

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



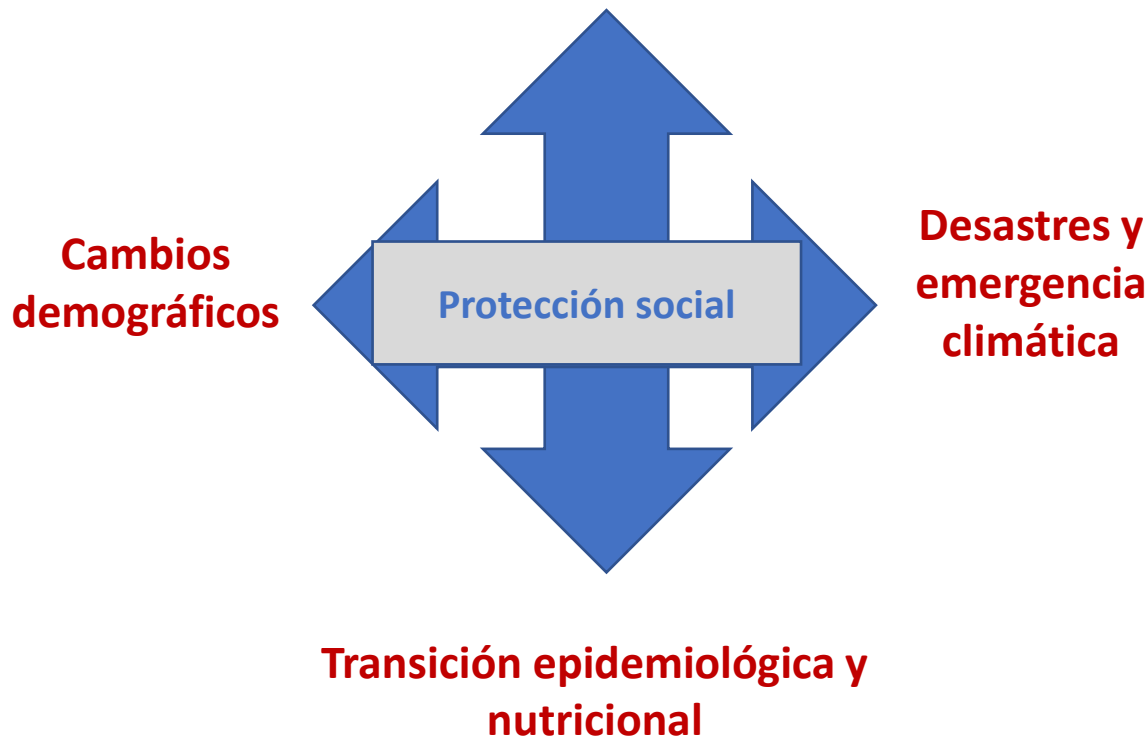
NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

RIESGOS SOCIALES QUE ADQUIEREN PREDOMINANCA

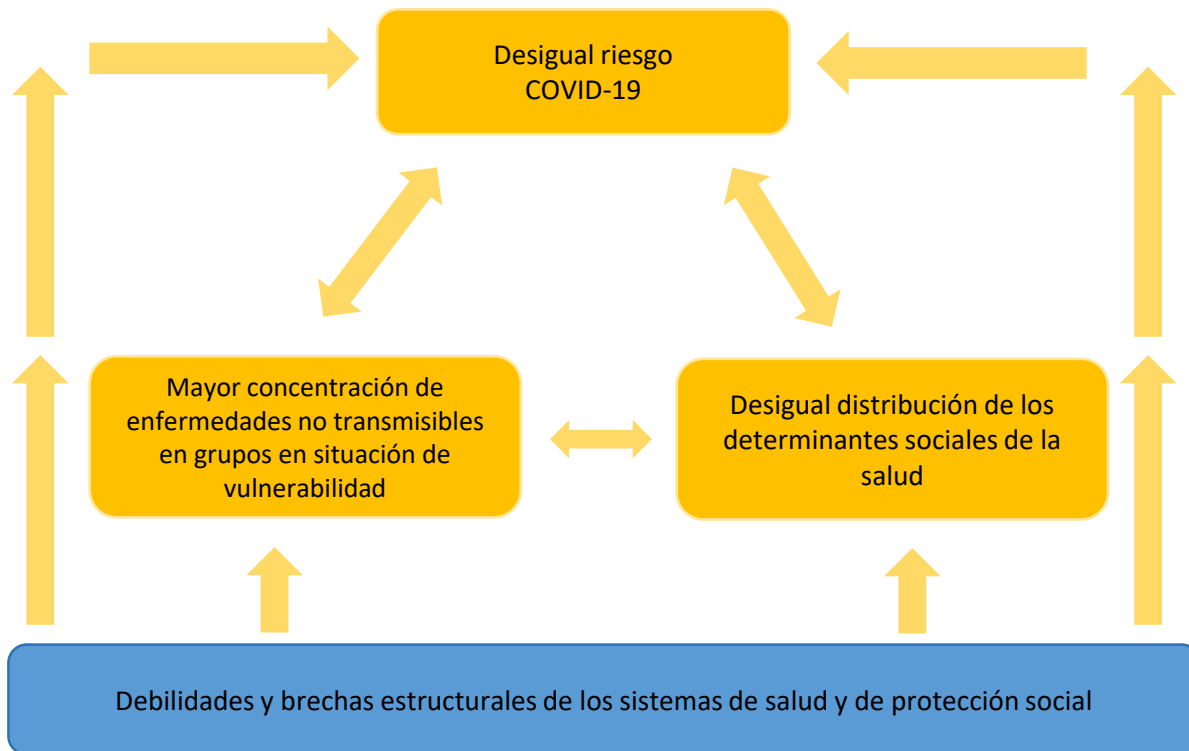
Transformaciones en el mundo del trabajo



