

Desastres y desigualdad en una crisis prolongada

Hacia sistemas de protección social universales,
integrales, resilientes y sostenibles
en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS



Cuarta Reunión de la
Conferencia Regional
sobre Desarrollo Social
de América Latina y el Caribe

Reunión virtual, 26 a 28 de octubre 2021

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Alberto Arenas de Mesa
Director de la División de Desarrollo Social

Sally Shaw
Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la Cuarta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL, el Ministerio de Transformación Social, Desarrollo de Recursos Humanos y Economía Azul de Antigua y Barbuda y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (reunión virtual, 26 a 28 de octubre de 2021).

La coordinación general del documento estuvo a cargo de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y la redacción general estuvo a cargo de Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División. Participaron en la elaboración de las distintas secciones del documento: Bernardo Atuesta, Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Raúl Holz, Carlos Maldonado Valera, María Luisa Marinho, Amalia Palma, Claudia Robles, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Luis Hernán Vargas, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL; en la elaboración de este documento también participaron: Catarina Camarinhas, Candice Gonzales y Francis Jones, bajo la dirección de Diane Quarless, Directora de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe. Contribuyeron con insumos sustantivos y procesamiento estadístico: Camilo Acuña, Nicole Araya, Catalina Cea, Consuelo Fariás, Gabriel Kattan, Isabel Loyola, Beatriz Morales, Florencia Rebolledo, José Suárez, Tamara Van Hemelryck y Fernando Villanueva, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Héctor Palomino y Soledad Villafañe, de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Este documento también contó con valiosos comentarios a diferentes secciones de Omar Bello, Miguel del Castillo, Jimmy Ferrer, Sandra Huenchuan, Santiago Lorenzo, Joseluis Samaniego, Iliana Vaca Trigo y Pablo Yanes.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/CDS.4/3
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00468

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	7
Introducción.....	11
Capítulo I	
La pandemia de COVID-19 y sus secuelas: un desastre sanitario a la luz de la matriz de la desigualdad social y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo	17
Introducción	19
A. La pandemia y otros desastres a la luz de la matriz de la desigualdad social	20
1. La matriz de la desigualdad social: un marco para el análisis de los impactos de la pandemia.....	20
2. Desastres, pobreza y la matriz de la desigualdad social en la región	22
3. La crisis sanitaria y otros desastres agudizan los nudos críticos del desarrollo social inclusivo	23
B. Efectos sociales directos e indirectos de la pandemia	24
1. Efectos de la pandemia en la salud.....	24
2. Efectos de la pandemia en la pobreza, la desigualdad y el empleo	26
3. Impactos diferenciados según grupos y problemáticas específicas.....	29
4. Los países de renta media en la encrucijada: incremento en las demandas sociales, financiamiento insuficiente y considerable endeudamiento	33
C. Los estratos de ingresos medios: una población (inicialmente) no pobre, pero muy vulnerable a la pobreza ante una crisis prolongada.....	37
1. Estratos medios y vulnerabilidad.....	37
2. Situación y características de los estratos medios	40
3. El impacto de la pandemia, sus secuelas y el efecto de las políticas de protección social en los estratos medios.....	41
D. Reflexiones finales.....	42
Bibliografía	43
Capítulo II	
Las respuestas de los gobiernos ante la pandemia	47
Introducción.....	49
A. Respuestas de protección social de emergencia	49
1. Protección social no contributiva.....	49
2. Los sistemas de apoyo a las personas desempleadas.....	53
3. Impacto de las medidas de emergencia	56
B. Desafíos, innovaciones y aprendizajes de las respuestas de emergencia	58
1. Identificación y comunicación con la población destinataria en la emergencia	60
2. La provisión de las prestaciones en la emergencia	63
C. Reflexiones finales.....	64
Bibliografía	65
Capítulo III	
Desastres y fomento de la resiliencia en el Caribe: afrontar una crisis multidimensional	67
Introducción.....	69
A. Vulnerabilidades multidimensionales en el Caribe	69
B. Efectos sistémicos de la protección social.....	72
C. Mecanismos de coordinación subregional como apoyo institucional clave para el fomento de la resiliencia en el Caribe.....	73
D. Instrumentos de liderazgo y gobernanza para una respuesta integrada	75

E. Aprender de los desastres anteriores: articular las respuestas para fomentar la resiliencia.....	76
F. Desarrollo de la resiliencia y protección social en el Caribe	78
G. Superar los desafíos: sostenibilidad financiera para los sistemas de protección social	80
H. Reflexiones finales.....	81
Bibliografía	83
Capítulo IV	
Crisis sanitaria y desastres: sistemas de protección social ante una amenaza constante	
y creciente para el bienestar	85
Introducción.....	87
A. Propuesta analítica para la protección social frente a los desastres	88
1. Amenazas, desastres y eventos extremos	89
2. Los desastres y sus impactos	92
3. El ciclo de los desastres y los requerimientos de protección social	94
B. La protección social inclusiva y resiliente como componente de una política integral de gestión	
y mitigación de desastres.....	96
1. Características de una protección social inclusiva y resiliente a los desastres	98
2. Funciones y estrategias	99
3. Requerimientos institucionales	102
4. Instrumentos de protección social para fortalecer la resiliencia social ante los desastres.....	106
C. Reflexiones finales.....	109
Bibliografía	109
Anexo IV.A1	113
Anexo IV.A2	115
Capítulo V	
La protección social y los desastres: repensar un futuro con inclusión, igualdad y sostenibilidad.....	119
Introducción.....	121
A. Políticas de protección social y desastres: medidas de respuesta en la perspectiva	
de una recuperación transformadora con igualdad.....	121
1. La protección del ingreso.....	122
2. Protección de la seguridad alimentaria y nutricional	125
3. Acceso garantizado a la vivienda y a los servicios básicos	127
4. El sistema de cuidados para hacer frente a los desastres.....	130
5. El fortalecimiento de la inclusión laboral	131
6. La inversión en infraestructura social para recuperarse y encaminarse	
hacia una sociedad del cuidado.....	134
B. Institucionalidad y pactos para ofrecer una protección social resiliente ante los desastres.....	135
1. La coordinación institucional y la tecnología para ofrecer una mejor protección social.....	136
2. El fortalecimiento de la cooperación regional para brindar respuesta ante los desastres	140
3. Los pactos sociales y fiscales: claves del gran impulso para la igualdad y la sostenibilidad.....	141
C. Reflexiones finales.....	145
Bibliografía	146
Anexo V.A1	151
Cuadros	
I.1 América Latina y el Caribe: matriz de la desigualdad social, componentes y referentes conceptuales	21
I.2 Nudos críticos y emergentes del desarrollo social inclusivo.....	23
I.3 América Latina y el Caribe: impacto diferenciado de la pandemia sobre los grupos poblacionales.....	29
I.4 América Latina y el Caribe (32 países): clasificación de los países según el Banco Mundial, 2020-2021	33
II.1 América Latina y el Caribe (7 países): modificaciones al seguro de desempleo y a las cuentas	
de ahorro individual para el desempleo introducidas en 2020.....	54
II.2 América Latina (4 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, con y sin transferencias monetarias	
de emergencia, 2019 y 2020	57
II.3 América Latina y el Caribe (7 países): ejemplos de cambios en los requisitos de acceso	
a los programas de emergencia, 2020 y 2021	59
III.1 El Caribe (28 países y territorios): número de desastres y población afectada, 2000-2021	70

Gráficos

I.1	América Latina y el Caribe: población total, contagios y muertes por COVID-19 respecto del mundo.....	24
I.2	América Latina y el Caribe (41 países y territorios): prevalencia de la vacunación contra el COVID-19 en la población	26
I.3	América Latina (18 países): pobreza y pobreza extrema, 1990-2020	27
I.4	América Latina (15 países): coeficiente de Gini, 2002-2020	28
I.5	América Latina y el Caribe (29 países): deuda pública bruta de los gobiernos centrales, 2019-2021	34
I.6	América Latina (16 países): ingresos, gasto y resultado global y primario del gobierno central, 2010-2021	35
I.7	América Latina y el Caribe (28 países): resultado primario del gobierno central, 2019 y 2020.....	36
I.8	América Latina (18 países): población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008, 2017 y 2019.....	40
I.9	América Latina (18 países): población según estratos de ingresos per cápita, 2019, 2020 y 2021	41
II.1	América Latina y el Caribe (33 países): anuncios de medidas de protección social no contributiva de emergencia, por tipo de medida, 1 de marzo de 2020 a 30 de junio de 2021	50
II.2	América Latina y el Caribe (31 países): personas en hogares receptores de las transferencias monetarias y en especie de emergencia (1 de marzo de 2020 a 30 de junio de 2021) y de los programas de transferencias condicionadas (último año disponible), promedio simple por subregiones	51
II.3	América Latina y el Caribe (31 países): gasto en transferencias de emergencia (monetarias y en especie), marzo a diciembre de 2020-enero a junio de 2021.....	52
II.4	América Latina y el Caribe (30 países): gasto mensual estimado en transferencias de emergencia (monetarias y en especie), marzo de 2020 a junio de 2021.....	53
II.5	América Latina y el Caribe (6 países): destinatarios y desembolsos de los seguros de desempleo y las cuentas de ahorro individual para el desempleo, 2010-2020	54
II.6	América Latina (18 países): pobreza y pobreza extrema, con y sin transferencias monetarias de emergencia, 2019 y 2020	56
II.7	América Latina (20 países): población objetivo a la que están dirigidas las medidas de protección social no contributiva de emergencia, 1 de marzo de 2020 a 30 de abril de 2021	62
II.8	El Caribe (13 países): población objetivo a la que están dirigidas las medidas de protección social no contributiva de emergencia, 1 de marzo de 2020 a 30 de abril de 2021.....	63
IV.A1.1	América Latina y el Caribe (33 países): año de creación de los sistemas de protección civil vigentes en cada país	113
IV.A1.2	América Latina y el Caribe (33 países): tipo de autoridad que coordina el sistema nacional de protección civil.....	114
IV.A1.3	América Latina y el Caribe (33 países): papel de los ministerios o las secretarías de desarrollo social en el sistema nacional de protección civil	115

Recuadros

I.1	El sobreendeudamiento de los estratos de ingreso medio: un factor adicional de vulnerabilidad	37
IV.1	Tipos de desastres.....	90
IV.2	Destrucción de la biodiversidad de los océanos e impulso de la economía azul	93
IV.3	Evaluación y planificación del riesgo de desastres para una recuperación resiliente y sostenible.....	96
IV.4	La sociedad civil como agente de inclusión y protección clave durante las crisis provocadas por desastres.....	103
IV.5	Los sistemas de información para la protección social ante la pandemia de COVID-19.....	104
IV.6	Protección social y servicios ambientales.....	108

Diagramas

I.1	Desigualdad social y desastres	23
IV.1	La protección social en el marco global de las Naciones Unidas frente a los desastres y el cambio climático	89
IV.2	Los desastres y sus impactos.....	92
IV.3	El ciclo del desastre en el tiempo y los recursos.....	95
IV.4	La protección social en un sistema integral de políticas para hacer frente a los desastres.....	98
IV.5	Lógica de la protección social inclusiva y resiliente a los desastres	100
IV.6	De las funciones a los instrumentos de la protección social.....	102



Prólogo

En las últimas décadas se han incrementado la frecuencia y la capacidad destructiva de los desastres, independientemente de su origen o velocidad de desenlace. América Latina y el Caribe es una región altamente expuesta. Nos visitan huracanes devastadores que azotan las islas del Caribe y las costas de Centroamérica y América del Norte, al tiempo que vivimos sequías prolongadas en vastas áreas geográficas del Corredor Seco Centroamericano y el Cono Sur que ponen en jaque los sistemas alimentarios y la provisión segura de agua potable para las comunidades, generando nuevos conflictos por el control de este elemento vital y el acceso a él. Paradójicamente, vemos con mayor frecuencia cómo lluvias torrenciales azotan fuera de temporada zonas que no se encuentran preparadas, causando pérdidas y daños significativos. De esta manera, estos fenómenos se están convirtiendo en un elemento estructural que, cada vez más, exige políticas públicas de gestión del riesgo, en general, y de protección social, en particular.

El cambio climático originado por el ser humano desempeña un papel innegable en gran parte de estos fenómenos. En su informe más reciente, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) alerta de que las tendencias al alza de las temperaturas globales son un hecho y ya no hay posibilidad de retornar a la situación anterior. La última ventana de oportunidad es lograr que dicha alza sea solamente de 1,5 grados centígrados para que a fines de este siglo no se llegue a los peores escenarios de las simulaciones previstas.

Nadie está exento de sufrir los embates de un desastre, y la mejor prueba de ello es la crisis sanitaria, social y económica que ha provocado la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Este desastre de origen biológico ha llevado a los países a tomar medidas de emergencia que han provocado un profundo impacto en las economías nacionales, los mercados laborales y el bienestar general de la población. América Latina y el Caribe ha sido la región más afectada; a octubre de 2021 registraba el 18,5% de los contagios y el 30,3% de las muertes en el mundo, pese a que su población representa solo el 8,4% del total mundial.

Esto ha tenido un impacto desgarrador en las economías latinoamericanas y caribeñas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estimado que en 2020 la caída del PIB fue del 6,8%, mientras que el impacto social puede resumirse en una masiva salida de las mujeres del mercado de trabajo, un aumento de 22 millones de personas en situación de pobreza (hasta un total de 209 millones, el 33,7% de la población de América Latina) y un incremento del coeficiente de Gini del 2,9%. En términos concretos, hoy la región es más desigual, hay una mayor cantidad de personas en situación de pobreza y las mujeres han resultado las principales afectadas por la salida sin retorno del mercado laboral, entre otros motivos, por su dedicación a labores de cuidado no remunerado.

Los impactos sociales de los desastres acrecientan aún más las pérdidas económicas. Por ello, para enfrentar los desastres —ya estén directamente relacionados con el cambio climático o no— se necesita una gobernanza que aplique una gestión del riesgo multisectorial y no restringida a las agencias nacionales de respuesta ante emergencias.

En este contexto de crecientes cambios, la gestión del riesgo de desastres debe incluir la generación de capacidades de respuesta y de adaptabilidad en las diferentes etapas de desenlace de estos fenómenos, con el objetivo de articular las políticas permanentes y de emergencia en los distintos sectores y niveles de gobierno. La gestión del riesgo de desastres requiere también un componente de protección social, de manera complementaria a la adaptación de los procesos productivos y de la infraestructura pública y privada, la protección de los ecosistemas, el ordenamiento territorial y un financiamiento sostenible.

Los Ministerios de Desarrollo Social desempeñan un papel central a la hora de viabilizar la mitigación del riesgo, la contención de los impactos y una recuperación transformadora de las crisis ocasionadas por los desastres. Su ubicación es estratégica para promover la resiliencia social e institucional de los sistemas de protección social y así hacer frente a riesgos presentes y futuros. La promoción de resiliencia social, mediante el fortalecimiento de las capacidades de prevención, adaptación y respuesta —especialmente en el caso de los hogares de mayor vulnerabilidad—, es clave en la consecución de este objetivo. Por su parte, la resiliencia institucional implica fortalecer las capacidades públicas para atender de manera integral y articulada los requerimientos de corto, mediano y largo plazo, así como contar con instituciones fundadas en marcos legales y con modelos de gestión a la altura de una política pública de calidad: efectiva, eficiente, sostenible y transparente.

Así, las funciones de la protección social ante los desastres y el rol institucional de los Ministerios de Desarrollo Social son fundamentales para lograr una recuperación transformadora de la actual crisis provocada por la pandemia de COVID-19 y poder alcanzar una senda del desarrollo sostenible.

En la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe los países aprobaron la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, que contempla una serie de ejes y líneas de acción que implementar para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la región. En lo referente a los desastres, destacan dos líneas de acción claras que sirven de base para el trabajo aquí presentado: por un lado, “fortalecer sistemas de protección social integrales y universales y que, en su diseño y operación y en el de sus políticas y modelos de intervención, consideren transversalmente los enfoques de derechos, de género, étnico y racial, de ciclo de vida, territorial y de discapacidad”; y, por el otro, “contribuir a aumentar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y la resiliencia de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias y desastres, especialmente las que se encuentran en situación de pobreza, teniendo en cuenta, además, la mayor vulnerabilidad y limitada capacidad de respuesta de la población infantil, las mujeres, las personas mayores y la población con discapacidad a las secuelas negativas durante y después de estas crisis”. El presente documento, además, hace especial hincapié en la función que corresponde a los Ministerios y Secretarías de Desarrollo Social y entidades equivalentes.

La pandemia de COVID-19 ha hecho que dichos planteamientos sean hoy aún más pertinentes. De este modo, la crisis provocada brinda la posibilidad de dar un renovado impulso al avance y la transformación de nuestra realidad en pos del desarrollo sostenible. Los análisis y planteamientos de este documento de posición son una invitación a los Gobiernos de la región a adoptar las reformas institucionales requeridas para establecer sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, de manera articulada con los sistemas de gestión de desastres, a fin de contar con políticas adecuadas de preparación para futuros eventos extremos y apoyar una recuperación rápida, duradera y sostenible.

Más allá de los desafíos técnicos y organizacionales que suponen las propuestas aquí presentadas, estas llaman también a asumir, con voluntad política, decisiones que permitan avanzar en espacios de inclusión y cohesión social, hacia nuevos pactos sociales y fiscales que posibiliten estos avances y apoyen una mejor democracia en la región, con participación e igualdad.

Nuestra sociedad está traspasando los límites planetarios. La crisis actual es un llamado de atención de nuestro planeta y un llamado a la acción de nuestras políticas, para una recuperación transformadora que sitúe la igualdad en el centro y avance hacia un desarrollo sostenible, sin dejar a nadie atrás.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)



Introducción

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha provocado un impacto sin precedentes en América Latina y el Caribe. Lo que comenzó como una crisis sanitaria se ha transformado en la peor crisis económica y social de los últimos 100 años, y ha dejado en evidencia las graves brechas estructurales del modelo de desarrollo de la región. Esta catástrofe sanitaria ha repercutido en ámbitos tan variados como la producción, el crecimiento económico, el trabajo, el transporte, la educación, la vivienda y la salud mental. Se trata de una crisis que abarca a todo el mundo y cuyas consecuencias han llegado para quedarse, con el desafío de tener que aprender a convivir con ellas y prepararnos para eventuales nuevas epidemias en los próximos años. No obstante, también ha generado oportunidades para salir fortalecidos en materia de cohesión social, mediante la conformación de nuevos pactos sociales y fiscales que permitan dar un gran impulso para la sostenibilidad y avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo en línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2020a).

A octubre de 2021 se cuentan entre los impactos del COVID-19 en la región cerca de 43 millones de personas contagiadas; 1,4 millones de muertes acumuladas (OMS, 2021); una contracción del 6,8% del producto interno bruto (PIB) en 2020; un crecimiento de la tasa de desocupación de 3,4 puntos porcentuales; un incremento de 3,2 puntos porcentuales en la proporción de la población en situación de pobreza; el aumento de la inseguridad alimentaria; la pérdida de procesos educativos, y la deserción escolar (CEPAL, 2020a y 2021). La crisis ha puesto de manifiesto las características que presenta la matriz de la desigualdad en la región y ha exacerbado las diferencias en materia de ingresos, ejercicio de derechos y bienestar en nuestros países (CEPAL, 2020a).

Así, la pandemia ha revelado con mayor claridad las fracturas existentes en las sociedades de América Latina y el Caribe y la vulnerabilidad de la mayor parte de su población. La respuesta a la crisis debe corregir estas fracturas y promover sociedades más igualitarias y resilientes. La magnitud y la profundidad de los desafíos requieren mayores esfuerzos para avanzar en una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad.

La crisis del COVID-19 ha evidenciado, además, las debilidades e insuficiencias de los sistemas de protección social en la región, caracterizados por el acceso desigual y la segmentación de las prestaciones, con baja cobertura del componente contributivo (en 2019, solo el 47,2% de las personas ocupadas estaban afiliadas o cotizaban a un sistema de pensiones) y limitaciones al componente no contributivo, que se centra principalmente en la mitigación de la pobreza extrema (en 2019, la cobertura de las transferencias condicionadas fue de un 18,5% de la población de la región) (CEPAL, 2021a). Así, la pandemia representa una oportunidad para impulsar una nueva generación de políticas de protección social que respondan a los desafíos —tanto existentes como emergentes— que enfrentan nuestras sociedades en materia de bienestar y derechos sociales.

Este desastre de origen biológico surgió en un momento de importantes cambios: algunos de alcance mundial, como el cambio climático y la revolución tecnológica, y otros de carácter regional o subregional, como las migraciones y las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional (CEPAL, 2019). De esta manera, se han acelerado importantes procesos en materia de desarrollo y uso de tecnologías, ampliando las posibilidades del comercio digital, el teletrabajo, la teleeducación y la telemedicina o, por otro lado, la producción de vacunas y nuevas herramientas para la política pública y la gestión de la protección social (CEPAL, 2020a). En el ámbito de la migración se han producido ajustes mixtos: en algunos casos esta ha disminuido o ha habido una tendencia al retorno, pero en otros se ha mantenido o recrudecido, como es el caso de la nueva ola migratoria de niños, niñas y adolescentes no acompañados observada durante 2021 y el aumento de las solicitudes de asilo en México (CEPAL, 2020b). Otros procesos, como el cambio climático y sus consecuencias, han visto cómo su notoriedad pública resultaba parcialmente opacada por la emergencia de la pandemia, pero no por ello se han detenido o reducido, sino que su incidencia ha aumentado y han continuado intensificando los desastres con efectos en los ecosistemas y en la biodiversidad (Weiskopf y otros, 2020).

América Latina y el Caribe, al igual que otras regiones del mundo, ha experimentado un aumento sostenido de la frecuencia de desastres, ya sean de origen hidrológico, meteorológico, geofísico, climatológico o biológico (CEPAL, 2014; Bello, Bustamante y Pizarro, 2020). Es más, en algunos casos el incremento de su frecuencia e intensidad ha provocado crisis sociales, económicas y medioambientales prolongadas, que atentan contra la posibilidad de recuperación y la viabilidad de avanzar en la senda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (CEPAL, 2020a).

Es particularmente preocupante la situación de crisis permanente que vive hoy el Caribe, integrado mayormente por pequeños Estados insulares en desarrollo, donde los recurrentes impactos de huracanes,

la contaminación de sus aguas, la sequía y las erupciones volcánicas, junto con su elevado endeudamiento, tienen consecuencias significativas en la infraestructura y la calidad de vida. A los particulares desafíos de esta subregión, relacionados con su vulnerabilidad y exposición a los efectos del cambio climático y el aumento del nivel del mar, se suma que la mayoría de las economías del Caribe son frágiles, dependen altamente del turismo y los servicios conexos. Como resultado, hay una significativa exposición al riesgo que afecta el crecimiento económico y las oportunidades de empleo, como pudo verse durante la pandemia.

Según la información contenida en la base de datos internacional sobre desastres The International Disaster Database (EM-DAT) recopilada por el Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), entre 1960 y 2020 ocurrieron aproximadamente 3.570 desastres en América Latina y el Caribe. Se estima que en ellos fallecieron alrededor de 573.000 personas y 321 millones de personas resultaron afectadas. En el mismo período, se han estimado unos daños económicos de casi 328.000 millones de dólares (CRED, 2021, citado en Cecchini, Holz y Robles, 2021). Por ejemplo, según estimaciones específicas de algunos de estos fenómenos el impacto económico en Guatemala debido al paso de los huracanes Eta y Iota sería equivalente al 0,95% del PIB de 2019 (Bello y Peralta, 2021).

El Caribe está particularmente expuesto a amenazas relacionadas con el cambio climático o inducidas por este, y los desastres impactan de forma significativa en las economías nacionales. En el período 2000-2019, nueve de los diez países o territorios del mundo que mayores impactos sufrieron en términos macroeconómicos pertenecían a la subregión caribeña. Un solo fenómeno puede provocar daños y pérdidas que implican el descarrilamiento completo de la trayectoria económica de un país, como fue el caso del huracán María en Dominica en 2017, con un impacto equivalente al 226% del PIB (UNDRR/CRED, 2019). La situación en Haití es particularmente preocupante debido a la recurrencia y la diversidad de los desastres, que presentan desafíos insitucionales importantes y constituyen un llamamiento a la acción en la región.

Estos eventos generadores de desastres y crisis agudizan las desigualdades, pues los hogares de menores recursos tienen una mayor vulnerabilidad (al estar más expuestos a riesgos y tener una menor capacidad autónoma de protección frente a sus impactos y de recuperación de los activos), lo que contrasta con el hecho de que son los que menos contribuyen a las emisiones de gases de efecto invernadero. En estos grupos se incluyen quienes viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema (un 33,7% en 2020), pero también los sectores de ingresos bajos no pobres (un 26,6% en 2020) y de ingresos medios (un 41,2% en 2020), con una capacidad limitada para hacer frente a desastres de gran magnitud y sin acceso a sistemas de protección social. La pandemia de COVID-19 ha resaltado esta situación de manera particularmente clara en la región: ante la proporción de la población que ha requerido apoyo por parte de los gobiernos, y a pesar de las políticas de emergencia implementadas, el impacto de las restricciones de movilidad en materia económica y laboral ha llevado a 21 millones de personas a caer en la pobreza (CEPAL, 2021b) y ha acrecentado la vulnerabilidad de los sectores medios, limitando su capacidad para recuperarse de manera sostenible.

La creciente recurrencia e intensidad de los desastres y la multidimensionalidad de sus impactos en la región han agudizado la necesidad de avanzar, no sin dificultades, hacia un enfoque integral que no solo haga frente a los desastres, sino que también destaque el papel de la prevención. Para ello, en las últimas dos décadas se han elaborado propuestas que han puesto sobre la mesa la importancia de los sistemas de protección social para enfrentar las emergencias ocasionadas por los desastres. Así, han surgido enfoques como la gestión del riesgo de desastres, la protección social reactiva (o responsiva) a las emergencias (OPM, 2015; Beazley, Solórzano y Barca, 2019) o la protección social adaptativa (Davies y otros, 2009; Bowen y otros, 2020), que han adoptado diversas formas en la política pública y la cooperación internacional. Los impactos sociales generados por los desastres muestran que en este ámbito queda un importante camino por recorrer en la región, y que la propia crisis del COVID-19 puede constituir una oportunidad para hacer un giro sustantivo que vincule la protección con un enfoque de recuperación transformadora, que no solo contenga y mitigue los impactos, sino que también fortalezca a la población para tomar parte en los nuevos desafíos y oportunidades, con doble inclusión (laboral y social), como requiere el desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 tiene hoy más vigencia que nunca. Frente a los profundos impactos de la crisis, habrá que redoblar los esfuerzos para alcanzar los ODS y enfrentar la desigualdad, que representa una de las principales

barreras para su consecución en la región. El aumento de la desigualdad ha sido uno de los principales factores tras las crecientes tensiones sociales y políticas que se han registrado en el último tiempo.

Actualmente, la región se encuentra en un momento crítico y de gran incertidumbre; está sufriendo importantes y recurrentes impactos de desastres y las crisis provocadas por ellos, pero a la vez existe una creciente convicción de la relevancia de hacerles frente de manera sostenible y colaborativa, lo que posibilita pensar en desarrollar avances significativos en materia de protección social y gestión de desastres que permitan fortalecer una doble resiliencia.

Como se destaca en el presente documento, para lograr una recuperación transformadora con igualdad que encare el desafío aprovechando las oportunidades se requerirán decisiones de política pública en materia de protección social que permitan asegurar ingresos para alcanzar niveles básicos de bienestar, con seguridad alimentaria y nutricional y acceso a educación y salud para toda la población. Asimismo, será necesario garantizar el acceso a servicios básicos de calidad (agua, saneamiento, electricidad e Internet) y contar con propuestas innovadoras en materia de inversión para universalizar los cuidados y la vivienda digna, con inclusión social y trabajo decente. Todas estas iniciativas, de tratarse de manera integral como aquí se propone, permiten avanzar en la consecución de la dimensión social de la Agenda 2030 y producen importantes sinergias con el crecimiento económico y el cuidado del medioambiente. Para ello es preciso que la región continúe los esfuerzos hacia una institucionalidad social robusta, un financiamiento sostenible, la integración regional y el multilateralismo.

El trabajo analítico y las deliberaciones y acuerdos que los países han desarrollado en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe la han posicionado como un espacio clave para dar este salto. Asimismo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo aprobada en la Tercera Reunión de la Conferencia en la Ciudad de México en 2019 ofrece un marco propicio para alcanzar pactos sociales y fiscales que posibiliten caminar hacia Estados de bienestar con sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, en los que la prevención, contención y mitigación del impacto de los desastres ocupe un lugar central, sumado a un enfoque de recuperación transformadora, alineándose así con el objetivo de fortalecer una política pública que permita avanzar en la dimensión social de los ODS.

Entre las líneas de acción del eje 1 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se incluye “Contribuir a aumentar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y la resiliencia de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias y desastres, especialmente las que se encuentran en situación de pobreza, teniendo en cuenta, además, la mayor vulnerabilidad y limitada capacidad de respuesta de la población infantil, las mujeres, las personas mayores y la población con discapacidad a las secuelas negativas durante y después de estas crisis” (CEPAL, 2020c).

En el presente documento se procura ahondar en estos aspectos, y se discuten diversas alternativas para implementar algunas de las líneas de acción de la Agenda Regional asociadas al rol que ha de cumplir la protección social para hacer frente a los desastres, con un enfoque orientado hacia una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. En el primer capítulo se presenta un análisis sobre la matriz de la desigualdad social y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo en el contexto de la pandemia de COVID-19, los nuevos datos empíricos surgidos sobre la vulnerabilidad de la población y la forma en que los distintos ejes de la desigualdad han influido en los efectos directos e indirectos de la pandemia en la región, con una mirada especial hacia la situación de los estratos de ingresos medianos.

En el segundo capítulo se presenta una visión de conjunto de las respuestas de los Gobiernos de la región ante la pandemia y cómo han gestionado sus sistemas de protección social para hacer frente a una emergencia que se ha transformado en una crisis prolongada. Se destacan así los desafíos acometidos, las innovaciones generadas y los aprendizajes surgidos en estos últimos dos años, para terminar con un conjunto de conclusiones y recomendaciones en el ámbito de la protección social no contributiva.

En el tercer capítulo se muestra un panorama de la situación de crisis que vive el Caribe con relación a los desastres. En este marco, se destacan vulnerabilidades propias de esta subregión marcada por los huracanes, las sequías y las erupciones volcánicas y terremotos, además de una situación fiscal compleja debido a su endeudamiento. A ello se contraponen el espacio que han tomado la política pública, la institucionalidad desarrollada en los países y la cooperación regional para enfrentar dichas vulnerabilidades.

En el cuarto capítulo se plantea una discusión conceptual sobre los diversos tipos de desastres, las características de su evolución e impactos y los desafíos o requerimientos que estos imponen a la política pública, en general, y a la protección social, en particular. Posteriormente, se complementa con una propuesta de enfoque para la consideración de los desastres en los sistemas de protección social que contenga los principios de universalidad, integralidad, sostenibilidad, doble resiliencia y recuperación transformadora. Esto se vincula, a su vez, con las oportunidades y desafíos que se han de enfrentar para dar un gran impulso para la sostenibilidad en la dimensión social.

El quinto y último capítulo se enfoca en las propuestas para avanzar en materia de protección social y desastres y propiciar la inclusión, la igualdad y la sostenibilidad, a partir de las líneas de acción de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020c) y destacando acciones específicas que puedan implementarse o promoverse desde los Ministerios y Secretarías de Desarrollo Social para prevenir y mitigar el daño de los desastres y ampliar la resiliencia institucional y de la población, con el objetivo de lograr una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Se cierra el capítulo destacando la oportunidad que ofrece la crisis para avanzar hacia nuevos contratos sociales y nuevos pactos fiscales que permitan concretar la sostenibilidad financiera de la protección social y construir un Estado de bienestar con sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y doblemente resilientes ante los desastres.

Bibliografía

- Beazley, R., A. Solórzano y V. Barca (2019), *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: principales hallazgos y recomendaciones*, Oxford, Oxford Policy Management (OPM)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Bello, O. y L. Peralta (coords.) (2021), *Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala* (LC/TS.2021/21), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bello, O., A. Bustamante y P. Pizarro (2020), "Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bowen, T. y otros (2020), *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*, International Development in Focus, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cecchini, S., R. Holz y C. Robles (2021), "Los sistemas de protección social ante desastres", *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. Caja de herramientas*, Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021b), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe: crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- (2020b), "Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible", *Informes COVID-19*, Santiago, noviembre.
- (2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- (2014), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago.
- CRED (Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres) (2021), Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] www.emdat.be.
- Davies, M. y otros (2009), "Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection: complementary roles in agriculture and rural growth?", *IDS Working Paper*, N° 320, Brighton, Institute of Development Studies, Universidad de Sussex.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2021), "WHO Corona Virus Dashboard" [en línea] <https://covid19.who.int/table>.
- OPM (Oxford Policy Management) (2015), "Working paper 1: conceptualising shock-responsive social protection", *Shock-Responsive Social Protection Systems Research*, Oxford.
- UNDRR/CRED (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres/Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres) (2019), *El costo humano de los desastres: una mirada a los últimos 20 años 2000-2019*, Ginebra.
- Weiskopf, S. y otros (2020), "Climate change effects on biodiversity, ecosystems, ecosystem services, and natural resource management in the United States", *Science of the Total Environment*, vol. 733, N° 1, septiembre.



CAPÍTULO

I

La pandemia de COVID-19 y sus secuelas: un desastre sanitario a la luz de la matriz de la desigualdad social y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo

Introducción

- A. La pandemia y otros desastres a la luz de la matriz de la desigualdad social
- B. Efectos sociales directos e indirectos de la pandemia
- C. Los estratos de ingresos medios: una población (inicialmente) no pobre, pero muy vulnerable a la pobreza ante una crisis prolongada
- D. Reflexiones finales

Bibliografía

Introducción

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) irrumpió en 2020 como un hecho de alcance mundial que casi simultáneamente trastocó la salud, la economía, el bienestar, la convivencia y la sensación de seguridad de todas las sociedades. Con la incertidumbre como denominador común, se abrió una etapa de crisis en múltiples frentes, comenzando por el sanitario, con sucesivos intentos de contener los brotes de contagios y tratar los casos más graves con una infraestructura médica forzada a una adaptación rápida y tratamientos que se iban probando en tiempo real. Las medidas de confinamiento paralizaron la actividad económica y se tradujeron en pérdidas masivas de empleos y crecientes niveles de pobreza, mientras que la suspensión de actividades presenciales en centros de cuidado, escuelas y universidades obligó a los sistemas educativos a experimentar con modalidades de educación a distancia, con niveles de cobertura variables y una conectividad desigual en la población. Esta fase de emergencia cedía así a una etapa de crisis prolongada, al ritmo de una impredecible evolución de una o varias olas de contagios, incluso cuando ya había comenzado la etapa de vacunación, a inicios de 2021.

La crisis sanitaria y sus secuelas dejaron en evidencia las grandes vulnerabilidades y desigualdades que ya existían en los países de América Latina y el Caribe. En primer lugar, aunque todas las personas están expuestas a la enfermedad y sus consecuencias, la posibilidad de cumplir con las medidas de confinamiento, el grado de exposición y el acceso efectivo a servicios de salud han sido sumamente desiguales, en función de diversos factores estructurantes de lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha llamado la matriz de la desigualdad social. Por lo general, estos factores condicionan el acceso al bienestar y el ejercicio de derechos, así como el nivel de exposición a diversos riesgos (CEPAL, 2016a). Al comienzo, por ejemplo, la edad se identificó como un factor central de riesgo frente a la pandemia, con las personas mayores como las más vulnerables a sufrir complicaciones y morir a causa de la enfermedad. Con la prolongación de la pandemia se han sumado otros grupos etarios que también enfrentan estas dificultades. Asimismo, en contextos de cobertura desigual de la salud pública, la ubicación en el territorio, por ejemplo, ha resultado determinante en esta crisis sanitaria para el acceso a diagnósticos y tratamientos de manera oportuna. Ante vacíos de cobertura o la saturación de los servicios públicos, nuevamente se presentan las diferencias de acceso según el nivel socioeconómico. Incluso la capacidad efectiva de cumplir con las medidas de aislamiento y cuarentena ha sido sumamente desigual. En el caso de las numerosas actividades laborales y productivas del sector informal, de las que dependen amplios sectores de la población, la suspensión de las labores equivalía a renunciar a la subsistencia, con lo que se impuso un difícil dilema entre exponerse al contagio y asegurar un sustento. Sumado al aumento de las desigualdades en los países, la pandemia también ha evidenciado la desigualdad entre ellos, en especial en lo que respecta al acceso y la capacidad de adquirir vacunas, tratamientos e insumos médicos.

Con todas sus especificidades y la magnitud de sus consecuencias negativas, esta pandemia no debe mirarse como un hecho aislado. Si bien es único en sus características, este desastre de origen biológico se suma a la gama de eventos catastróficos a los que la región está expuesta y cuya ocurrencia va en aumento debido, entre otros factores, al cambio climático, la degradación medioambiental y la pérdida de biodiversidad. Los desastres son consecuencia de fenómenos naturales desencadenantes de procesos que provocan daños físicos y pérdidas de vidas humanas y de capital, al tiempo que alteran la vida de comunidades y personas, y la actividad económica de los territorios afectados (CEPAL, 2014). Como se verá en el capítulo IV, el carácter catastrófico no deriva de la ocurrencia de tales fenómenos naturales *per se*, sino de la vulnerabilidad de las sociedades frente a sus impactos. Al igual que en el caso de la pandemia, la exposición y los riesgos que conllevan los diversos tipos de desastres, así como las capacidades para enfrentarlos, son muy desiguales en las sociedades y entre un país y otro de la región. Por ello, las afectaciones en términos de bienestar y goce de derechos también varían considerablemente, siguiendo patrones de exclusión y discriminación que caracterizan la desigualdad social en la región, con efectos heterogéneos en dimensiones sociales, territoriales, económicas y sectoriales.

