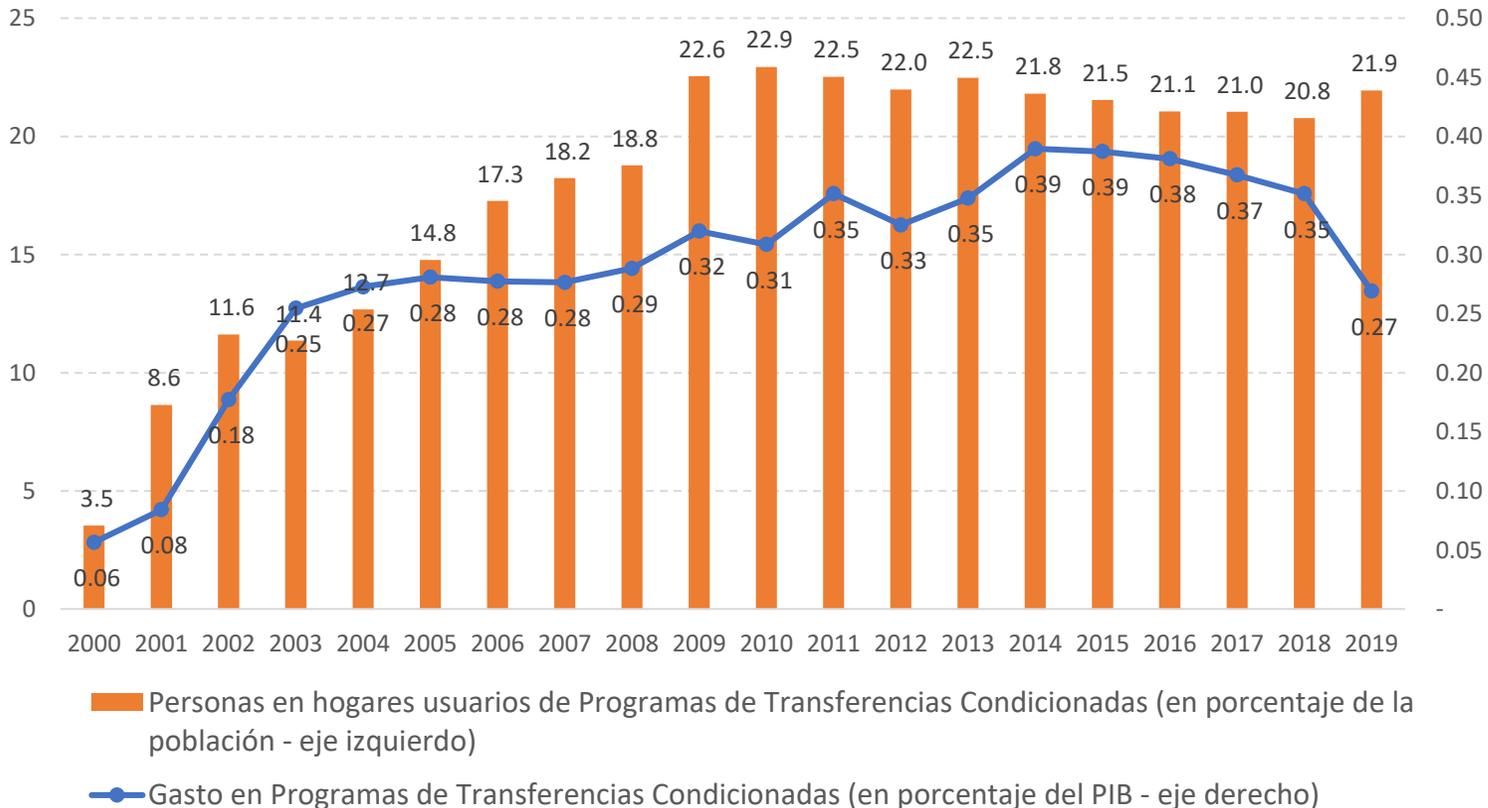




En las últimas dos décadas, los sistemas de protección social se expandieron, pero con brechas de cobertura y suficiencia importantes

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA Y DEL GASTO EN TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y CONTINUAS, 2000-2019

(En porcentajes del total de la población y del PIB)