- 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**

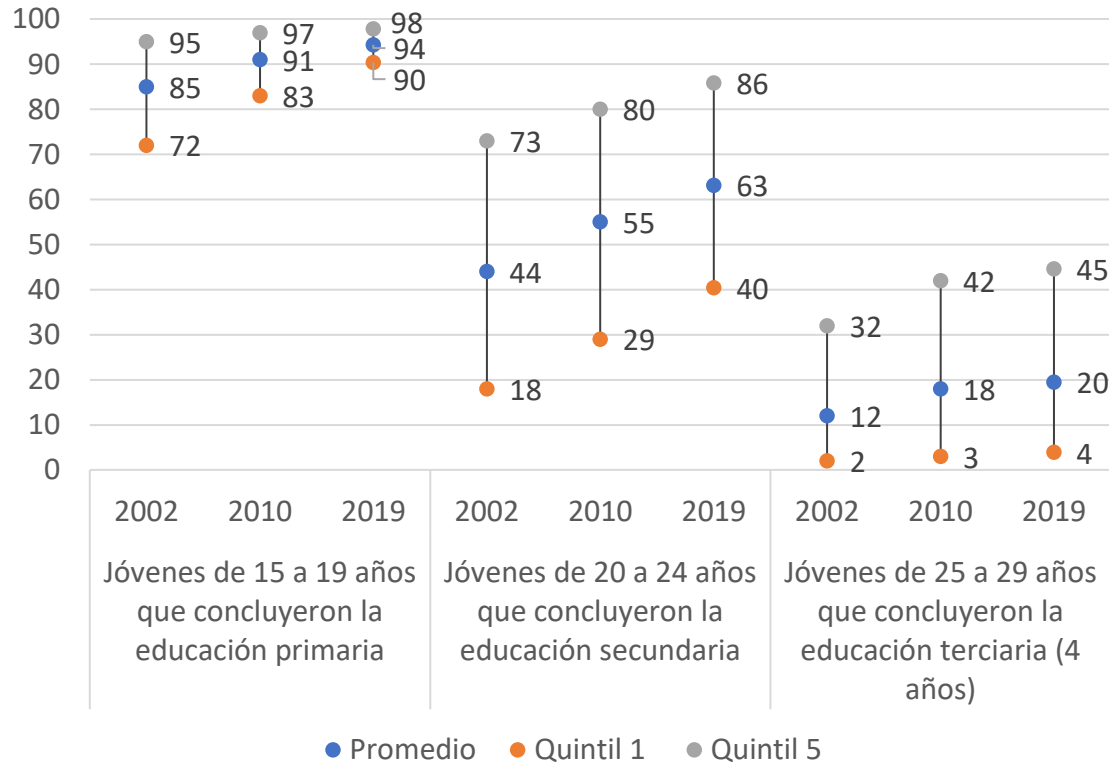


NACIONES UNIDAS

CEPAL

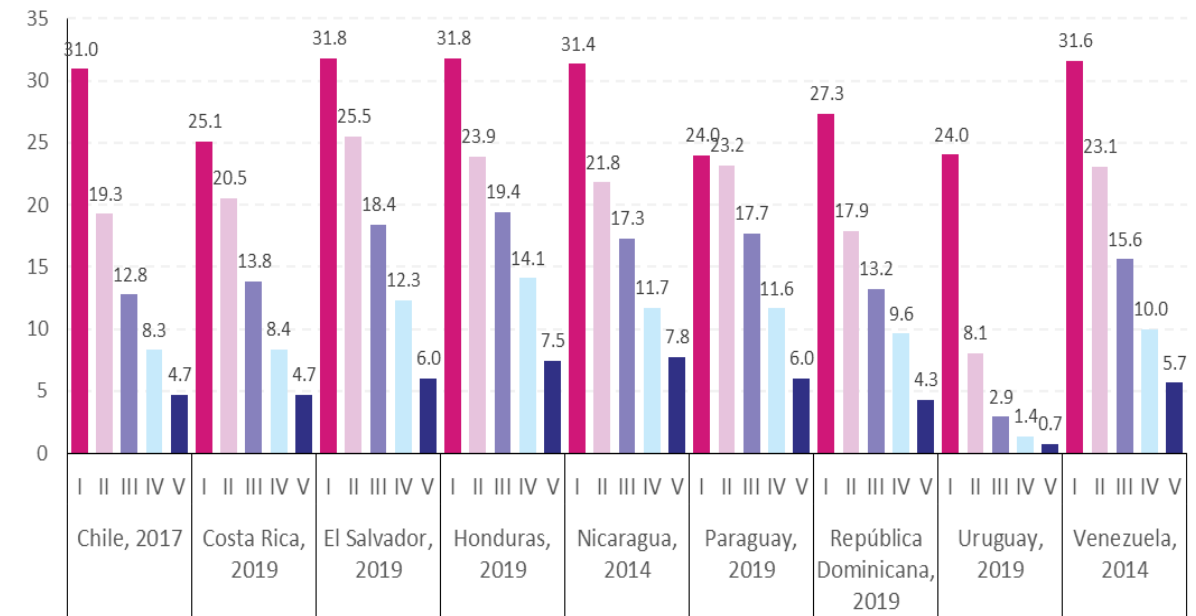
La desigualdad en sus diversas expresiones refleja el déficit en protección social e incrementa la vulnerabilidad

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).