A continuación, en la sección I.A se abordan con mayor detalle los desastres a la luz del marco analítico de la matriz de la desigualdad social, considerando los nudos críticos del desarrollo social inclusivo que la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo identifica como base para sus ejes y medidas de política, y poniendo el énfasis en la forma en que estos desastres agudizan los desafíos. En la sección I.B se ilustran, con datos seleccionados, los impactos de la pandemia más reciente sobre diversos ámbitos del bienestar (como la salud, el empleo, la pobreza y la desigualdad), relevando algunas afectaciones particulares de ciertos grupos de población. En la sección I.C se exploran los efectos de la pandemia sobre los estratos de ingresos medios, mostrando su considerable vulnerabilidad a la pobreza ante una crisis prolongada y, en algunos países, un elevado endeudamiento.

A. La pandemia y otros desastres a la luz de la matriz de la desigualdad social

1. La matriz de la desigualdad social: un marco para el análisis de los impactos de la pandemia

La desigualdad es, a la vez, un rasgo negativo que ha sido compartido históricamente por las sociedades latinoamericanas y caribeñas, y un motivo de preocupación y malestar para las personas; un fenómeno estructural de larga data y un obstáculo central para el ejercicio de derechos y el desarrollo social inclusivo. Analizarla supone tomar en cuenta los múltiples ámbitos de derechos y del bienestar en los que se manifiesta, así como los diversos determinantes que la perpetúan, desde los rasgos de la estructura productiva, hasta su raigambre cultural en el imaginario de las personas, tanto a nivel de las relaciones sociales como de las prácticas institucionalizadas que generan dinámicas de discriminación y exclusión (CEPAL, 2016a). La desigualdad es pasado y presente. Si bien el origen colonial determinó un punto de partida de gran desigualdad (sociedades estamentales sumamente jerarquizadas a nivel social, económico y racial) en la conformación de las sociedades latinoamericanas modernas, diversos factores estructurales posteriores han contribuido a perpetuarla. En ello ha tenido un papel central la cultura del privilegio: la tendencia a naturalizar desigualdades colosales como parte de un *statu quo*, tanto por quienes padecen una situación de desventaja, como por quienes, al contrario, gozan de una posición ventajosa.

El otro factor concomitante es la estructura productiva heterogénea que históricamente ha caracterizado a los países de la región. La matriz de la desigualdad social se asienta sobre una matriz productiva altamente segmentada y poco diversificada en la que la mayoría de los empleos y recursos productivos dependen de actividades de baja productividad, al tiempo que los sectores de alta productividad suelen estar vinculados a una cultura del privilegio (CEPAL, 2016b y 2017). Al mismo tiempo, la desigualdad en todas sus manifestaciones no solo afecta al componente social del desarrollo, sino que también es un freno respecto de las dimensiones económica y medioambiental, por lo que supone un obstáculo para el desarrollo sostenible en su conjunto (CEPAL, 2018). Más aún, hay un “consenso creciente respecto de que la desigualdad es enemiga de la productividad, del aprendizaje y de la innovación” (CEPAL, 2020a, pág. 14).

Si bien la heterogeneidad estructural es un lastre de largo aliento, la CEPAL ha señalado la centralidad de tres crisis simultáneas que se han dado en los últimos años: la del bajo crecimiento y la inestabilidad, la de la desigualdad y la ambiental. Todas ellas generan grandes tensiones internas y externas, y despiertan la necesidad de adoptar un modelo de desarrollo menos desigual y más sostenible (CEPAL, 2020a). Desde la óptica de la periferia latinoamericana y caribeña, estas tres crisis tienen su correlato en las del propio sistema internacional: “la del bajo crecimiento de una economía global que reproduce asimetrías tecnológicas y productivas, que obliga a las economías deficitarias a ajustarse mediante menores tasas de crecimiento; la de la desigualdad en estructuras económicas que no generan empleos formales de más alta productividad y donde predomina la concentración del poder político y económico, y la de la destrucción del ambiente en economías que dependen de las exportaciones de recursos naturales para sostener el crecimiento y sus patrones imitativos

de consumo” (CEPAL, 2020a, pág. 22). La doble causalidad entre igualdad y crecimiento se destaca en este análisis: “el rezago tecnológico y productivo alimenta la desigualdad porque limita el crecimiento y la creación de empleos de mayor productividad; pero la desigualdad a su vez limita el crecimiento porque construye barreras (económicas y políticas) a la difusión de tecnología al conjunto del tejido productivo” (CEPAL, 2020a, pág. 21).

Como se señaló en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016a), los principales ejes que estructuran y reproducen la matriz de la desigualdad social en la región son el nivel socioeconómico, el género, la adscripción étnica y racial, el territorio y la edad, desde el punto de vista de las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas¹. Otros factores importantes son la situación migratoria, la situación de discapacidad y la orientación sexual e identidad de género. Estos factores se entrecruzan y potencian entre sí de manera interseccional, generando grandes brechas en ámbitos como el acceso a ingresos, al trabajo remunerado, la protección social y los cuidados, la educación, la salud y los servicios básicos. Estas brechas también se manifiestan en otros ámbitos, como el goce de una vida libre de violencia o inseguridad, la distribución del tiempo, la participación política y el acceso a la toma de decisiones, o el derecho a gozar de un medio ambiente sano (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1

América Latina y el Caribe: matriz de la desigualdad social. componentes y referentes conceptuales

Planteamientos teóricos	Matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de bienestar y derechos en que inciden
<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidad estructural (matriz productiva desigualadora y no sostenible) • Cultura del privilegio • Concepto de igualdad <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos) - Igualdad de derechos - Igualdad de capacidades • Autonomía y reconocimiento recíproco 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel socioeconómico • Género • Raza y etnia • Edad • Territorio <p>Otros factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situación de discapacidad • Situación migratoria • Orientación sexual e identidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Trabajo y empleo • Protección social y cuidados • Educación • Salud y nutrición • Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnologías de la información y las comunicaciones) • Seguridad ciudadana y vida libre de violencia • Distribución del tiempo • Participación y toma de decisiones • Medio ambiente sano

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Construir un nuevo futuro: una recuperación Transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020; *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018; *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago, 2016; *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, 2016; *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago, 2014; *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3), Santiago, 2012, y *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, 2010.

En ese contexto, el cuidado, la educación, la salud y la protección social deben verse como derechos humanos y como inversión, y las políticas sociales como “parte de la realización de los derechos, la expansión del bienestar y la construcción de las capacidades requeridas para integrar al conjunto de los actores al empleo formal de más alta productividad y a la innovación, acelerando el progreso técnico” (CEPAL, 2020a, pág. 20), de una manera integral y no como meras medidas paliativas.

Junto con la cultura del privilegio y las implicancias de la estructura productiva, el énfasis en el goce efectivo de derechos conlleva la centralidad no solamente de la desigualdad de capacidades y de las oportunidades que encuentran las personas, sino también de las desigualdades en los resultados de los procesos sociales y económicos (Atkinson, 2015). Esto lleva a atender y disminuir las desigualdades tanto en las capacidades como en los medios a disposición de las personas (ingresos, recursos y activos generadores de ingresos y

¹ Los ejes estructurantes de la desigualdad social responden a dinámicas estructurales de exclusión y discriminación social. Esos procesos de exclusión y discriminación se suman e incluso se potencian entre sí, y se traducen en grandes brechas de bienestar y de ejercicio de derechos. Por ejemplo, la probabilidad de vivir en situación de pobreza es mucho mayor en el caso de una niña indígena proveniente de una familia dedicada a la agricultura y habitante de una zona rural, que en el de un varón no indígena o afrodescendiente de 35 años, empleado en el sector de servicios y habitante de una ciudad capital de cualquier país de la región.

patrimonio, entre otros). Este énfasis en la igualdad de derechos, medios y capacidades se complementa con el carácter subjetivo del bienestar, en especial, la medida en que las personas son y se sienten tratadas, y poseen un espacio de autonomía para el ejercicio de su libertad, sus derechos y la definición de su identidad.

Para reducir la desigualdad, las políticas de desarrollo social inclusivo deben orientarse a superar las brechas de acceso a derechos generadas por las desigualdades sociales en la región, considerando los ejes que la estructuran y reproducen. El desafío de la política social es, entonces, reducir la desigualdad, elevar el bienestar y apoyar la construcción de capacidades, como parte de un enfoque sistémico para cerrar las tres brechas de bajo crecimiento e inestabilidad, alta desigualdad y degradación ambiental, y avanzar así en la idea del gran impulso para la sostenibilidad (CEPAL, 2020a). Esto resulta aún más acuciante hoy, en tiempos de pandemia y de crisis prolongada.

2. Desastres, pobreza y la matriz de la desigualdad social en la región

La recurrencia de desastres y sus impactos pueden constituir una de las barreras para superar la pobreza y reducir la desigualdad. Esos impactos varían en función del nivel de exposición y la vulnerabilidad de las personas y los asentamientos humanos. Asimismo, la misma ocurrencia de los desastres amplía las brechas que ya existían.

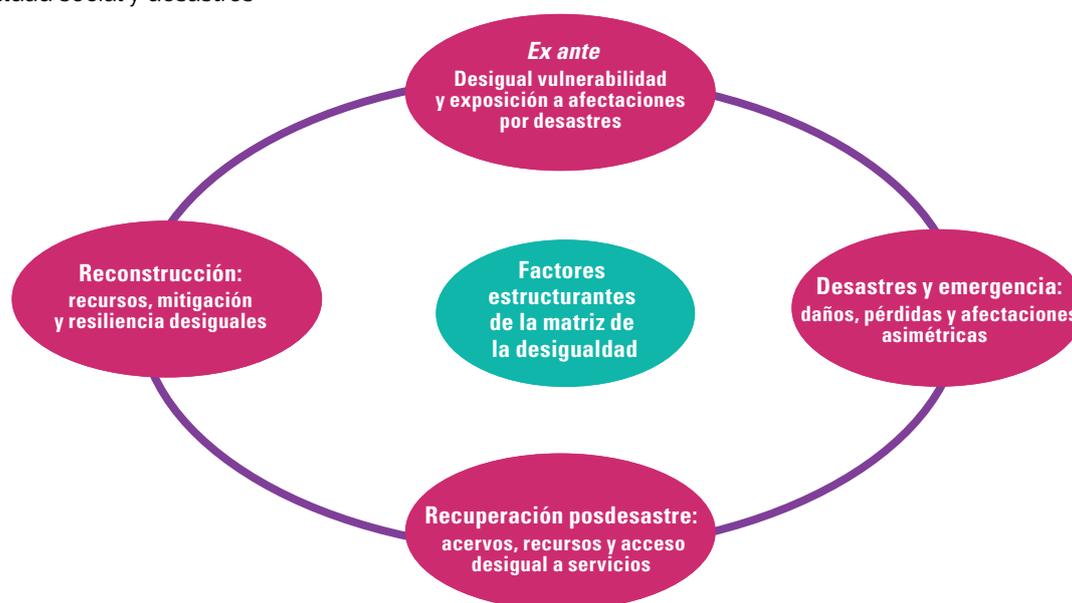
Toda persona o comunidad está expuesta a una serie de riesgos cotidianos no relacionados con los desastres, sino con otros factores estructurales que se manifiestan *ex ante* (por ejemplo, a cierto grado de inseguridad alimentaria, al riesgo de padecer determinadas enfermedades o de sufrir choques debido a las variaciones del ciclo económico y político). También está el riesgo, más o menos elevado, de enfrentar afectaciones relacionadas con la ocurrencia de desastres. La frecuencia y magnitud de estos eventos varía según las características específicas de cada territorio, pero la vulnerabilidad ante sus efectos también se vincula al nivel de exposición y a los recursos de los que disponen las personas o las comunidades para hacerles frente (UNDRR, 2021). En nuestras sociedades, el riesgo también está distribuido de manera desigual, como los efectos e impactos de los desastres. Como se describe en el capítulo IV, sin una adecuada prevención, capacidad de respuesta inmediata y resiliencia ante desastres, la exposición continua a estos eventos puede traducirse en un círculo vicioso de pobreza y desigualdad, ineficiencia en el uso de los recursos e incremento de los impactos.

Al ocurrir un desastre, este provoca, entre las afectaciones inmediatas, mayor mortalidad y problemas de salud (heridas, enfermedades y otros), daños a la vivienda y a lo que se encuentra en su interior (acervos de alimentos, instrumentos de trabajo, mercancía, ahorros y haberes personales), a la infraestructura local, a los cultivos y el ganado, a los comercios y talleres. Este primer choque genera daños inmediatos en los ingresos, la salud, los activos y el patrimonio de las personas, lo que hunde aún más en la pobreza a quienes ya padecían esa condición y puede precipitar a otros a una situación de pobreza, en ambos casos por un período más o menos largo, en función de las capacidades, los recursos propios y los apoyos externos para la rehabilitación y la reconstrucción.

En ausencia de capacidades propias e institucionales suficientes para prevenir la exposición a los riesgos, mitigarlos y enfrentarlos, los desastres alimentan una espiral descendente de bienestar y privaciones, limitando notoriamente las posibilidades de mejorar las condiciones de vida en el mediano y largo plazo, y de superar la pobreza y la desigualdad.

Los desastres afectan de manera desproporcionada a las personas según los patrones de desigualdad vigentes y, de esa forma, amplían las brechas. Los factores que subyacen al riesgo derivan de procesos como la gestión y la planificación deficientes del desarrollo urbano, rural y regional, la degradación ambiental, la pobreza, el cambio climático y la débil gobernanza, así como de la manera asimétrica en que estos factores afectan a las personas. De esta forma, un vínculo central entre desastres y desigualdad se relaciona con la distribución social, económica y territorial desigual del riesgo y la exposición ante los efectos de los desastres, y las capacidades posteriores de superarlos y prevenirlos mediante una mayor resiliencia, es decir, mediante una reducción del riesgo y del nivel de exposición a posibles desastres futuros (UNDRR, 2015) (véase el diagrama I.1). Estos vínculos se plantean con mayor detalle en el capítulo IV.

Diagrama I.1
Desigualdad social y desastres



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

3. La crisis sanitaria y otros desastres agudizan los nudos críticos del desarrollo social inclusivo

Para responder desde una perspectiva integral a las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en que la dimensión social está profundamente imbricada, la CEPAL destaca algunos de los elementos clave que obstaculizan de manera persistente el mejoramiento de las condiciones de bienestar y las garantías de inclusión en los diversos ámbitos del desarrollo social, para que nadie se quede atrás. En paralelo a las múltiples expresiones de la matriz de la desigualdad social, hay siete nudos críticos que directamente obstaculizan el logro del desarrollo social inclusivo, están interrelacionados y deben ser enfrentados de manera conjunta por las políticas sociales. Además, hay un conjunto de cinco nudos emergentes, es decir, grandes desafíos que indirectamente condicionan el logro de mejores resultados para el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2019a) (véase el cuadro I.2). En conjunto, el análisis de estos nudos críticos contribuyó a la definición de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo.

Cuadro I.2
Nudos críticos y emergentes del desarrollo social inclusivo

Nudos críticos
1. La persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza
2. Las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes, y la cultura del privilegio
3. Las brechas en el desarrollo de capacidades humanas —educación, salud y nutrición— y de acceso a los servicios básicos
4. Los déficits de trabajo decente y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo
5. Un acceso aún parcial y desigual a la protección social
6. Una institucionalidad social en construcción
7. Un nivel de inversión social insuficiente
Nudos emergentes
1. Las diversas formas de violencia
2. Los desastres y el cambio climático
3. Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional
4. Las migraciones en la encrucijada del desarrollo social inclusivo
5. Los cambios tecnológicos y las capacidades

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago, 2019.

Si antes de la crisis actual estos nudos críticos ya incrementaban la vulnerabilidad de la población y distanciaban aún más a la región del logro de la Agenda 2030, la pandemia los agudizó y puso de relieve la magnitud de su impacto negativo en el bienestar y el desarrollo. También siguen siendo una guía para el diseño y la orientación de las políticas públicas. Lo primero a señalar es que los desastres —como el que gatilló la actual crisis mundial provocada por la pandemia— conforman uno de los nudos críticos identificados por la CEPAL. Como se verá más adelante, sus efectos están profundizando varios de estos nudos críticos (pobreza, desigualdad, brechas de capacidades y déficits de trabajo decente). Al mismo tiempo, varios de estos nudos confirman su relevancia precisamente porque limitan la capacidad de las políticas para responder a la crisis, como en el caso del acceso desigual y parcial a la protección social, la débil institucionalidad social y la insuficiencia de la inversión social.

Entre los nudos emergentes, la pandemia y los desastres aparecen en primer plano por su recurrente efecto desestabilizador y destructor de bienestar. En algunos casos, hay nudos emergentes que se agudizan, como ocurre con la violencia de género y hacia niñas, niños y adolescentes, o bien la vulnerabilidad aún mayor que sufren los migrantes, en especial quienes se encuentran en situación irregular. En otros casos, se entrelazan con los efectos de la pandemia para la profundización de brechas sociales, como ocurre con las nuevas tecnologías y el desigual acceso a ellas por parte de estudiantes de los distintos estratos sociales, o bien las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional para configurar en cada país algunos de los grupos de población más vulnerables a los contagios con sintomatologías y secuelas graves.

En las secciones I.B y I.C se abordan los efectos de la actual pandemia y se muestra cómo esta situación efectivamente está ejerciendo tensión sobre ciertas dimensiones específicas del bienestar y los derechos, a la vez que afecta asimétricamente a determinados grupos, evidenciando o ampliando brechas de desigualdad que ya existían.

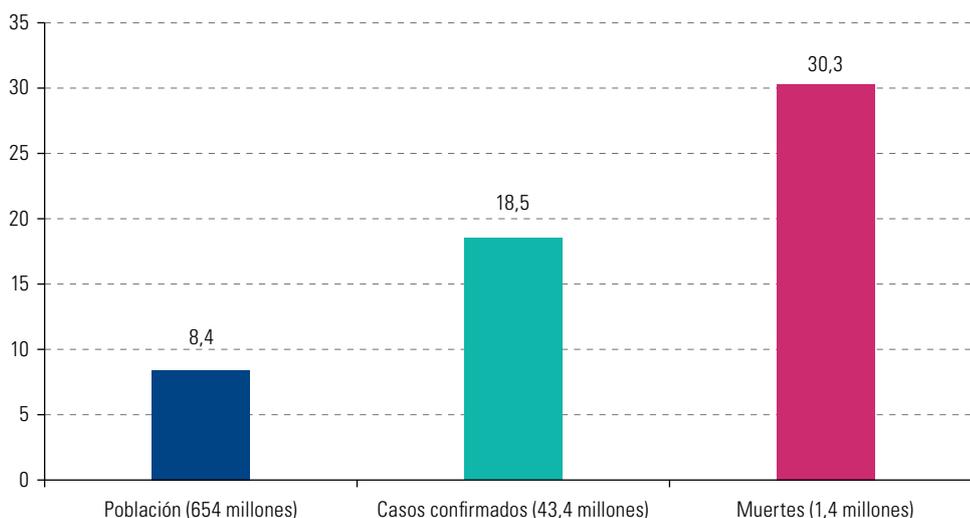
B. Efectos sociales directos e indirectos de la pandemia

1. Efectos de la pandemia en la salud

América Latina y el Caribe ha acusado el fuerte impacto de la pandemia de COVID-19 en diversos ámbitos. Uno de los principales es el de la salud y el bienestar de las personas. En el transcurso de esta crisis sanitaria, los países de la región han mostrado ser particularmente vulnerables, con una sobrerrepresentación en la proporción de la población en términos de contagio y muertes por COVID-19. Ello se refleja en que, pese a que América Latina y el Caribe constituye el 8,4% de la población del mundo (Naciones Unidas, 2019), ha concentrado el 18,5% de los contagios y el 30,3% de las muertes por COVID-19 (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

América Latina y el Caribe: población total, contagios y muertes por COVID-19 respecto del mundo
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard [base de datos en línea] <https://covid19.who.int/> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2021].

Los sistemas de salud de los países de la región se encontraban en una débil situación previo a la irrupción de la pandemia, con sistemas subfinanciados, segmentados y fragmentados, grandes barreras de acceso y vacíos de cobertura (CEPAL/OPS, 2020). La inmensa presión adicional que el COVID-19 ha ejercido sobre los sistemas sanitarios ha implicado que las consecuencias sanitarias de la pandemia trasciendan los efectos relacionados con la enfermedad provocada por el coronavirus. De acuerdo con los datos recabados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), ante la irrupción del COVID-19, se observa una tendencia mundial a la interrupción de varios servicios sanitarios (OMS, 2021). Por ejemplo, se constata una disminución en los controles médicos de rutina y una reducción de los programas y servicios de promoción de la salud. En el caso de América Latina y el Caribe, casi la mitad de los países que participaron en la encuesta de la OMS declara haber sufrido interrupciones en alguno de los servicios esenciales de salud, entre los que se encuentran los servicios de salud sexual y reproductiva, salud maternoinfantil y adolescente, nutrición, inmunización, enfermedades transmisibles y no transmisibles, y, principalmente, servicios de salud mental y neurológica².

Si bien el impacto que el desplazamiento de la atención de enfermedades distintas del COVID-19 tendrá a mediano y largo plazo en la salud de la población aún no puede estimarse dado lo prolongado de esta crisis sanitaria, es muy probable que este sea desigual en los grupos de la población, dado que quienes viven en situaciones de mayor vulnerabilidad tienden a obtener peores resultados en materia de salud. Además, debido a que algunos de los servicios de salud suspendidos concentraban su atención directa en mujeres y niñas, como en el caso de la salud reproductiva, se pone en riesgo la autonomía física de muchas mujeres (en especial las de ingresos más bajos).

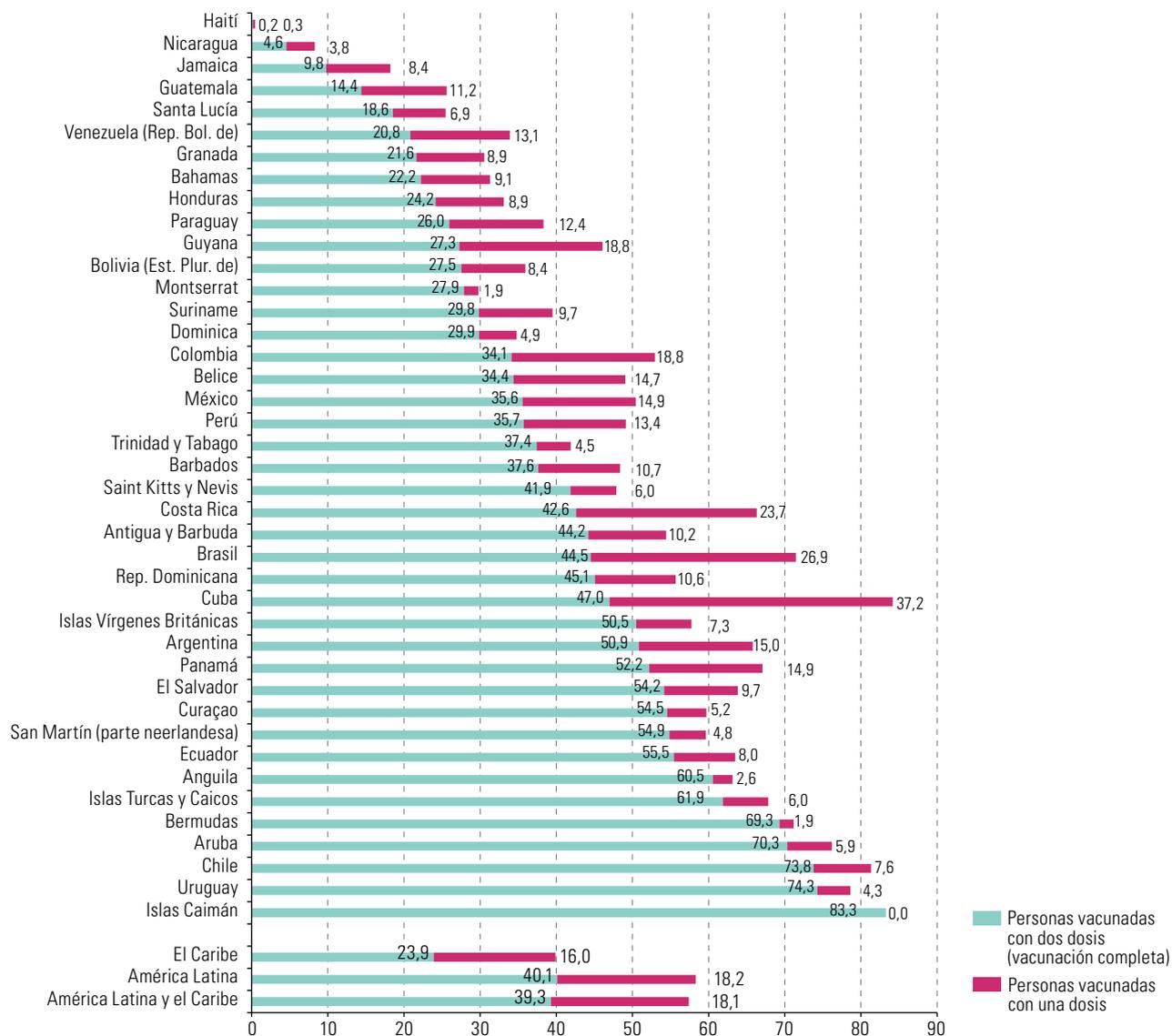
Esta desigualdad responde principalmente al peso de los determinantes sociales de la salud y de la matriz de la desigualdad social de América Latina y el Caribe, cuya importancia se ha dejado entrever en forma preliminar en una correlación de la mortalidad e incidencia del COVID-19 con el nivel socioeconómico y el origen étnico y racial (Baqui y otros, 2020; Bilal, Alfaro y Vives, 2021; Mena y otros, 2021; Macchia y otros, 2021; Rocha y otros, 2021; Cifuentes y otros, 2021). A su vez, las diferencias de desarrollo institucional y políticas de respuesta entre los países han marcado las distintas formas de presentación de la pandemia y sus impactos.

En este escenario, la CEPAL y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han enfatizado la necesidad de garantizar el derecho a la salud a través de políticas de salud e intervenciones intersectoriales que incorporen los determinantes sociales y económicos de la salud, así como también la importancia de avanzar hacia el acceso universal a los servicios de salud esenciales de calidad y de alcanzar un financiamiento de la salud equivalente al menos al 6% del PIB (CEPAL/OPS, 2020). La centralidad de la dimensión sanitaria se debe a que solo una vez que se haya controlado la crisis sanitaria, los países de la región podrán orientarse hacia una recuperación económica sostenible y superar su profunda crisis social y económica. En este sentido, la CEPAL ha planteado la urgencia de acelerar los procesos de vacunación contra el COVID-19, una de las principales medidas para detener o disminuir significativamente los contagios. No obstante, los avances en materia de vacunación se han caracterizado por presentar un ritmo insuficiente y grandes desigualdades entre los países, lo que indica que no se alcanzará la meta de vacunar al 70% de la población total de la región durante 2021 (CEPAL, 2021a). Como se muestra en el gráfico I.2, durante los primeros diez meses de 2021, los únicos países y territorios que muestran un avance en línea con el logro de esta meta en el presente año son las Islas Caimán, las Bermudas y Aruba en el Caribe, y solo Chile y el Uruguay en América Latina.

² En total, 29 países de América Latina y el Caribe respondieron la encuesta realizada por la OMS.

Gráfico I.2

América Latina y el Caribe (41 países y territorios): prevalencia de la vacunación contra el COVID-19 en la población
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Our World in Data [en línea] <https://ourworldindata.org/> [fecha de consulta: 1 de octubre 2021].

2. Efectos de la pandemia en la pobreza, la desigualdad y el empleo

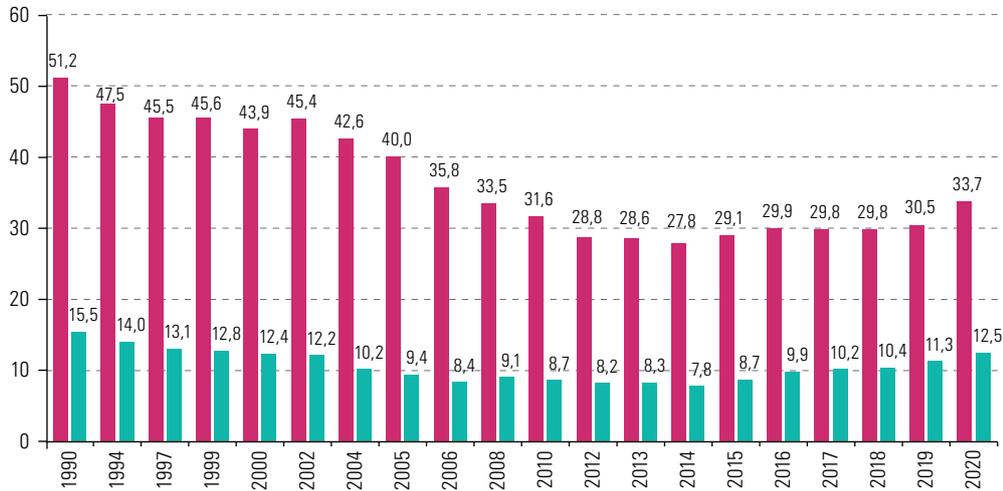
La CEPAL estima que en América Latina y el Caribe se habrían perdido los avances de los últimos 12 años y 20 años en materia de reducción de la pobreza y la pobreza extrema, respectivamente. En 2020, las tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina aumentarían al 33,7% y el 12,5% de la población, respectivamente, lo que equivale a 209 millones y 78 millones de personas (véase el gráfico I.3) (CEPAL, 2021a).

Gráfico I.3

América Latina (18 países): pobreza y pobreza extrema, 1990-2020

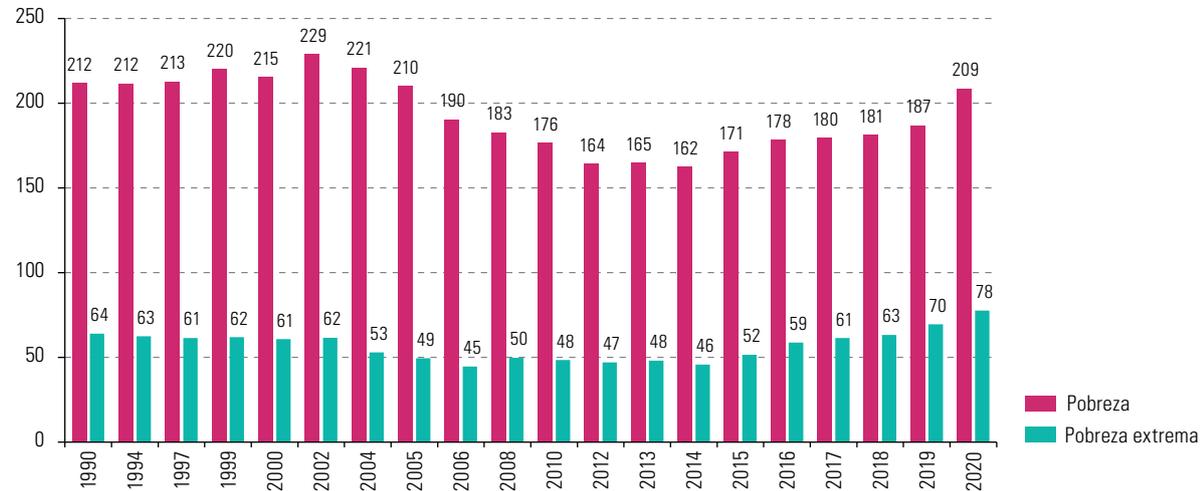
A. Tasas de pobreza y pobreza extrema

(en porcentajes de la población)



B. Personas en situación de pobreza y pobreza extrema

(en millones de personas)

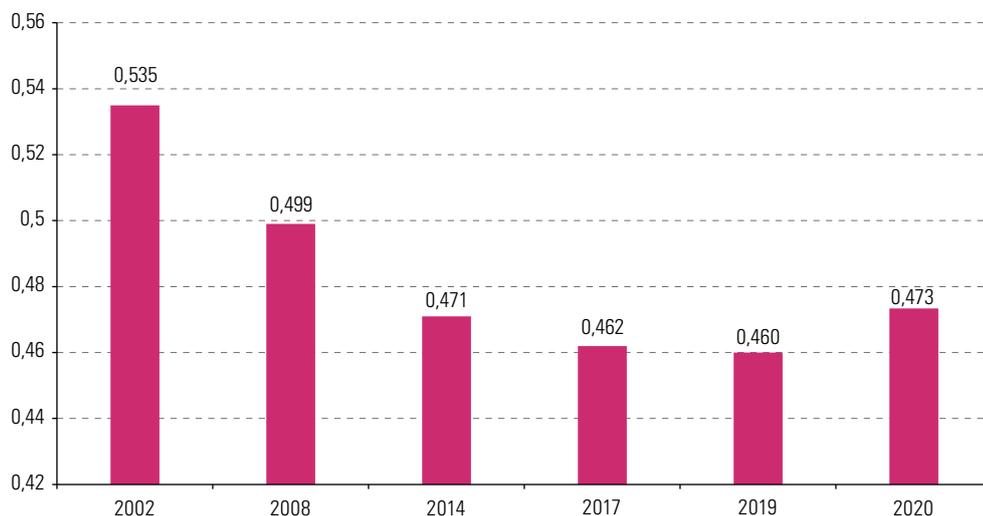


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La desigualdad de ingresos siempre ha sido una característica regional inexcusable. En 2019, América Latina exhibía un coeficiente de Gini de 0,460, es decir, 9,7 puntos por encima del de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (0,365) (OCDE y otros, 2019) (véase el gráfico I.4). La pandemia también profundizaría la desigualdad de ingresos preexistente. La CEPAL estima que, debido al impacto de la pandemia de COVID-19, el coeficiente de Gini para 2020 sería de 0,473, lo que revertiría la tendencia descendente que la región venía exhibiendo desde comienzos de la década de 2000. Esto se explica porque la pérdida de empleos tuvo una incidencia directa en los ingresos de los hogares, pero esto se dio de manera dispar en los distintos estratos sociales: de acuerdo con las proyecciones de la CEPAL, en 2020 un 5,7% de las personas del primer quintil de ingresos dejaron de percibir ingresos laborales, en contraposición a un 0,7% en el quinto quintil (CEPAL, 2021a). Por otra parte, la reducción de la demanda y la imposibilidad de desempeñar las tareas propias de la ocupación laboral habrían incidido en una contracción del 42% de los ingresos laborales en el primer quintil, mientras que en la población del quinto quintil se estimó una caída de los ingresos del 7% (CEPAL, 2021a).

Gráfico I.4

América Latina (15 países): coeficiente de Gini, 2002-2020



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

Nota: El valor para 2020 corresponde a una estimación.

La contracción de la actividad económica por la pandemia de COVID-19 fue del 6,8% del PIB en 2020 (la mayor del último siglo) y tuvo un impacto directo en el empleo y la tasa de desocupación, que aumentó 2,5 puntos porcentuales, con lo que el promedio regional llegó al 10,5% (CEPAL, 2021e). El reciente informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* de la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indica, además, que el peor impacto fue durante el segundo trimestre de 2020, cuando se observó una reducción de la tasa de ocupación de 10,2 puntos porcentuales (una rebaja más profunda que la de la tasa de participación de 9,6 puntos porcentuales), con un notable incremento de la tasa de desocupación de 2,7 puntos porcentuales (CEPAL/OIT, 2021).

Además, esta contracción fue más profunda en el empleo informal, que en el segundo trimestre de 2020 duplica las cifras del sector formal. Esto se atribuye a las medidas de confinamiento y a las políticas gubernamentales destinadas a proteger el vínculo laboral formal (subsidios, reducción del horario laboral). Las personas que perdieron el trabajo no encontraron oportunidades para una pronta reinserción laboral o vieron limitadas sus posibilidades por las restricciones a la movilidad y terminaron por retirarse de la fuerza laboral (CEPAL/OIT, 2021).

Para completar este cuadro, América Latina y el Caribe ha sido la región con la mayor contracción en las horas de trabajo en todo el mundo, con una pérdida estimada del orden del 16,2% en 2020, en comparación con 2019 (CEPAL/OIT, 2021). Esta cifra casi duplica la estimada a nivel mundial, del 8,8% (Mauricio, 2021).

Antes de la pandemia, la población de la región —una de las más urbanizadas del mundo— presentaba altos niveles de vulnerabilidad, más allá de la pobreza de ingresos. En América Latina, el 82% de la población vive en zonas urbanas y el 17% de esta población se concentra en seis megaciudades con más de 10 millones de habitantes. En el Caribe, el 74% es población urbana, con una alta heterogeneidad entre un territorio y otro (en Anguila, Islas Caimán y San Martín, por ejemplo, la tasa de urbanización alcanza el 100%). Esto es una fuente de preocupación si se considera que la pandemia de COVID-19 es de carácter predominantemente urbano y que durante su progresión ha dejado al descubierto las desigualdades que existen en las ciudades y los espacios urbanos en general. El deterioro económico y social está causando además un renovado auge de la construcción de viviendas precarias, hacinamiento y asentamientos humanos en zonas de riesgo. En promedio, antes de la pandemia, un 30% de los hogares urbanos de la región vivía en situación de hacinamiento, según el umbral establecido de más de dos personas por dormitorio, tasa que ascendía al 55,1% en los hogares pobres y al 55,4% en los hogares con pobreza extrema (CEPAL, 2021a). Por su parte, se estima que 1 de cada 5 habitantes de América Latina y el Caribe reside en asentamientos informales, cifra que crecerá en los próximos años, aumentando la vulnerabilidad de los habitantes urbanos, ante las mayores dificultades de acceso a una vivienda adecuada (Bárcena, citada en CEPAL, 2021h).