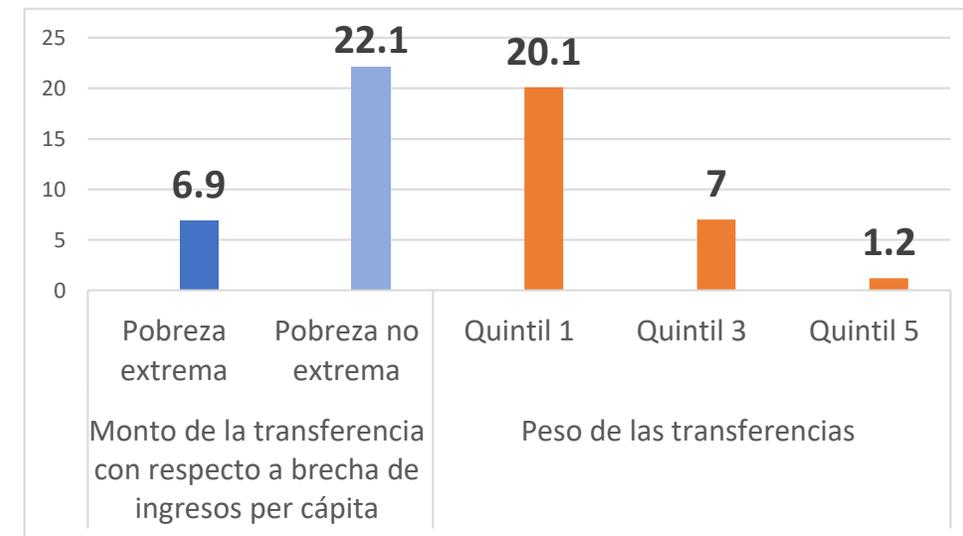


Fuente: Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Cepal (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

^a Datos preliminares.

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PESO DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS EN LA BRECHA DE POBREZA^a Y PESO PORCENTUAL PROMEDIO DE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS EN LOS INGRESOS, 2020^b

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

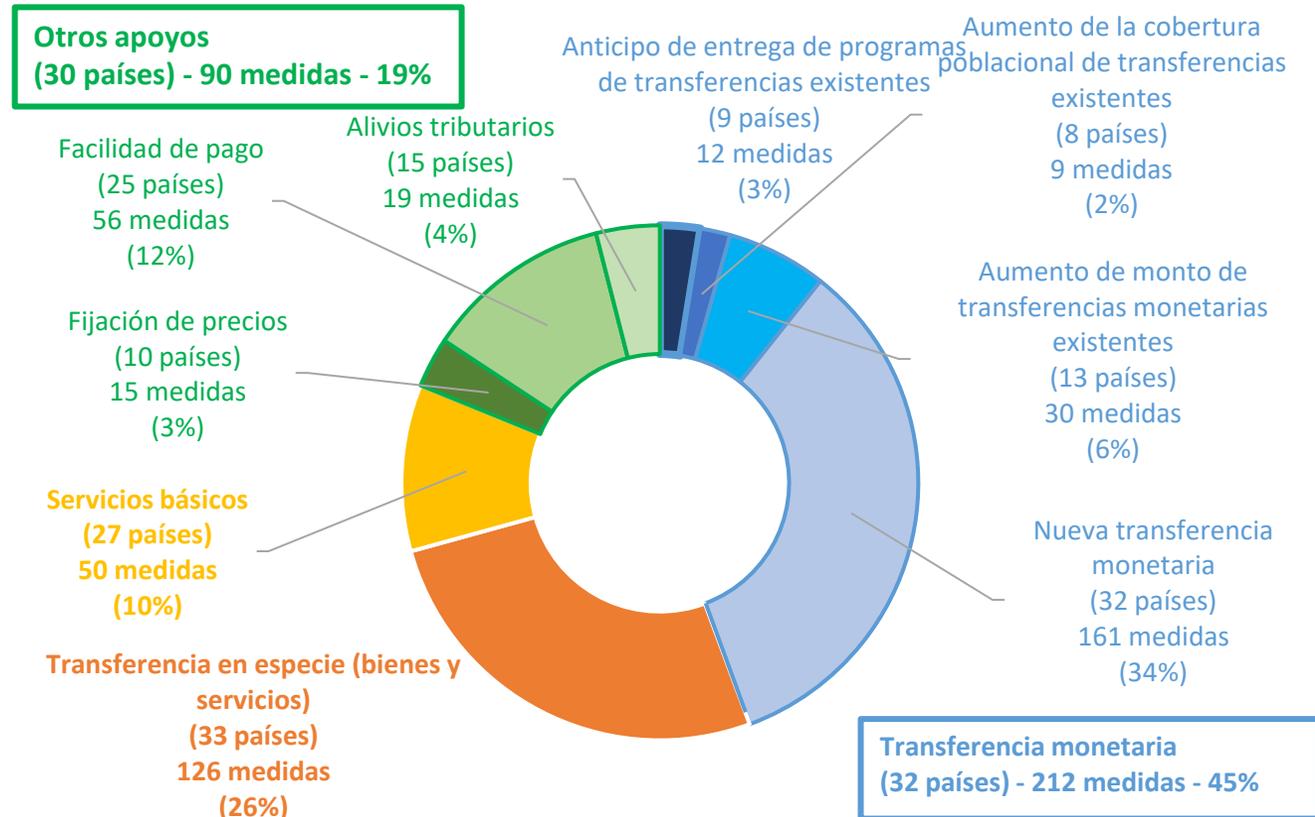
^a Monto de las transferencias no contributivas con respecto al déficit de ingreso per cápita (antes de las transferencias) respecto de la LP