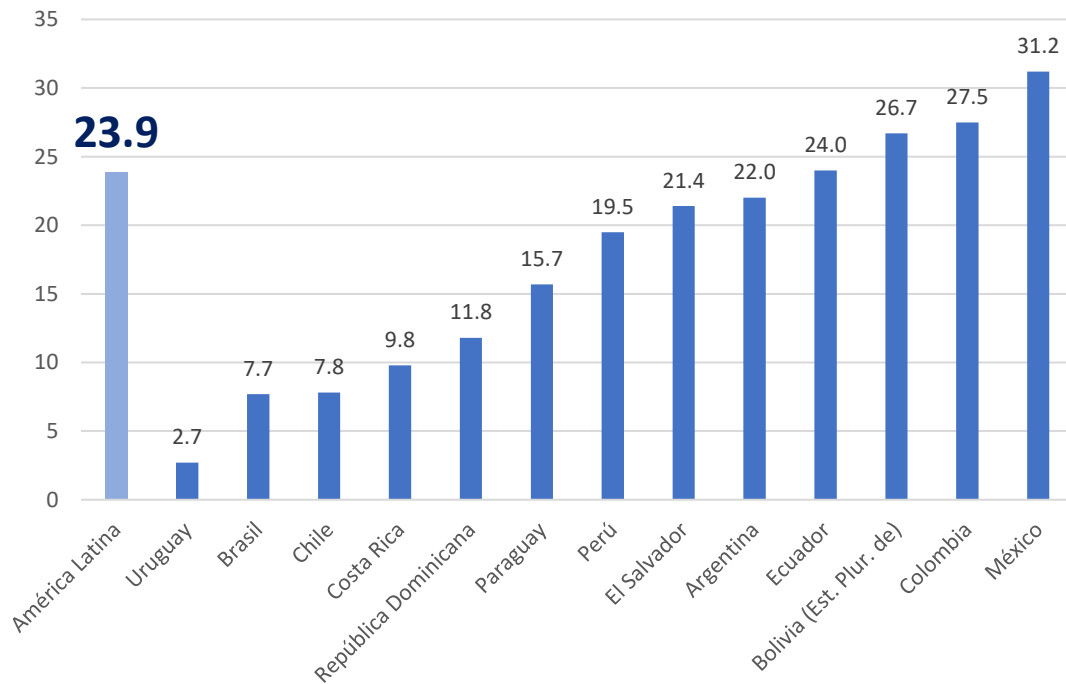


NACIONES UNIDAS

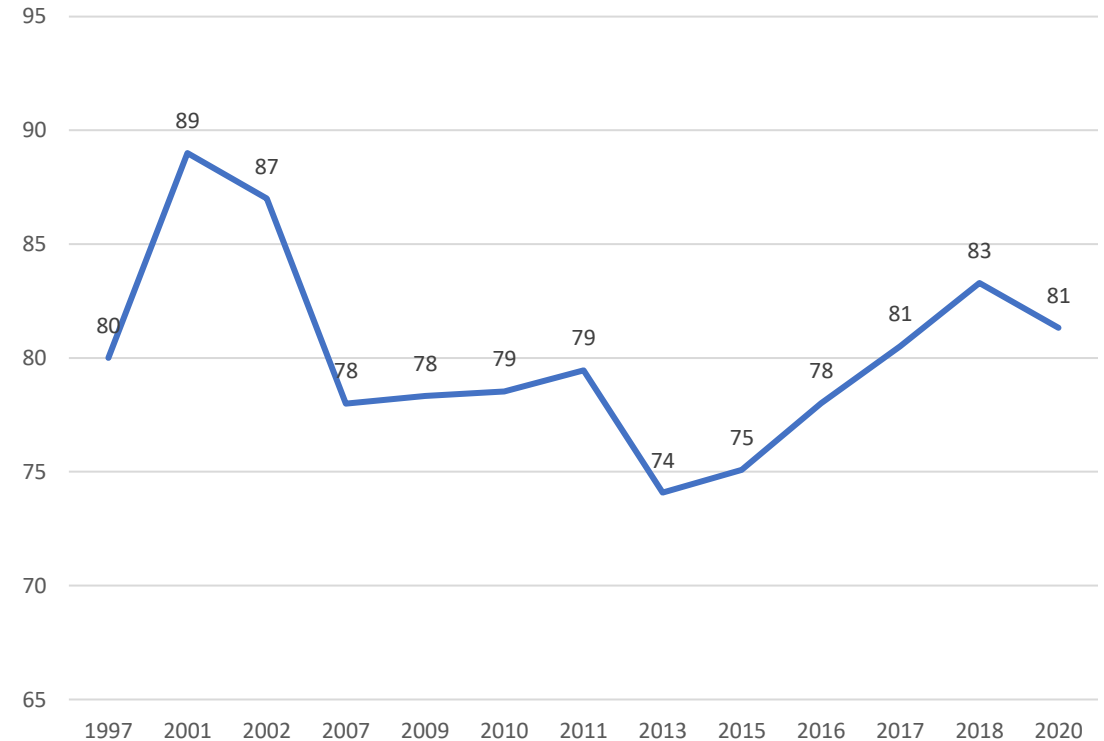
CEPAL