Así, con la llegada de la pandemia, las condiciones previas de vulnerabilidad aumentaron los factores de riesgo de contagio, la densidad poblacional, el hacinamiento y la falta de acceso a servicios básicos, y dificultaron el cumplimiento de las medidas sanitarias (Ferreira y Schoch, 2020). Este contexto se ha traducido en impactos diferenciados marcados por la desigualdad.

3. Impactos diferenciados según grupos y problemáticas específicas

Antes de la pandemia, se observaba una mayor incidencia de la pobreza entre las personas residentes en las zonas rurales (45,7%, casi 19 puntos porcentuales más que las urbanas) en los niños, niñas, adolescentes (0 a 14 años) (47,2%, 20,1 puntos más que los adultos de 35 a 44 años), en la población indígena (46,7%) y afrodescendiente (25,8%) (frente a un 17,3% de los no indígenas ni afrodescendientes, algo particularmente relevante en los países de América Latina donde la composición racial es diferente de la del Caribe), y entre las personas con educación primaria incompleta (48,5%, 28,5 puntos más que las personas con educación secundaria completa y 44,6 puntos más que las personas con educación terciaria completa) (CEPAL, 2021b). Los impactos directos e indirectos de la crisis vinieron a ampliar algunas de estas diferencias, reafirmando el alineamiento de los desastres con las desigualdades estructurales preexistentes. Así, se han profundizado brechas en dimensiones clave para el desarrollo social, incluido el acceso a ingresos y su distribución, el acceso al empleo, a la salud, a la seguridad alimentaria y al desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (véase el cuadro I.3).

Cuadro I.3

América Latina y el Caribe: impacto diferenciado de la pandemia sobre los grupos poblacionales

Población	Impactos
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupación: se reduce un 10,1% para las mujeres y un 8,0% para los hombres - Participación en el mercado laboral: se reduce un 8,8% para las mujeres y un 6,8% para los hombres (-4,5 y -5,1 puntos porcentuales, respectivamente) - Violencia doméstica: aumenta (previo a la pandemia, en promedio, una de cada tres mujeres era sometida a violencia física, psicológica o sexual) - Trabajo no remunerado: aumenta notoriamente (previo a la pandemia dedicaban de 22 a 42 horas semanales y el triple de tiempo que los hombres)
Niños, niñas y adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> - Pobreza monetaria: un 51,3% de los niños, niñas y adolescentes frente a un 33,7% de toda la población - Educación: deserción escolar, pérdida de aprendizajes y acceso desigual por falta de conectividad digital - Violencia contra la niñez: aumenta el riesgo
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo: se reduce un 7,8% entre los jóvenes y un 7,3% entre los mayores de 25 años - Desempleo: durante el segundo trimestre de 2020, la tasa subió un 3,4% entre los jóvenes y un 1,8% en mayores de 25 años
Migrantes	<ul style="list-style-type: none"> - Flujos: limitaciones al desplazamiento por cierres de fronteras; aumento de niños, niñas y adolescentes no acompañados en Centroamérica y México - Protección e inclusión social: problemas de cobertura y limitaciones de atención en salud y educación - Remesas: flujos aumentaron un 8% en 2020 y se incrementaron hasta un 21% en 2021

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021; CEPAL/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), "Compromiso de Santiago: un instrumento regional para dar respuesta a la crisis del COVID-19 con igualdad de género", Santiago, febrero de 2021 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46658-compromiso-santiago-un-instrumento-regional-dar-respuesta-la-crisis-covid-19>; CEPAL, "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19*, Santiago, 2020; CEPAL, "Los efectos del COVID-19, una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible", *Informe COVID-19*, Santiago, 2020; CEPAL/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago, 2020; CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños (ORESG-VCN), "Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF- Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños*, Santiago, 2020; CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF*, Santiago, 2020; CEPAL/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, 2020; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *El progreso de las mujeres en el mundo 2015–2016: transformar las economías para realizar los derechos*, Nueva York, 2015; CEPAL, "Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere financiamiento, respuesta, prevención y recopilación de datos", noviembre de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46422-enfrentar-la-violencia-mujeres-ninas-durante-despues-la-pandemia-covid-19>; CEPAL, "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, 2021.

Como se ha mencionado en la sección I.A, las medidas sanitarias de confinamiento impactaron sobre el empleo y los ingresos. No obstante, sus implicancias tuvieron un efecto diferenciado en los distintos grupos poblacionales. El mayor impacto en la tasa de desocupación de los trabajadores informales, dada su mayor inestabilidad ocupacional y las menores posibilidades de recurrir al teletrabajo, tuvo consecuencias desproporcionadas en la inserción laboral, los ingresos y la calidad de vida de las mujeres, los jóvenes, las personas con bajo nivel educativo, los afrodescendientes, los indígenas, las personas con discapacidad y los migrantes, quienes tienen una mayor participación en trabajos informales y, por ende, sin protección social contributiva (CEPAL, 2021a, 2021c, 2021d y 2021e). Si bien las zonas urbanas generalmente han sufrido más los impactos sanitarios de la pandemia de COVID-19 debido a la transmisibilidad de la enfermedad, los sectores rurales son más vulnerables a los efectos sociales de la pandemia, en particular por la mayor concentración de la pobreza, los altos niveles de informalidad laboral, la estacionalidad de las labores agrícolas y la menor cobertura de la seguridad social. Esto ha ampliado las brechas con las zonas urbanas en términos de condiciones laborales, pobreza y seguridad alimentaria y nutricional (FAO/CEPAL, 2020).

a) Mujeres

La reducción del empleo a nivel regional entre 2019 y 2020 fue mayor para las mujeres (10,1%) que para los hombres (8,0%) y la salida de las mujeres económicamente activas del mercado laboral (7,5%) fue superior a la de los hombres (5,6%) (CEPAL, 2021e). Además, se produjo un aumento en la carga de trabajo, debido a que las mujeres en la región dedican a diario el triple del tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, tareas que aumentaron exponencialmente con las medidas de confinamiento (CEPAL, 2020c). Cabe destacar que en este escenario, el limitado acceso a los sistemas de salud y servicios afecta a las mujeres, pues las que viven en hogares sin acceso a agua potable dedican, en promedio, entre 5 y 12 horas semanales más al trabajo doméstico y de cuidados que aquellas que habitan en hogares sin este tipo de privaciones, mientras que el costo de los servicios de salud dificulta el acceso a la atención médica, con lo que la tarea de cuidado de la salud recae sobre las mujeres del hogar (Bidegain, Scuro y Vaca Trigo, 2020; CEPAL, 2020c). Las medidas de confinamiento también aumentan el riesgo de violencia doméstica. Previo a la pandemia, un 15% de las mujeres declaraba haber sufrido violencia doméstica y durante el confinamiento aumentó la exposición a este tipo de agresión (CEPAL/ONU-Mujeres, 2021).

b) Niños, niñas y adolescentes

La CEPAL y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estiman que la población infantil en situación de pobreza monetaria en América Latina podría incrementarse 7,6 puntos porcentuales. De esta forma, la pobreza monetaria llegaría a afectar al 51,3% de esta población, es decir, 1 de cada 2 niños, niñas y adolescentes. En este contexto, la CEPAL y el UNICEF han hecho un llamado urgente a implementar medidas de protección social que consideren a la infancia en el contexto de la actual crisis (CEPAL/UNICEF, 2020).

Las medidas de confinamiento también repercutieron en el desarrollo y la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, puesto que la mayoría de los países de América Latina cerraron total (8 países) o parcialmente (18 países) sus centros educativos y promovieron la enseñanza en línea (CEPAL/UNESCO, 2020)³. En el Caribe, aunque con duraciones variadas, todos los países tuvieron cierre de escuelas (UNESCO, 2021). Esta situación ha generado un acceso desigual a la educación, pues según datos de 2019, el 66,7% de los habitantes de la región contaba con conexión a Internet, porcentaje que variaba según el quintil de ingresos (el primer quintil solo contaba con un 38% de conectividad), la zona de residencia (solo el 23% de las zonas rurales tienen conexión) y la raza o etnia (entre un 50% y un 25% menos acceso de la población afrodescendiente e indígena frente a la población no afrodescendiente ni indígena) (CEPAL, 2020d y 2021c). Esta situación es aún más compleja para niños, niñas y adolescentes refugiados, migrantes en situación irregular, provenientes de comunidades indígenas, y en particular para aquellos con discapacidad, dado que no cuentan con acceso a los centros especializados con apoyo de equipos multidisciplinarios que guíen sus actividades escolares, y sus rutinas de trabajo no son fáciles de aplicar en el hogar, lo que dificulta el aprendizaje (CEPAL, 2021d). Paralelamente, se estima que las medidas de confinamiento y las

³ Información recabada hasta el 31 de mayo de 2021.

dificultades en el acceso a la educación se traduzcan en un aumento del tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre las niñas de la región, sobre todo de zonas rurales e indígenas (CEPAL y otros, 2020).

Factores como las limitaciones de la actividad económica, el cierre de las escuelas, el acceso reducido a los servicios de salud y el distanciamiento físico han incrementado la vulnerabilidad y exposición de esta población a la violencia. El hogar es donde más tiempo pasan niños, niñas y adolescentes, y también es donde se perpetra con mayor frecuencia violencia contra ellos, así como contra las mujeres adultas. Las medidas de confinamiento generan un desequilibrio entre los factores de riesgo y los factores de protección contra la violencia infantil, pues limitan la capacidad de los centros educativos de detectar, proteger y acompañar casos de violencia física (ante un aumento del estrés, los adultos ven afectada su habilidad para satisfacer las necesidades de niños, niñas y adolescentes, y ello los lleva a responder de manera agresiva), violencia sexual (debido a una menor privacidad y un aumento de la convivencia con los abusadores, que suelen pertenecer al entorno o núcleo familiar), violencia sexual digital (dada la mayor presencia en el entorno digital, que aumenta la exposición de niñas y niños con acceso a Internet a abusadores ajenos a su entorno) o ciberacoso (ante un mayor número de horas dedicadas a usar Internet y, con ello, una mayor exposición a la intimidación sistemática) (CEPAL/UNICEF/ORESG-VCN, 2020).

El desempleo, la falta de acceso a la educación y el escaso acceso a la protección social generan presiones para incorporar a niños, niñas y adolescentes en actividades laborales con el objeto de sustituir la mano de obra asalariada en actividades o negocios familiares, o de buscar ingresos complementarios fuera del hogar, lo que produce un aumento en la tasa de trabajo infantil en la región (CEPAL/OIT, 2020b).

Las medidas sanitarias también han repercutido en la seguridad alimentaria de niños, niñas y adolescentes. Antes de la pandemia, los programas de alimentación escolar cubrían a más de 80 millones de menores que en la actualidad, debido a la pandemia, han visto dichos servicios paralizados ante el cierre de los centros educativos por las medidas de confinamiento y su vulnerabilidad aumentada ante la reducción del empleo y los ingresos de sus padres, el escaso acceso a redes de protección y la mayor vulnerabilidad a la pobreza (CEPAL/FAO, 2020). Asimismo, las medidas sanitarias restrictivas afectan la actividad de los productores indígenas, así como su acceso al mercado, lo que genera condiciones de inseguridad alimentaria (CEPAL y otros, 2020).

c) Jóvenes

Un impacto indirecto de la pandemia, debido a las medidas de confinamiento sobre la tasa de ocupación laboral de los jóvenes, ha sido, en el corto plazo, una caída de la tasa ocupacional. Las primeras estimaciones para América Latina y el Caribe mostraron que en el primer semestre de 2020 se habría registrado una reducción de 7,8 puntos porcentuales entre los jóvenes de 18 a 25 años, mientras que en los mayores de 25 años este descenso fue de 7,3 puntos porcentuales (CEPAL/OIT, 2020a). Esto se debe a la menor disponibilidad de vacantes para un primer empleo, el descenso en el número de contrataciones y la menor renovación de contratos temporales.

Se prevé que a mediano y largo plazo aumentará el número de jóvenes inactivos que no buscan empleo ni estudian, lo que condicionaría su inclusión en el mercado laboral desde la informalidad (cuya incidencia, en promedio, era del 67,5% en 2019) (CEPAL/OIT, 2020a). A este respecto, el reciente informe de la CEPAL y la OIT (2021) indica que la creciente generación de empleo en el área de las plataformas digitales es una oportunidad para contrarrestar el aumento en la tasa de desempleo juvenil, pues en dicha publicación se cita como ejemplo que en la República Dominicana, un 69% de los trabajadores de plataformas de tareas de ejecución local y un 68% de los trabajadores de plataformas de tareas de ejecución global tienen 29 años o menos (CEPAL/OIT, 2021). No obstante, es importante destacar que el empleo en plataformas suele ser precario y sin derechos laborales.

d) Migrantes

El COVID-19 ha producido cambios importantes en la calidad de vida y la movilidad humana. Los cierres de frontera y las restricciones de desplazamiento provocaron una fuerte reducción de los movimientos regulares de las personas, tanto a nivel nacional como internacional. Esto se traduce en una disminución sustancial de

los viajes de turismo y trabajo al recortar ampliamente las migraciones laborales, el traslado de estudiantes internacionales y todo tipo de desplazamiento dentro y entre fronteras. Hacia mediados de julio de 2020, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimaba que al menos tres millones de personas habían quedado varadas en el extranjero, muchas con acceso limitado a la ayuda consular o directamente sin ella (OIM, 2020). Los cierres de fronteras también han reducido la capacidad de las personas desplazadas para solicitar refugio, con lo que el número de solicitantes de asilo se redujo por lo menos un tercio durante la primera mitad de 2020 en comparación con el mismo período del año anterior (Benton y otros, 2021). Algunos países han introducido cambios en sus requerimientos de visa para ingresar a su territorio y en los documentos solicitados (por ejemplo, certificados de vacunación), además de implementar otro tipo de medidas (como certificados médicos y cuarentena obligatoria en sitios preestablecidos) que dificultan la movilidad internacional (OIM, 2020).

En general, en los países de acogida y de tránsito la población migrante conforma un grupo con una vulnerabilidad magnificada por la pandemia y sus secuelas, y esto se amplifica en el caso de los migrantes en situación irregular. Junto con las restricciones de movilidad, las medidas de teletrabajo, la suspensión de ciertas actividades laborales y la baja actividad laboral han afectado a los migrantes y sus familias. Muchos perdieron su puesto de trabajo, que les habilita la visa de residencia y es su principal fuente de ingresos (CEPAL, 2020e). A esto se suma que se trata de personas que cuentan con escasos niveles de cobertura de servicios sociales en general, y en especial de salud, y un limitado acceso a la protección social. Por tanto, tienen alto riesgo de perder sus medios de subsistencia y de que se vulneren sus derechos. Frente a esta situación, algunos países han optado por implementar extensiones de visa para mitigar el impacto de los cierres de frontera para migrantes laborales estacionales y estudiantes extranjeros con el propósito de no forzar un retorno inseguro, tal como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020).

En la región hay algunas particularidades que señalar a este respecto. En el caso de las personas migrantes provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, se estimaba que apenas un 2% de los 5,4 millones de venezolanos en América de Sur decidieron volver a su país de origen durante 2020 (Benton y otros, 2021; Mazza, 2020). Entre ellos, una gran cantidad ha sufrido una reducción considerable de sus ingresos debido a la pandemia, y un tercio del total de migrantes venezolanos ha sido reportado como desempleado hacia agosto de 2020 (OIM/PMA, 2020). Durante la pandemia, muchos migrantes intrarregionales han quedado varados, incluido un gran número de venezolanos que han querido regresar a su país de origen pero no han podido hacerlo, así como bolivianos y peruanos varados en la frontera norte de Chile a principios de 2021 (Benton y otros, 2021).

En el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos, la pandemia no detuvo los flujos irregulares de migración, sino que ante la desesperada situación de los países del norte de Centroamérica y la expectativa de un cambio en las políticas migratorias estadounidenses, estos han seguido (CEPAL, 2020e). En 2021 incluso se ha registrado una nueva ola de migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados y un aumento en las solicitudes de asilo en México (UNICEF, 2021). En el primer semestre del año se informó de un número récord de solicitudes de refugio en este país, y las autoridades estiman que podrían recibir 100.000 solicitudes en todo el año.

Los niños y las niñas sin acompañantes suponen un desafío mayor desde el punto de vista educacional durante la pandemia, debido a su acceso muy limitado a la educación formal debido a su invisibilidad, la falta de apoyo de acompañantes mayores y las barreras de los sistemas educativos. No obstante, existen prácticas en contextos de emergencia que pueden servir de ayuda. Múltiples programas en centros de refugiados y refugios de auxilio en la región han tomado la iniciativa de ofrecer clases lectivas, así como también de incentivarlos a que continúen sus estudios (Caarls y otros, 2021).

En suma, la pandemia ha significado el incremento de las desigualdades preexistentes en materia migratoria en la región y ha introducido nuevos desafíos sanitarios, de inclusión y adaptación para estas poblaciones, tanto en destino como en tránsito. Los refugiados y migrantes venezolanos y centroamericanos (en este último caso niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados) se destacan como dos casos notables en que se acrecientan las dificultades durante este período, y suponen el surgimiento de una serie de vulnerabilidades y riesgos que deben atenderse. En el caso de los migrantes venezolanos, los gobiernos y las comunidades

receptoras de los países de América del Sur han hecho grandes esfuerzos para que la población migrante se integre a la protección social, con garantías estatutarias para la atención de emergencia en salud y acceso a la educación básica. En todos los casos, la condición jurídica de los migrantes es determinante para el acceso a la protección social, pues la situación migratoria regular es condición necesaria para el acceso a la mayoría de los programas de protección social, pero no suficiente (CIP-CI/UNICEF/PMA, 2021, pág. 51).

Contra todos los pronósticos, uno de los fenómenos observados durante la pandemia en México y Centroamérica es que las remesas no solo no cayeron, sino que se incrementaron y jugaron un papel muy importante en el mantenimiento y la canalización de los ingresos para millones de hogares. En la región se estima que el incremento fue del 8% en 2020, con un alza del 21% en los primeros meses de 2021 (CEPAL, 2021e, pág. 13).

4. Los países de renta media en la encrucijada: incremento en las demandas sociales, financiamiento insuficiente y considerable endeudamiento

América Latina y el Caribe se caracteriza por las desigualdades en los países y entre ellos. Sin embargo, el Banco Mundial clasifica a los países en cuatro grandes grupos de acuerdo con el indicador de ingreso nacional per cápita. Los países se consideran de renta media cuando su ingreso per cápita está situado entre 1.036 y 12.535 dólares corrientes anuales (para 2021). De 32 países de América Latina y el Caribe analizados, 23 son de renta media, 8 son de renta alta y solo Haití se considera de ingreso bajo (véase el cuadro I.4).

Cuadro I.4

América Latina y el Caribe (32 países): clasificación de los países según el Banco Mundial, 2020-2021

Países de ingreso bajo (< 1 036 dólares)	Países de renta media-baja (1 036 a 4 045 dólares)	Países de renta media-alta (4 046 a 12 535 dólares)	Países de renta alta (> 12 535 dólares)
Haití	Bolivia (Estado Plurinacional de) El Salvador Honduras Nicaragua	Argentina Belice Brasil Colombia Cuba Dominica Ecuador Granada Guatemala Guyana Jamaica México Paraguay Perú República Dominicana San Vicente y las Granadinas Santa Lucía Suriname	Antigua y Barbuda Bahamas Barbados Chile Costa Rica Panamá Saint Kitts y Nevis Trinidad y Tabago Uruguay

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base Banco Mundial, "INB per cápita, método Atlas (US\$ a precios actuales)" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD>.

Nota: En julio de 2021, el Banco Mundial decidió no clasificar temporalmente a la República Bolivariana de Venezuela a la espera de la publicación de sus cuentas nacionales.

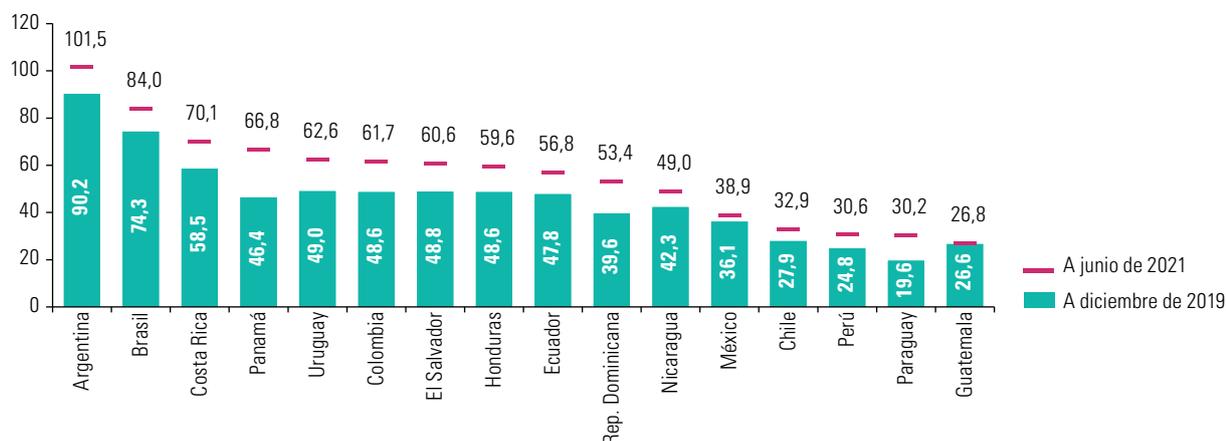
El sistema de cooperación internacional clasifica a los países de nuestra región como de "ingreso medio", lo que limita considerablemente la llegada de recursos por esa vía. Si bien la mayoría de los países se consideran países de renta media, en términos de brechas horizontales, los indicadores de desempeño económico y social de la región se sitúan en general por debajo de Asia Oriental y el Pacífico, pero por encima de Oriente Medio y el Norte de África y África Subsahariana. Este desafío hoy parece aún mayor

ante el incremento de las demandas sociales durante la pandemia y el nivel de endeudamiento de varios países. En 2019, antes de la pandemia, la región presentaba niveles de deuda pública (gobierno central) en torno al 45,6% del PIB, cifra que aumentó al 55,3% del PIB en 2021 (véase el gráfico I.5.A). Esto equivale a un alza promedio para la región de 10 puntos porcentuales del PIB. Para el Caribe la situación es más compleja, pues presentaba niveles de deuda pública superiores a los de América Latina, y en cuatro países se llegaba a superar el 100% del PIB (véase el gráfico I.5.B).

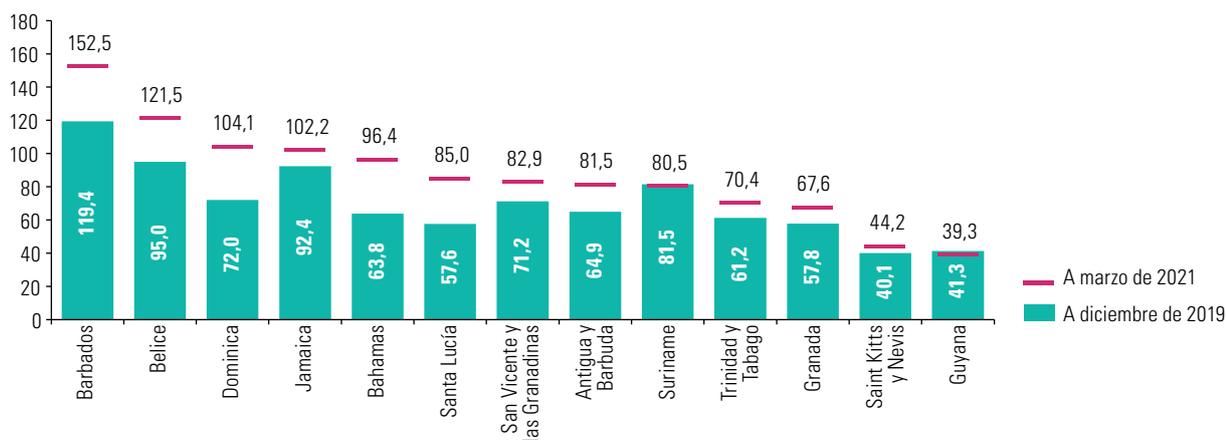
Gráfico I.5

América Latina y el Caribe (29 países): deuda pública bruta de los gobiernos centrales, 2019-2021
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (16 países)



B. El Caribe (13 países)



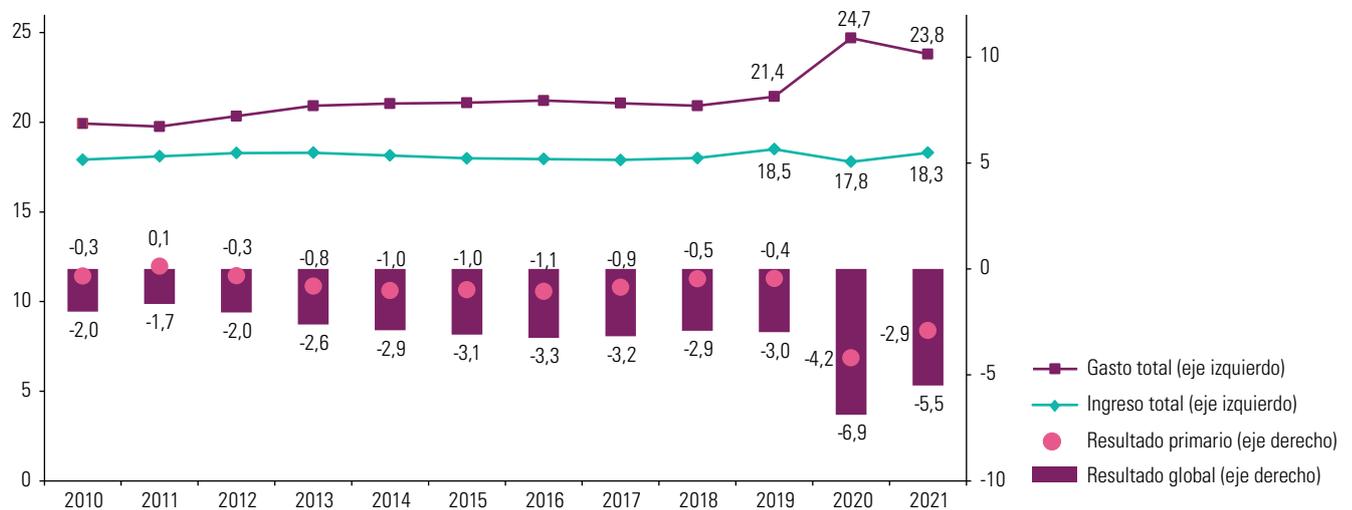
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago, 2021.
Nota: En los casos de la Argentina, Chile, Honduras, Nicaragua y el Perú, se presentan cifras a marzo de 2021. Las cifras del Brasil corresponden al gobierno general. En los casos de Guyana y Jamaica, la cobertura corresponde al sector público. Las cifras de 2021 incluyen variaciones en montos de endeudamiento y en los valores proyectados del PIB nominal para el año.

El aumento de la deuda pública se debe a dos factores concomitantes. Primero, los ingresos públicos se vieron mermados en 2020 debido a la contracción de la actividad económica, pero también por las diversas medidas tributarias y administrativas (postergaciones ofrecidas a empresas y personas). Así, para

el conjunto de América Latina, los ingresos públicos disminuyeron del 18,5% del PIB en 2019 al 17,8% del PIB en 2020 (véase el gráfico I.6). Una excepción es México, que mediante una política activa contra la evasión, la elusión y los privilegios fiscales logró mantener e incluso aumentar ligeramente la recaudación en medio de la pandemia. Por otra parte, el gasto público del gobierno central se ha incrementado del 21,4% del PIB en 2019 al 24,7% del PIB en 2020, asociado a la expansión y creación de programas para mitigar los efectos sociales y económicos asociados a la pandemia. Esto ha implicado que los países tuvieran que financiar los déficits fiscales principalmente con deuda pública (CEPAL, 2021f).

Gráfico I.6

América Latina (16 países): ingresos, gasto y resultado global y primario del gobierno central, 2010-2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago, 2021.

En el Caribe, la pandemia de COVID-19 tuvo un enorme impacto en las fuentes de ingresos, en especial el turismo, que fue uno de los sectores más golpeados por la crisis. En los primeros cinco meses de 2020, la llegada de turistas se redujo un 50% en el Caribe, y hay que considerar que este sector representa el 35% del PIB de los países de la subregión (CEPAL, 2020f). Además, por la reducción de la actividad económica, se estima que los niveles de producción e inversión bajaron un 8% y un 20%, respectivamente (véase el gráfico I.7) (CEPAL, 2021g).

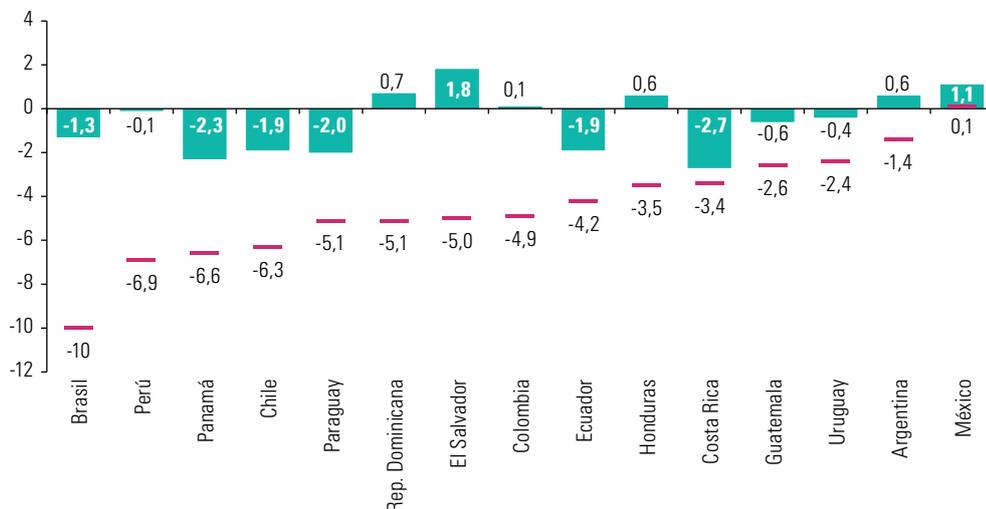
Los resultados fiscales mencionados muestran que los países de la región tienen una mayor necesidad de liquidez. El acceso al financiamiento en circunstancias de una crisis prolongada se torna crucial para países de renta media con alta desigualdad. Los problemas de liquidez pueden limitar la capacidad de respuesta de los Estados, ya que se podrían generar políticas de austeridad en un contexto en que las poblaciones y las economías deben aumentar el gasto público. Además, hay que considerar a qué costo (plazos y tasas) los países acceden al financiamiento disponible.

Esta situación hace que sea necesario reconsiderar la manera en que se clasifican los países, incorporando un foco multidimensional en consonancia con la Agenda 2030. También se debe asegurar el acceso al financiamiento concesional para los países de renta media, en particular para los países insulares del Caribe. La categoría de ingreso medio no debe ocultar las profundas desigualdades y carencias de los países de la región, incluidos aquellos formalmente calificados como de ingreso alto.

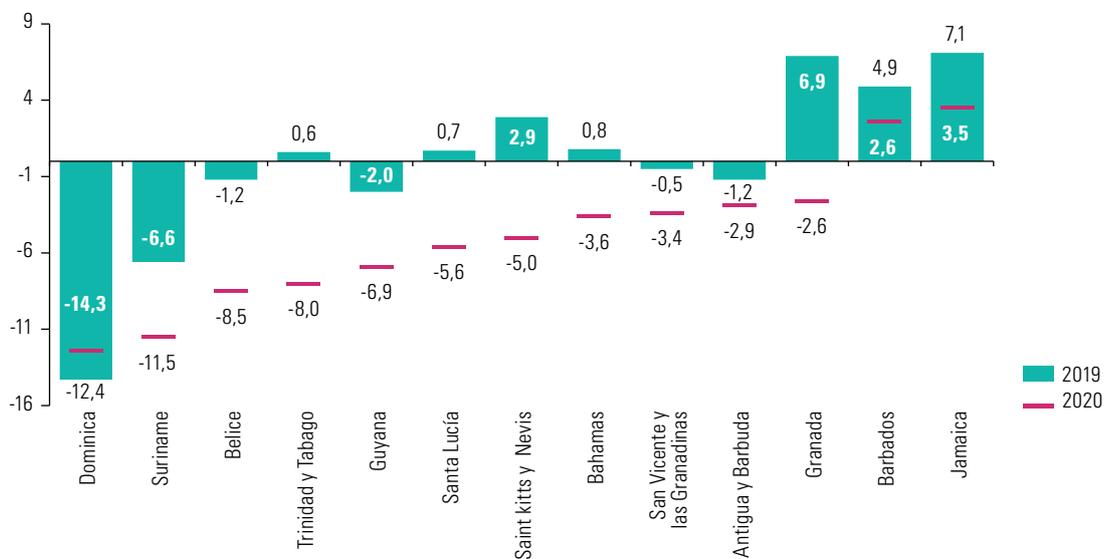
Gráfico I.7

América Latina y el Caribe (28 países): resultado primario del gobierno central, 2019 y 2020
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina



B. El Caribe



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago, 2021.

Nota: Los datos de las Bahamas corresponden al año fiscal que va del 1 de julio al 30 de junio; los de Barbados, Belice y Jamaica corresponden al año fiscal que va del 1 de julio al 30 de junio; los de Trinidad y Tabago corresponden al año fiscal que va del 1 de octubre al 30 de septiembre.

C. Los estratos de ingresos medios: una población (inicialmente) no pobre, pero muy vulnerable a la pobreza ante una crisis prolongada

1. Estratos medios y vulnerabilidad

Para cualquier economía exitosa y sociedad cohesionada es fundamental contar con estratos medios fuertes, resilientes y prósperos, pues estos sostienen parte considerable del consumo y de la inversión en educación, salud y vivienda, además de desempeñar un papel clave en los sistemas de protección social a través de sus contribuciones. Su resiliencia reside, entre otras cosas, en los ahorros y activos (en su mayoría derivados de ingresos laborales), los bienes muebles e inmuebles, los aseguramientos públicos o privados ante episodios críticos (desempleo, enfermedades y accidentes, desastres naturales, entre otros), los mecanismos de protección social contributiva y la capacidad para enfrentar el desempleo o la quiebra encontrando nuevas opciones laborales. Estos elementos les permiten enfrentar choques temporales, o incluso de mediano plazo, sobre sus ingresos.

Los ingresos del trabajo representan, en promedio, el 64% del ingreso total de los hogares en la región (CEPAL, 2019b). Así, cuanto mejor es la posición laboral (y la retribución del trabajo) y mayor es la cantidad de miembros del hogar que trabajan de forma remunerada, es más probable tener una mejor posición en la escala social. En el caso de los estratos de ingresos medios latinoamericanos, la informalidad laboral y la falta de protección social no contributiva exponen a las familias a la pérdida significativa de bienestar ante episodios de desempleo, aún más si son prolongados, como los que se produjeron en el escenario de la pandemia. La suspensión de pagos de cuentas básicas y deudas, la suspensión de servicios y la liquidación de ahorros y bienes muebles son estrategias comunes para aminorar la caída económica ante la cesantía o precarización laboral (por ejemplo, suspensión temporal de contratos, reducción de jornada, despido y recontratación en peores condiciones o, en el caso de los trabajadores por cuenta propia o microempresarios, paralización de actividades o disminución significativa de los ingresos por falta de demanda). Esta pérdida puede ser lo suficientemente importante como para que las personas terminen cayendo en la pobreza. La probabilidad de caer en la pobreza perteneciendo a estratos medios, debido a la pérdida de ingresos del principal perceptor laboral, era, en promedio, del 27% en 2017, y llegaba al 35% en los estratos medio-bajos (esta probabilidad asciende al 82% en los hogares pertenecientes a estratos bajos no pobres, debido a que en su mayoría tienen un solo perceptor de ingresos laborales). Si la pérdida de fuentes laborales es completa (de todos los miembros del hogar), esta probabilidad promedio aumenta al 65% (un 75% en los estratos medio-bajos), lo que da cuenta de altos niveles de vulnerabilidad frente a la pobreza de vastos sectores de la población, ya que su bienestar depende significativamente de los ingresos provenientes del trabajo. Por otra parte, los elevados niveles de endeudamiento de los hogares en varios países de la región previo a esta crisis se suman como factor adicional de vulnerabilidad (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1

El sobreendeudamiento de los estratos de ingreso medio: un factor adicional de vulnerabilidad

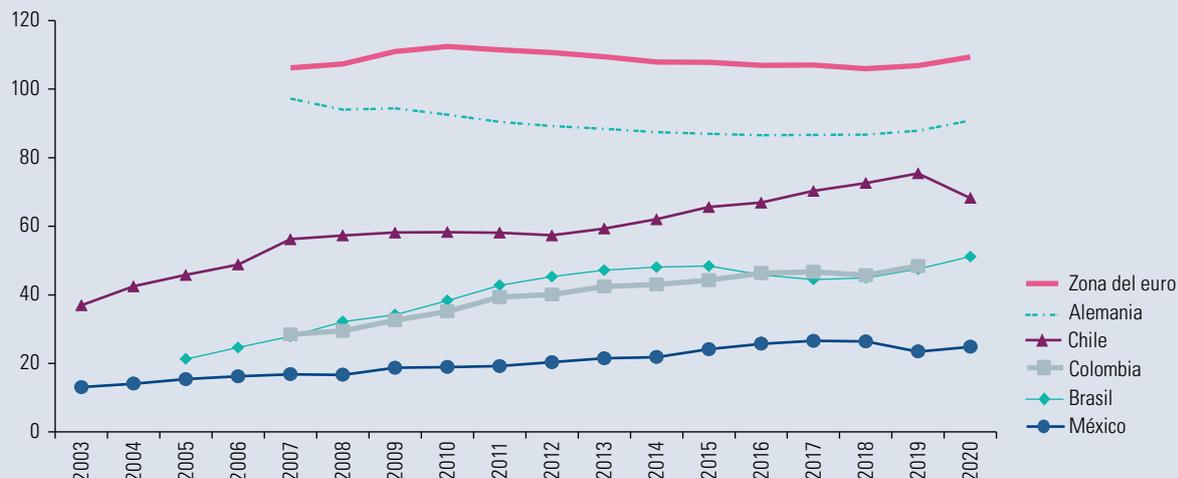
Como señaló la CEPAL (2021b), el sobreendeudamiento de los hogares puede ser factor de incertidumbre, vulnerabilidad y malestar. Si bien los hogares pueden tener motivaciones diversas y muy válidas para endeudarse (mayor consumo, adquisición de bienes duraderos o de un bien inmueble, financiamiento de un emprendimiento o pago de servicios educativos o de salud), la carga del pago de la deuda puede tornarse insostenible en algunos casos, y más en tiempos de crisis económica. Parecería que precisamente eso es lo que ha estado ocurriendo en la región.