^b Datos preliminares



Las medidas de emergencia para la población en situación de vulnerabilidad en la pandemia reflejan el déficit previo y su capacidad de expansión

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES): MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA DE EMERGENCIA Y OTROS APOYOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD POR TIPO DE MEDIDA, marzo de 2020-febrero de 2022
(En número de países, medidas y porcentajes)



- Una parte importante han sido nuevas medidas:
 - **34% son nuevas medidas de transferencias monetarias**
 - **11% de las transferencias monetarias son adaptaciones**
- Estas medidas se complementan con aquellas orientadas a los trabajadores formales, con acceso a seguros de desempleo y medidas de protección del empleo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19”, Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php> Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Central de Venezuela, e información oficial de los países.



El rol de los sistemas de información social y registros sociales frente a la pandemia. Se avanza en innovaciones tecnológicas, pero fortalecer la institucionalidad previa es clave

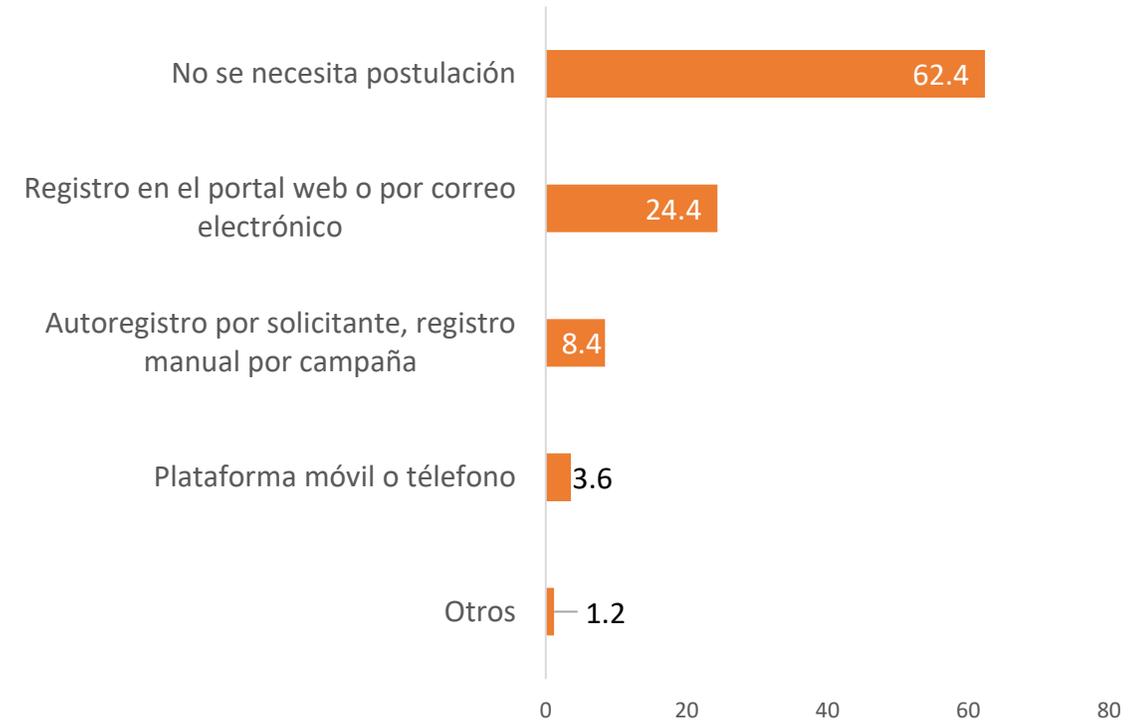
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES): MECANISMOS DE IDENTIFICACIÓN DE PARTICIPANTES Y FORMAS DE REGISTRO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS, Marzo 2020-Octubre 2021