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)



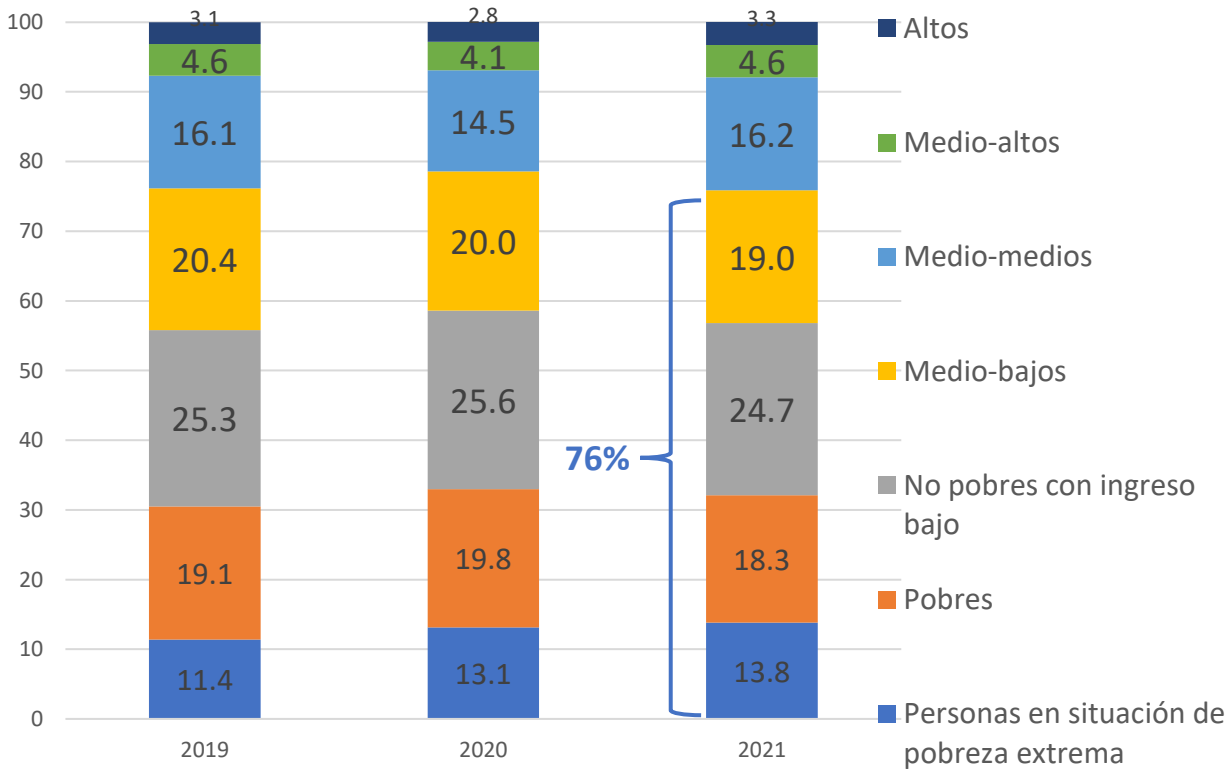
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