En América Latina, los datos disponibles para cuatro países (Brasil, Chile, Colombia y México) permiten observar un aumento sostenido del nivel de endeudamiento de los hogares en los últimos 15 años (véase el gráfico 1). Los casos del Brasil, Chile y Colombia son los más evidentes: el indicador de endeudamiento como porcentaje del ingreso

Recuadro I.1 (continuación)

disponible de los hogares ha aumentado del 21% en 2005 al 51% en 2020 en Brasil, del 36% en 2003 al 68% en 2020 en Chile, y del 28,4% en 2007 al 48,4% en 2019 en Colombia. En el caso de México la tendencia también es creciente, pero menos pronunciada.

Gráfico 1
América Latina (4 países), Alemania y países de la zona del euro (19 países): coeficiente de endeudamiento de los hogares, 2003-2020
(En porcentajes del ingreso disponible de los hogares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Europea, Eurostat [base de datos en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat>; y datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Central del Brasil y Banco de la República de Colombia.

En el caso de Chile, corresponde destacar algunos acontecimientos que tuvieron lugar en 2020: los hogares paliaron la caída de los ingresos durante ese año con transferencias monetarias públicas, pero también mediante la liquidación de activos de largo plazo (los tres retiros de ahorros previsionales) y la prórroga de pasivos (Banco Central de Chile, 2021a y 2021b). De hecho, una porción de los retiros previsionales se destinó al pago de deudas (Banco Central de Chile, 2021a), lo que, junto con una menor oferta de crédito, explica la moderación en el endeudamiento de los hogares durante 2020.

Los niveles agregados de endeudamiento de los hogares basados en el análisis de las cuentas nacionales esconden disparidades entre diferentes grupos de la población. Para poder observar esas diferencias se analizan las encuestas financieras de los hogares de Chile y Colombia^a. En Chile, el 68% de los hogares tenía algún tipo de deuda en 2017, mientras que en Colombia la cifra ascendía al 39% de los hogares en 2018^b. En ambos casos, se observa que la tenencia de deuda aumenta acorde al quintil de ingresos, mientras que la carga financiera se invierte y es mayor para los quintiles de menor ingreso. El tipo de deuda contraída es sobre todo de consumo: mientras que el 56% de los hogares chilenos tiene algún tipo de deuda de consumo y el 22% tiene una deuda hipotecaria, en los hogares colombianos estas cifras ascienden al 37% y el 6%, respectivamente (véase el gráfico 2)^c. Asimismo, se estima que el 11,9% de los hogares en Chile y el 12,2% de los hogares en Colombia están sobreendeudados, lo que significa que sus recursos actuales y esperados son insuficientes para cumplir con sus obligaciones financieras sin comprometer su nivel de vida^d.

Con un punto de partida marcado por el endeudamiento elevado de los hogares para financiar el consumo y los servicios habituales, los impactos de la pandemia y sus secuelas sobre los estratos bajos y medios adquieren un carácter aún más grave. Esto confirma que a la pérdida de empleos y de medios de vida, y la consecuente baja en los ingresos, debe agregarse el riesgo de un sobreendeudamiento mayor. El sobreendeudamiento debe entenderse como cuando un hogar o una persona está teniendo dificultades para cumplir no solamente con sus obligaciones contractuales, sino también con el pago de los servicios básicos (arrendamiento de vivienda, educación, salud y otros). El sobreendeudamiento puede ser causa y a la vez consecuencia de la exclusión social, y es imperioso que los gobiernos analicen medidas (reprogramación de deudas, congelamiento sin interés de cuotas hipotecarias, interdicción de cortes de suministros básicos, interdicción de desalojos por morosidad) para evitar situaciones extremas en que las familias lo pierdan todo.

Recuadro I.1 (conclusión)

Gráfico 2

Chile y Colombia: tenencia de deuda por quintil y tipo de deuda, y carga financiera, 2017 y 2018
(En porcentajes de los hogares y del ingreso del hogar)

A. Chile, 2017



B. Colombia, 2018



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas financieras de hogares.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021; CEPAL, *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020; Banco Central de Chile, *Informe de Política Monetaria: junio 2021*, Santiago, junio de 2021; *Informe de Estabilidad Financiera: primer semestre 2021*, Santiago, mayo de 2021; C. Balestra y R. Tonkin, "Inequalities in household wealth across OECD countries: evidence from the OECD Wealth Distribution Database", *OECD Statistics Working Papers*, N° 2018/01, París, OECD Publishing, 2018; F. Dorin, H. Epstein y S. Marconi, "Las cuentas de hogares y el bienestar en América Latina: más allá del PIB", *Cuadernos Estadísticos*, N° 44 (LC/G.2657-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo de 2016; F. Ferreira y M. Schoch, "Covid-19 in Latin America: a pandemic meets extreme inequality", Banco Mundial, 10 de junio de 2020 [en línea] <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/covid-19-latin-america-pandemic-meets-extreme-inequality>; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Hay nueve veces más niños, niñas y adolescentes migrantes en México en los últimos tres meses", *Comunicado de Prensa*, Panamá, 19 de abril de 2021 [en línea] <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/hay-nueve-veces-mas-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes-en-mexico-en-los-ultimos-tres-meses>.

Nota: El Brasil, Chile, Colombia y México han avanzado en sus sistemas de cuentas nacionales, integrando el sector institucional que constituye los hogares, bajo los lineamientos del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (Dorin, Epstein y Marconi, 2016).

^a Para obtener más información sobre las fuentes de datos utilizadas, véase la Encuesta Financiera de Hogares (EFH) del Banco Central de Chile, [en línea] <https://www.effweb.cl>, y la Encuesta de Carga Financiera y Educación Financiera de los Hogares (IEFH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

^b Según Balestra y Tonkin (2018) "language": "en", "number": "2018/01", "publisher": "OECD Publishing", "publisher-place": "Paris", "source": "www.oecd-ilibrary.org", "title": "Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database", "URL": "https://doi.org/10.1787/7e1bf673-en", "author": [{"family": "Balestra", "given": "Carlotta"}, {"family": "Tonkin", "given": "Richard"}], "accessed": [{"date-parts": ["2021", "6", "21"]}], "issued": [{"date-parts": ["2018", "6"]}], "suppress-author": true}], "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json", el 51% de los hogares de 28 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tenía algún tipo de deuda en 2015. Chile se sitúa en el cuarto lugar entre los países de la OCDE con mayores niveles de deuda, después de Noruega (81%), los Estados Unidos (77%) y Dinamarca (76%).

^c A manera de comparación, en promedio, un 30% de los hogares de los países de la OCDE tiene una deuda de consumo (Balestra y Tonkin, 2018).

^d El porcentaje de hogares sobreendeudados se calcula sobre la base de un indicador de liquidez: el coeficiente de carga financiera de la deuda sobre el ingreso de los hogares. Cuando este supera el umbral del 50%, se considera que los hogares están en situación de sobreendeudamiento.

2. Situación y características de los estratos medios

En la América Latina del siglo XX, con algunas excepciones, los estratos medios se desarrollaron principalmente al amparo del Estado y la (incipiente) industrialización, concentrada en zonas urbanas y áreas metropolitanas. Así, la cobertura de los sistemas de seguridad social se centró en los estratos de ingresos alto y medio-alto, con niveles que en el mejor de los casos no superaban un tercio de la población. A partir de los años ochenta, en un contexto de alta informalidad laboral y elevados niveles de pobreza (que llegaron a afectar a casi la mitad de la población regional), se reforzó la separación entre sistemas de seguridad social predominantemente contributivos y sistemas no contributivos focalizados sobre todo en la pobreza extrema. El crecimiento de los años noventa, a pesar de las oscilaciones y la volatilidad, permitió reducir la pobreza en la región e ir aumentando en forma progresiva los ingresos, sacando de la pobreza a vastos sectores de la población que, sin embargo, no se veían mayormente beneficiados por mecanismos públicos de protección frente a eventos que pudieran tener una incidencia negativa en su bienestar, ya sea en forma temporal o permanente.

En la década de 2000, en un contexto económico más favorable, con auge de los productos básicos primarios y diversas mejoras en el mercado de trabajo, junto con políticas públicas que dieron gran relevancia a la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como al aumento de la inclusión social, creció el gasto social, aumentaron los programas de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, y se ampliaron los servicios públicos. Entre 2002 y 2019, la pobreza en América Latina se redujo del 45,4% al 30,4%, en tanto que los estratos de ingresos medios pasaron de representar el 27,0% al 41,2% de la población (véase el gráfico I.8)⁴. Sin embargo, ya desde 2015 se empezó a apreciar un deterioro paulatino del mercado de trabajo y de algunos indicadores sociales, con una leve alza en la pobreza extrema y la pobreza total. Este relativo estancamiento —y en algunos casos caída— del nivel de ingreso de los hogares, asociado a un ritmo de crecimiento económico lento y a un deterioro persistente del mercado de trabajo, conformó el escenario de fines de la década anterior. De este modo, la pandemia de COVID-19 encontró un campo fértil para su propagación en medio de los históricos problemas estructurales de la región: elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad ante una amplia diversidad de riesgos individuales y colectivos (CEPAL, 2021a).

Gráfico I.8

América Latina (18 países)^a: población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008, 2017 y 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.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁴ Se consideran personas en estratos de ingresos medios a las que tienen un ingreso per cápita de entre 1,8 y menos de 10 líneas de pobreza. Entre ellos se distinguen los estratos medio-bajos, que tienen un ingreso per cápita de entre 1,8 y menos de 3 líneas de pobreza, los medio-intermedios, con un ingreso per cápita de entre 3 y menos de 6 líneas de pobreza, y los estratos medio-altos, con un ingreso per cápita de entre 6 y menos de 10 líneas de pobreza.

3. El impacto de la pandemia, sus secuelas y el efecto de las políticas de protección social en los estratos medios

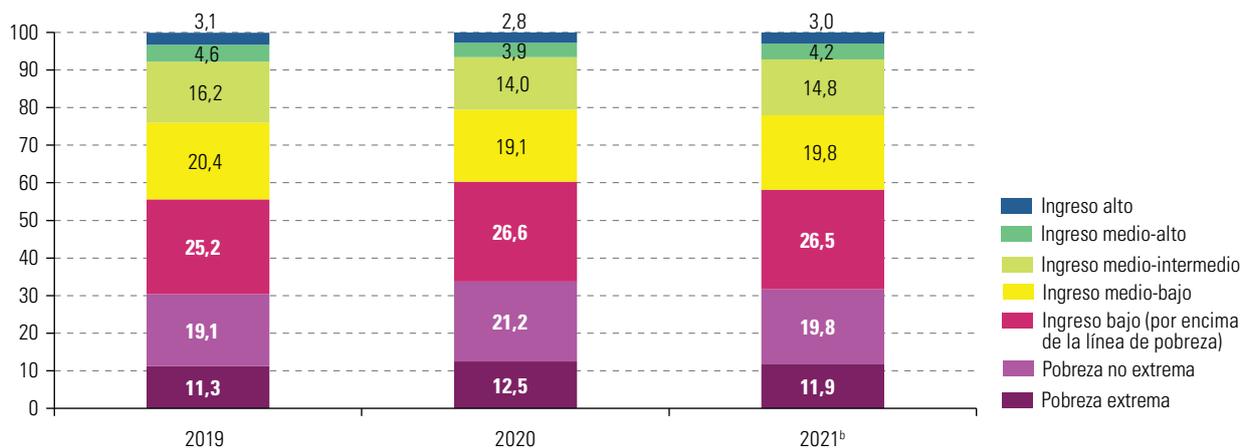
La crisis social derivada de las restricciones de movimiento y la disminución de la actividad económica por la pandemia de COVID-19, así como de las consiguientes pérdidas de puestos de trabajo y reducción de los ingresos laborales, no solo provocó el aumento de la pobreza y la pobreza extrema ya descrito, sino que también se tradujo en un incremento de la población que compone los estratos de bajos ingresos y de la movilidad descendente en los estratos medios y en la parte superior de los estratos bajos. Esto ha puesto en evidencia la vulnerabilidad en que vive buena parte de dicha población en la región, cuyos hogares obtienen sus ingresos sobre todo del trabajo remunerado, con bajos niveles de cotización a la protección social contributiva, y no suele ser parte de la población destinataria de las políticas y los programas de protección social no contributiva.

Se estima que, producto de la pandemia y de las medidas para contenerla, entre 2019 y 2020 se habrían sumado a los estratos de bajos ingresos unos 28 millones de personas. De un total de alrededor de 59 millones de personas que en 2019 pertenecían a los estratos medios y que en 2020 habrían sufrido movilidad económica descendente, algo más de 3 millones habrían caído directamente en la pobreza o la pobreza extrema y poco más de 25 millones habrían pasado al estrato bajo no pobre. Aunque las medidas de protección social de emergencia en general se destinaron principalmente a las personas en situación de pobreza o con una gran vulnerabilidad a caer en dicha situación, lograron contener parcialmente a los estratos de ingreso medio. Como resultado, entre 2019 y 2020, la población que vive con ingresos de hasta tres veces la línea de pobreza habría aumentado en 20 millones de personas.

En términos porcentuales, en 2020, mientras el tamaño de los estratos de ingresos alto y medio-alto se habría contraído un punto, los estratos de ingresos medio-intermedio y medio-bajo se habrían reducido 3,5 puntos. En cambio, se estima un incremento de 4,7 puntos entre los sectores de ingresos bajos (con ingresos menores a 1,8 veces la línea de pobreza), con 3,3 puntos porcentuales de aumento entre la población en situación de pobreza o pobreza extrema. El conjunto de estratos de ingresos inferiores a tres líneas de pobreza (estratos bajos y estratos medio-bajos) creció del 76% al 79,4% (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9

América Latina (18 países)^a: población según estratos de ingresos per cápita, 2019, 2020 y 2021^b
(En porcentajes)



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

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Proyección considerando montos equivalentes al 100% de las transferencias efectuadas en 2020.

En 2021 se proyecta que los tres estratos de ingresos medios se mantendrán en un nivel inferior al 41,2% previo a la pandemia, pero algo superior al 37% de 2020. Si se consideran las estimaciones de crecimiento económico para este año, dichos estratos representarían un 38,8% de la población en caso de mantenerse el monto de las transferencias de 2020 y un 38% si estas caen a la mitad. Los aportes de ingresos a las familias son claramente necesarios, pero la respuesta brindada en la emergencia no es suficiente.

Cabe destacar que el impacto también se da en los diversos estratos de ingresos e incluso el promedio de ingresos de los 246 millones de personas que se mantuvieron dentro de los estratos medios también habría sufrido una merma. La incorporación de todos los estratos de ingresos a los sistemas de protección social se vuelve hoy aún más urgente para alcanzar una recuperación sostenible (CEPAL, 2021b).

D. Reflexiones finales

En este capítulo se han presentado los profundos impactos adversos de la pandemia de COVID-19 y sus secuelas económicas y sociales sobre la salud, el bienestar, los niveles de pobreza, las desigualdades, el empleo y los derechos de grupos específicos de población. También se ha señalado cómo estas afectaciones limitan las perspectivas futuras de la región para avanzar hacia la superación de los nudos críticos del desarrollo social inclusivo puestos de relieve por la CEPAL en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019a). En el capítulo II se presentan las medidas que se han tomado en las políticas de protección social en la región para contrarrestar los efectos aquí descritos y el grado en que han logrado mitigarlos.

Al prolongarse la pandemia y las medidas de contención, también se observan las capacidades limitadas de los estratos de ingresos bajos y medios para enfrentar esta adversidad. La capacidad de respuesta con recursos propios de la gran mayoría es limitada. En ausencia de otros mecanismos de protección social, esta situación de indefensión termina condicionando el acceso a otros aspectos cruciales del bienestar, como los servicios de salud y educación privados, la disponibilidad y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que son fundamentales para el teletrabajo y la educación a distancia y los servicios de cuidado.

Ante una emergencia que se ha transformado en una crisis sanitaria y social prolongada, esas vulnerabilidades y brechas de bienestar se amplían, ya los grupos en situación de pobreza se suma gran parte de los estratos medios, no contemplados en la mayoría de las políticas y programas sociales, que por diseño se orientan a los más pobres. Esto plantea a los gobiernos el reto de generar nuevas respuestas de los sistemas de protección social, con pertinencia, suficiencia y sostenibilidad, basadas en el enfoque de derechos con un universalismo sensible a las diferencias.

Más allá de la crisis actual, también se ha insistido en que, como desastre sanitario singular y poco predecible, esta pandemia se suma a una amplia gama de eventos catastróficos cuya recurrencia creciente representa un desafío permanente, y que, como se indica en el capítulo IV, deben encararse con una capacidad de respuesta también permanente, con miras a forjar una mayor resiliencia, tanto para la población como a nivel institucional.

En suma, la pandemia y los desastres afectan dimensiones y grupos particulares, conculcando derechos y ampliando o poniendo en evidencia brechas de desigualdad que ya existían. Al respecto, junto con sus principios normativos, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo presenta cuatro ejes privilegiados de acción para las políticas sociales, cuya vigencia se destaca aún más en este contexto y que serán abordados a lo largo del presente documento (CEPAL, 2020b)⁵:

⁵ Para enmarcar el diseño de políticas en los distintos ejes, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo identifica los siguientes principios orientadores: i) el enfoque de derechos como horizonte normativo; ii) el empoderamiento y la autonomía de las personas; iii) vida digna y bienestar progresivo; iv) el enfoque de universalismo sensible a las diferencias; v) una lógica redistributiva y de solidaridad con sostenibilidad financiera; vi) una visión sistémica del desarrollo sostenible; vii) políticas públicas de calidad, y viii) alianzas y pactos sociales para consolidar políticas de Estado (CEPAL, 2020b).

- i) Sistemas de protección social universales e integrales para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades.
- ii) Políticas de inclusión social y laboral: impulsar la doble inclusión para no dejar a nadie atrás.
- iii) Una institucionalidad social fortalecida para implementar políticas sociales de calidad.
- iv) La cooperación y la integración regional para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y alcanzar el desarrollo sostenible.

El presente de América Latina y el Caribe está marcado por los efectos negativos de la pandemia de COVID-19 y sus secuelas, una crisis de tipo sanitario con consecuencias sociales y económicas de gran alcance. En el futuro, la ocurrencia más frecuente de este y otros tipos de desastres constituye un desafío adicional para que la región logre transitar hacia un desarrollo social inclusivo con menos desigualdad y patrones más sostenibles de producción y consumo. Como se ilustrará en los siguientes capítulos, para hacer frente a esta situación es necesario construir sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, que se ajusten a las orientaciones de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2020), *Mid-Year Trends 2020*, Copenhague.
- (2019), “Niñez no acompañada, los más vulnerables”, 15 de julio [en línea] <https://www.acnur.org/es-mx/noticias/historia/2019/7/5d2c93904/ninez-no-acompanada-losmas-vulnerables.html>.
- Atkinson, A. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge, Harvard University Press.
- Balestra, C. y R. Tonkin (2018), “Inequalities in household wealth across OECD countries: evidence from the OECD Wealth Distribution Database”, *OECD Statistics Working Papers*, N° 2018/01, París, OECD Publishing.
- Banco Central de Chile (2021a), *Informe de Política Monetaria: junio 2021*, Santiago, junio.
- (2021b), *Informe de Estabilidad Financiera: primer semestre 2021*, Santiago, mayo.
- Baqui, P. y otros (2020), “Ethnic and regional variations in hospital mortality from COVID-19 in Brazil: a cross-sectional observational study”, *The Lancet Global Health*, vol. 8, N° 8, agosto.
- Benton, M. y otros (2021), *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020*, Washington, D.C./Ginebra, Instituto de Política Migratoria (MPI)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Bidegain, N., L. Scuro e I. Vaca Trigo (2020), “La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19”, *Revista CEPAL*, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bilal, U., T. Alfaro y A. Vives (2021), “COVID-19 and the worsening of health inequities in Santiago, Chile”, *International Journal of Epidemiology*, vol. 50, N° 3, junio.
- Carls, K. y otros (2021), “Lifting barriers to education during and after COVID-19: improving education outcomes for migrant and refugee children in Latin America and the Caribbean”, *Innocenti Research Report*, Florencia, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021c), “Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina”, *Informes COVID-19*, Santiago, enero.
- (2021d), “Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás”, *Informes COVID-19*, Santiago, enero.
- (2021e), “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- (2021f), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- (2021g), “Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después: prioridades de América Latina y el Caribe en la agenda de políticas mundial en materia de financiamiento para el desarrollo”, *Informe Especial COVID-19*, N° 10, Santiago, marzo.
- (2021h), “Las ciudades y la vivienda brindan una oportunidad para transformar el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe hacia uno más inclusivo, igualitario y sostenible”, 17 de mayo [en línea] <https://www.cepal.org/es/noticias/ciudades-la-vivienda-brindan-oportunidad-transformar-modelo-desarrollo-america-latina>.

- ____(2021i), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago, 2021.
- ____(2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- ____(2020b), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- ____(2020c), “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, *Informes COVID-19*, Santiago, abril.
- ____(2020d), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.
- ____(2020e), “Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible”, *Informes COVID-19*, noviembre.
- ____(2020f), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- ____(2019a), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- ____(2019b), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- ____(2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- ____(2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- ____(2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- ____(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- ____(2014), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2020), “Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19 CEPAL-FAO*, Santiago, junio.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), “Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago.
- ____(2020a), “La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago.
- ____(2020b), “La pandemia por COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe”, *Nota Técnica*, N° 1, Santiago, junio.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2021), “Compromiso de Santiago: un instrumento regional para dar respuesta a la crisis del COVID-19 con igualdad de género”, Santiago, febrero [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46658-compromiso-santiago-un-instrumento-regional-dar-respuesta-la-crisis-covid-19>.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, julio.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), “Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF*, Santiago, diciembre.
- CEPAL/UNICEF/ORESG-VCN (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños) (2020), “Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF-Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños*, Santiago, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y otros (2020), “El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/171), Santiago.
- Cifuentes, M. y otros (2021), “Socioeconomic inequalities associated with mortality for COVID-19 in Colombia: a cohort nationwide study”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 75, N° 7, marzo.
- CIP-CI/UNICEF/PMA (Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Programa Mundial de Alimentos) (2021), “Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19”, *Research Report*, N° 58, Brasilia/Panamá.

- Dorin, F., H. Epstein y S. Marconi (2016), "Las cuentas de hogares y el bienestar en América Latina: más allá del PIB," *Cuadernos Estadísticos*, N° 44 (LC/G.2657-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Ferreira, F. y M. Schoch (2020), "Covid-19 in Latin America: a pandemic meets extreme inequality," Banco Mundial, 10 de junio [en línea] <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/covid-19-latin-america-pandemic-meets-extreme-inequality>.
- FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: el rol de las medidas de protección social," *Boletín*, N° 7, Santiago.
- Macchia, A. y otros (2021), "COVID-19 among the inhabitants of the slums in the city of Buenos Aires: a population-based study," *BMJ Open*, vol. 11, N° 1, enero.
- Mauricio, R. (2021), "Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas," *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lima, abril.
- Mazza, J. (2020), "Venezuelan migrants under COVID-19: managing South America's pandemic amid a migration crisis," *Working Paper*, Washington, D.C., Wilson Center, diciembre.
- Mena, G. y otros (2021), "Socioeconomic status determines COVID-19 incidence and related mortality in Santiago, Chile," *Science*, vol. 372, N° 6545, mayo.
- Naciones Unidas (2019), *World Population Prospects 2019*, Nueva York [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2020), "Cross-border human mobility amid and after COVID-19," *Policy Paper*, 17 de junio [en línea] https://www.iom.int/sites/default/files/default/pp_cross-border_human_mobility_amid_and_after_covid-19_policy.pdf.
- OIM/PMA (Organización Internacional para las Migraciones/Programa Mundial de Alimentos) (2020), *Populations at Risk: Implications of COVID-19 for Hunger, Migration and Displacement*, Ginebra/Roma.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), "Programas de trabajadores migrantes estacionales: reconsiderando sus principios y mecanismos fundamentales a la luz del COVID-19," *Notas de la OIT*, Ginebra, mayo.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2021), *Second round of the national pulse survey on continuity of essential health services during the COVID-19 pandemic: January-March 2021. Interim report*, Ginebra.
- Rocha, R. y otros (2021), "Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to COVID-19 in Brazil: a comprehensive analysis," *The Lancet Global Health*, vol. 9, N° 6, junio.
- UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2021), *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe: desafíos para la reducción del riesgo de desastres y avances en el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)*, Panamá.
- _____(2015), *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2015. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*, Belley.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), "Dashboards on the global monitoring of school closures caused by the COVID-19 pandemic" [en línea] <http://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closures-covid19/>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2021), "Hay nueve veces más niños, niñas y adolescentes migrantes en México en los últimos tres meses," *Comunicado de Prensa*, Panamá, 19 de abril [en línea] <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/hay-nueve-veces-mas-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes-en-mexico-en-los-ultimos-tres-meses>.



CAPÍTULO



Las respuestas de los gobiernos ante la pandemia

Introducción

A. Respuestas de protección social de emergencia

B. Desafíos, innovaciones y aprendizajes de las respuestas de emergencia

C. Reflexiones finales

Bibliografía

Introducción

Desde el comienzo de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), los países de América Latina y el Caribe han implementado distintas medidas de emergencia destinadas a mitigar los efectos de la contracción de la actividad económica en los ingresos de los hogares. Estas incluyen principalmente los programas de protección social no contributiva, así como programas de protección del empleo, que responden a la necesidad de asistir a los hogares que, por los efectos de la pandemia, tienen integrantes que perdieron sus puestos de trabajo, no pueden trabajar o trabajan menos horas que antes (CEPAL, 2021; Filgueira y otros, 2020).

En este capítulo se analizan los esfuerzos de los países, muchos de ellos llevados a cabo por los Ministerios de Desarrollo Social, así como por otras instancias gubernamentales de este ámbito, para apoyar a los hogares y sus integrantes durante la pandemia de COVID-19, destacándose las innovaciones adoptadas para enfrentar los nuevos desafíos. El capítulo concluye con unas breves reflexiones sobre la necesidad de fortalecer los sistemas de protección social y dar sostenibilidad a los apoyos frente a una crisis prolongada.

A. Respuestas de protección social de emergencia

1. Protección social no contributiva

Entre el 1 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2021, los 33 países de América Latina y el Caribe habían anunciado 430 medidas de protección social no contributiva de emergencia para garantizar los ingresos, la seguridad alimentaria y el acceso a servicios básicos de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como para reducir sus gastos. El objetivo principal de estas medidas ha sido apoyar a los hogares con mayores dificultades para enfrentar la reducción de sus ingresos a raíz de las medidas sanitarias dirigidas a paliar la expansión de la pandemia, a través de nuevos programas y modificaciones de los programas existentes. Del total de 430 medidas implementadas, 218 fueron adoptadas en América del Sur, 109 en los países del Caribe de habla inglesa y 103 en el grupo conformado por Centroamérica, México, Cuba, Haití y la República Dominicana¹.

La respuesta de emergencia ha consistido principalmente en transferencias monetarias (195 medidas en 31 países), transferencias en especie de bienes y servicios (103 medidas en 31 países)², otras medidas de reducción del gasto de los hogares afectados por la pandemia, tales como alivios tributarios, fijación de precios y facilidades de pago (85 medidas en 29 países) y aseguramiento y facilitación del acceso a los servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet) (47 medidas en 27 países) (véase el gráfico II.1).

Las transferencias monetarias, que han sido la modalidad más frecuente (46% del total de medidas), son un mecanismo rápido y eficaz que se articuló sobre la base de la experiencia de más de dos décadas de programas continuos de transferencias monetarias para la superación de la pobreza o la protección universal de grupos sociales específicos, como las personas mayores. En la región, se observan cuatro modalidades de transferencias monetarias de emergencia: i) nuevas transferencias monetarias (146 medidas); ii) aumento del monto de las transferencias existentes (28 medidas); iii) anticipo de la entrega de las transferencias vigentes (12 medidas), y iv) aumento de la cobertura de las transferencias existentes (9 medidas).

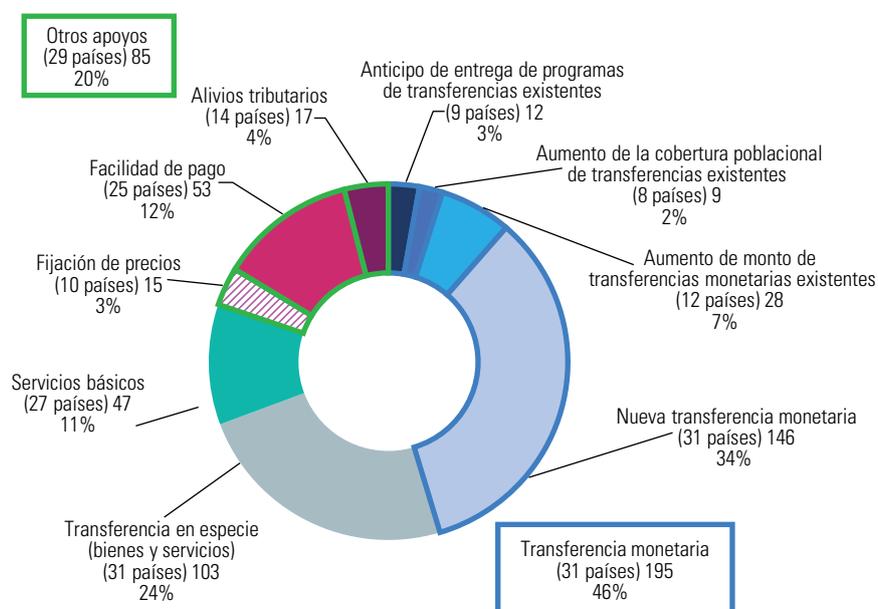
Cerca de una cuarta parte de las medidas implementadas en la región son transferencias en especie, que incluyen la entrega de alimentos, medicamentos y materiales educativos, así como de computadoras y tabletas, y de apoyos a la inclusión laboral y productiva, tales como becas de formación en línea o la provisión de formación e insumos para el emprendimiento. Otro tipo de medidas, implementadas por 27 países, se han dirigido a asegurar el acceso a los servicios básicos, mediante la prohibición del corte de servicios, la reconexión tras la desconexión por falta de pago y la postergación o los acuerdos para el pago de las facturas.

¹ Adicionalmente, en 14 territorios del Caribe se anunciaron 61 medidas.

² Las transferencias en especie incluyen medidas de apoyo a la inclusión laboral y productiva, como capacitaciones, intermediación e inserción laboral.

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe (33 países): anuncios de medidas de protección social no contributiva de emergencia, por tipo de medida, 1 de marzo de 2020 a 30 de junio de 2021
(En número de países y de medidas y distribución porcentual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; 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>.

A su vez, se pusieron en marcha 85 medidas orientadas a reducir el flujo del gasto de los hogares más afectados por pérdidas de ingresos a raíz de las medidas de confinamiento para reducir el contagio de COVID-19. El 60% de ellas, implementadas en 25 países, corresponden a facilidades de pago; por ejemplo, el aplazamiento del pago de cuotas de créditos e hipotecas, la readecuación y el refinanciamiento de préstamos, la exención de pagos o la suspensión de intereses por mora y multas, así como apoyos al pago de los arriendos de viviendas.

Adicionalmente, 17 medidas en 14 países se han dirigido a otorgar alivios tributarios, principalmente mediante la exoneración de multas en el pago de impuestos, la suspensión de cobranzas y remates por falta de pago y la postergación del pago de impuestos. Por último, en 10 países se han implementado 15 medidas de fijación y control de precios de los productos de la canasta básica y, en menor medida, se ha establecido la prohibición del alza del precio de los alquileres.

Las transferencias monetarias y en especie anunciadas son muy heterogéneas en términos de cobertura poblacional. En total, se estima que entre marzo de 2020 y junio de 2021 esta cobertura suma 105 millones de hogares, de los que son parte 395 millones de personas (en promedio, el 59,6% de la población de los países de la región). Esta cobertura es casi el triple de la que tienen los programas de transferencias condicionadas y otros programas continuos de transferencias monetarias, cuyo promedio simple regional con los últimos datos disponibles fue del 18,4% de la población. En América del Sur la cobertura de las medidas de emergencia ha alcanzado, en promedio, a más de tres cuartos de la población, mientras que en el Caribe de habla inglesa llega a dos quintos (véase el gráfico II.2).

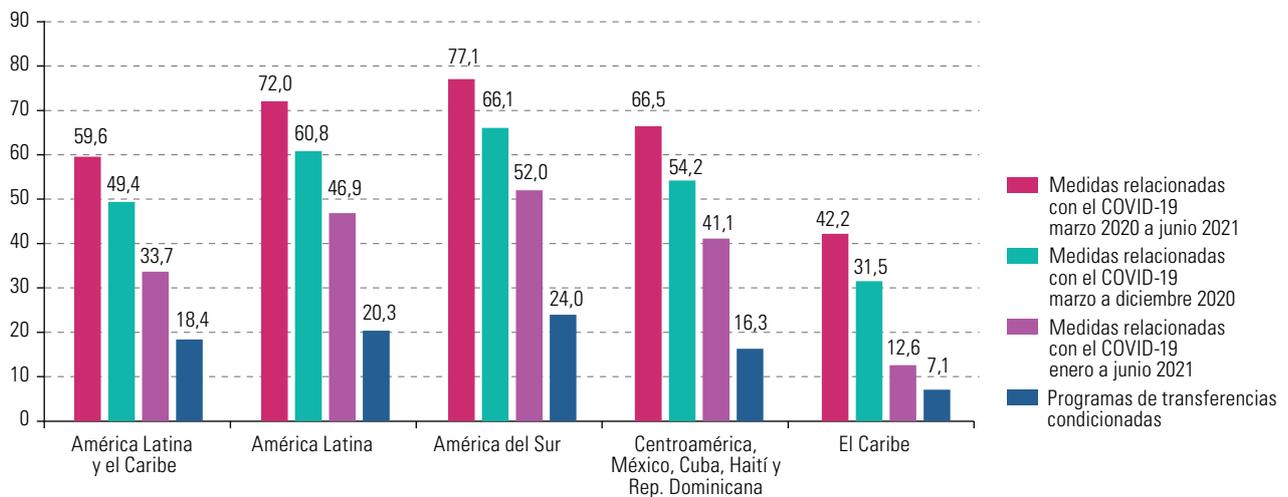
Cabe destacar que, debido a la prolongación de la pandemia, en varios países las medidas de emergencia implementadas a comienzos de 2020 se extendieron tanto en términos de duración como de cobertura. Por ejemplo, en la Argentina, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), inicialmente planteado como una única entrega, se prolongó hasta una tercera entrega. En el Brasil, el programa de ayuda de emergencia a las personas en situación de vulnerabilidad (Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19) se extendió en tres ocasiones, hasta llegar a nueve entregas entre marzo y diciembre de 2020³.

³ Si bien las entregas estuvieron suspendidas en los primeros tres meses de 2021, se hicieron nuevas entregas entre abril y julio.

En Chile se ha aumentado paulatinamente tanto la duración como el monto y la cobertura del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que cubría inicialmente al 60% más vulnerable de la población y se aumentó posteriormente al 80% más vulnerable; en junio de 2021, se eliminó el requisito de vulnerabilidad para cubrir al 100% de los hogares incluidos en el Registro Social de Hogares (RSH) y a la población migrante que se encuentre con una solicitud de visa en trámite y tenga hijos inscritos en el Servicio de Registro Civil. En Colombia, el Ingreso Solidario, que tenía una duración inicial de tres meses (con pagos desde abril de 2020), se amplió hasta diciembre de 2020, en una primera extensión, y posteriormente, en julio, se anunció una duración total de 15 meses, hasta junio de 2021. En Jamaica, el programa de apoyo a empleados con transferencias de efectivo (Supporting Employees with Transfer of Cash (SET Cash) Programme) se extendió de tres a cinco meses. No obstante, también ha habido casos de programas que no han sido prolongados y persiste la preocupación en relación con la suficiencia de las medidas.

Gráfico II.2

América Latina y el Caribe (31 países): personas en hogares receptores de las transferencias monetarias y en especie de emergencia (1 de marzo de 2020 a 30 de junio de 2021) y de los programas de transferencias condicionadas (último año disponible), promedio simple por subregiones^{a,b}
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; 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>; CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

^a Se considera la cobertura de los programas de transferencias condicionadas u otros programas permanentes de transferencias monetarias del último año con información disponible en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe.