(En porcentajes)

Mecanismos de identificación



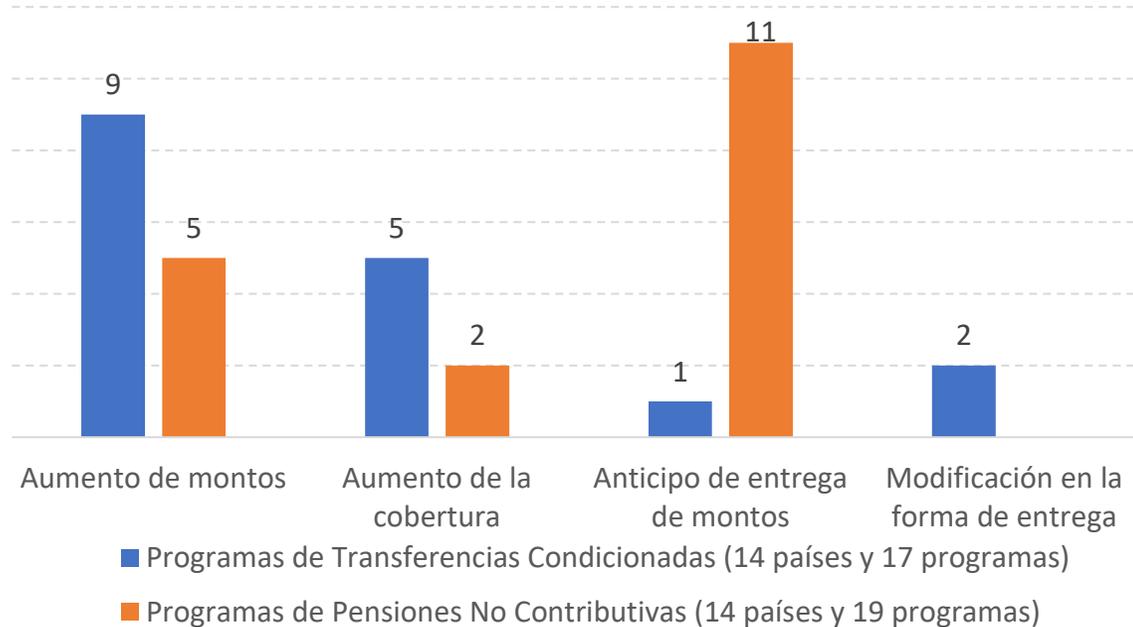
Formas de registro



Fuente: Van Hemelryck (2022) sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19”, Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

Innovaciones frente a la pandemia: adaptación horizontal y vertical y articulación con medidas de inclusión laboral

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): CAMBIOS DURANTE LA PANDEMIA POR COVID-19 ANUNCIADOS POR LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS OPERATIVOS EN 2020
(en número de programas)



- En el marco de la pandemia se hicieron cambios a 36 de los programas previos: **aumento de montos y cobertura, anticipo** de entregas y cambios en la forma de entrega
- Al menos 22 medidas incluyeron componentes de inclusión laboral. 45 medidas dirigidas especialmente a **trabajadores informales y vulnerables**
- **Articular las políticas de inclusión laboral y protección social transforma la crisis en oportunidad:**
 - ✓ Desarrollo de capacidades con protección de ingresos
 - ✓ Vínculo con políticas de cuidado
 - ✓ Con acceso a protección social



Capacidad de respuesta de los sistemas de protección social frente a la pandemia: algunas lecciones