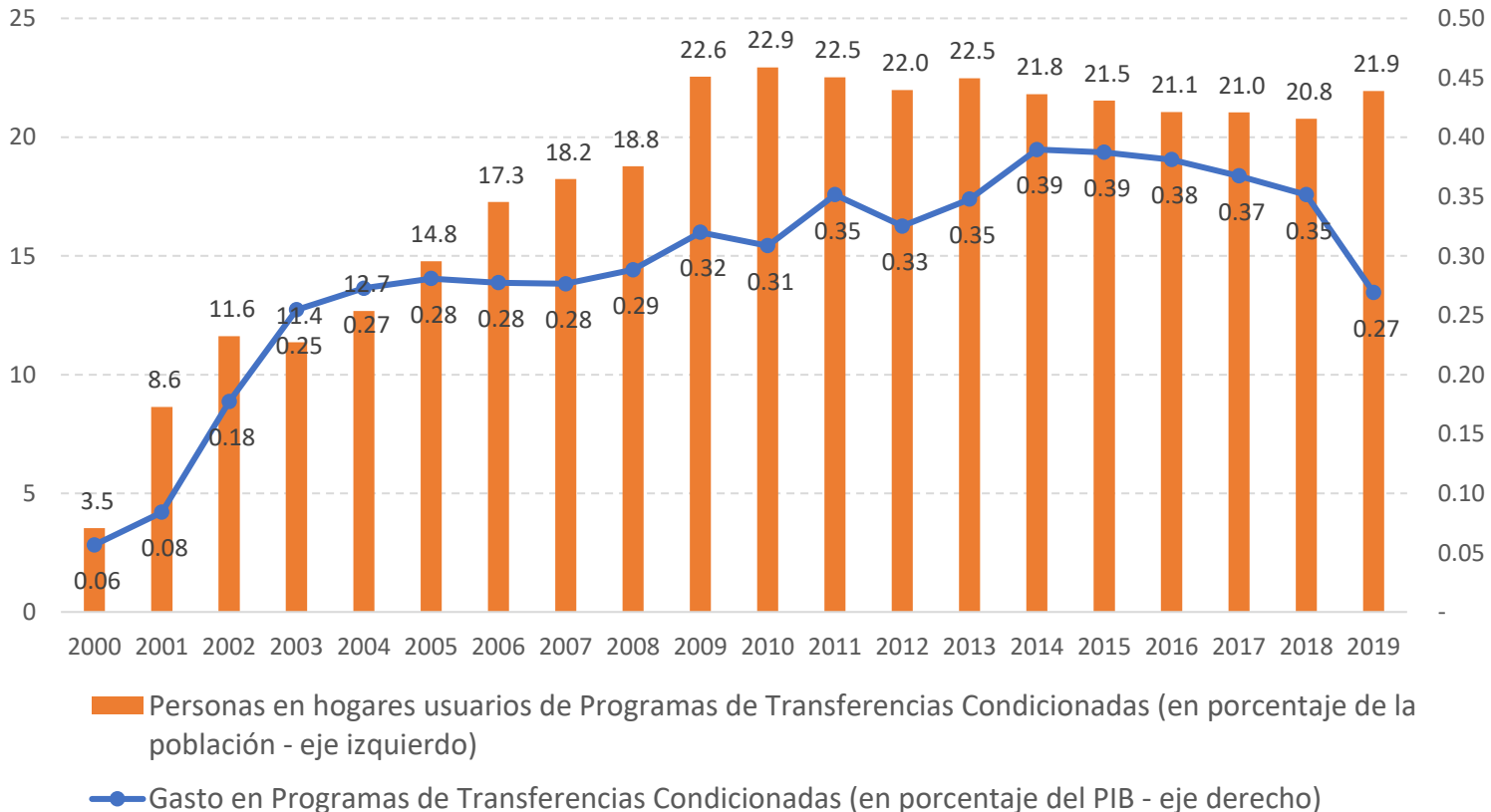




En las últimas dos décadas, los sistemas de protección social se expandieron, pero con brechas de cobertura y suficiencia importantes

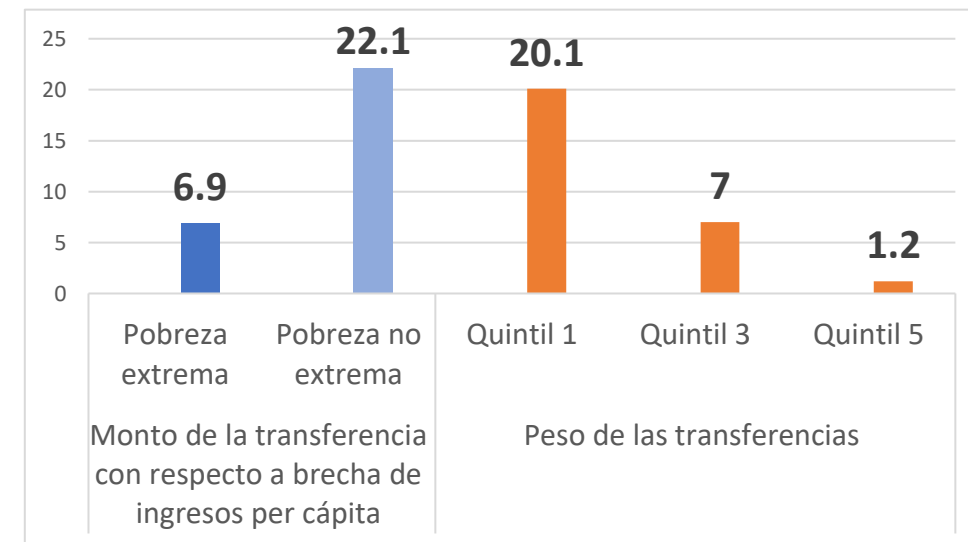
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA Y DEL GASTO EN TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y CONTINUAS, 2000-2019