^b En América del Sur están incluidos: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En Centroamérica están incluidos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, además de México, Cuba, Haití y la República Dominicana. En el Caribe están incluidos: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

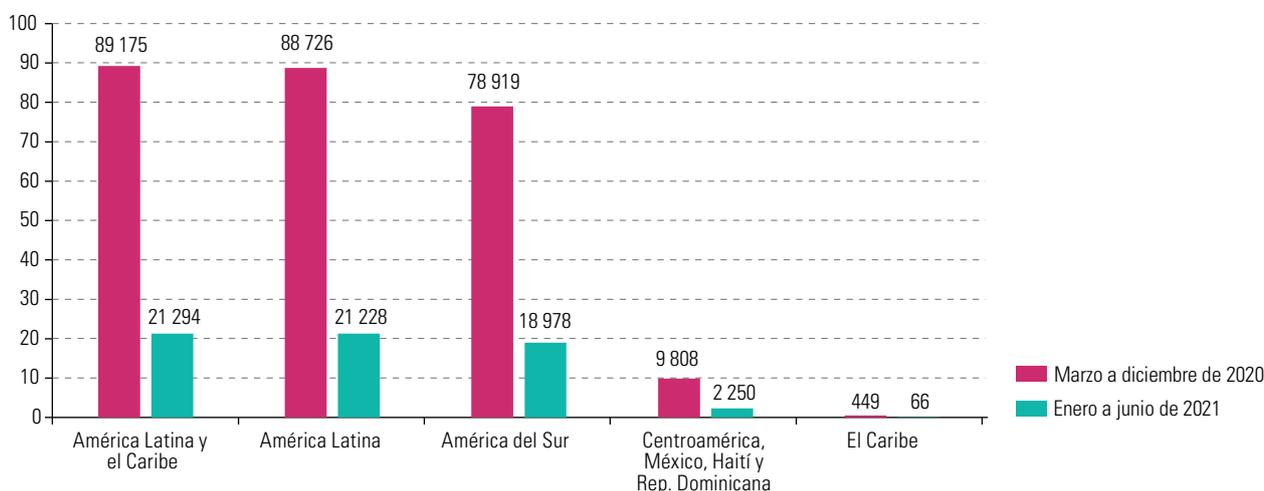
México, en tanto, había iniciado en 2019 una política de universalización e incremento de los montos de las transferencias monetarias, lo que en 2020 facilitó el adelanto de pagos de algunos programas, entre los cuales se destacan los dos realizados en los programas Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente⁴, ambos reconocidos como derechos en el artículo 4 de la Constitución. A ello se suma que en el caso de la pensión para las personas mayores desde el segundo semestre de 2021 se reduce la edad a 65 años y se incrementa un 15% el monto de la transferencia; además, se presentó una hoja de ruta para que al final de la actual administración (2024) esta prestación llegue a alrededor de 150 dólares mensuales (equivalentes al 80% de la línea de pobreza), el padrón alcance a más de 10 millones de personas y su gasto represente el 1,35% del PIB.

⁴ El primer adelanto se realizó en marzo de 2020 y cubrió los pagos de marzo a junio; el segundo adelanto se realizó en julio de 2020, para cubrir los meses de julio a octubre de ese año.

En la región, el gasto comprometido en transferencias monetarias y en especie entre marzo y diciembre de 2020 alcanzó alrededor de 89.000 millones de dólares, y entre enero y junio de 2021 superó los 21.000 millones de dólares⁵. La mayoría de este gasto ha sido comprometido por parte de los países de América del Sur y se estima cercano a los 79.000 millones de dólares en 2020 y a 19.000 millones de dólares en 2021. Por su parte, en los países del grupo conformado por Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana se estima en cerca de 9.800 millones de dólares en 2020 y a 2.250 millones en 2021. Los países del Caribe de habla inglesa registran información suficiente para estimar un gasto comprometido que bordea los 450 millones de dólares en 2020 y 66 millones de dólares en 2021 (véase gráfico II.3).

Gráfico II.3

América Latina y el Caribe (31 países)^a: gasto en transferencias de emergencia (monetarias y en especie), marzo a diciembre de 2020-enero a junio de 2021
(En millones de dólares corrientes^b)



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

^a En América Latina se incluyen 19 países: 10 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) y 9 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), México, Haití y República Dominicana. En el Caribe se incluyen 12 países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago).

^b Se utilizó el tipo de cambio mensual promedio de marzo a diciembre de 2020 publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>, con excepción de la República Bolivariana de Venezuela, en que se utilizó el tipo de cambio diario promedio publicado por el Banco Central de Venezuela [en línea] <http://www.bcv.org.ve/estadisticas/tipo-cambio-de-referencia-smc>.

Al analizar el gasto anunciado en transferencias monetarias y en especie en términos de su equivalencia respecto del PIB promedio mensual de 2020, se observan cambios importantes entre los distintos períodos analizados⁶. Como se muestra en el gráfico II.4, en América del Sur se produce un crecimiento en los primeros meses y se llega al período comprendido entre junio y agosto de 2020 con el mayor nivel de gasto mensual promedio como porcentaje del PIB, estimado en un 2,45%, que luego disminuye al 1,28% en los primeros cuatro meses de 2021, pero retoma su nivel entre mayo y junio de 2021. Por su parte, en la subregión formada por Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana, dichos recursos mensuales alcanzaron su mayor nivel promedio en el período que

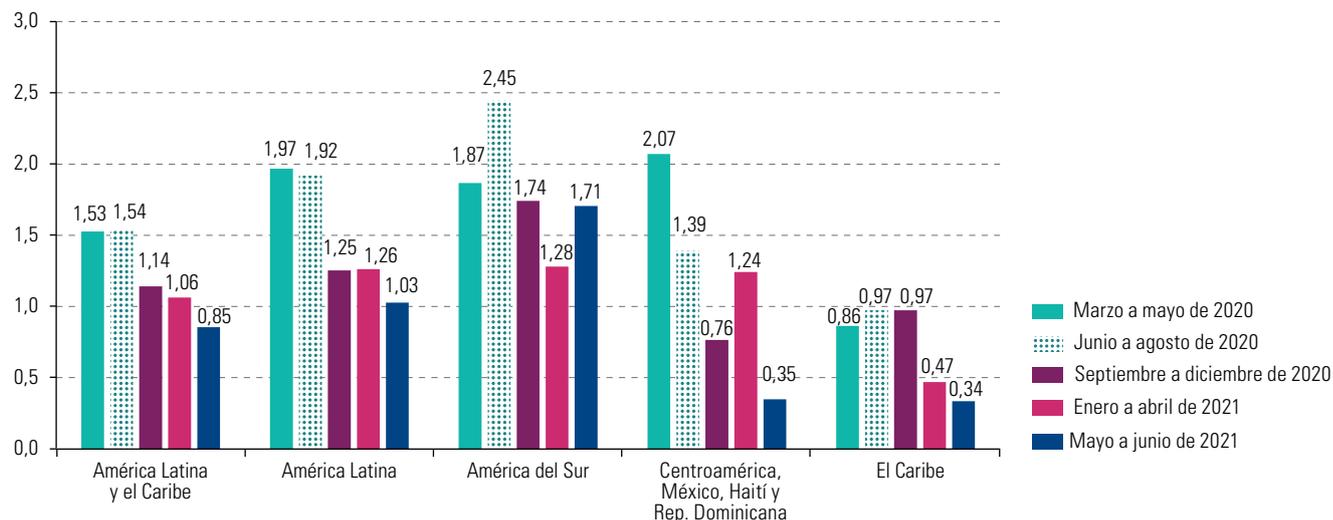
⁵ El gasto de algunas medidas ya estaba considerado en el presupuesto anual de los países correspondientes. Estas medidas son: "Aguinaldo anual de la Renta Dignidad", del Estado Plurinacional de Bolivia (43,4 millones de dólares); "Giros de atención humanitaria a las víctimas del conflicto" y "Reparación administrativa a las víctimas del conflicto", de Colombia (134,4 millones de dólares); "Adelanto de la pensión del régimen no contributivo", de Costa Rica (53,1 millones de dólares); "Adelanto del pago de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" y "Adelanto del pago de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente", de México (4.126,7 millones de dólares); "Adelantos del pago de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza", del Paraguay (16,7 millones de dólares), y "Adelantos del pago de las pensiones no contributivas Pensión 65 y CONTIGO" y "Adelanto de transferencia a usuarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS", del Perú (520,9 millones de dólares). Asimismo, en el caso de 17 medidas se utiliza el presupuesto programado, pero reorientado a nuevas acciones, como sucede con el uso del presupuesto de programas de alimentación escolar para financiar canastas de alimentos destinadas a las familias de niños, niñas y adolescentes que dejaron de asistir a los centros educativos.

⁶ Para este ejercicio, se calcula el gasto promedio mensual de cada período analizado y se expresa en términos de porcentaje del PIB promedio mensual de 2020 (que se calcula como el PIB de 2020 dividido por 12).

va de marzo a mayo de 2020, con un 2,07% del PIB mensual de ese año, posteriormente cayeron a un 0,76% en los últimos cuatro meses de 2020 y luego presentaron una recuperación en el período comprendido entre enero y abril de 2021 (1,24%), para caer nuevamente entre mayo y junio de 2021 al 0,35%. Los compromisos asumidos por los países del Caribe de habla inglesa revelan una tendencia relativamente constante durante 2020 (con un promedio de gasto mensual de alrededor del 1,0% del PIB mensual de 2020), pero en 2021 cayeron a menos de la mitad de ese nivel, e incluso a un poco más de un tercio de ese nivel entre mayo y junio de 2021.

Gráfico II.4

América Latina y el Caribe (30 países): gasto mensual estimado en transferencias de emergencia (monetarias y en especie), marzo de 2020 a junio de 2021^a
(En porcentajes del PIB mensual de 2020)



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

^a Promedios simples. En América Latina se incluyen 18 países: 9 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 9 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), México, Haití y la República Dominicana. En el Caribe se incluyen 12 países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago). Por falta de información, los promedios simples de los períodos enero a abril de 2021 y mayo a junio de 2021 no consideran los siguientes países del Caribe: Antigua y Barbuda, Dominica, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Suriname.

Estos datos revelan los considerables esfuerzos económicos que realizaron los países de la región, pero a la vez son una señal de alerta en cuanto a los recursos comprometidos para el segundo año de pandemia. Dada la intensidad, la continuidad y la imprevisibilidad de la pandemia, es importante recuperar y ampliar los recursos empleados en medidas de transferencias monetarias y en especie dirigidas a la población en situación de vulnerabilidad, que ha sido y sigue siendo la más afectada como consecuencia de la crisis generada por el COVID-19. De lo contrario, los niveles de pobreza y pobreza extrema podrían incrementarse aún más.

2. Los sistemas de apoyo a las personas desempleadas

Las medidas de protección frente al riesgo de desempleo pueden tomar varias formas, como los seguros de desempleo, las cuentas de ahorro individual para el desempleo, las indemnizaciones por despido y la asistencia a los desempleados. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020), desde marzo de 2020 los países que cuentan con seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual para el desempleo fueron adaptando varios aspectos para dar respuesta a una crisis que se veía más profunda y larga que las anteriores. En los siete países de los que se cuenta con información (Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay)⁷,

⁷ Los países a los que se refiere esta sección tienen un sistema obligatorio de seguro de desempleo o cuentas individuales de ahorro de los trabajadores. En Colombia existen seguros de desempleo que son privados y voluntarios. No pudo accederse a la información sobre el seguro de desempleo en el caso de la República Bolivariana de Venezuela.

las adaptaciones fueron de varios tipos: se flexibilizaron ciertos requisitos para el acceso al seguro (la cantidad de cotizaciones previas, por ejemplo); se extendieron los seguros a grupos de trabajadores antes excluidos, como las trabajadoras del servicio doméstico; se aumentaron la duración de las prestaciones y los montos, y se crearon programas adicionales a la modalidad de seguro de desempleo. Tal es el caso de la Argentina, con el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, y del Brasil, con el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos. Adicionalmente, muchos países fueron simplificando los trámites asociados a los seguros en el contexto de cuarentenas y movilidad reducida de la ciudadanía (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1

América Latina y el Caribe (7 países): modificaciones al seguro de desempleo y a las cuentas de ahorro individual para el desempleo introducidas en 2020

	Medida	Argentina	Bahamas	Barbados	Brasil	Chile	Ecuador	Uruguay
Requisitos	Agilización de trámites	X	X	X		X	X	X
	Reducción del número de cotizaciones	X	X			X		
	Extensión del seguro a grupos antes excluidos		X	X		X		X
	Extensión del seguro al desempleo parcial				X	X		X
Prestaciones	Extensión de la duración de la prestación	X				X		
	Extensión de los montos (como porcentaje de las remuneraciones)					X		X
	Incremento de los montos mínimos y máximos	X				X		X
	Retiros de fondos				X			
	Creación de programas de apoyo al seguro de desempleo ^a	X			X			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

^a También debe considerarse el caso de México, donde se creó un programa de apoyo al sistema de la Ciudad de México.

Como se muestra en el gráfico II.5, los datos disponibles revelan que Barbados, el Brasil, Chile y el Uruguay presentaron incrementos significativos del número de destinatarios de estas prestaciones, en tanto que en la Argentina se habría mantenido la tendencia incremental de años anteriores. Por su parte, los datos disponibles sobre desembolsos expresados como porcentajes del PIB también muestran alzas importantes, particularmente en los casos de Barbados, Chile y el Uruguay.

Gráfico II.5

América Latina y el Caribe (6 países): destinatarios y desembolsos de los seguros de desempleo y las cuentas de ahorro individual para el desempleo, 2010-2020

A. Destinatarios^a
(en miles de personas)

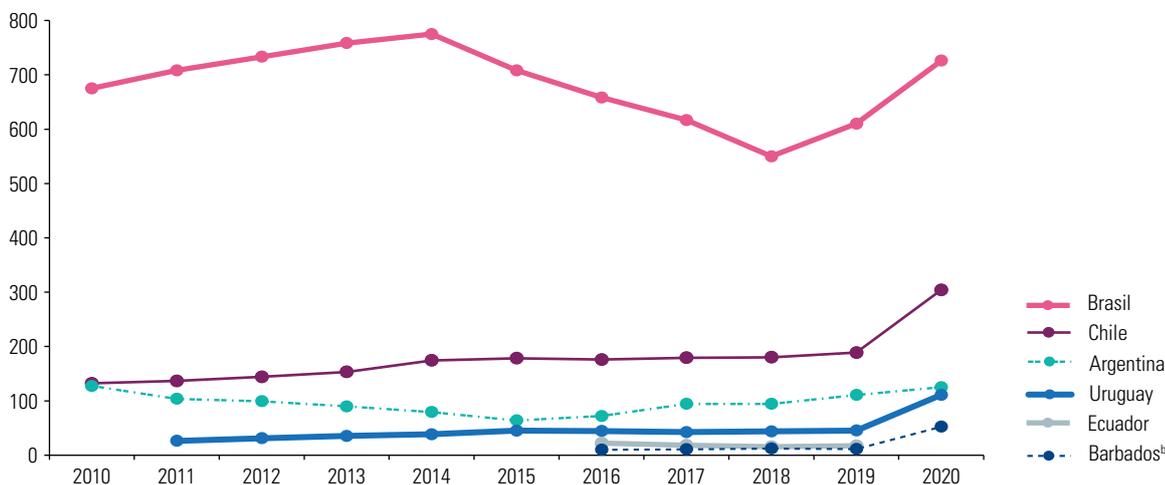
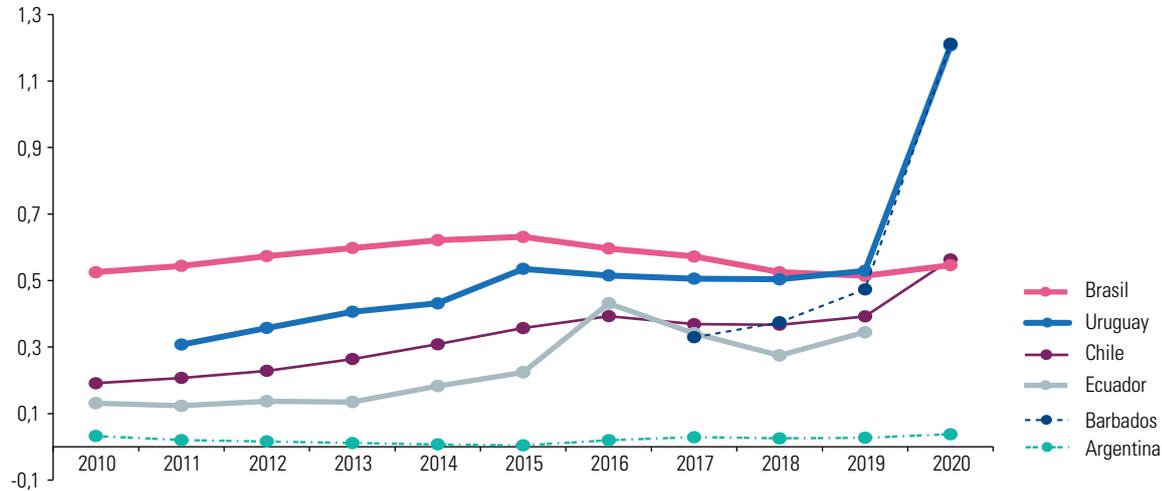


Gráfico II.5 (conclusión)

B. Desembolsos

(en porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

^a Promedios mensuales.

^b Corresponde al número de solicitudes recibidas cada año.

Cabe destacar que en este ámbito también existen experiencias a nivel subnacional, como el caso de la Ciudad de México, que desde 2005 cuenta con un seguro de desempleo para las personas trabajadoras residentes en la ciudad que involuntariamente pierdan su empleo. Este considera pagos durante un plazo no superior a seis meses cada dos años, con la obligación de participar en programas federales de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional. Para hacer frente a la pandemia se estableció como objetivo dar cobertura al 40% de los desocupados formales mediante una ampliación limitada del presupuesto. Los trabajadores no cubiertos por el seguro de desempleo pueden asimismo acudir al programa Apoyo para Personas Residentes de la Ciudad de México que Perdieron su Empleo Formal durante la Emergencia Derivada del SARS-COV2 (COVID-19), que otorga un monto mensual de 1.500 pesos (70 dólares) durante dos meses.

Finalmente, si bien no se trata de un seguro de desempleo, cabe mencionar la prestación Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) del Perú, creada en 1997 con el objetivo de proveer ingresos a trabajadores formales frente a situaciones de cesantía⁸. Desde la crisis financiera mundial han existido posibilidades de retiro de dichos fondos hasta cierto monto. Ante la crisis provocada por la pandemia, el Gobierno autorizó la libre disposición de estos fondos a trabajadores formales con suspensión laboral total, mediante pagos mensuales y retiros de hasta 2.400 soles (686 dólares). Las personas que se queden sin fondos pueden solicitar un adelanto de los pagos futuros. A inicios de 2021 el Congreso peruano autorizó el retiro del 100% de los fondos de la CTS hasta fines de año.

De manera adicional a las medidas de política pública mencionadas, en algunos países se ha habilitado el retiro de recursos de los fondos de capitalización individual para pensiones. En ese sentido, en México se ha observado un incremento de los retiros por razones de desempleo (permitidos por la ley) de fondos de las cuentas de capitalización individual que se mantienen en las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), que entre enero de 2020 y marzo de 2021 llegaron a 1.500 millones de dólares (un 0,14% del PIB). A su vez, en el contexto de la crisis económica y sanitaria provocada por el COVID-19 en Chile y el Perú también se autorizó el retiro extraordinario y voluntario de recursos de los fondos de pensiones de los afiliados en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En el Perú, se autorizó el retiro bajo ciertas condiciones, como haber dejado de aportar al fondo de pensiones en determinados períodos o acreditar la condición de suspensión perfecta de trabajo, y durante 2020 se alcanzó un total de 7.800 millones de dólares (3,9% del PIB) (SBS, 2021). En Chile, entre 2020 y 2021 se habilitaron tres retiros por un monto de hasta el 10% de los fondos individuales en cada caso y los retiros realizados alcanzaron un total de 49.322 millones de dólares, equivalentes al 18% del PIB (SP, 2021). Si bien estos retiros han significado un alivio ante los efectos de la pandemia, acentúan los desafíos futuros en materia de protección social en dichos países⁹.

⁸ La prestación se aplica a trabajadores formales que cumplan con la jornada mínima diaria de cuatro horas y opera con una cuenta individual en la que el empleador deposita de forma semestral un monto que depende de la extensión del tiempo de trabajo y la remuneración computable de cada trabajador. El empleador debe hacer efectivo dicho depósito en la cuenta bancaria de preferencia del trabajador, y este puede hacer uso de dicho monto en caso de despido injustificado.

⁹ En el caso de Chile, hasta el 21 de junio de 2021 un 34,7% de las personas afiliadas a las AFP (es decir, 3,8 millones de personas) habían agotado su saldo después del primer, el segundo y el tercer retiro (véase [en línea] https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14609_recurso_1.pdf).

3. Impacto de las medidas de emergencia

La efectividad de las transferencias monetarias para reducir la pobreza o impedir que aumente depende de los montos entregados, su duración y su cobertura. Esto último es particularmente importante debido a que, según se menciona en el capítulo I, como consecuencia de una crisis prolongada no solo se produce un empobrecimiento de la población que tiene bajos ingresos, sino que también se genera una movilidad descendente de los estratos medios y medios bajos.

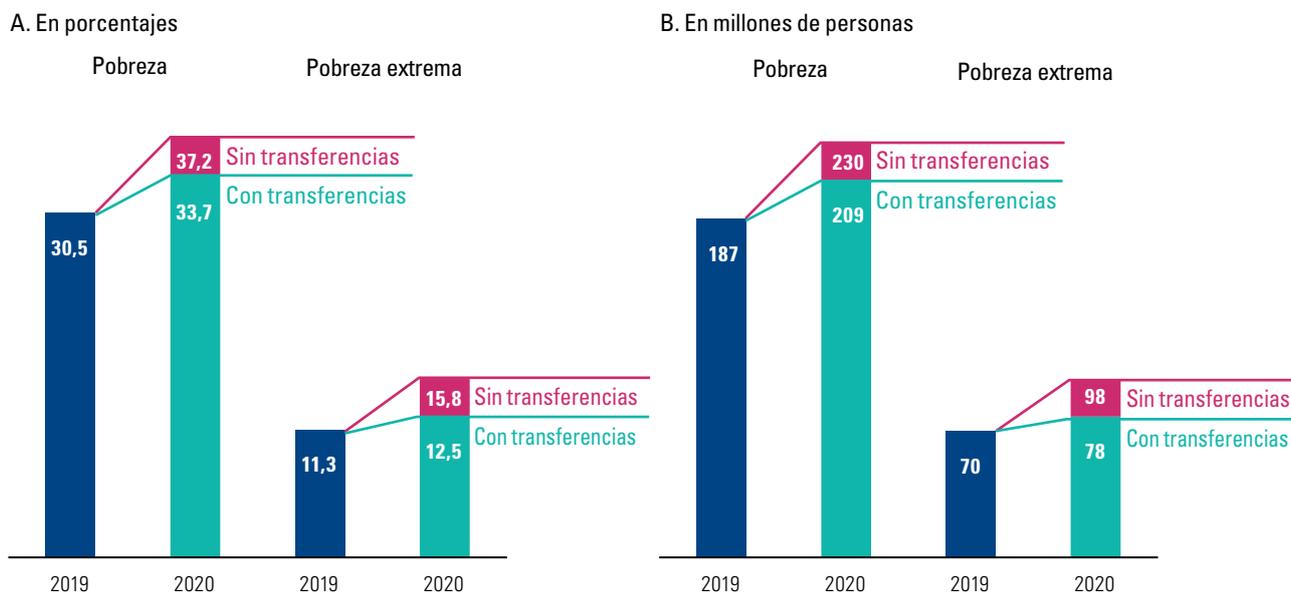
Para estimar el impacto de las medidas de protección social de emergencia sobre la pobreza, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) ha realizado dos tipos de proyecciones: una que considera la tasa de crecimiento del ingreso y el cambio distributivo previsto en 2020 (sin transferencias) y otra en que se agregan las transferencias monetarias de emergencia gubernamentales entregadas durante ese año (con transferencias).

Según la proyección con transferencias, la tasa de pobreza en América Latina alcanzaría un 33,7% y la tasa de pobreza extrema un 12,5%. Ello significaría un total de 209 millones de personas en situación de pobreza a fines de 2020, es decir, 22 millones más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019. Sin embargo, el aumento de la pobreza y la pobreza extrema habría sido mayor si no se hubieran implementado medidas para transferir ingresos de emergencia a los hogares. Las proyecciones que solo tienen en cuenta el impacto de la pandemia en el empleo y los ingresos laborales (sin transferencias) muestran que la tasa de pobreza de 2020 habría ascendido al 37,2% de las personas, al mismo tiempo que el 15,8% se encontraría en situación de pobreza extrema. Ello habría significado un total de 230 millones de personas pobres a fines de 2020, es decir, 21 millones más que lo proyectado teniendo en cuenta las transferencias monetarias de emergencia. Del mismo modo, el total de personas en situación de pobreza extrema habría alcanzado los 98 millones, 20 millones por encima de lo proyectado considerando las transferencias de emergencia (véase el gráfico II.6).

Gráfico II.6

América Latina (18 países): pobreza y pobreza extrema, con y sin transferencias monetarias de emergencia, 2019 y 2020^a

(En porcentajes y millones de personas)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La simulación no toma en cuenta cambios en las remesas a los hogares.

A partir de las estadísticas oficiales de encuestas de hogares llevadas a cabo en 2020, a continuación se presentan estimaciones del efecto de las medidas de emergencia sobre la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en comparación con un escenario sin transferencias en cuatro países de la región: Colombia, Costa Rica, Paraguay y República Dominicana (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2

América Latina (4 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, con y sin transferencias monetarias de emergencia, 2019 y 2020
(En porcentajes de la población)

País	Tasa de pobreza			Tasa de pobreza extrema			Fuente
	2019	2020 sin medidas de emergencia	2020 con medidas de emergencia ^a	2019	2020 sin medidas de emergencia	2020 con medidas de emergencia ^a	
Colombia	35,7	46,1	42,5	9,6	19,8	15,1	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)
Costa Rica ^b	21,0	30,4	26,2	5,8	11,0	7,0	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG)
Paraguay	23,5	30,1	26,9	4,0	6,4	3,9	Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC)
República Dominicana	21,0	29,1	23,4	2,7	5,2	3,5	Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Las medidas de emergencia ante la pandemia de COVID-19 consideradas en las encuestas de cada país son las siguientes: i) Colombia: pagos ordinarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor", otras ayudas como el Ingreso Solidario, pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, la devolución del impuesto al valor agregado (IVA), ayudas regionales en Bogotá, Medellín y Bucaramanga, y otras ayudas informadas en la GEIH; ii) Costa Rica: subsidios estatales y becas, incluidos el Plan Proteger, el Bono Proteger y otros ingresos monetarios estatales; iii) Paraguay: programas Tekoporã, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza y Pytyvõ, y iv) República Dominicana: programas Quédate en Casa, Fondo de Asistencia Social el Empleado (FASE) y Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (Pa'Ti).

^b En el caso de Costa Rica el efecto de las medidas de protección se calcula únicamente a nivel de hogares. A nivel de personas, las tasas de pobreza ascenderían al 23,9% en 2019 y al 30,0% en 2020 (con medidas de emergencia) y las de pobreza extrema al 6,7% en 2019 y al 8,5% en 2020 (con medidas de emergencia).

En Colombia, los datos muestran que las ayudas fueron mayores para el primer quintil de ingresos, pero, como ocurre en los demás países, no alcanzaron a revertir el efecto de la reducción de los ingresos laborales (DANE, 2021). En Costa Rica, los subsidios estatales y las becas crecieron un 153% entre 2019 y 2020, pasando de representar el 1,8% del ingreso total de los hogares en 2019 al 5,2% en 2020, año en que el 56% del monto de estos subsidios (2,9% de los ingresos totales) correspondió a la transferencia monetaria de emergencia Bono Proteger (INEC, 2020). En el Paraguay, sin las transferencias monetarias asociadas a los programas Tekoporã, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza y Pytyvõ, en 2020 cerca de 184.000 personas habrían caído en una situación de pobreza extrema, sumándose a las 279.000 personas que ya se encontraban en esa situación en el país. En cuanto a la pobreza total, los tres programas habrían evitado que 233.000 personas cayeran bajo la línea de pobreza. Entre estos programas, el que habría tenido mayor efectividad en términos de la tasa de pobreza es el programa Pytyvõ, mientras que en el caso de la pobreza extrema destaca la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza (INE, 2021). En la República Dominicana, los programas Quédate en Casa, Fondo de Asistencia Social el Empleado (FASE) y Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (Pa'Ti) evitaron que 594.745 personas cayeran bajo la línea de pobreza (CTP, 2020).

En otros países se llevaron a cabo encuestas *ad hoc* para observar la situación social en tiempos de pandemia. En el caso del Brasil, sobre la base de la encuesta nacional de hogares PNAD COVID19, se sabe que en noviembre de 2020 el 41% de los hogares recibieron el Auxilio Emergencial. De acuerdo con ello, tanto Botelho (2020) como Paiva y otros (2021) concluyen que el programa contribuyó a reducir la pobreza en el país.

En Chile, la Encuesta Social COVID-19¹⁰, que tuvo dos rondas, una en julio de 2020 y la otra entre noviembre y diciembre de ese año, muestra que el 52,4% de los hogares recibieron ayuda del gobierno central o de los municipios en bienes o dinero hasta el período noviembre-diciembre de 2020 y que la situación de

¹⁰ Véase [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-social-covid19>.

ingresos fue mejorando durante el año, pero aún así un tercio de los hogares declaran que los ingresos son insuficientes para cubrir sus gastos. Los datos de la encuesta indican que entre las dos rondas el porcentaje de hogares que recibieron las ayudas del Estado aumentó 10,1 puntos porcentuales y que el incremento fue mayor en el caso de los hogares con jefatura femenina. Más de la mitad de los hogares recibieron ayuda del Estado (58,1%), sobre todo de los primeros dos quintiles (un 71,8% en el primer quintil y un 69,6% en el segundo quintil), gracias al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Al contrastar las características de los hogares que recibieron el IFE con las del resto de los hogares encuestados, los resultados revelan diferencias estadísticamente significativas en cuanto a que los hogares receptores tienen en promedio más integrantes (un promedio de 3,6 personas, frente a un promedio de 3,2), una mayor proporción de ellos tienen niños, niñas o adolescentes (el porcentaje de hogares receptores que tienen niños, niñas o adolescentes supera en 14,3 puntos porcentuales el porcentaje del resto de los hogares que los tienen) y sus jefaturas de hogar presentan un promedio de edad casi 10 años mayor, son en una gran proporción personas sin educación media completa (situación en que están un 42,8%, frente a un 30,5%) e incluyen un porcentaje menor de ocupados.

Finalmente, en la Argentina y Honduras existen universidades que han dado seguimiento a la situación social en 2020, lo que permite analizar el impacto de las medidas de emergencia. El Observatorio de Deuda Social de Argentina (ODSA), de la Universidad Católica Argentina, llevó a cabo la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) COVID-19, según la cual en las zonas urbanas del país el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) evitó un alza de 8,3 puntos porcentuales de la tasa de pobreza extrema y de 6,4 puntos porcentuales de la tasa de pobreza. Asimismo, el programa Tarjeta Alimentar se habría traducido en una reducción de 1,3 puntos porcentuales de la tasa de pobreza y, en conjunto con el IFE, en una disminución de dicha tasa de 6,7 puntos porcentuales. Si a estos programas se añaden los refuerzos de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE), el programa Progresar y programas de capacitación y empleo, se observa que la tasa de pobreza habría caído 7,7 puntos porcentuales y si a los programas anteriores se suman las pensiones no contributivas, la disminución de la tasa habría sido de casi 9,0 puntos porcentuales (Salvia y otros, 2021). Asimismo, en Honduras, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras aplicó la Encuesta Económica Familiar Multipropósito UNAH, por medio de tres levantamientos de información (en abril, mayo y octubre de 2020), que permitieron observar que el 14,9% de los hogares habían recibido ayuda proveniente del Gobierno (IIES, 2020).

B. Desafíos, innovaciones y aprendizajes de las respuestas de emergencia

Mediante los programas de emergencia implementados en la región se ha buscado responder a las necesidades de la población y en ellos es posible identificar aprendizajes que se han generado durante la pandemia. Un primer elemento que se debe destacar es que incluso los países que tienen sistemas de protección social más avanzados y que cuentan con sistemas sólidos de información para la toma de decisiones han enfrentado dificultades para responder de manera oportuna y efectiva a las necesidades de la población, en particular de aquella que tradicionalmente ha estado excluida de estos sistemas, como la población que trabaja de manera informal. En la región ha surgido así la necesidad de apoyar no solo a los hogares más pobres, sino también a grupos más amplios de la población, que han sufrido una merma considerable de sus ingresos. Esta situación revela, por un lado, que aún existen desafíos importantes en el objetivo de avanzar hacia sistemas de protección social universal y, por otro, que el rol de apoyo de estos sistemas a la población en emergencias derivadas de desastres es un ámbito en que existen grandes espacios por desarrollar. Sin embargo, ello no ha sido impedimento para buscar alternativas innovadoras ante la crisis social originada por la pandemia.

La mayoría de los países han adoptado innovaciones en un sentido amplio, desde cambios normativos a innovaciones en el proceso operativo de los programas de emergencia, en aspectos como el registro y la selección de los destinatarios —en que se han combinado fuentes de información y se han utilizado plataformas web o aplicaciones móviles para las inscripciones— y los métodos de entrega de las prestaciones, ampliando, por ejemplo, el uso de medios de pago electrónico. En varios casos, las innovaciones son adaptaciones de

los procesos, protocolos o reglas establecidos antes de la pandemia, como puede observarse en el caso de la eliminación de ciertos requisitos de acceso a las prestaciones de emergencia (véanse algunos ejemplos representativos en el cuadro II.3) o la suspensión de las condicionalidades.

Cuadro II.3

América Latina y el Caribe (7 países): ejemplos de cambios en los requisitos de acceso a los programas de emergencia, 2020 y 2021

País	Medida	Cambios en los requisitos de acceso (levantamiento de restricciones)
Argentina	Tarjeta Alimentar	La cobertura pasó de niños de hasta 6 años a niños de hasta 14 años en mayo de 2021. En febrero de 2021 se duplicó el monto. También cambió su frecuencia de mensual a semanal para evitar las aglomeraciones.
Bahamas	Asistencia gubernamental de desempleo por COVID-19 (Government Funded Unemployment Assistance for COVID-19)	Se aumentó la cobertura: en un comienzo solo podían postular quienes hubieran perdido su trabajo después del inicio del confinamiento, pero en julio de 2020 la postulación se amplió a quienes hubieran perdido su trabajo a partir del 13 de marzo de ese año.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono contra el hambre	Se dejó de pedir el certificado de sufragio.
Brasil	Facilidad de acceso al crédito a empresas y particulares	Se relajaron los requisitos para créditos.
Chile	Plan de Protección Clase Media 2: subsidio de arriendo para la clase media	A diferencia de la línea tradicional, no se pide ahorro previo ni estar inscrito en el Registro Social de Hogares.
Colombia	Créditos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)	Se otorgaron nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario.
Costa Rica	Subsidio por veda a pescadores	Se estableció que pueden recibir el subsidio los pescadores que se encuentran en estado de morosidad con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; 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>.

El aumento del uso de la tecnología ha sido notable en todos los procesos, ya sea para mantener canales de comunicación constantes con la ciudadanía (por ejemplo, mediante mensajes de texto con información sobre las medidas de emergencia), para levantar información sobre los destinatarios de las prestaciones sociales o para transferir dinero, por ejemplo, a través de aplicaciones móviles.

Para alcanzar una mayor eficiencia y evitar los contagios, el uso de las aplicaciones de telefonía celular y la banca móvil fueron muy útiles; sin embargo, en términos de inclusión de grupos vulnerables no son tan efectivas, ya que existen países o zonas geográficas en que el acceso a la telefonía móvil o a cuentas bancarias no es elevado. A esto se suman además altos niveles de analfabetismo digital entre las personas mayores y las personas pertenecientes a hogares de los estratos de ingresos más bajos, lo que limita un uso adecuado para estos fines. Por lo tanto, en varios casos se ha prestado atención a estos factores y se ha ofrecido un abanico más amplio de opciones, respondiendo con medidas alternativas como el uso del documento de identificación para cobrar alimentos en el comercio establecido o la creación de cuentas de ahorro para que las personas puedan recibir las transferencias monetarias.

Otra innovación menos común pero que se adoptó en distintos países fue la cooperación entre el Estado y empresas privadas para la ejecución de los programas (apoyo mediante bases de datos, búsqueda activa de personas y generación de listados de destinatarios potenciales) o para contar con fuentes de financiamiento complementarias mediante donaciones monetarias o en especie¹¹. Asimismo, se produjo cooperación a distintos niveles territoriales, aspecto en que los municipios cumplieron un rol relevante, y se involucró a las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales, que muchas veces tienen mayor conocimiento sobre las vulnerabilidades y necesidades de la población y, por tanto, pudieron ayudar en la identificación de

¹¹ En Panamá, grandes empresas y organizaciones donaron productos alimenticios y dinero para la entrega de alimentos mediante el programa Panamá Solidario, por Nuestra Niñez. En Barbados, el Gobierno solicitó donaciones para el programa Adopta Nuestras Familias (Adopt Our Families Programme). Como resultado de ello, en julio de 2020 se habían recibido alrededor de 2,1 millones de dólares en donaciones, mientras que el Gobierno había contribuido al programa con alrededor de 2,9 millones de dólares. Gracias a esa cooperación, 3.448 familias habían recibido asistencia hasta septiembre de 2020.

las personas que requerían más apoyo. Algunos países contaron además con la asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional para implementar los programas de emergencia¹².

A continuación, se detallan algunas características de los principales desafíos e innovaciones.

1. Identificación y comunicación con la población destinataria en la emergencia

Los sistemas de información y los registros sociales desempeñan un papel clave en la identificación de las necesidades y condiciones de vida de la población. A fin de enfrentar la pandemia, ha sido necesario sumar rápidamente a grupos de la población no cubiertos por los sistemas de protección social pero que como consecuencia de la crisis se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad. Para la inclusión de esos grupos, los países tuvieron que hacer innovaciones, adoptando distintas estrategias.