- Países con una **infraestructura de protección social instalada** tuvieron más herramientas para identificar a la población y ampliar oferta existente.
- Brechas previas de **cobertura y suficiencia** fueron transversales: **un tercio de las medidas son nuevas**. Algunos programas avanzaron en **universalización e institucionalización**.
- Persisten desafíos importantes en la **oportunidad, la pertinencia, la permanencia en el tiempo y la suficiencia** de las medidas para responder a **efectos diferenciados**.
- Avanzar en **institucionalización y articulación** de respuestas frente a crisis y permanente con **garantías de protección social**: un nivel de ingresos, seguridad alimentaria, acceso a servicios, inclusión laboral y cuidados.
- Es posible aumentar la **cobertura y suficiencia** de las transferencias de emergencia y permanentes, y es clave **ampliar la cobertura contributiva**.
- Importancia de **articular** las políticas contributivas, no contributivas, políticas de cuidado y de protección en el mercado laboral en la respuesta.

3. Consolidar una institucionalidad social frente a desastres es imperativo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



NACIONES UNIDAS

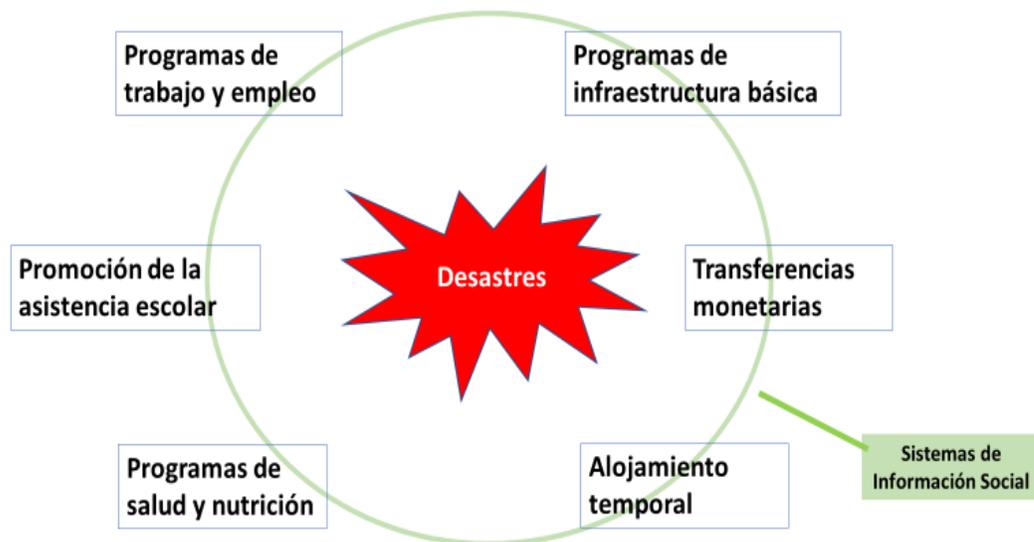
CEPAL

Relevancia de la protección social para hacer frente a los impactos generados por los desastres

- La **desigualdad y la exclusión social** obstaculizan la **gestión ambiental** y agravan los efectos adversos de los desastres.
- Las comunidades en situación de vulnerabilidad social tienen menos recursos de **respuesta, recuperación** y limitaciones para desarrollar estrategias de **resiliencia y adaptación**.
- Se requiere un enfoque integral de la política pública con una **clara articulación e interdependencia entre la protección social y la gestión de desastres**.
- Las políticas de protección social **aumentan la resiliencia de la población** ante los desastres y deben **incluirse en las estrategias de preparación, prevención, mitigación y adaptación** a los desastres.
- Las políticas de protección social frente a desastres antes de la pandemia eran principalmente de carácter reactivo, con **baja articulación e integralidad**. Es clave su desarrollo e institucionalización.