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



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: 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.

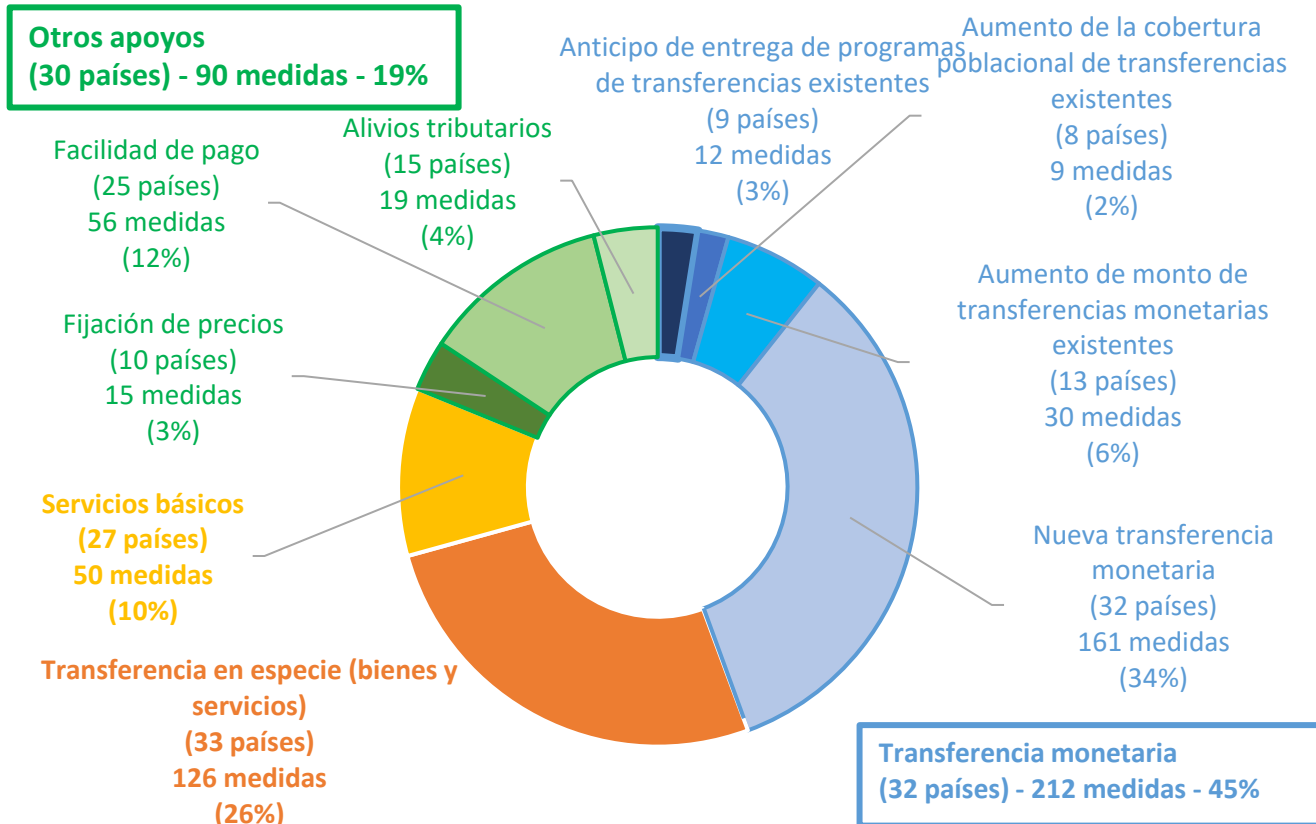
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^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.