En América Latina, si bien muchos países continuaron utilizando la información disponible, en el caso de 111 programas de 18 países dicha información se complementó o se sumaron otras fuentes de datos administrativas, de origen estatal, de empresas privadas prestadoras de servicios básicos (por ejemplo, electricidad) o de organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, en el caso de 54 programas de 13 países se generaron inscripciones mediante la web, teléfonos (fijos y móviles) u oficinas locales.

En aquellos países en que ya antes de la pandemia se disponía de registros con altas tasas de cobertura y con la posibilidad de que los hogares solicitaran su inclusión por medio de oficinas locales o plataformas web, fue más fácil alcanzar un mayor número de destinatarios (Berner y Van Hemelryck, 2020). Esto se transformó en un elemento crítico para llegar a los estratos de ingresos medios y medios bajos que, como se afirma en el capítulo I, no suelen ser el foco principal de las políticas de protección social, pero se convierten en un grupo especialmente vulnerable en situaciones de crisis (CEPAL, 2021).

La integración y el cruce de datos de distintas fuentes de información administrativa para identificar a los destinatarios potenciales fue posible gracias a la existencia de identificadores únicos del registro civil, identificadores nacionales o incluso la combinación de variables que hacen único a un individuo. En el Estado Plurinacional de Bolivia, para hacer efectiva la prohibición del corte de servicios básicos, por ejemplo, se utilizaron los registros de las empresas prestadoras de dichos servicios, tanto públicas como privadas, y ellas mismas fueron las responsables de ejecutar esta medida. En el Brasil, para la distribución de canastas de alimentos a familias indígenas la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) realizó un mapeo de destinatarios y lugares geográficos prioritarios. En Colombia, el Gobierno autorizó el uso compartido de datos tanto de instituciones públicas como privadas a través de un decreto que garantizaba la confidencialidad de la información, que se utilizó para el programa Ingreso Solidario¹³. En Costa Rica, comités locales de emergencia se encargaron de detectar a los hogares necesitados y confeccionar listas para la entrega de alimentos, pudiendo realizar un control cruzado con las bases de datos de instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) o entidades de salud local; también se ofreció la posibilidad de que la población se acercara a los comités para solicitar los paquetes de alimentos.

Otra innovación fue flexibilizar los protocolos de ingreso a los registros de destinatarios. En el Brasil y Chile, por ejemplo, se ajustaron los protocolos de verificación de la información para que los hogares pudieran inscribirse de manera más rápida y directa en el Catastro Único de Programas Sociales (CadÚnico) y en el Registro Social de Hogares, respectivamente. En ambos casos se eliminó la visita domiciliaria para verificar los datos declarados

¹² En Honduras, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyó la implementación de la Operación Honduras Solidaria, prestando asesoría técnica sobre el proceso de selección de los territorios para la entrega de alimentos. En Trinidad y Tabago, el Gobierno firmó un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en febrero de 2021, que involucra recursos por 24,45 millones de dólares para la implementación de medidas dirigidas a contrarrestar los efectos sociales del COVID-19. Parte de los recursos serán destinados a financiar una expansión temporal del programa de apoyo alimentario de emergencia mediante cupones de alimentos (Emergency Food Support to New Beneficiaries - Food Vouchers).

¹³ Véase [en línea] https://ingresosolidario.dnp.gov.co/documentos/DECRETO_518_DEL_4_DE_ABRIL_DE_2020.pdf.

por las personas. Además, en Chile se modificó el protocolo de aprobación de las solicitudes de los hogares inscritos en el Registro Social de Hogares, eliminándose la verificación que realizaba el ejecutor en el municipio.

En algunos países se implementaron nuevos registros para identificar a la población más afectada por la pandemia y poder brindarle apoyo de manera más efectiva. En Colombia, se creó el Registro Único de Damnificados y Afectados (RUDA) COVID-19, a cargo de las gobernaciones o alcaldías, cuya información permite la entrega de prestaciones del programa Colombia Está Contigo, Apoyo al Adulto Mayor¹⁴. En el Perú, se creó el Registro Nacional para Medidas Covid-19 en el Marco de la Emergencia Sanitaria a fin de complementar la información del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y tener datos actualizados de las personas afectadas por la pandemia.

En situaciones de emergencia como la ocasionada por la pandemia, los canales de comunicación con la población son fundamentales para mantenerla informada, recibir consultas y propuestas, y responder inquietudes sobre los programas e instrumentos disponibles, los requisitos de acceso, las modalidades de postulación y la posterior entrega de las prestaciones. Debido a las restricciones sanitarias muchos países optaron por emplear modalidades mixtas de comunicación que consideran un uso más relevante de los canales de comunicación virtuales. En el Brasil, para el registro de las personas en el programa Auxilio Emergencial se crearon una plataforma web y una aplicación móvil a fin de que la población pudiera consultar información, revisar el estado de su postulación y contar con un canal de comunicación en caso de dudas específicas. En el Paraguay, se dispone de una línea telefónica para entregar información e inscribir a los hogares en el Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko, mientras que en Chile el Ministerio de Desarrollo Social y Familia ha reforzado las líneas telefónicas para consultas y ha creado un buscador de beneficios¹⁵.

Finalmente, no se han observado en general modificaciones a los instrumentos de evaluación socioeconómica de los hogares utilizados para identificar cuáles se encuentran en situación de vulnerabilidad. Una excepción es el caso de Chile, donde para la entrega del Ingreso Familiar de Emergencia se creó el Indicador Socioeconómico de Emergencia con el propósito de contar con un instrumento que reflejara la situación de corto plazo de los hogares. Sin embargo, este instrumento dejó de utilizarse al tercer mes de entrega del IFE (Berner y Van Hemelryck, 2020). En México, se puso en funcionamiento a mediados de abril de 2020 la Línea de Bienestar (800 MEXICO4) para recabar información y responder dudas sobre los trámites de los programas de desarrollo, tanto para los participantes como para los posibles destinatarios.

De los 13 países del Caribe analizados, la mayoría también han implementado innovaciones en los modos de registrar a los destinatarios potenciales de los programas de emergencia. En especial, en el caso del 34% de las medidas de emergencia se usaron plataformas web, aplicaciones para celulares y líneas telefónicas o se recurrió a actores locales para que la ciudadanía que requería apoyo del Estado pudiera registrarse y postular a los programas. En Guyana, por ejemplo, para inscribirse en el programa de asistencia pública COVID-19 (COVID-19 Public Assistance Programme), a través del cual se entregan a las personas más vulnerables cupones para la compra de alimentos, se establecieron una plataforma en línea y una línea telefónica para aquellos que no tienen acceso a Internet.

Además, en el caso del 30% de las medidas aplicadas en el Caribe se utilizaron bases de datos adicionales a los registros de destinatarios existentes para complementar la información de quienes podían ser potenciales destinatarios de los programas. En Antigua y Barbuda, en el programa de asistencia para el suministro de servicios básicos por COVID-19 (COVID-19 Utility Relief Discount), implementado en 2020, se utilizan registros administrativos complementarios a fin de, por un lado, suspender el corte o la desconexión de los servicios de agua o electricidad por no pago y, por otro, reducir el costo de los servicios para las personas que perdieron sus ingresos a raíz de la pandemia. En Dominica, el programa social de transferencias en efectivo (Social Cash Transfers Programme) incorporó un proceso de registro telefónico y en línea para recopilar información de forma remota mediante un formulario de solicitud digital. En varios casos también se realizaron visitas domiciliarias para entrevistar a quienes no pudieron acceder a los puntos de registro.

¹⁴ Véase [en línea] http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Slide_home/Registro-Unico-de-Damnificados-y-Afectados-RUDA.aspx.

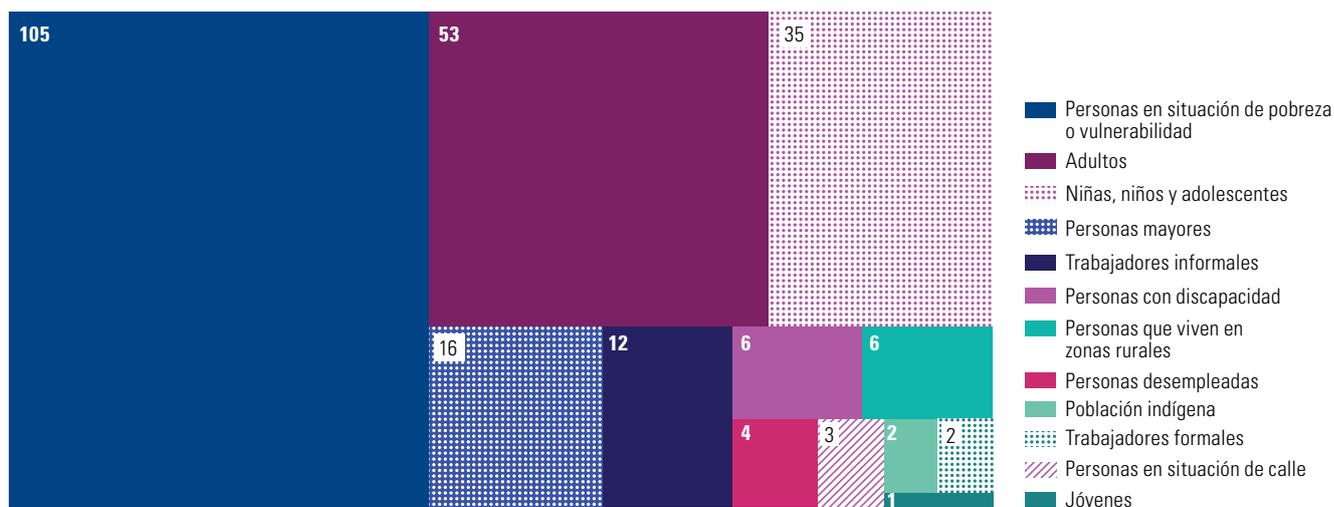
¹⁵ Véase [en línea] <https://www.reddeproteccion.cl/cuestionario/form/1>.

El esfuerzo por aumentar la cobertura de las medidas de protección social se ha reflejado en una mayor inclusión de grupos que usualmente no formaban parte de estos sistemas, como los trabajadores informales, que generalmente no están cubiertos ni por las prestaciones de la protección social no contributiva ni por aquellas de la protección social contributiva.

En los gráficos II.7 y II.8 se presenta la distribución de las medidas tomadas en el marco de los programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe según las poblaciones destinatarias. Si bien las categorías no son excluyentes, para analizar la información se consideró a las poblaciones prioritarias a las que se destinaron los programas de protección social de emergencia. Los países destinaron la mayoría de sus medidas de emergencia a la población que se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad (105 programas en América Latina y 35 programas en el Caribe). La mayoría de los países también han implementado programas orientados específicamente a niños, niñas y adolescentes, así como a personas adultas en edad de trabajar. Una innovación importante ha sido la inclusión de los trabajadores informales, población en que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas y que se ha visto muy afectada por la pandemia debido a sus precarias condiciones laborales (CEPAL, 2021; Velásquez, 2021). Dos países ofrecen medidas específicas para las personas en situación de calle: Chile, donde en el marco del Plan Invierno Protegido se entregan kits de higiene como medida preventiva del contagio y se dispone de albergues, y el Uruguay, donde se entregan canastas de alimentos en comedores municipales y mediante organizaciones de la sociedad civil. En el caso de los programas dirigidos prioritariamente a la población indígena, el Brasil y el Paraguay han concentrado esfuerzos en la distribución de canastas de alimentos para las familias que conforman dicha población.

Gráfico II.7

América Latina (20 países): población objetivo a la que están dirigidas las medidas de protección social no contributiva de emergencia, 1 de marzo de 2020 a 30 de abril de 2021^a
(En número de medidas)

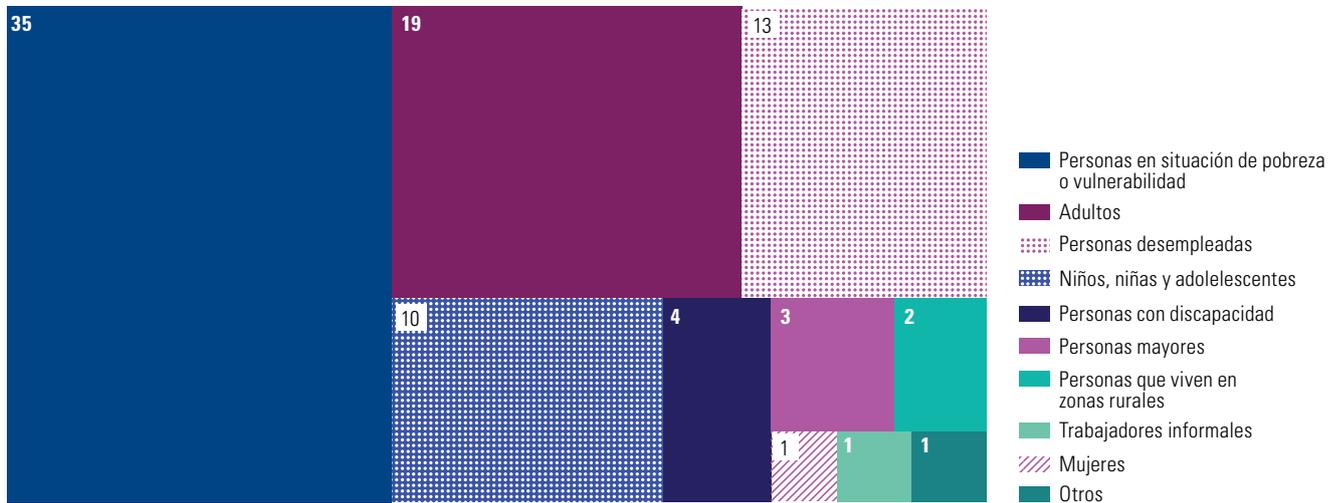


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Se incluyen medidas anunciadas por los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico II.8

El Caribe (13 países): población objetivo a la que están dirigidas las medidas de protección social no contributiva de emergencia, 1 de marzo de 2020 a 30 de abril de 2021^a
(En número de medidas)



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>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Se incluyen medidas anunciadas por los siguientes países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

2. La provisión de las prestaciones en la emergencia

El pago de las transferencias monetarias y la entrega de alimentos o medicamentos han sido particularmente desafiantes en el contexto de la pandemia, debido a la necesidad de reducir la exposición de las personas al virus SARS-CoV-2 y a la vez entregar los aportes con rapidez. Si bien las experiencias han sido variadas en los diferentes países, el panorama regional se ha caracterizado por tiempos de reacción breves y por la adopción de múltiples innovaciones (Blofield, Giamb Bruno y Filgueira, 2020).

Las innovaciones en este ámbito se relacionan con las formas de pago de los programas existentes, la información de contacto y los datos bancarios disponibles de las personas, las condiciones del sistema bancario y la tecnología presente en los países, además de la capacidad existente para usar nuevos canales de pago.

El uso de las tecnologías digitales ha facilitado la provisión de las prestaciones monetarias de modo de evitar aglomeraciones (CEPAL, 2020). Las transferencias a cuentas bancarias constituyen el método más frecuente de provisión en la región (utilizado en el caso de 106 medidas). No obstante, la entrega de dinero en efectivo sigue siendo frecuente (en 48 medidas) y en el caso de las prestaciones en especie se ha optado por la entrega directa en el domicilio de los destinatarios, aunque en algunos casos se mantiene la distribución de alimentos en las escuelas o en locales comerciales.

Dado que muchas personas no estaban bancarizadas, fue necesario abrir cuentas básicas para realizar los depósitos bancarios. En Colombia, estas cuentas se crean utilizando la información proporcionada por los postulantes, quienes deben indicar su nombre completo y los detalles de la información que figura en su documento de identificación. En el Brasil, los destinatarios del Auxílio Emergencial que no tienen una cuenta bancaria pueden abrir una cuenta de ahorro mediante su teléfono celular, haciendo uso de la banca móvil (Beazley, Derban y Barca, 2020). Una vez registrados, los postulantes reciben un mensaje de texto

con la información que permite la apertura de una cuenta de ahorro en la que pueden recibir los aportes monetarios. Asimismo, en la República Dominicana la provisión de las prestaciones del programa Quédate en Casa se realiza por transferencia a una cuenta asociada a la identificación nacional, para evitar que las personas salgan de sus hogares y permitir que aquellos que no tienen cuenta bancaria puedan recibir una transferencia. En el Paraguay, para recibir el bono del Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko el destinatario accede con un código que se envía a su teléfono celular y recibe una transferencia de dinero que puede utilizar solo para adquirir alimentos o productos de higiene. Otros ejemplos de medidas en que se utiliza la transferencia digital por teléfono celular son la asistencia gubernamental de desempleo por COVID-19 (Government Funded Unemployment Assistance for COVID-19) de las Bahamas, el Bono Familia de Guatemala, la transferencia de acompañamiento social de Haití y el programa de transferencias monetarias en efectivo COVID-19 de Belice (Belize Covid-19 Cash Transfer Program (BCCAT)), en que se utiliza una solución de pago móvil llamada MobilePayz.

Sin embargo, como se ha indicado, al usar la tecnología para el registro y la realización de las transferencias a través de tarjetas electrónicas o cuentas por teléfono móvil se enfrenta el problema de la baja alfabetización digital que existe en algunos países, territorios o grupos de la población o el hecho de que en ciertos hogares ningún integrante posee un teléfono móvil con conexión a Internet. Por ello, la aplicación de las medidas de forma tradicional no ha sido reemplazada del todo por la tecnología y siguen existiendo, por ejemplo, la entrega de cupones físicos o el uso del documento de identidad para retirar el dinero ya sea en oficinas locales de las instituciones ejecutoras, en el banco o incluso en el comercio.

C. Reflexiones finales

Las medidas de emergencia, y especialmente las transferencias monetarias, han sido clave para cubrir necesidades básicas de los hogares pobres y vulnerables en tiempos de crisis, incluidas las familias de trabajadores informales. Las experiencias descritas muestran que los países han reaccionado de manera innovadora, pero mostrando también debilidades en lo referente a su preparación previa para enfrentar este tipo de desastres. Un desafío importante en este sentido se refiere a la oportunidad, la pertinencia y la suficiencia de las medidas para cubrir brechas y responder a efectos diferenciales que, ante este tipo de desastres, inciden en sectores poblacionales en condición de vulnerabilidad que tradicionalmente no forman parte de la población objetivo de las políticas de protección social, como los trabajadores informales y migrantes.

Frente a la continuidad de la pandemia y de sus efectos económicos y sociales, es necesario mantener las transferencias y dirigirlas a amplios grupos de la población, con prestaciones cuyos niveles de suficiencia alcancen a una línea de pobreza. La información disponible indica que los países no contarán con suficientes vacunas para cortar la cadena de contagios en el corto plazo, de modo que los efectos económicos y sociales de la pandemia continuarán por varios meses más. En contrapartida, la tendencia observada en los anuncios oficiales en cuanto a los compromisos de recursos no parece ir a la par del desafío, lo que genera un alto riesgo de incremento de la pobreza y la pobreza extrema como consecuencia de la disminución de la cobertura y los montos de las transferencias.

Desde el punto de vista operativo, son esenciales la simpleza de los mecanismos de priorización de la población destinataria, la claridad de los requisitos y la difusión oportuna de información a la ciudadanía sobre los procesos de postulación a los programas de emergencia y la recepción de las prestaciones, de modo que estos programas logren un buen desempeño y se cumpla con el propósito de llegar a quienes lo necesitan en el momento oportuno. De esta manera, se demuestra la capacidad del Estado de ejecutar políticas de protección social más universales e integrales y sensibles a las diferencias, aplicando un enfoque de derechos.

Más allá de la emergencia, queda el reto de consolidar sistemas de protección social universal, integral y sostenible, tomando en cuenta la articulación de los componentes contributivos y no contributivos y con los sistemas de cuidado. Asimismo, persiste el desafío de una mayor articulación de las políticas de protección social en el marco de la gestión de desastres. Los países de América Latina y el Caribe han enfrentado la

pandemia adoleciendo de grandes brechas y teniendo a amplios grupos de la población desprotegidos, lo que ha puesto en evidencia la debilidad histórica del Estado de bienestar en la región (CEPAL, 2021). Pero la pandemia ha mostrado también que el Estado es un actor clave e indispensable para responder a los desafíos de una crisis prolongada. Es crucial sistematizar las lecciones y los aprendizajes que ha dejado esta crisis para atender rezagos y carencias institucionales, de modo de hacer posible que los países enfrenten las próximas pandemias y otros desastres en condiciones mucho mejores. Estos y otros elementos clave para la política pública de protección social se retomarán en el capítulo IV.

Bibliografía

- Beazley, R., W. Derban y V. Barca (2020), "Options for rapid delivery (payment) of cash transfers for COVID-19 responses and beyond"; SPACE Social Protection Approaches to COVID-19: Expert advice helpline, inédito.
- Berner, H. y T. Van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Blofield, M., C. Giamburro y F. Filgueira (2020), "Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries"; *serie Políticas Sociales*, N° 235 (LC/TS.2020/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Botelho, V. (2020), *Perspectiva para os Programas de Transferência de Renda em 2021*, Instituto Brasileño de Economía, Fundación Getulio Vargas (FGV).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2020), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones"; *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- CTP (Comité Técnico Interinstitucional de Medición de la Pobreza) (2020), "Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria 2020"; *Boletín*, N° 8, año 6, Santo Domingo.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2021), "Pobreza monetaria en Colombia: resultados 2020", abril [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.
- Filgueira, F. y otros (2020), "América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social"; *serie Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IIES (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales) (2020), *COVID-19 en Honduras. Informe de investigación: Tercer Encuesta Económica Familiar Multipropósito UNAH*, Programa de Investigaciones en Economía y Finanzas (PIEF).
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2021), *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos – 2020*, Asunción, marzo.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2020), *Encuesta Nacional de Hogares Julio 2020: resultados generales*, San José, octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), *Panorama Laboral 2020 en América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____(2018), "Los servicios públicos América Latina y el Caribe"; *Notas OIT*.
- Paiva, L. y otros (2021), "A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios"; *Texto para Discussão*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Salvia, A. y otros (2021), "Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca del impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020)"; *Documento Estadístico – Barómetro de la Deuda Social Argentina*, Buenos Aires, Educa.
- SBS (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de Perú) (2021), *Construyendo sistemas supervisados sólidos, íntegros e inclusivos* [en línea] https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/PUB_MEMORIAS/Memoria-SBS-2020.pdf.
- SP (Superintendencia de Pensiones de Chile) (2021), "Sistema registra más de 25,7 millones de pagos por los tres retiros de fondos y el 85,3% de las liquidaciones por pensiones de alimentos está al día" [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14618.html>.
- Velásquez, M. (2021), "La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Desastres y fomento de la resiliencia en el Caribe: afrontar una crisis multidimensional

Introducción

- A. Vulnerabilidades multidimensionales en el Caribe
- B. Efectos sistémicos de la protección social
- C. Mecanismos de coordinación subregional como apoyo institucional clave para el fomento de la resiliencia en el Caribe
- D. Instrumentos de liderazgo y gobernanza para una respuesta integrada
- E. Aprender de los desastres anteriores: articular las respuestas para fomentar la resiliencia
- F. Desarrollo de la resiliencia y protección social en el Caribe
- G. Superar los desafíos: sostenibilidad financiera para los sistemas de protección social
- H. Reflexiones finales

Bibliografía

Introducción

Más allá del impacto catastrófico inmediato y de la tragedia que deriva de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la protección social ha pasado al centro de la formulación de políticas y el debate en el Caribe. Esta mayor atención a la protección social puede representar una oportunidad en el proceso de recuperación, vinculada con la voluntad del Caribe de estar a la vanguardia de la agenda de los derechos humanos y de presentarse globalmente como una subregión líder, abrazando el desarrollo sostenible y los marcos internacionales sobre el cambio climático. Como se destaca en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020c), este reconocimiento también está vinculado con la comprensión —evidente a lo largo del período de respuesta a los efectos de la pandemia— de que la protección social constituye un instrumento eficaz para abordar la reducción de la pobreza, promover la inclusión y obtener resultados para el avance general de las sociedades del Caribe, con un impacto positivo que va mucho más allá de las medidas de protección social inmediatas (por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 2) y tiene potenciales efectos catalizadores para la transformación social y el crecimiento inclusivo.

Si bien se reconoce un apoyo sustancial como parte de las medidas de socorro inmediato de los gobiernos ante la pandemia de COVID-19, en este capítulo se adopta una perspectiva a más largo plazo, centrada en la manera en que la reforma o adaptación de los mecanismos actuales de respuesta integral podría permitir la transición a un sistema más sostenible y resiliente a los riesgos futuros relacionados con brotes de zoonosis, el cambio climático y otros desafíos ambientales. También se examina la coyuntura favorable actual para impulsar esta agenda hacia una transformación justa e inclusiva como parte de las actividades de los países para “construir un futuro mejor”; con un enfoque de reforma para “no dejar a nadie atrás”, que ponga el acento en las dimensiones sociales para las mujeres y los grupos vulnerables, fortaleciendo la resiliencia de sectores específicos, como la seguridad alimentaria, y catalizando un cambio hacia las economías verde y azul, las soluciones basadas en la naturaleza y el desarrollo regenerativo.

La descripción de las características específicas de los desastres y de las políticas de protección social en el Caribe son, pues, elementos clave para la consideración de las propuestas descritas en el capítulo IV.

A. Vulnerabilidades multidimensionales en el Caribe

El Caribe es una de las regiones del mundo más propensas a los desastres¹. A diferencia de Centroamérica y América del Sur, e incluso de otros grupos de pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), las islas del Caribe son especialmente vulnerables al cambio climático y a los fenómenos meteorológicos extremos —que suelen tener impactos a nivel nacional— debido a su pequeño tamaño, ubicación geográfica y densidad de población cerca de la costa (Bello y Meira, 2020). Los altos niveles de exposición y la vulnerabilidad a los peligros naturales han tenido enormes costos en términos de pérdida de vidas humanas, activos productivos, infraestructura física y oferta y demanda de productos, sobre todo en la agricultura y el turismo. La pandemia de COVID-19 ha sumado una nueva dimensión a esta vulnerabilidad, pues los países del Caribe deben ahora afrontar las consecuencias económicas y sociales de las medidas adoptadas para controlar la propagación de esta enfermedad.

Históricamente, la subregión ha experimentado principalmente amenazas hidrometeorológicas y geológicas, como tormentas tropicales, huracanes, inundaciones y sequías. En el período 2000-2021, se registraron en el Caribe 326 desastres asociados con peligros naturales (véase el cuadro III.1), con la mayor incidencia en 2004 y 2017 (30 y 29 desastres, respectivamente) (CRED, 2020; CEPAL, 2019a). Los huracanes Irma y María (2017) y el huracán Dorian (2019) devastaron la infraestructura nacional en diez islas del Caribe y provocaron una crisis humanitaria en la subregión (CEPAL, 2019a)².

¹ Sobre la base de información del Índice de Riesgo Climático, que calcula el promedio anual de víctimas mortales, las muertes por cada 100.000 habitantes, las pérdidas económicas totales, las pérdidas económicas por unidad del producto interno bruto (PIB) y el número de fenómenos registrados en el período 1999-2018. Como se menciona en el capítulo IV, 3 de los 10 países más afectados por fenómenos meteorológicos extremos en los últimos 20 años se encuentran en el Caribe.

² El costo de los daños causados a nivel subregional solo por el huracán María se estima entre 27.000 y 48.000 millones de dólares.

Cuadro III.1El Caribe (28 países y territorios): número de desastres y población afectada, 2000-2021^a

País o territorio	Población afectada	Número de desastres
Anguila	15 000	1
Antigua y Barbuda	32 600	3
Bahamas	53 150	15
Barbados	7 181	7
Belice	240 925	12
Bermuda	0	1
Cuba	20 405 628	35
Dominica	107 857	5
Granada	60 000	2
Guadalupe	113 155	4
Guayana Francesa	144	2
Guyana	762 048	7
Haití	12 883 002	85
Islas Caimán	300	7
Islas Turcas y Caicos	1 700	5
Islas Vírgenes Británicas	0	2
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	0	3
Jamaica	869 591	21
Martinica	29 308	5
Montserrat	200	1
Puerto Rico	773 384	18
República Dominicana	3 412 767	54
Saint Kitts y Nevis	500	1
San Martín (parte neerlandesa)	11 400	1
San Vicente y las Granadinas	74 886	11
Santa Lucía	228 785	10
Suriname	41 648	3
Trinidad y Tabago	151 760	5
Total	40 276 919	326

Fuente: Centro de investigación de la epidemiología de los desastres (CRED), Emergency Events Database (EM-DAT), 16 de julio de 2021 [en línea] <https://www.emdat.be/>.

^a La población afectada se refiere a la suma total de personas heridas, afectadas o que se quedaron sin hogar.

La subregión también se caracteriza por una elevada exposición a amenazas geológicas, como terremotos, erupciones volcánicas y tsunamis. La actividad sísmica frecuente se concentra a lo largo del arco de las Antillas, desde la isla de La Española hasta Trinidad, donde la placa del Caribe se superpone a las placas de América del Norte y América del Sur. Uno de los terremotos más destructivos jamás registrados tuvo lugar en Haití en 2010, pues afectó a más de 3,4 millones de personas, causando más de 200.000 muertos y más de 300.000 heridos (CRED, 2020). En el Caribe Oriental hay 19 volcanes activos, cuya actividad ha costado vidas humanas y ha tenido un enorme impacto económico. La erupción más reciente de La Soufrière en San Vicente y las Granadinas, en 2021, ya ha afectado a más de 24.000 personas en la isla (OPS, 2021), así como a otras en las islas vecinas de Barbados, Granada y Santa Lucía, debido a las columnas de ceniza y a la propagación de dióxido de azufre (IFRC, 2021).

Dado que la mayoría de las actividades económicas del Caribe están situadas en zonas costeras propensas al riesgo, su exposición a los tsunamis y otras amenazas costeras, como los vientos fuertes, las marejadas, las inundaciones y las lluvias torrenciales, aumenta. Las actividades como el turismo, la pesca y el comercio marítimo, que representan una parte importante del producto interno bruto (PIB), se llevan a cabo cerca de la costa, y más del 70% de la población vive en zonas costeras de baja altitud, lo que incrementa su exposición al aumento del nivel del mar (Mycoo y Donovan, 2017). Alrededor del 45% de la población de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago vive a menos de 5 kilómetros de la costa, mientras que más del 20% de la población de Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Granada, Guyana, Islas Vírgenes Británicas y San Vicente y las Granadinas vive en zonas a menos de 5 metros sobre el nivel del mar. En Suriname, dicha proporción asciende al 70% (CEPAL, 2019a). En un día cualquiera, más de 500.000 personas están potencialmente en riesgo a lo largo de las zonas costeras, es decir más del doble de las estimaciones oficiales de pérdida de vidas en el tsunami del océano Índico de 2004 (CEPAL, 2021c). Los desastres tienen un mayor impacto en los más vulnerables, en particular las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad y las poblaciones migrantes, que sufren sus efectos en forma desproporcionada y con mayor intensidad. Por lo tanto, se puede considerar que el cambio climático y los desastres se combinan para perpetuar y ampliar las desigualdades sociales.

Además de estas vulnerabilidades relacionadas con los altos niveles de exposición al cambio climático y las amenazas inducidas por el clima, la subregión del Caribe tiene que lidiar con limitaciones estructurales de larga data. De hecho, en términos de impacto de los desastres como proporción del PIB, 9 de los 10 países y territorios más afectados por las pérdidas económicas a nivel mundial en el período 2000-2019 se encuentran en el Caribe³. Esto muestra el gran impacto de los desastres en las economías pequeñas, donde un solo evento puede causar una gran devastación a nivel nacional. Ese fue el caso del huracán María en Dominica, que en 2017 causó daños y pérdidas equivalentes al 226% del PIB del país. Resulta evidente que los desastres constituyen una amenaza existencial para varios PEID, pues un solo evento puede descarriar la economía y la trayectoria de desarrollo de todo un país (UNDRR/CRED, 2019).

La situación económica de la subregión se caracteriza por la reducción de la inversión extranjera directa, la limitada capacidad para movilizar recursos internos y los altos niveles de deuda pública. En promedio, la deuda pública del Caribe en el período 2010-2019 fue del 70% del PIB, lo que sugiere que esta representa un desafío de larga data para la subregión (CEPAL, 2020a). Los déficits fiscales provocados por el COVID-19 no harán sino aumentar el nivel de deuda pública.

En correlación con estas vulnerabilidades multidimensionales y a pesar de las mejoras en los niveles de vida en toda la subregión en las últimas décadas, todavía persisten importantes desafíos para el desarrollo humano y la cohesión social. Entre ellos se encuentran los altos niveles de pobreza, desempleo, desigualdad, envejecimiento de la población y enfermedades no transmisibles. Además, las altas tasas de desempleo juvenil, exacerbadas en un contexto de recesión, tienen repercusiones en el bienestar socioeconómico, incluso en términos de delincuencia y violencia, que amenazan la cohesión social en muchos países del Caribe (CEPAL, 2020a).

En el desastre de la pandemia de COVID-19, la amenaza biológica se combina con otras vulnerabilidades relacionadas con la capacidad de organización y respuesta de los sistemas de salud, la existencia de sectores informales y desigualdades, y las prácticas de trabajo social y transporte público. Esta combinación ha dado lugar a una de las peores crisis económicas y sociales de las últimas décadas a nivel mundial, que se reflejará directamente en un aumento de las tasas de desempleo y pobreza, los dos principales factores que históricamente han impulsado la vulnerabilidad en el Caribe (CEPAL, 2021c). La pandemia ha debilitado la capacidad de los gobiernos para hacer frente a los choques negativos para su viabilidad económica, social y ambiental a largo plazo y para sostener el gasto social. Asimismo, ha dejado a los países del Caribe en una posición mucho más precaria en caso de futuros desastres causados por amenazas naturales, que son recurrentes en la región.

³ Los diez países y territorios que sufrieron las mayores pérdidas económicas como porcentaje del PIB en el período 2000-2019 fueron: Dominica (15%), Islas Caimán (9,1%), Haití (8,0%), Granada (7,8%), Islas Turcas y Caicos (5,8%), Bahamas (4,3%), Guyana (3,6%), Puerto Rico (3,5%) y Belice (3,4%) en el Caribe, seguidos de Samoa (2,1%) en la región del Pacífico (UNDRR/CRED, 2019).

De acuerdo con las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en promedio, las economías caribeñas se contraerán un 6,2%, con reducciones que van del 5% en Haití al 12,3% en Antigua y Barbuda. El mayor impacto se registra en los sectores de servicios de turismo, aviación, hoteles y alojamiento, restaurantes, entretenimiento y comercio. Los ingresos de las empresas disminuyeron considerablemente, dificultando el acceso al crédito y, en muchos casos, llevando al cierre definitivo. En algunos países, la construcción también se vio muy afectada por los retrasos y la gran incertidumbre con respecto a los nuevos proyectos. Se estima que la actividad económica tardará al menos dos años en volver a los niveles anteriores a la pandemia y la recuperación será más lenta que tras la crisis de 2008 (Bárcena, 2020). Además, como se mencionó en el capítulo I, la pandemia de COVID-19 ha reforzado las desigualdades sociales existentes, que pueden traducirse en una mayor vulnerabilidad al riesgo de desastres.

Según las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa), los PEID “siguen batallando contra los efectos de los desastres, algunos de intensidad creciente y otros exacerbados por el cambio climático, lo que obstaculiza su progreso hacia el desarrollo sostenible” (CEPAL, 2019a). Este escenario, sumado a las interseccionalidades de las vulnerabilidades socioeconómicas, pone de relieve la precaria situación de la subregión del Caribe y su capacidad de mitigación y adaptación efectiva a estos desastres. El COVID-19 puso de manifiesto la necesidad de que el Caribe defina cuidadosamente la manera de aumentar su resiliencia. La comunidad internacional, especialmente la comunidad financiera internacional, debe apoyar a la subregión en esta tarea para evitar que se pierdan los avances socioeconómicos realizados (Alleyne y otros, 2020).

Tras reconocer que la crisis sanitaria y climática ha afectado especialmente a los PEID del Caribe, que soportan de forma recurrente y desproporcionada el peso de modelos de desarrollo insostenibles, se hace un nuevo llamamiento a la acción transdisciplinaria y a la formulación de índices que capten adecuadamente sus vulnerabilidades únicas. En 2020, en el contexto de la pandemia mundial de COVID-19, la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) y las Naciones Unidas reiteraron la necesidad de elaborar un índice de vulnerabilidad multidimensional para los pequeños Estados insulares en desarrollo, que se presentará en la Asamblea General en 2021. Dicho índice apoyará la reconsideración de la elegibilidad para el financiamiento en condiciones favorables a los PEID sobre la base de la vulnerabilidad y no solo de los criterios de ingresos (Naciones Unidas, 2021a)⁴.

B. Efectos sistémicos de la protección social

En la subregión del Caribe, la naturaleza del riesgo sistémico está relacionada con sus vulnerabilidades multidimensionales, sumadas a una deuda elevada, sistemas de protección social débiles y altos niveles de pobreza, desigualdad y desempleo. Estas vulnerabilidades estructurales conforman un escenario multirriesgos ante el cambio climático y las cada vez más complejas temporadas de huracanes y fenómenos meteorológicos extremos. Teniendo en cuenta los múltiples escenarios de riesgo de desastres a los que se enfrentan los países del Caribe, el papel de la protección social en la respuesta a las emergencias se ha convertido en un elemento central de las estrategias, políticas, planes e inversiones de los gobiernos (Beazley, Ciardi y Bailey, 2020) y debería avanzar hacia un enfoque de doble resiliencia, tanto a nivel comunitario (y de los hogares) como institucional, como se propone en el capítulo IV.