Existen una serie de instrumentos de protección social frente a desastres, con desafíos de articulación intersectorial y con las políticas de gestión de riesgos

INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A LOS DESASTRES



| Instrumentos | Ejemplos |
|---------------------------------|---|
| Protección social integral | Oferta de servicios de protección social para los afectados por choques climáticos |
| Infraestructura básica | Agua Para Todos (Brasil) |
| Trabajo y empleo | Subsidio Temporal de Empleo (Costa Rica); Programa de Empleo Temporal Inmediato (PET Inmediato) (México) |
| Transferencias monetarias | Bono Enseres (Chile); Bono Acogida, Alquiler y Alimentación (AAA) (Ecuador); Bono Una Sola Fuerza (Perú) |
| Salud y nutrición | Manos que alimentan (Colombia) |
| Alojamiento temporal | Alojamiento Temporal para Familias (Bahamas) |
| Promoción de asistencia escolar | Entrega de computadores portátiles (El Salvador) |
| Sistemas de información social | Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) de la República Dominicana; Ficha Básica de Emergencia (FIBE) de Chile |

Desafíos y recomendaciones para la protección social frente a los desastres

- Fomentar sistemas de protección social que enfrenten las **condiciones de desigualdad y vulnerabilidad socioeconómica y ambiental** de los hogares **desde su origen** y de manera **permanente**.
- **Incluir a los MDS** en sistemas nacionales de gestión de desastres.
- Establecer **planes nacionales de actuación** para la protección social y sus instrumentos frente a desastres que sirvan como **herramientas de planificación y establecimiento de procedimientos**.
- **Favorecer una intervención articulada entre la escala local y nacional**.
- **Adaptación de los sistemas de información social**
- **Establecer sistemas de monitoreo y evaluación** de la capacidad de respuesta articulada frente a desastres con un rol central de la protección social.

4. Hacia el futuro de la protección





El futuro de la protección social: un enfoque integral para la universalidad en la cobertura frente a riesgos

- Frente a una matriz de riesgos en reconfiguración, los **sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles** deben **atender de manera sinérgica** riesgos vinculados con el ciclo de vida, la salud y el empleo, y riesgos predominantes frente a las transformaciones en curso.
- Desde un enfoque de **preparación, prevención, promoción de la resiliencia y adaptación, y no solo mitigación** en la protección social, es clave abordar las **desigualdades desde su origen**.
- La magnitud de la vulnerabilidad y exposición a riesgos demanda un **enfoque universal** en el acceso. Ello debe realizarse bajo criterios de **sostenibilidad y solidaridad** en su financiamiento.
- Demanda el fortalecimiento de la **institucionalidad de la protección social** con sólidos sistemas de información social, mecanismos de coordinación intersectorial y entre sus componentes.



El futuro de la protección social: herramienta clave en la gestión de la emergencia climática, los desastres y las transformaciones en curso

- Avanzar hacia una **arquitectura de prestaciones** que atienda a la **diversidad de riesgos**, incluyendo aquellos derivados de la emergencia climática.
- Estrechar **vínculos con las políticas de gestión de desastres**
- La transición hacia un **nuevo modelo de desarrollo sostenible** demandará un rol central de la protección social para:
 - i) resguardar los niveles de ingresos y bienestar;
 - ii) reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida;
 - iii) potenciar las capacidades humanas desde los primeros años;
 - iv) su acceso a formación continua e inclusión laboral sostenible y con trabajo decente;
- Es fundamental **transversalizar un enfoque de sostenibilidad** en el conjunto de la protección social y sus instrumentos con una mirada intergeneracional de la protección social.

Frente a emergencias y desastres, consolidar instrumentos de corto, mediano y largo plazo con posibles ejes prioritizados

Herramientas de política en protección

Corto plazo

- **Transferencias monetarias de emergencia y protección del ingreso**
 - Nuevos programas (IBE)
 - Anticipos y expansión de cobertura y montos
- **Transferencias en especie**
- **Garantía acceso a servicios básicos**
- **Otros apoyos directos**
- **Protección del empleo y adaptación de políticas**
- **Políticas de cuidado**

Mediano y largo plazo

- **Garantía de ingreso básico**
- **Expansión cobertura del pilar contributivo de la protección social**
 - Seguros de desempleo y salud
 - Incentivos a la contribución
 - Regular nuevas formas de empleo
- **Subsidios y políticas para universalizar el acceso a servicios sociales**
- **Políticas integrales de cuidado**

Programas de inclusión laboral y productiva

**Sistemas de Información Social
Mecanismos de evaluación y monitoreo**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Frente a emergencias y desastres, consolidar instrumentos de corto, mediano y largo plazo con ejes prioritizados



Garantizar niveles universales de protección social es esencial para alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad: preparar, prevenir, transformar, mitigar y adaptar