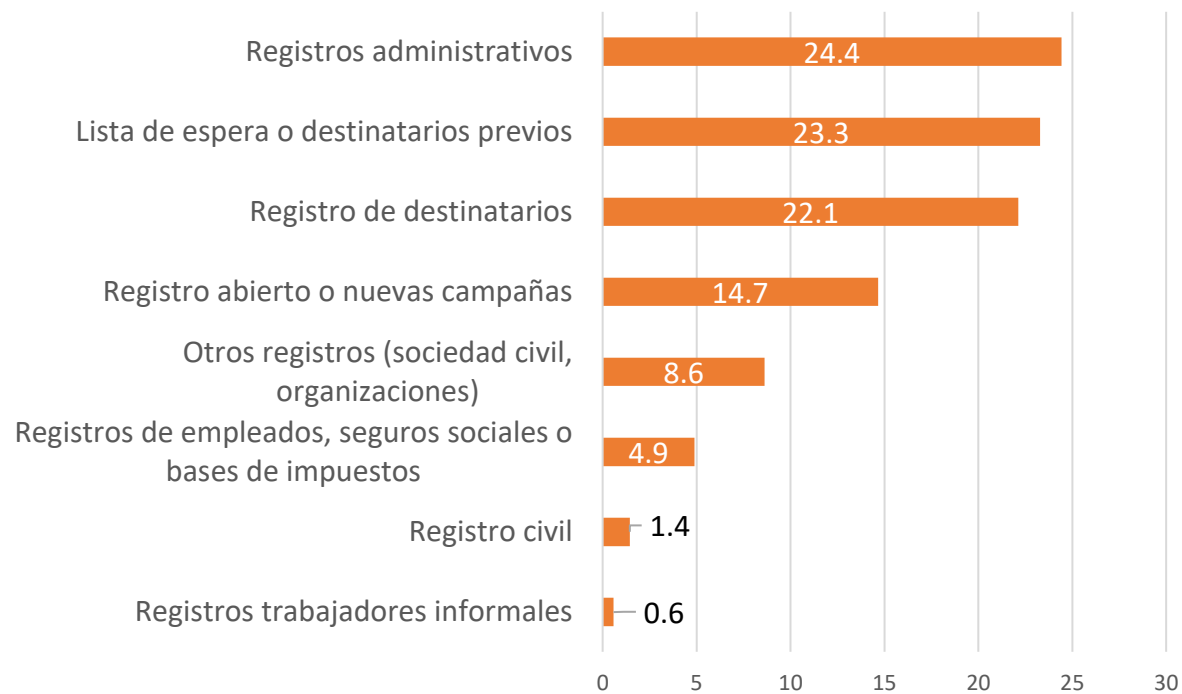


El rol de los sistemas de información social y registros sociales frente a la pandemia. Se avanza en innovaciones tecnológicas, pero fortalecer la institucionalidad previa es clave

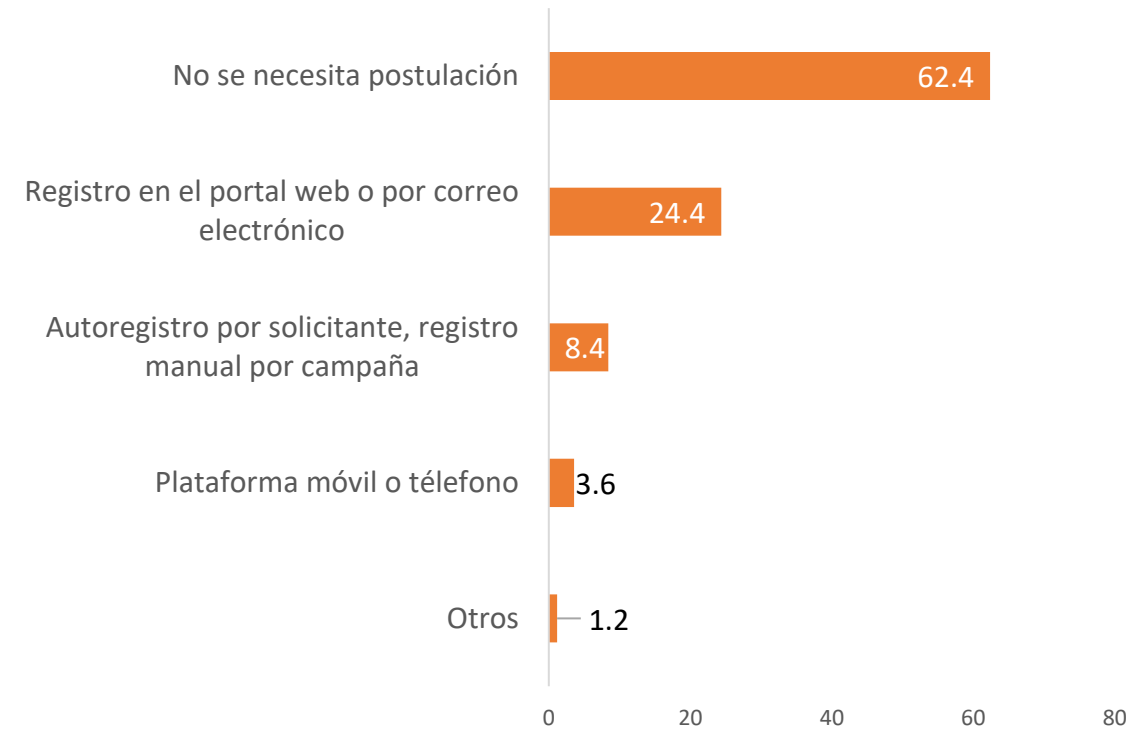
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES): MECANISMOS DE IDENTIFICACIÓN DE PARTICIPANTES Y FORMAS DE REGISTRO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS, Marzo 2020-Octubre 2021