La pandemia de COVID-19 ha provocado una crisis sin precedentes, que ha afectado los servicios públicos en el Caribe y evidenciado las desigualdades entre los grupos sociales más vulnerables. Si bien los Gobiernos de los países caribeños son muy conscientes de la necesidad de estar preparados para los desastres, el alcance y la complejidad de la crisis no tienen precedentes por su impacto repentino y global, su duración y sus consecuencias en cuanto a la disminución de los viajes internacionales y los precios mundiales de

⁴ El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas y la Oficina de la Alta Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (OARPPP) lideran las gestiones de la Secretaría de las Naciones Unidas para mapear todas las iniciativas sobre el desarrollo y el uso de un índice de vulnerabilidad multidimensional para los PEID.

los productos básicos, así como por las interrupciones generales del comercio y las cadenas de suministro mundiales. Las medidas de protección social ante el COVID-19 adoptadas por los países del Caribe, como las transferencias en efectivo y en especie, el incremento de las pensiones, las prestaciones por hijos a cargo y de discapacidad, contribuyeron a evitar una mayor desigualdad. Estas medidas fueron decisivas para amortiguar el impacto de la crisis sanitaria y socioeconómica en el Caribe, apoyando directamente a los más vulnerables y marginados, pero también actuando como estabilizadores que permiten a los ciudadanos superar la exclusión social y la pobreza. Los países también invirtieron en el fomento de la colaboración entre los sectores público y privado para mejorar la vida y los medios de subsistencia de las poblaciones del Caribe. Sin embargo, los retos continúan y es necesario ampliar las iniciativas de los sistemas de protección social para responder a la magnitud y la duración de la crisis.

Como se señala en el capítulo IV, para preservar los logros relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es importante que los responsables de la toma de decisiones del Caribe integren el riesgo de desastres y la recuperación, asegurando que las voces, los derechos y la voluntad de las personas estén en el centro de los procesos (CEPAL, 2021c). Las causas y los efectos de la crisis ambiental y la desigualdad sistémica pueden diferir de un país a otro, y se necesita un enfoque a medida para comprender el alcance total del impacto, considerando las múltiples amenazas que afectan a los diferentes territorios. La orientación de las políticas basada en el conocimiento de los riesgos dependerá de mecanismos de coordinación más articulados, que promuevan la integración de diferentes sectores, actores y niveles de gobierno, creando un espacio para el diálogo participativo y la inclusión de los grupos más vulnerables e incluyendo el conocimiento indígena y endógeno.

La reducción del riesgo de desastres es una dimensión importante de los planes y programas de recuperación resiliente en el Caribe. Esta incorpora enfoques generalizados como parte de la recuperación, que implican respuestas al desplazamiento de la población debido a factores ambientales y el rediseño de infraestructura resiliente, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de las barreras protectoras naturales. La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la urgente necesidad de promover políticas de respuesta más integradas y coherentes, que aborden áreas clave de riesgo nacional y regional.

C. Mecanismos de coordinación subregional como apoyo institucional clave para el fomento de la resiliencia en el Caribe

Los mecanismos de coordinación y cooperación subregionales proporcionan un marco de apoyo fundamental para las pequeñas economías de los PEID del Caribe, al abordar la escasez de bienes y servicios durante las crisis, creando un espacio para la colaboración regional y fomentando sinergias y soluciones conjuntas para ampliar la protección social hacia el acceso universal. Esto apoya los objetivos finales de fortalecer la capacidad de afrontamiento y el fomento de la resiliencia, reducir la desigualdad estructural y poner fin a la pobreza. En toda la subregión se han creado alianzas eficaces para el seguimiento, la evaluación y la alerta temprana de los riesgos climáticos, entre otras cosas a través del Centro para el Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (CCCCC) y el Instituto de Meteorología e Hidrología del Caribe. Además, el modelo de reglamento y legislación de gestión integral de desastres 2013 (*Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations 2013*), desarrollado por el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA) (2013), proporciona un marco de coordinación subregional para promover y apoyar áreas críticas de convergencia hacia el logro de un modelo de desarrollo resiliente al cambio climático. La estrategia de gestión integral de desastres, perfeccionada por "*A Caribbean Pathway for Resilience*", plantea cuatro áreas prioritarias para lograr países más seguros, resilientes y sostenibles: fortalecimiento de los acuerdos institucionales para la gestión integral de desastres; aumento y mantenimiento de la gestión del conocimiento y el aprendizaje; mejora de la integración de la gestión de integral de desastres a nivel sectorial; y fortalecimiento y mantenimiento de la resiliencia de las comunidades (CDEMA, 2014). Además, las pólizas

de seguros paramétricos, a diferencia de los seguros de indemnización, pagan cuando se produce un evento o un impacto de una intensidad predeterminada. La *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility Segregated Portfolio Company* (CCRIF SPC), creada en 2007, es el primer fondo de riesgo-país basado en este tipo de seguro⁵. Originalmente diseñado para hacer frente a las catástrofes relacionadas con huracanes y terremotos en los países del Caribe, en la actualidad presta servicios a 19 Gobiernos caribeños y 2 centroamericanos. El fondo no fue diseñado para cubrir todos los daños causados por un desastre, sino para dar a los Gobiernos acceso a mecanismos de liquidez a corto plazo para hacer frente a la emergencia y reducir la volatilidad presupuestaria (CEPAL, 2019a).

En la respuesta a la pandemia, la cooperación subregional ha demostrado ser una forma eficaz de compensar las deficiencias nacionales y reforzar la capacidad de respuesta global (Beazley, Ciardi y Bailey, 2020). Además de reconocerse el papel de liderazgo de la Comunidad del Caribe (CARICOM), se estableció un Grupo de Trabajo de Múltiples Partes Interesadas de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) sobre COVID-19 para analizar y promover una respuesta colectiva subregional, que incluye vacunas, logística, mecanismos sociales y requisitos para la creación de capacidad⁶.

Como parte de la respuesta coordinada, el CDEMA apoyó a sus 19 Estados participantes en la implementación de medidas para contener las infecciones, proporcionando asistencia médica conjunta y estableciendo un centro logístico regional integrado en Barbados. Otras organizaciones regionales, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Organismo de Salud Pública del Caribe, el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y la Universidad de las Indias Occidentales, aportaron recursos y conocimientos clave, como la capacidad de análisis regional y la logística de respuesta a los brotes. Las nuevas iniciativas para reforzar la resiliencia incluyen la colaboración con la Caribbean Alliance of National Psychological Associations (CANPA) para integrar la salud mental y el apoyo psicosocial en la respuesta a los desastres. El Resilient Caribbean Young Professionals Development Programme contribuirá al desarrollo de la capacidad profesional de los jóvenes en el ámbito de la gestión de desastres. Un nuevo proyecto piloto para casos de interrupción de servicios tiene como objetivo cerrar la brecha entre las oficinas nacionales de desastres, el sector privado y el público en general, para mejorar la integración en los procedimientos de respuesta de emergencia.

La cooperación Sur-Sur con Cuba y la República Dominicana, incluido el intercambio de conocimientos, también ha sido significativa. La comunidad médica de Cuba ha demostrado un importante liderazgo y solidaridad en todo el período. Este país, el único de la subregión capaz de probar e introducir su propia vacuna contra el COVID-19 (Soberana 2), se comprometió a compartir sus vacunas con los países de la región y envió a sus trabajadores de la salud en misión a varios países desde el inicio de la pandemia. Al mismo tiempo, los territorios británicos, franceses y holandeses de ultramar han dado una respuesta y obtenido vacunas para sus poblaciones, al tiempo que han contribuido a una respuesta de diplomacia sanitaria. La Comisión Europea, Alemania y Francia han pedido que la vacuna anti-COVID-19 se considere un bien público y han movilizado sumas importantes para este fin. En apoyo a la cooperación interregional, la CEPAL propuso fortalecer los mecanismos de coordinación regional para la adquisición de vacunas; promover el pleno funcionamiento del Mecanismo COVAX para el acceso mundial a las vacunas contra el COVID-19; promover campañas de sensibilización; facilitar las negociaciones entre los países; promover el intercambio de información sobre las mejores prácticas en el proceso de vacunación; y flexibilizar los regímenes de propiedad intelectual (CEPAL, 2021a). A pesar de todos los esfuerzos, las desigualdades en el acceso a los servicios de salud, incluida la adquisición, la distribución de vacunas y la capacidad de realizar pruebas y análisis, siguen siendo evidentes en los países y territorios de ultramar del Caribe. Además del abastecimiento necesario para el acceso universal, también se recomienda que se realicen campañas públicas de concientización para combatir la falta de información y la reticencia a la vacunación. Estas diferencias ponen de manifiesto la necesidad de reforzar las respuestas conjuntas a los retos que presenta el COVID-19 y pueden ser importantes lecciones en una situación de crisis global.

⁵ Véase más información en el anexo V.A1 del capítulo V.

⁶ La Dra. Joy St. John, Directora Ejecutiva del Organismo de Salud Pública del Caribe, reconoció que los líderes de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el miembro del cuasi-Gabinete de la CARICOM con responsabilidad en materia de salud habían demostrado los principios de equidad, solidaridad regional y defensa de los derechos de los caribeños a tener acceso a las vacunas que salvan vidas (presentación en la Reunión del Grupo de Trabajo de Múltiples Partes Interesadas de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) sobre COVID-19, marzo de 2021).

D. Instrumentos de liderazgo y gobernanza para una respuesta integrada

A nivel subregional, la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) actúa como plataforma para aumentar la respuesta coordinada a la hora de afrontar muchos de los retos multidimensionales comunes a los PEID del Caribe. La debilidad de la capacidad institucional y el marco de recursos hacen que muchos países caribeños tengan problemas de implementación a la hora de tomar medidas concretas para asegurar la coherencia de las políticas, por ejemplo, mediante enfoques integrados para promover las políticas de adaptación al cambio climático en relación con la gestión de la tierra. En este contexto, un enfoque regional global e integrado es una prioridad clave para la Secretaría de la OECS, que desempeña un papel institucional de primer orden en la legislación sobre resiliencia y protección del medio ambiente, incluidos los aspectos relacionados con el cambio climático, la gestión sostenible de la tierra y la reducción del riesgo de desastres.

Un programa conjunto de cinco organismos de las Naciones Unidas establecido en Barbados, Santa Lucía y en toda la OECS, titulado “Universal Adaptive Social Protection to Enhance Resilience and Acceleration of the Sustainable Development Goals in the Eastern Caribbean” (protección social universal adaptativa para fomentar la resiliencia y la aceleración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Caribe Oriental), introdujo un enfoque innovador para modelar y pilotar sistemas de protección social adaptativa universal a nivel comunitario, nacional y subregional⁷. El programa procura aumentar la adaptabilidad de la protección social —vinculándola a la gestión del riesgo de desastres y a la adaptación al cambio climático— para garantizar que las personas tengan los medios necesarios para prepararse y puedan acceder a la ayuda durante y después de las crisis. Trabaja con la OECS para promover la coherencia jurídica y política en toda la subregión, reforzando las capacidades regionales, el compromiso interinstitucional y la cooperación Sur-Sur en el Caribe Oriental. A nivel nacional, busca contribuir al fortalecimiento de los sistemas de protección social nacionales para apoyar la prestación de servicios integrados mediante la mejora de las capacidades institucionales y el apoyo a la legislación y las políticas de gestión del riesgo de desastres y sociales con base empírica y perspectiva de género. Asimismo, el programa reforzará dichos sistemas mediante la mejora de la gestión y las herramientas operativas y apoyará la introducción de estrategias de financiamiento innovadoras para avanzar hacia la sostenibilidad fiscal y la ampliación de la cobertura del sistema de protección social. A nivel comunitario, apoyará el diseño de servicios innovadores de adaptación y respuesta a los choques basados en la comunidad en el marco de los programas nacionales existentes, con el fin de generar pruebas para la reforma de la protección social y fortalecer la capacidad de las comunidades destinatarias para anticipar, absorber y recuperarse de los choques importantes (Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2020a).

En respuesta a la pandemia de COVID-19, el programa se adaptó para fortalecer la respuesta del gobierno por medio de: la ampliación de la asistencia pública existente para aumentar tanto el alcance como el nivel de apoyo ofrecido a los que más lo necesitan; la realización de evaluaciones para ayudar a determinar los impactos indirectos del COVID-19; la identificación de los necesitados y las respectivas actividades de respuesta; y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguros de Barbados para medir el impacto en su sostenibilidad financiera, mejorar su capacidad de gestión de la información y seguimiento, facilitar el acceso público y mejorar la comunicación. El objetivo del programa consiste en apoyar las acciones para contener aún más la propagación del virus en la región, minimizando los efectos socioeconómicos y asegurando una recuperación resiliente, mientras se promueven la protección y el bienestar de los más vulnerables (Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2020b).

⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

E. Aprender de los desastres anteriores: articular las respuestas para fomentar la resiliencia

Tras el huracán María y como parte de la respuesta a la crisis climática, en 2018 el Gobierno de Dominica aprobó por unanimidad la Ley de Resiliencia Climática, que articula su marco de política general en la National Resilience Development Strategy 2030 (NRDS). En 2018, el país estableció el nuevo Ministry of Environment, Climate Resilience, Disaster Management and Urban Renewal (ministerio de medio ambiente, resiliencia climática, gestión de desastres y renovación urbana) y la Climate Resilience Execution Agency for Dominica (CREAD). En 2019 puso en marcha la Estrategia de Desarrollo Resistente al Clima Con Bajas Emisiones de Carbono 2010-2020, que sintetiza la visión de un país resiliente al clima, y en 2020 publicó el Dominica Climate Resilience and Recovery Plan 2020–2030 (Gobierno de Dominica, 2020).

La CREAD funciona como organismo gubernamental oficial que dirige y coordina iniciativas estratégicas en todos los sectores con el objetivo de convertir a Dominica en la primera nación del mundo resiliente al clima. Este organismo actúa para reforzar la capacidad de la comunidad empresarial, los servicios públicos y los socios del sector social para construir comunidades fuertes y resilientes, desarrollar infraestructuras adaptables, acelerar el crecimiento económico, fortalecer los sistemas institucionales, mejorar la capacidad de los dominicanos para responder a los impactos locales del cambio climático global y ser un ejemplo para el resto del mundo sobre la manera de responder a los retos de un clima cambiante. Este papel pionero se ejemplifica mediante una serie de iniciativas que la CREAD está llevando a cabo a nivel nacional como proyectos de capital de alto impacto, mientras institucionaliza la resiliencia a largo plazo trabajando estrechamente con otros organismos gubernamentales para desarrollar políticas, orientaciones y procedimientos basados en el conocimiento de los riesgos para la operacionalización de la resiliencia en el marco de una visión nacional.

Entre las iniciativas de resiliencia climática de alto impacto en Dominica se encuentran la Enhanced Social Safety-net Initiative, que procura poner en marcha un sistema de seguridad social informatizado y basado en datos, y la creación del Centre of Excellence for Data in Resilience Decision-Making con un sistema de información geográfica (SIG) dedicado, que institucionalizará un enfoque basado en datos para todas las decisiones de planificación clave, incluidas las actividades relacionadas con la gestión de la tierra, la cartografía de los peligros y la planificación de infraestructura.

Entre los programas específicos que se están estableciendo a partir de la experiencia del huracán María se encuentran las soluciones innovadoras en materia de seguros, la iniciativa de cooperación y autoayuda comunitaria e individual denominada *Koudmen Domnik* y la iniciativa comunitaria de preparación para emergencias, cuyo objetivo consiste en establecer una respuesta inmediata a nivel local a través de comités comunitarios de gestión de desastres y planes de gestión de desastres para todas las comunidades, y el equipo y los suministros necesarios (incluidos alimentos, agua y energía de reserva) para garantizar 15 días de autonomía antes de la temporada de huracanes de cada año. Otras iniciativas importantes se relacionan con las viviendas resilientes, que abordan las vulnerabilidades espaciales de comunidades específicas situadas en zonas propensas al riesgo, y el Resilient Dominica Physical Plan, que aborda la inversión en un programa de infraestructura resiliente que debería completarse antes de 2030.

Otras áreas críticas para el fomento de la resiliencia en este marco son la seguridad alimentaria y el Revised Public Sector Investment Programme (PSIP). También se están buscando soluciones de inversión específicas a través del ResilientSEA Triple Bottom Line Blue Economy Investment Fund, que procura apoyar el desarrollo de empresas viables y sostenibles basadas en la economía azul o vinculadas con ella.

En forma análoga, en 2018 Granada estableció el nuevo Ministry of Climate Resilience, the Environment, Forestry, Fisheries, Disaster Management and Information (ministerio de resiliencia climática, medio ambiente, silvicultura, pesca, gestión de desastres e información) y en 2019 aprobó el *National Sustainable Development Plan 2020–2035*, que establece la visión del país para el desarrollo sostenible y la transformación a largo plazo mediante el progreso económico, social y ambiental sostenible y la resiliencia climática para todos. El plan se apoyó mediante la propuesta de establecer un Instituto de Desarrollo Sostenible en Granada, como

entidad dedicada con recursos técnicos y financieros, con el mandato de coordinar la implementación del plan nacional. Además, se propone una legislación sobre desarrollo sostenible para apoyar la aplicación del *National Sustainable Development Plan 2020–2035* (Gobierno de Granada, 2019).

San Vicente y las Granadinas experimenta una combinación de impactos del cambio climático, que incluye sequías y precipitaciones impredecibles (con una reducción del 80% de las precipitaciones en 2020), la degradación de la tierra y los efectos de huracanes más frecuentes y otros fenómenos meteorológicos extremos. El impacto de las erupciones volcánicas, la más reciente de las cuales se registró en abril de 2021, ha exacerbado la ya compleja mezcla de amenazas ambientales, afectado los medios de subsistencia y producido una crisis alimentaria y diversos retos socioeconómicos. Mientras las estimaciones preliminares de los daños a los bienes ya han superado los 380 millones de dólares (*Newsday*, 2021), los efectos a largo plazo de una erupción prolongada en la agricultura y el turismo, que contribuyen significativamente al PIB del país, aumentarán aún más el devastador impacto socioeconómico del COVID-19 (Naciones Unidas, 2021b). El Gobierno ha reaccionado de forma proactiva ante estas crisis superpuestas, mediante una respuesta coordinada que se puso en marcha en diciembre de 2020, cuando el volcán La Soufrière mostró sus primeros signos de erupción.

Los principales pilares de la respuesta articulada se basaron en una comunicación eficaz y regular, la participación de los medios de comunicación y diferentes organismos científicos y de desarrollo, el intercambio de información y la creación de alianzas y coordinación con organizaciones y mecanismos de respuesta regionales como el CDEMA y el sistema de las Naciones Unidas⁸. A partir de las consultas con la National Emergency Management Organisation de San Vicente y las Granadinas, la Unidad de Coordinación del CDEMA activó el Plan de Coordinación Regional. Esta medida también activó el Plan de Respuesta al Volcán y el Plan de Logística Regional, que incluía el seguimiento de la situación en colaboración con el Centro de Investigación Sísmica de la Universidad de las Indias Occidentales, la National Emergency Management Organisation de San Vicente y las Granadinas y las oficinas nacionales de gestión de desastres de los países cercanos al volcán. Se estableció un equipo multidisciplinario a nivel internacional para ayudar en la respuesta inmediata de gestión del desastre.

Asimismo, se activó el Centro de Coordinación Regional para proporcionar apoyo logístico y de coordinación al Mecanismo de Respuesta Regional. Este centro, que se guió por los protocolos de despliegue para operar en el contexto actual de la pandemia de COVID-19, también estaba formado por el CARICOM Disaster Assessment and Coordination (CDAC) Team, el CARICOM Operational Support Team (COST), el Rapid Needs Assessment Team (RNAT) y la CARICOM Disaster Relief Unit (CDRU).

En el marco de la labor de evacuación dirigida por el Gobierno, junto con varios equipos de respuesta a los desastres, se trasladó a unas 24.000 personas al extremo sur de San Vicente, a las Granadinas y a algunos países vecinos. Las personas fueron acogidas en 85 refugios colectivos formales gestionados por el Gobierno, en refugios colectivos informales (por ejemplo, hoteles), en algunas residencias alquiladas disponibles y —la mayoría— en casas particulares de familiares y amigos.

A la luz de las actuales restricciones y limitaciones de los equipos desplegados en el contexto de la pandemia de COVID-19, muchas actividades internacionales de respuesta a los desastres se han llevado a cabo a distancia, con el apoyo de institutos científicos regionales como el Centro de Investigación Sísmica de la Universidad de las Indias Occidentales y el Instituto de Meteorología e Hidrología del Caribe. Este tipo de participación a distancia para dar respuesta a la emergencia ha permitido una mejor coordinación sobre el terreno y aumentado el potencial de colaboración de los socios internacionales⁹.

⁸ El apoyo internacional incluyó un llamamiento de financiamiento de las Naciones Unidas, con fondos canalizados a ocho sectores críticos: seguridad alimentaria; logística; salud; Agua, Saneamiento e Higiene para Todos (WASH); refugios e infraestructura; protección; educación y recuperación temprana. Se recibió apoyo financiero de la Unión Europea, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los Gobiernos de Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Malta y el Reino Unido, así como del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) de las Naciones Unidas (Caribbean News Service, 2021).

⁹ Entre ellos se encuentran la OPS, el programa Global Mountain Safeguard Research (GLOMOS), el Servicio Geológico de los Estados Unidos, la Carta Internacional sobre el Espacio y los Grandes Desastres y el Programa de Observación de la Tierra de la Unión Europea (Copernicus), MapAction, la International Volcanic Health Hazard Network (IVHHN), asesores independientes en el Reino Unido, y el Centro Europeo de Previsiones Meteorológicas a Plazo Medio (CEPMPM) (UNU, 2021).

Esta experiencia también pone de manifiesto la valiosa contribución de los datos geoespaciales, no solo para la reducción del riesgo de desastres, sino también en el contexto de la respuesta inmediata. En el Caribe se están realizando importantes gestiones para invertir en tecnologías geoespaciales como instrumento clave de planificación espacial, fomento de la resiliencia y coordinación estratégica y capacidad de respuesta. Por ejemplo, la Iniciativa para el Desarrollo Geoespacial del Caribe (CARIGEO) es un trabajo de colaboración encabezado por el Comité Regional de las Naciones Unidas sobre la Gestión Global de Información Geoespacial para las Américas (UN-GGIM: Américas), la CEPAL, el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Nombres Geográficos (UNGEGN), representantes de los Estados y territorios miembros del Caribe, instituciones académicas, organizaciones del sector privado y la sociedad civil. La iniciativa se centra en la participación de los organismos nacionales de cartografía y estadística de la subregión y busca capacitar a sus países y territorios para aumentar el uso y el intercambio de información geoespacial y estadística con el fin de mejorar el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible nacional y regional.

Las experiencias como CARIGEO deben complementarse con la cooperación y la evaluación de la calidad de la información y el análisis de desastres en los países de la subregión del Caribe. En este sentido, la CEPAL ha realizado importantes contribuciones al dirigir diversas evaluaciones de desastres¹⁰. En particular, desde 2015, la Comisión ha liderado la evaluación de los desastres causados por el huracán Joaquín en las Bahamas (2015), el huracán Earl en Belice (2016), el huracán Matthew en las Bahamas en 2016 (CEPAL/BID, 2020a), el huracán Irma (2017) en Anguila, en las Bahamas (CEPAL/BID, 2020b)] y en San Martín (parte neerlandesa), los huracanes Irma y María (2017) en las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Turcas y Caicos, y el huracán Dorian (2019) en las Bahamas (CEPAL/BID, 2020c). La CEPAL realizó estas evaluaciones de impacto en colaboración con otras organizaciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Banco Central del Caribe Oriental. Además, la CEPAL ha utilizado el análisis geoespacial en evaluaciones recientes como la de la erupción del volcán de Fuego en Guatemala y la del huracán Dorian en las Bahamas (CEPAL/BID, 2020c). En este último caso, el análisis geoespacial fue un factor clave de la evaluación de los sectores de vivienda, turismo, medio ambiente y comercio (Bello y Meira, 2020). Estos informes sirvieron como base para la elaboración de los planes de recuperación y reconstrucción y contribuyeron con aspectos específicos de la gestión del riesgo de desastres en los países afectados.

F. Desarrollo de la resiliencia y protección social en el Caribe

La recurrencia de los desastres causados por amenazas naturales que afectan a los países y territorios del Caribe, junto con la probabilidad de que en el futuro se produzcan eventos meteorológicos extremos más intensos y frecuentes, ha determinado el reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de sistemas de protección social adaptativos para reforzar la capacidad de afrontamiento y la resiliencia. Tras un desastre causado por una amenaza natural, una de las formas más eficaces de prestar asistencia a la población afectada es mediante la adaptación y ampliación de los programas de protección social existentes. El sistema de protección social —incluidos los sistemas administrativos, los sistemas de gestión de la información y los mecanismos de ejecución, entre otros— puede adaptarse para proporcionar asistencia relacionada con los desastres.

Como se muestra en el capítulo II, en general la asistencia se proporciona mediante el aumento de las transferencias en efectivo o en especie a los hogares que ya las reciben (expansión vertical) y la ampliación de las transferencias a nuevos beneficiarios (expansión horizontal). La expansión horizontal a nuevos beneficiarios presenta inevitablemente más dificultades, pero a menudo será necesaria debido al gran impacto de los desastres. Tras un desastre, es probable que la asistencia de protección social se tenga que activar rápidamente durante la fase de respuesta a la emergencia o durante un período más largo en las fases de recuperación y reconstrucción. Asimismo, cabe destacar que la necesidad de medidas de protección social como parte de

¹⁰ Véase más información en el capítulo IV.

la respuesta a los desastres depende de la naturaleza, la gravedad, el alcance y la duración de los impactos en la población, de manera que las medidas de protección social no necesariamente formarán parte de la respuesta a todas las emergencias (véase el capítulo IV).

La protección social adaptativa, también denominada protección social reactiva (o responsiva) a las crisis, se refiere al uso de la infraestructura de protección social preexistente tras una crisis para mitigar el impacto de los desastres u otros fenómenos, como los conflictos, la migración forzada o las crisis económicas graves. Aunque la protección social reactiva a las crisis ha ganado terreno en los últimos años, no es un área de trabajo reciente para los países y territorios del Caribe, donde las medidas de este tipo se aplicaron por primera vez como parte de la respuesta a los desastres causados por las amenazas naturales, en particular los huracanes. Entre los Gobiernos caribeños que han ampliado sus programas de transferencias en efectivo (o en especie) de forma vertical, horizontal o ambas para prestar asistencia a sus poblaciones tras los huracanes se encuentran: Jamaica (huracán Dean, 2007), Dominica (huracán María, 2017), las Islas Vírgenes Británicas (huracanes Irma y María, 2017) y las Bahamas (huracán Dorian, 2019). La gravedad de la crisis financiera de 2008 y su impacto en el Caribe también llevó a varios Gobiernos a incrementar y ampliar algunos programas de protección social reactiva a las crisis (Beazley, Ciardi y Bailey, 2020).

En 2020, prácticamente todos los Gobiernos del Caribe introdujeron medidas de protección social de emergencia en respuesta a la crisis del COVID-19. Ante la grave recesión económica causada por la pandemia, los Gobiernos caribeños implementaron nuevos programas para brindar prestaciones en efectivo a los trabajadores que habían perdido su empleo o sus medios de subsistencia y prestaciones de emergencia en efectivo o en especie, entre otras muchas medidas, para evitar que la gente cayera en la pobreza extrema. A menudo, esto se logró mediante la ampliación de los programas de asistencia social no contributivos existentes, aunque en algunos países se introdujeron nuevas prestaciones u otros cambios, ya sea como parte integral del sistema de seguridad social contributivo o como complemento de este (véase el capítulo II).

La necesidad de medidas de emergencia tan amplias en respuesta a las crisis se debe en parte a las deficiencias de los sistemas de protección social del Caribe. En algunos países caribeños, más de la mitad de la mano de obra pertenece al sector informal, por lo que queda fuera del componente contributivo. Si bien en muchos países se ofrece protección contra los riesgos asociados con la edad, la enfermedad, la discapacidad, la maternidad y otros riesgos individuales, también son muchos aquellos en los que no se incluye la protección contra la pérdida del empleo o los medios de subsistencia, que suele ser una de las principales consecuencias tanto de los desastres naturales como de las crisis económicas. Además, los programas de protección social no contributivos no proporcionan una red de seguridad adecuada en el mejor de los casos, y mucho menos después de una catástrofe u otras crisis.

Como se mencionó en el capítulo I, la pandemia interrumpió el acceso a algunos servicios de salud, como los servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres. Además, los grupos vulnerables, especialmente los que tienen necesidades particulares de salud, como las personas con discapacidad o las personas mayores, no pueden costear el cuidado privado de salud. Por último, para evitar una crisis de salud mental, los sistemas de protección social deben adaptarse para abordar las necesidades de salud mental, ya que las personas intentan lidiar con el aumento de factores de estrés debido a la incertidumbre causada por la pandemia de COVID-19.

La imprevisibilidad de las crisis y su impacto potencialmente generalizado hacen que, por lo general, las medidas de protección social de emergencia requieran financiamiento adicional al que proporcionan las fuentes de financiamiento habituales de la protección social. Esta puede provenir de asignaciones presupuestarias adicionales, del CCRIF SPC, o en forma de ayuda humanitaria de donantes multilaterales o bilaterales.

Los vínculos entre la protección social y la gestión del riesgo de desastres ya están bien establecidos en algunas estrategias y políticas nacionales y regionales, y las iniciativas para promover una mayor coherencia de política siguen siendo fundamentales (Weekes y Bello, 2017 y 2019). Sin embargo, vista la grave crisis actual, el riesgo de desastres pasó de gestionarse en términos de respuesta de emergencia inmediata a ser un elemento más central de la respuesta de política a largo plazo. En consonancia con la propuesta del presente documento, esto crea una oportunidad para ampliar los sistemas y programas de protección social para promover sistemas de protección social universales, amplios, sostenibles y mejor integrados con una capacidad institucional bien desarrollada.

Los desastres recientes y la pandemia de COVID-19 han demostrado ampliamente el papel fundamental que desempeñan los sistemas de protección social en la respuesta a las crisis. Las medidas de protección social de emergencia se introdujeron rápidamente adaptando los programas existentes. Todos los Gobiernos del Caribe recurrieron a la protección social como instrumento para mitigar el impacto socioeconómico del COVID-19 y se beneficiaron del intercambio subregional e internacional (Beazley, Ciardi y Bailey, 2020). Como se propone en el capítulo IV, se deberían redoblar los esfuerzos para integrar la protección social en la planificación de la preparación para los desastres. De este modo, se podrían tomar medidas preparatorias para que los programas sean más escalables vertical y horizontalmente, en lugar de intentar resolver los problemas mediante la selección de objetivos, los sistemas de información y los mecanismos de ejecución en medio de una crisis. También es vital que los ministerios y organismos de protección social participen, junto con los organismos de gestión de desastres, en la planificación y la coordinación de la preparación para los desastres en todas las fases de la gestión de riesgos, con el fin de desarrollar una capacidad de respuesta eficaz a las crisis en los sistemas de protección social.

Además de las medidas de protección social nacionales reforzadas, el intercambio y los mecanismos subregionales han compensado, hasta cierto punto, la falta de madurez de los sistemas de protección social en algunos países del Caribe, que han atendido con éxito las necesidades de las poblaciones afectadas aprovechando la infraestructura de programación existente, ampliando la cobertura, modificando los programas o aumentando las prestaciones temporalmente (Beazley, Ciardi y Bailey, 2020). Este carácter adaptativo de los propios sistemas de protección social caribeños es una lección positiva que debe aprenderse de este período y que está vinculada con la resiliencia caribeña desarrollada a lo largo de los años, tanto a nivel comunitario como institucional.

G. Superar los desafíos: sostenibilidad financiera para los sistemas de protección social

En muchos países del Caribe, los factores críticos para el establecimiento y la expansión de sistemas de protección social exitosos incluyen la medición del impacto de las políticas de protección social, las economías informales, el envejecimiento de la población y la migración, así como el financiamiento sostenible. Al subrayar que los sistemas y las medidas de protección social para todos, incluidos los pisos mínimos, deben ser fiscalmente sostenibles, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo aboga por la mejora de las reglas fiscales que, en consonancia con la reafirmación del enfoque basado en los derechos, garanticen los recursos necesarios para la sostenibilidad de las políticas. Como se destaca en el capítulo V, los nuevos pactos presupuestarios con sistemas tributarios progresivos y las reformas fiscales son esenciales para establecer la sostenibilidad financiera y ampliar los sistemas de protección social. El aumento de los impuestos especiales sobre productos poco saludables, como el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas, puede utilizarse como herramienta para prevenir las enfermedades no transmisibles, recaudar ingresos tributarios y apoyar la protección social. Las mejoras en la eficiencia de la recaudación y la administración de impuestos, la reducción de las exenciones y la prevención de la evasión también son fundamentales para aumentar los ingresos tributarios.

De acuerdo con la CEPAL (2019c), el gasto público medio en el sector social, incluso antes de la pandemia de COVID-19, se ha mantenido relativamente estable en los últimos años en relación con el PIB, pero tiende a disminuir en términos per cápita¹¹. Si bien es porcentualmente más alto que en Centroamérica (Trinidad y Tabago es el país que destina el mayor porcentaje del PIB al sector social en la subregión), sigue siendo inferior a los niveles de gasto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y varía considerablemente entre un país y otro (CEPAL, 2020a, 2019b y 2019c).

El impacto socioeconómico de la pandemia ha ampliado significativamente la brecha de financiamiento de los países. Además, dada la naturaleza sistémica del riesgo en el Caribe y las economías ya altamente endeudadas, el potencial para sostener niveles tan altos de protección social se está llevando al límite.

¹¹ Se refiere a los países sobre los que se dispone de información: Bahamas, Barbados, Cuba, Haití, Guyana, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago. Véanse más información y detalles sobre la distribución del gasto social según la clasificación de las funciones de gobierno en CEPAL (2020a, págs. 44 y 45).

La medida de la sostenibilidad financiera para que los sistemas de protección social sean eficaces debe equilibrar una combinación de fuentes: los ingresos tributarios y de otro tipo, las contribuciones de los empleados y empleadores, el ahorro privado y la asistencia para el desarrollo. El aumento del financiamiento de la protección social puede provenir de la reasignación de los ingresos existentes o de la movilización de recursos externos. La CEPAL considera que el establecimiento de un Fondo de Resiliencia del Caribe es crucial para impulsar el crecimiento, aumentar la liquidez y aliviar la deuda de las economías caribeñas asoladas por el impacto fiscal del COVID-19. El Fondo de Resiliencia del Caribe se propone como un mecanismo de financiamiento mediante un fondo fiduciario, diseñado para proporcionar liquidez al Caribe y, al mismo tiempo, atraer financiamiento para la adaptación y mitigación del cambio climático¹². Esta iniciativa debería acompañarse con otros mecanismos de apoyo internacional propuestos, como un nuevo mecanismo multilateral para la reestructuración y el alivio de la deuda, la reducción de las tasas de interés efectivas globales, la ampliación de los planes de pago de la parte de amortización de la deuda de los países del Caribe y una plataforma intergubernamental para cuestiones fiscales. Parece clara la necesidad de un nuevo mecanismo internacional de financiamiento para fomentar el desarrollo sostenible en una región donde las economías de ingreso medio e ingreso medio-alto no tienen acceso a la asistencia oficial para el desarrollo pero son altamente vulnerables a los desastres y las perturbaciones exógenas que impedirán el avance o perjudicarán el progreso logrado. El acceso inadecuado al financiamiento será entonces un desafío principalmente para las sociedades del Caribe que más lo necesitan, dejándolas con un acceso limitado a la asistencia crítica en tiempos de desastres.

El financiamiento adecuado no es el único requisito para el desarrollo social: para satisfacer las necesidades de las poblaciones objetivo, el proceso de elaboración de políticas debe ser más integrado y participativo, y los grupos vulnerables deben apropiarse del proceso de desarrollo. Como se señala en el capítulo IV, para superar los desafíos en la implementación de los sistemas de protección social es necesario un enfoque sistémico que incluya el establecimiento de objetivos basados en el conocimiento de los riesgos y con base empírica, un diseño cuidadoso de la política o la intervención, una implementación eficaz, la creación de modelos de financiamiento sostenible innovadores para apalancar el financiamiento privado, una estrategia de comunicación clara y reformas institucionales y de gobernanza de apoyo. Esto puede incluir evaluaciones de los sistemas de protección social, el establecimiento de plataformas de múltiples partes interesadas, la promoción de estrategias nacionales integradas y transversales, y el apoyo al fortalecimiento de las capacidades en áreas clave como la creación de alianzas estratégicas, la realización de análisis y formulación de políticas eficaces con base empírica, y el seguimiento y la evaluación de los sistemas de protección social¹³. Entre otras áreas de trabajo que también siguen siendo prioritarias para abordar las necesidades de los más vulnerables y garantizar que nadie se quede atrás se encuentran las mejoras en el acceso a información sobre la pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza desglosados por género, grupo de edad, etnia y condición de indígena o migrante.

H. Reflexiones finales

La crisis actual debe considerarse como una oportunidad para alcanzar un amplio consenso político y social en torno a reformas ambiciosas que conduzcan a la construcción de un futuro mejor, con igualdad y sostenibilidad. Esto incluye servicios públicos universales y de buena calidad para la educación, la salud, el transporte y los servicios ambientales (CEPAL, 2021a). El cambio transformador es un proceso a largo plazo, que requiere la acción de todo el gobierno y de toda la sociedad, con la participación de múltiples actores y procesos transparentes y participativos. El apoyo a la protección social conduce a resultados sistémicos fundamentales en diferentes niveles,

¹² El Fondo de Resiliencia del Caribe combina el alivio de la deuda y los canjes de deuda con el fomento de la resiliencia e incluye seis prioridades de desarrollo para el fomento integrado de la resiliencia: i) seguridad alimentaria; ii) infraestructura sanitaria; iii) acceso a banda ancha y mayor uso de las plataformas digitales; iv) evaluación de riesgos y gestión de desastres; v) diversificación económica y economías azules; y vi) mejora de la protección social.