(En porcentajes)

Mecanismos de identificación



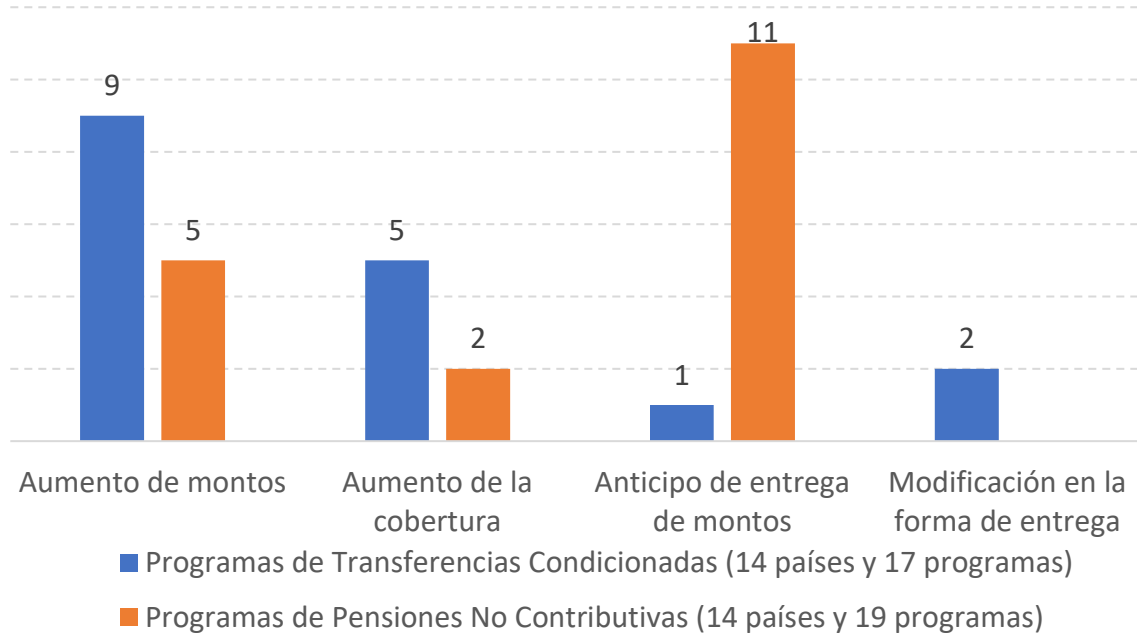
Formas de registro



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

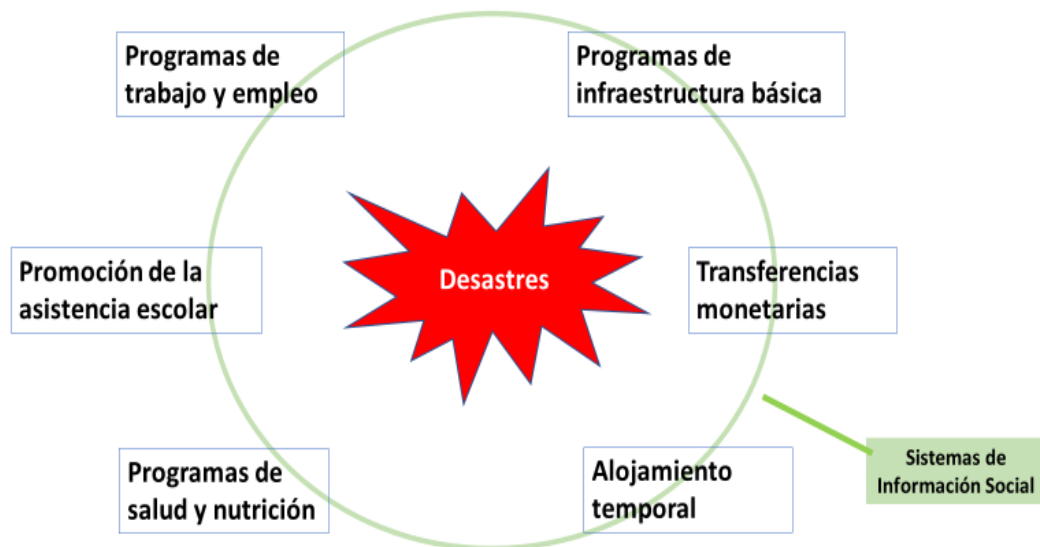


Relevancia de la protección social para hacer frente a los impactos generados por los desastres

- 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



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