¹³ Varios países del Caribe han recibido apoyo para llevar a cabo evaluaciones de los sistemas de protección social, por ejemplo a través del programa conjunto de las Naciones Unidas “Universal Adaptive Social Protection to Enhance Resilience and Acceleration of the Sustainable Development Goals in the Eastern Caribbean”, en colaboración con los Gobiernos de Barbados y Santa Lucía y la Comisión de la OCDE. Véase más información [en línea] <https://www.jointsdgfund.org/programme/towards-universal-adaptive-social-protection-eastern-caribbean>. La OCDE ha elaborado una guía específica para la evaluación del sistema de protección social, véase [en línea] <https://www.oecd.org/social/inclusivesocietiesanddevelopment/social-protection-system-review-spsr.htm>.

desde la escala subnacional hasta la global. Se requiere un enfoque multisectorial y multinivel de la gobernanza y la planificación para garantizar la igualdad de acceso a los bienes públicos y los servicios de calidad en áreas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la educación, los servicios de salud, la movilidad, la infraestructura resiliente y los servicios urbanos básicos como el saneamiento, el agua y la vivienda adecuada asequible.

En el Caribe posterior al COVID-19, los planes nacionales de desarrollo sostenible seguirán siendo fundamentales para definir estrategias coherentes e integradas para la recuperación y el desarrollo integral a largo plazo, que estén ancladas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reflejen las circunstancias y las prioridades nacionales y aborden las vulnerabilidades específicas de la subregión (CEPAL, 2020a). Vista la experiencia del COVID-19, la nueva generación de políticas de planificación de la resiliencia en el Caribe también deberá considerar los riesgos potenciales de las pandemias. Esto es particularmente relevante para la administración a nivel local. Dado que se prevé que la tasa de urbanización en el Caribe aumentará del 70% en 2015 al 82,5% en 2050 e incluso superará la de América Latina, la labor de fomento de la resiliencia sigue siendo una prioridad. Esta deberá considerar los riesgos sociales y ambientales e incorporar herramientas de planificación que tengan en cuenta las vulnerabilidades espaciales y las desigualdades en los asentamientos humanos, la vivienda adecuada y el acceso a los servicios. Esto requerirá sólidas capacidades institucionales, con plataformas eficaces de comunicación y gestión del conocimiento para gestionar la información y las actividades de coordinación.

Más allá de los impactos catastróficos inmediatos y de la tragedia, los desastres a menudo presentan también la oportunidad de encontrar soluciones innovadoras y colaborar para reforzar los mecanismos de coordinación existentes o desarrollar otros nuevos y promover la resiliencia a largo plazo. Para mejorar la eficacia y la sostenibilidad de los sistemas de protección social, es importante tener una visión a mediano y largo plazo para planificar e implementar enfoques integrados en el proceso de recuperación. En este contexto, los factores más importantes que permiten una protección social reactiva a las crisis son la voluntad política y el financiamiento. Otros factores importantes son la capacidad de adaptación de los sistemas y procesos existentes, y la coordinación entre las instituciones de protección social y de gestión del riesgo de desastres, haciendo uso de enfoques y soluciones innovadoras. En este sentido, una sociedad resiliente es aquella cuyas instituciones actúan con capacidad de adaptación e innovación frente a los desastres y son capaces de reforzar la resiliencia a nivel comunitario (véase esta noción de resiliencia social e institucional en el capítulo IV).

La naturaleza sistémica del riesgo complejo requiere un nuevo enfoque integrado que pueda ir más allá de la especialización sectorial para abordar cuestiones de redistribución del ingreso y la riqueza; integrar el empoderamiento económico y político de los grupos desfavorecidos y vulnerables; empoderar a las pequeñas empresas, los productores rurales y los trabajadores informales; promover la igualdad de género; consolidar los cambios en las relaciones de poder Norte-Sur y en las instituciones de gobernanza mundial; y activar el cambio de paradigma estructural para realinear los objetivos económicos con los objetivos sociales y ambientales.

Por lo tanto, se necesita un enfoque sistémico para abordar los riesgos cada vez más complejos e interconectados y los cambiantes retos multidimensionales a los que se enfrentan los Gobiernos y las poblaciones del Caribe, de manera que los responsables de la toma de decisiones puedan determinar y analizar los impactos, sus causas y sus efectos. Este enfoque es necesario a diferentes niveles, conectando las diferentes áreas de apoyo con temas críticos globales como el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Las áreas clave para lograr una cooperación más inclusiva, fortalecer la protección social reactiva a las crisis en el Caribe y reducir las brechas y asimetrías estructurales incluyen:

- Avances en la realización de las reformas fiscales y los sistemas de tributación progresiva necesarios, el financiamiento multilateral y las medidas de alivio de la deuda, que deben ser proporcionales a las necesidades de todos, incluidos los países de ingresos medios.
- Mecanismos de coordinación regional para garantizar la ayuda de emergencia en caso de desastres y promoción de acuerdos intergubernamentales en ámbitos como el acceso equitativo a las vacunas y los servicios sanitarios.
- Mayor integración de los sistemas de gestión del riesgo de desastres y de protección social mediante

inversiones en acceso a la tecnología e infraestructura¹⁴.

Lograr sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles requiere una combinación de mecanismos contributivos y no contributivos, que están en la base de una arquitectura de protección social sostenible a largo plazo. Al construir un futuro mejor, los países del Caribe tienen una importante oportunidad para alcanzar progresivamente mayores niveles de protección y mejorar el acceso a los servicios sociales, trabajando colectivamente para promover las sinergias y la integración entre sectores para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover el desarrollo social inclusivo.

La reforma y la adaptación de la protección social mediante mecanismos integrados podría contribuir a racionalizar el gasto público y apoyar la transición hacia comunidades más sostenibles y resilientes a largo plazo. Las evaluaciones y las orientaciones sobre los mecanismos de coordinación institucional pueden considerar y abordar los cambios significativos en el apoyo que probablemente se produzcan en un futuro próximo y fundamentar las iniciativas para construir un futuro mejor a mediano y largo plazo para garantizar una transformación sostenible y resiliente.

Bibliografía

- Alleyne, D. y otros (2020), "The case for financing: Caribbean resilience building in the face of the COVID-19 pandemic"; *serie Estudios y Perspectivas – Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, N° 97 (LC/TS.2020/161; LC/CAR/TS.2020/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. (2020), "Regional dialogue to share experiences on fiscal responses to the crisis generated by the COVID-19 pandemic: the Caribbean perspective"; documento preparado para la reunión virtual de Ministros de Finanzas para discutir el impacto económico de la pandemia COVID-19 en el Caribe in the Caribbean, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 28 April.
- Beazley, R., F. Ciardi y S. Bailey (2020), *Shock-Responsive Social Protection in the Caribbean Synthesis Report*, Barbados, Programa Mundial de Alimentos (PMA)/Oxford Policy Management.
- Bello, O. y L. de Meira (2020), "Disasters and small island developing states (SIDS): where geography and vulnerability meet"; *FOCUS*, N° 1, Puerto España, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Caribbean News Service (2021), "UN welcomes US support for funding appeal for Saint Vincent"; 2 de junio [en línea] <https://caribbeannewsservice.com/un-welcomes-us-support-for-funding-appeal-for-saint-vincent/>.
- CARICOM/CDEMA (Comunidad del Caribe/Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre) (2018), "Building a Caribbean Pathway for Disaster Resilience in the Caribbean Community"; documento preparado para el Consejo de Ministros de los Estados Participantes del CDEMA [en línea] https://www.cdema.org/cdm11/Building_A_Caribbean_Pathway_For_Disaster_Resilience_In_The_Caribbean_Community_%28CARICOM%29_FINAL.pdf.
- CDEMA (Caribbean Disaster Emergency Management Agency) (2016), *The Regional Response Mechanism (RRM)*, Bridgetown.
- (2014), *Regional Comprehensive Disaster Management (CDM) Strategy & Results Framework 2014-2024*, St. Michael.
- (2013), *Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations 2013*, St. Michael.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- (2021b), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad"; *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago.
- (2021c), "La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19): una oportunidad de aplicar un enfoque sistémico al riesgo de desastres en el Caribe"; *Informe COVID-19 CEPAL-UNDRR*, Santiago.
- (2020a), *The Caribbean Outlook: forging a people-centred approach to sustainable development post-COVID-19* (LC/SES.38/12), Santiago.
- (2020b), "Planning for resilience: an integrated approach to tackle climate change in the Caribbean"; *Policy Brief* (LC/CAR/2020/1), Santiago.
- (2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.

¹⁴ Las medidas podrían incluir herramientas geoespaciales, procesos de registro digital, criterios de selección racionalizados, mecanismos de pago alternativos, protocolos de intercambio de datos, mecanismos de derivación, análisis de datos para identificar a las personas vulnerables a las crisis, y orientación sobre la manera en que los programas y sistemas de protección social pueden utilizarse o modificarse en caso de crisis (Beazley, Ciardi y Bailey, 2020).

- ____(2019a), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- ____(2019b), *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- ____(2019c), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-PRev.1), Santiago.
- CEPAL/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo) (2020a), *Assessment of the Effects and Impacts of Hurricane Matthew: The Bahamas* (LC/TS.2020/32), Washington, D.C.
- ____(2020b), *Assessment of the Effects and Impacts of Hurricane Irma, The Bahamas 2017* (LC/TS.2020/30), Washington, D.C.
- ____(2020c), *Assessment of the Effects and Impacts of Hurricane Dorian in The Bahamas* (LC/TS.2020/31), Washington, D.C.
- CRED (Centro de investigación de la epidemiología de los desastres) (2020), Emergency Events Database (EM-DAT) [en línea] <https://www.emdat.be/>.
- Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2020a), "The Joint Programme in the Eastern Caribbean – ensuring people have access to adaptive social protection", Bridgetown, April.
- ____(2020b), "UN Barbados and the OECS Supports Eastern Caribbean governments in social protection response amidst COVID-19 Crisis", *Press Release*, Bridgetown, 18 de mayo.
- Fontes de Meira, L. y O. Bello (2020), "The use of technology and innovative approaches in disaster and risk management: a characterization of Caribbean countries' experiences," *serie Estudios y Perspectivas – Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, N° 93 (LC/TS.2020/106-LC/CAR/TS.2020/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gobierno de Dominica (2020), *Dominica Climate Resilience and Recovery Plan 2020-2030*.
- Gobierno de Granada (2019), "National Sustainable Development Plan 2020-2035 - draft", Secretaría del Plan Nacional, Ministerio de Finanzas, Desarrollo Económico y Desarrollo Físico.
- IFRC (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) (2021), "Saint Vincent and the Grenadines and surrounding countries. La Soufrière Volcano", *Operation Update*, N° 2.
- Mycoo, M. y M. Donovan (2017), *A Blue Urban Agenda: Adapting to Climate Change in the Coastal Cities of Caribbean and Pacific Small Island Developing States*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Naciones Unidas (2021a), "Complex causes of vulnerability will persist without proper characterization: Towards a Multidimensional Vulnerability Index for Small Islands Developing States" [en línea] <https://sdgs.un.org/topics/small-island-developing-states/mvi>.
- ____(2021b), *UN Global Funding Appel. Explosive eruption of La Soufrière Volcano, Saint Vincent and the Grenadines*, abril-septiembre.
- ____(2018), *Promoting Inclusion through Social Protection. Report on the World Social Situation*, Nueva York.
- Newsday* (2021), "World Bank gives preliminary \$\$ estimates for St Vincent recovery", 22 April.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?*, Development Centre Studies París, OECD Publishing.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2021), "La Soufrière Volcano", *Situation Report*, N° 29, junio.
- ____(2012), *Mental Health and Psychosocial Support in Disaster Situations in the Caribbean*, Washington, D.C.
- Singh, T. B. (2021), *Study of the socio-economic impact of the closure of GUYSUCO sugar estates on sugar workers in Guyana*, Puerto España, Organización Internacional del Trabajo (ILO).
- UNDRR/CRED (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres/Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres) (2019), *Human Cost of Disasters: An Overview of the Last 20 Years (2000-2019)*, Bruselas.
- UNU (Universidad de las Naciones Unidas) (2021), "GLOMOS programme supports international humanitarian relief efforts in Saint Vincent volcano eruption", Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana, 31 de mayo [en línea] <https://ehs.unu.edu/news/news/glomos-programme-supports-international-humanitarian-relief-efforts-in-saint-vincent-volcano-eruption.html#info>.
- Weekes, C. y O. Bello (2019), "Mainstreaming disaster risk management strategies in development instruments (II)", *serie Estudios y Perspectivas – Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, N° 75 (LC/TS.2019/7; LC/CAR/TS.2018/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____(2017), "Mainstreaming disaster risk management strategies in development instruments: policy briefs for selected member countries of the Caribbean Development and Cooperation Committee", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, N° 58 (LC/TS.2017/80; LC/CAR/TS.2017/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Williams, A. y S. Berger González (2020), *Towards Adaptive Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: A Synthesis Note on using Social Protection to Mitigate and Respond to Disaster Risk*, Washington, D.C., Banco Mundial.



CAPÍTULO

IV

Crisis sanitaria y desastres: sistemas de protección social ante una amenaza constante y creciente para el bienestar

Introducción

- A. Propuesta analítica para la protección social frente a los desastres
- B. La protección social inclusiva y resiliente como componente de una política integral de gestión y mitigación de desastres
- C. Reflexiones finales

Bibliografía

Anexo IV.A1

Anexo IV.A2

Introducción

En América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo, se ha registrado un aumento sostenido de la frecuencia de desastres, ya sean hidrológicos, meteorológicos, geofísicos, climatológicos o biológicos. Según datos de la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT, la tendencia al aumento de los desastres en la región corresponde sobre todo al incremento de las inundaciones y las tormentas. Esto es aún más marcado en el Caribe, donde más de 90% de los desastres desde 1970 han sido de esos dos tipos (CEPAL, 2019). Una de las características particulares del Caribe es que, debido al tamaño de muchas de las islas, los desastres pueden tener una dimensión nacional y alcanzar magnitudes relativas superiores a las de cualquier otra región. Por ejemplo, en la temporada de huracanes de 2017¹, el costo total de los huracanes Irma y María en las Islas Vírgenes Británicas y San Martín fue superior al 100% del producto interno bruto (PIB) de esos países². Las secuelas de un desastre de esa magnitud duran varios años. En términos de daños, esa fue la peor temporada de la historia del Caribe. Los países y territorios más afectados, además de los dos citados, fueron: Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas (CEPAL/BID, 2020a), Dominica, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Puerto Rico. En el caso de Antigua y Barbuda, el huracán María devastó completamente la isla más pequeña del país, Barbuda. Por otra parte, el mayor desastre en la región en 2019 fue el huracán Dorian en Bahamas (CEPAL/BID, 2020b).

Los datos empíricos apuntan a que el cambio climático podría ser una causa de la mayor intensidad y frecuencia de ciertos tipos de fenómenos extremos, que tienen efectos desestabilizadores en los ecosistemas y la biodiversidad (Weiskopf y otros, 2020). De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), algunas regiones del mundo ya están siendo afectadas por fenómenos climáticos extremos (como olas de calor, ciclones tropicales, sequías y precipitaciones intensas, entre otros) atribuibles con gran probabilidad a la influencia humana (IPCC, 2021). La superación de los límites planetarios tiene un impacto significativo en la pérdida de biodiversidad, que se agrava con el calentamiento global y viceversa³. Esto tiene importantes consecuencias económicas y sociales, que requieren la generación de sinergias entre las acciones relacionadas con estos temas a escala mundial y transfronteriza (IPBES, 2019).

En América Latina y el Caribe, el calentamiento global acarrearía graves consecuencias en términos de mayor probabilidad de ocurrencia de fenómenos extremos, que podrían derivar en desastres en caso de escasas medidas de preparación, mitigación o adaptación. Por ejemplo, la prolongación y la intensificación de las sequías causarían escasez hídrica y aumentarían la transmisión de enfermedades infecciosas como el dengue o la malaria. De no tomarse medidas, el aumento de la temperatura causaría una disminución de hasta el 25% del PIB per cápita regional para 2050, con un impacto económico considerable en el bienestar de las sociedades latinoamericanas y caribeñas a mediano plazo (Bárcena y otros, 2020).

Inicialmente, las políticas nacionales en materia de desastres se ocupaban sobre todo de la respuesta y estaban regidas por las agencias nacionales de protección civil o de desastres. Los grandes desastres como el terremoto de Managua del 29 de diciembre de 1972, el huracán Fifi en Honduras en 1974, el terremoto de Los Amates, registrado en Guatemala el 4 de febrero de 1976 y el evento producido por el fenómeno de El Niño en 1983 (que afectó al Perú, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, entre otros) hicieron que se comenzara a reflexionar sobre los impactos de los desastres y su relación con los procesos de desarrollo. En este contexto, se promovieron enfoques e iniciativas que buscaron evidenciar los vínculos entre las políticas, los procesos y los instrumentos de la planificación del desarrollo con la gestión del riesgo de desastres (GRD). A esta situación contribuyeron de manera determinante los resultados de las evaluaciones de los efectos socioeconómicos y ambientales de los desastres realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de la década de 1970.

Todo esto fue evidente tras los huracanes Mitch y Georges (1998), que afectaron a países de Centroamérica y el Caribe y a partir de los cuales se generó un amplio consenso acerca de que la reducción del riesgo de desastres (RRD) debe considerarse como una inversión y una estrategia integral en los procesos e instrumentos

¹ En esa temporada, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lideró la aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA) en Anguila, Bahamas, las Islas Turcos y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas y San Martín.

² Como se indica en el capítulo III, nueve de los diez países que sufrieron el mayor impacto económico de los desastres, como porcentaje del PIB, se encuentran en el Caribe. Véase UNDRR/CRED (2020).

³ Las consecuencias de la pérdida de biodiversidad se agravan con el cambio climático, debido a que se alteran los ciclos del agua, el carbono y el nitrógeno. A su vez, la degradación de los ecosistemas ricos en especies y en captura de carbono supone un deterioro de la capacidad de mitigación del cambio climático (IPBES, 2019).

de desarrollo (Bello y otros, 2019). La GRD se basa en cinco pilares: i) identificación del riesgo; ii) reducción del riesgo de desastres; iii) preparación para la respuesta; iv) protección financiera; v) reconstrucción resiliente. Se trata de una política multiactor, que requiere la coordinación vertical (de los niveles local, subnacional y nacional) y horizontal dentro del gobierno y con los sectores productivos y la sociedad civil. Así, la GRD debe formar parte de la planificación nacional e incorporar la protección social como uno de sus pilares relevantes.

Las personas o comunidades en situación de vulnerabilidad social tienen menos recursos para ejecutar medidas de respuesta y recuperación de forma autónoma ante un desastre, así como limitaciones para desarrollar estrategias de resiliencia y adaptación a eventos futuros sin un apoyo institucional. Como se describe en el capítulo I, la desigualdad incrementa la exposición de los grupos más vulnerables (como las personas indígenas y afrodescendientes, las mujeres, niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y los migrantes, entre otras) a las amenazas climáticas, así como la susceptibilidad de daños y mayores dificultades para enfrentar el desastre y la posterior recuperación de los daños (Islam y Winkel, 2017). Esto ocurre a pesar de que dichos grupos poblacionales son los que menos contribuyen a la emisión de gases de efecto invernadero. Así, debido al posible incremento de su frecuencia e intensidad, los desastres en general, y los relacionados con el cambio climático en particular, desempeñan un papel importante en la agudización de las desigualdades y vulnerabilidades entre los distintos grupos de la población.

En este contexto, la protección social debe considerar la mayor frecuencia de los desastres en la región y la creciente proporción de la población expuesta a sufrir sus impactos económicos y sociales, como elementos estructurales. En este capítulo se hace hincapié en la necesidad de desarrollar un enfoque integral de la política pública con una clara articulación e interdependencia entre la protección social y la gestión de desastres. En otras palabras, la política de gestión del riesgo de desastres se debe alinear con los objetivos de los sistemas de protección social.

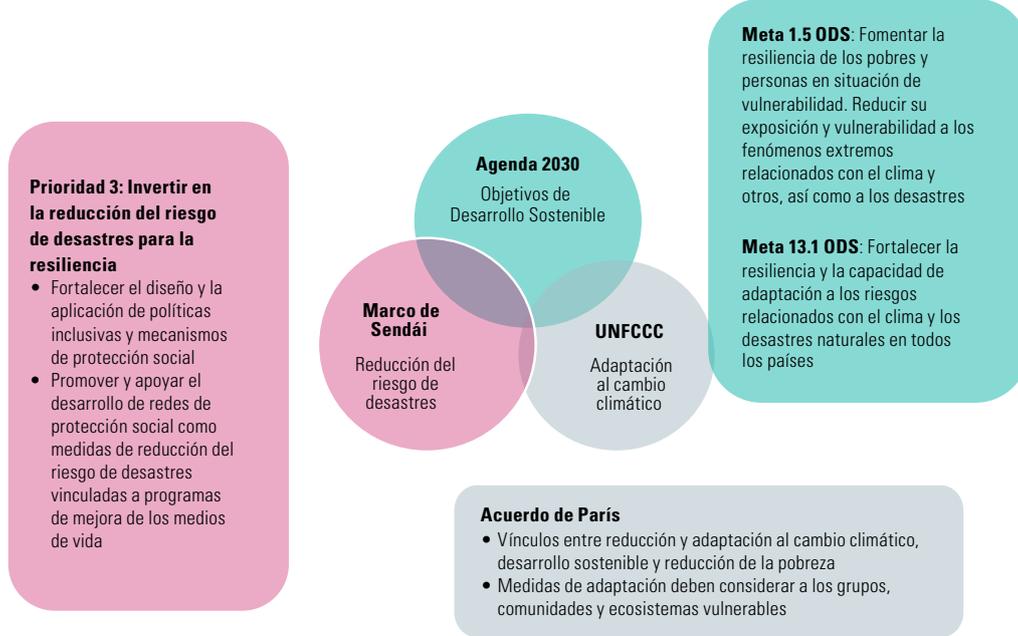
Conforme a los planteamientos de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo sobre el desarrollo de sistemas de protección social integrales, de carácter universal, sensibles a las diferencias y a la vez sostenibles, a continuación, se plantean algunos elementos centrales para que estos puedan desempeñar su papel ante los desastres. Para ello se destaca el sentido de una visión inclusiva del desarrollo social, que se hace cargo sobre todo de los más vulnerables, fomentando sus capacidades para enfrentar y adaptarse a los efectos de los desastres, sobre la base del enfoque de derechos y de transversalidad de género. Así, además de disminuir la vulnerabilidad o aumentar la fortaleza de las personas y las comunidades para responder a estos eventos, que son cada vez más frecuentes e intensos y tienen un impacto mayor, se plantea un sistema de protección social que promueva una mayor resiliencia, en sus dimensiones social e institucional, como vía para avanzar hacia una recuperación transformadora. Por una parte, esto se lograría incrementando la capacidad de recuperación y respuesta de los hogares y las comunidades afectados por un desastre, en diálogo directo con otras áreas de la política pública para incrementar la mitigación y la adaptación futuras. Por otra, la CEPAL apuesta por una resiliencia de tipo institucional, es decir, que los sistemas de protección social cuenten con dispositivos y estrategias que puedan activarse en caso de emergencias, tanto locales como subnacionales o nacionales, sin desatender los servicios permanentes. El fortalecimiento de la doble resiliencia, institucional y social, permite que los sistemas de protección social cumplan con sus funciones en las distintas etapas del ciclo de desastre (preparación, mitigación, respuesta y recuperación), en relación directa con una articulación horizontal y vertical, caracterizada por la intersectorialidad y la participación en todos los niveles de gestión.

A. Propuesta analítica para la protección social frente a los desastres

En esta sección se presenta una propuesta analítica para orientar la elaboración de políticas públicas de protección social ante los desastres en la región. El enfoque aquí descrito se inscribe en el marco global de las Naciones Unidas frente a los desastres y el cambio climático, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (en particular las metas 1.5 y 13.1, que plantean el fomento de la resiliencia frente a fenómenos extremos relacionados con el clima y los desastres en general), el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres (en particular la prioridad 3 de invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, fortaleciendo las políticas inclusivas y de protección social), y el Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que destaca la importancia de atender a las poblaciones y comunidades vulnerables (véase el diagrama IV.1).

Diagrama IV.1

La protección social en el marco global de las Naciones Unidas frente a los desastres y el cambio climático



Fuente: S. Cecchini, R. Holz y C. Robles, "Los sistemas de protección social ante desastres", *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. Caja de herramientas*, Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, en prensa.

Además de basarse en este marco global, la propuesta aquí desarrollada tiene en cuenta los acuerdos de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en particular de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, que en el marco del eje sistemas de protección social universales e integrales incluye dos líneas de acción directamente relacionadas, a saber: la línea 1.1 "Fortalecer sistemas de protección social integrales y universales y que, en su diseño y operación y en el de sus políticas y modelos de intervención, consideren transversalmente los enfoques de derechos, de género, étnico y racial, de ciclo de vida, territorial y de discapacidad" (CEPAL, 2020d, pág. 32); y la línea 1.15 "Contribuir a aumentar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y la resiliencia de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias y desastres, especialmente las que se encuentran en situación de pobreza, teniendo en cuenta, además, la mayor vulnerabilidad y limitada capacidad de respuesta de la población infantil, las mujeres, las personas mayores y la población con discapacidad a las secuelas negativas durante y después de estas crisis" (CEPAL, 2020d, pág. 35), poniendo especial énfasis en el papel que cabe a los ministerios y las secretarías de desarrollo social y las entidades equivalentes. Un sistema de protección social orientado a la construcción de resiliencia social e institucional para enfrentar, de mejor manera, los desastres cada vez más frecuentes e intensos contribuye al cumplimiento de la meta 1.3 de los ODS, que consiste en "implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables".

Los principales puntos que se detallan en esta sección son la definición de amenazas, desastres y eventos y sus impactos en la dimensión temporal y el papel de la protección social.

1. Amenazas, desastres y eventos extremos

Las amenazas corresponden a fenómenos extremos de origen natural o antrópico que tienen probabilidad de provocar daños materiales, lesiones, muertes y efectos a nivel comunitario, como la interrupción de las actividades económicas o la ruptura de las cadenas productivas, entre otros (EIRD, 2004). Si bien en la literatura existen distintas clasificaciones de amenazas, existe un relativo consenso en que las amenazas surgen, en general, por factores ambientales naturales (geofísicos, hidrológicos, meteorológicos, climatológicos, biológicos o extraterrestres) pero también de origen humano, como conflictos sociales, guerras y potenciales amenazas tecnológicas (Shi, 2019).

Si bien la amenaza no es un desastre en sí misma, la interacción de un evento extremo con algunas variables sociales puede provocar un desastre social o humanitario, que agudice las desigualdades estructurales (Wisner y otros, 2004). Así, un evento extremo se convierte en un desastre para las personas cuando en una comunidad o territorio se combinan factores de exposición y vulnerabilidad, generalmente de los grupos más desaventajados de la población en los que se concentran sus impactos sociales o humanitarios, o bien fenómenos crónicos que llevan a desastres con un impacto ecosistémico o en el entorno físico (degradación medioambiental) que afecta a las personas. Dichos impactos alteran el funcionamiento de la vida diaria y de los eslabones productivos, con repercusiones en el bienestar de los individuos (impactos en la salud física y mental), las familias y las comunidades afectadas (Shi, 2019).

Un evento físico extremo es la manifestación o concreción de una amenaza que tiene un lugar específico y un tiempo determinado de desarrollo, es decir, que tiene dimensiones espaciales y temporales (Naciones Unidas, 2016). Ningún país está libre de la posibilidad de sufrir un desastre, por lo que corresponde que la institucionalidad pública, en alianza con actores privados, adopte todas las medidas posibles para prevenir, mitigar y reducir el impacto, apoyar una rápida respuesta para la recuperación y aumentar la resiliencia de los hogares y las comunidades (Vargas, 2015).

Una de las características distintivas de los desastres es su carácter covariante, es decir, que conlleva impactos diversos en términos de dimensión y población afectada que afectan de forma simultánea a un conjunto de hogares o comunidades enteras y ponen a prueba la política pública en cuanto a cobertura, adecuación y pertinencia de las prestaciones (Naciones Unidas, 2017). A esto se suman los impactos en la infraestructura pública y de conectividad, con las consiguientes dificultades que generan en la prestación de servicios públicos.

Existen distintos tipos de desastres según su origen, velocidad de inicio, alcance geográfico y periodicidad (véase el recuadro IV.1). Estas características definen los impactos que generan y, por tanto, los requisitos que imponen a la política pública para disminuir la vulnerabilidad de la población, proteger el medio ambiente y adaptar la infraestructura, elementos fundamentales que se deben considerar, en particular en el caso de la protección social. Cabe tener presente que las características de los tipos de desastres se observan de manera combinada, por lo que su reconocimiento es clave para diseñar e implementar políticas públicas efectivas y eficientes.

Recuadro IV.1

Tipos de desastres

Según la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) de la Universidad Católica de Lovaina, los desastres pueden tener un origen antrópico o natural. Los desastres de origen antrópico, provocados por la acción humana, incluyen emergencias complejas o conflictos (guerras o crisis políticas), accidentes de transporte (descarrilamientos de trenes, caídas de aviones, choques múltiples, entre otros), accidentes industriales, hambrunas (que pueden tener un origen natural, por ejemplo a causa de una sequía, pero que a menudo se deben a problemas de mercado o falta de políticas) y desplazamientos de población (como consecuencia de otro desastre de origen antrópico). Por otra parte, los desastres también pueden ser de origen natural y obedecer a distintos fenómenos, a saber: geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos, biológicos y extraterrestres. Sin embargo, esta diferenciación no es una dicotomía perfecta, sino que hay una fuerte interacción entre ambos orígenes. Así, cada día surgen nuevos datos científicos sobre la relación entre los efectos del cambio climático (generado por el ser humano desde la revolución industrial) y los desastres asociados con este, como ocurre con los cambios en el nivel del mar y la recurrencia de los huracanes, entre otros. Algo similar ocurre con la incidencia de la deforestación, los monocultivos extensivos y la expansión de las zonas urbanas en el incremento de la probabilidad de ocurrencia de las sequías y las inundaciones. De esta manera, a veces puede confundirse la causa u origen de un desastre con el medio en que este se manifiesta, debido a la interacción entre ambos ámbitos, que se conoce como origen siconatural, es decir que combina factores naturales y antrópicos (UNDRR, 2020).

Un segundo criterio de clasificación de los desastres se refiere a la velocidad de inicio (o desenlace) de cada evento. Por lo general, los desastres de inicio rápido o agudos (CalPERS/WMC, 2019) son eventos extremos que ocurren en un lapso breve y suelen tratarse como modificaciones temporales de las condiciones normales. Son los tipos de desastres que requieren la actuación de los servicios de emergencia y de respuesta. Entre estos se incluyen huracanes o tormentas tropicales, terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis, inundaciones, incendios forestales, avalanchas de nieve o aluviones, entre otros. Por otra parte, los desastres de inicio lento o maduración gradual (Wisner y otros, 2004), o bien de tipo crónico

Recuadro IV.1 (conclusión)

(CalPERS/WMC, 2019), no tienen un comienzo fácilmente distinguible, pero generan grandes daños ecológicos y a las personas, afectando la habitabilidad de muchas áreas expuestas a este tipo de desastres, así como áreas productivas y puestos de trabajo. Algunos ejemplos de desastres de inicio lento son las sequías, las pestes o plagas agrícolas, la desertificación, la salinización de los suelos, el aumento del nivel del mar, el cambio climático, y las plagas y epidemias, entre otros.

En tercer lugar, los desastres pueden clasificarse según su alcance geográfico. La mayoría tiene un alcance acotado a nivel local o subnacional, como en el caso de los incendios forestales, las inundaciones, los terremotos y los accidentes industriales. Sin embargo, en la región son cada vez más frecuentes los desastres de mayor alcance, como en el caso de los huracanes en el Caribe y Centroamérica, o la sequía en el Corredor Seco Centroamericano. La escala mayor corresponde a los desastres con repercusiones a nivel mundial, de los que la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y el calentamiento global son claros ejemplos.

Por último, los desastres también se pueden distinguir según su periodicidad, es decir, aquellos que son irregulares y por lo general inesperados, como los desastres geofísicos (terremotos, movimientos de masas, o explosiones volcánicas, entre otros), y los que se producen de manera cíclica, normalmente de tipo estacional, cuando se dan las condiciones necesarias y suficientes para su desarrollo, en cuyo caso es posible modelar su trayectoria e intensidad. Según Cherrier y Tuzzolino (2014), las crisis estacionales ocurren de manera recurrente en un determinado período del año y determinan una necesidad temporal de mayores prestaciones de asistencia social para los hogares potencialmente perjudicados por los efectos de dichos fenómenos. En este último caso, se destacan los huracanes, recurrentes entre mayo y octubre en el Caribe, Centroamérica y América del Norte, las heladas invernales, que afectan las cosechas, y los incendios forestales, recurrentes en verano, debido a las altas temperaturas y la escasez de lluvias en el Amazonas, el Cono Sur y América del Norte.

Tipos de desastres según las características de los eventos

Crterios	Desastres
Origen	Natural:
	Biológicos: enfermedades (epidemias y pandemias), incidentes con animales, plagas de insectos
	Hidrológicos: acciones de olas, aluviones, inundaciones
	Meteorológicos: tormentas convectivas y extratropicales, temperaturas extremas, niebla y ciclones tropicales
	Climatológicos: sequías, incendios forestales y desbordamiento repentino de un lago o glaciar
	Geofísicos: terremotos, actividad volcánica, movimientos de masas
	Extraterrestres: impacto de meteoritos y asteroides, clima espacial
Antrópico:	Tecnológicos: accidentes industriales, contaminación ambiental, radiación nuclear, desechos tóxicos, accidentes químicos
	Sociales: violencia, conflictos armados
	Socionatural: degradación ambiental, cambio climático
Velocidad de inicio	Lenta: epidemias o pandemias, sequías, temperaturas extremas, cambio climático, aumento del nivel del mar, retracción de la criosfera
	Rápida: terremoto, erupción volcánica, movimientos de masas físicas e hídricas, tormentas, ciclones, inundaciones, incendios, plagas, meteoritos y asteroides
Alcance	Local: accidentes industriales, accidentes de transporte, tornados, erupciones volcánicas, inundaciones, aluviones y movimientos de masas, incendios
	Subnacional: terremotos, sequías, plagas, ciclones, tormentas, temperaturas extremas, conflictos armados
	Nacional: epidemias, ciclones, temperaturas extremas, conflictos armados
	Regional-subregional: epidemias, ciclones, temperaturas extremas, conflictos armados
	Mundial: pandemias, cambio climático
Periodicidad	Irregular: terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis, movimientos de masas
	Cíclica o periódica: huracanes, ciclones, incendios, precipitaciones intensas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), *Hazard Definition & Classification Review: Technical Report*, Ginebra, 2020; Naciones Unidas, *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres: nota del Secretario General (A/71/644)*, Nueva York, 2016; *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (A/RES/71/276)*, Nueva York, 2017; R. Below, A. Wirtz y D. Guha-Sapir, *Disaster Category Classification and Peril Terminology for Operational Purposes*, Bruselas, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), 2009; B. Wisner y otros, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Londres, Routledge, 2004; M. Aleksandrova y C. Costella, "Reaching the poorest and most vulnerable: addressing loss and damage through social protection", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 50, Ámsterdam, Elsevier, 2021; California Public Employees' Retirement System/Wellington Management Company (CalPERS/WMC), *Physical Risks of Climate Change (P-ROCC): A New Framework for Corporate Disclosures*, Boston, 2019.

2. Los desastres y sus impactos

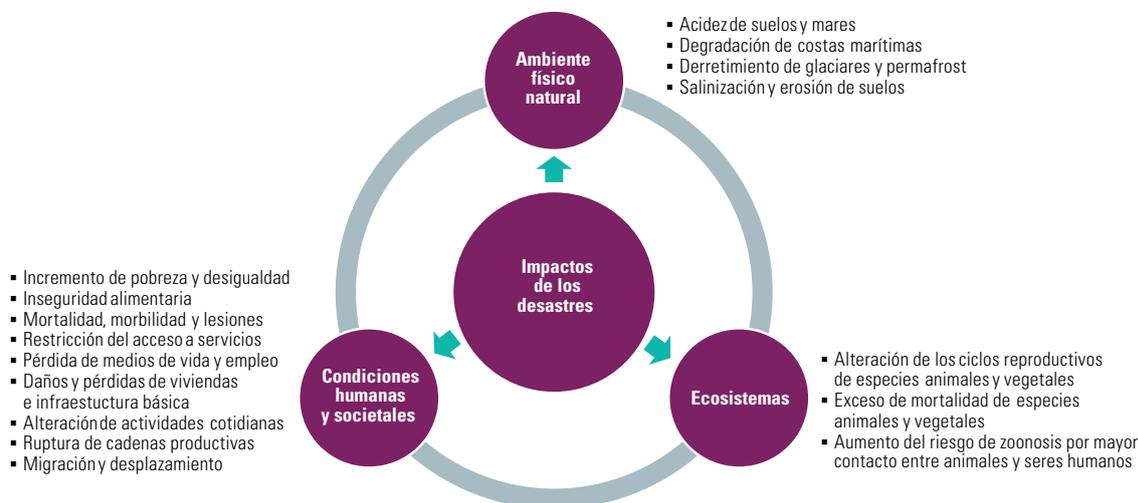
Según Lavell y otros (2012), el grado de exposición y vulnerabilidad genera las condiciones que determinan los impactos de un evento extremo en las personas y las sociedades. Si bien la magnitud del evento físico tiene suma importancia, los niveles de exposición también son determinantes de la gravedad de los efectos provocados. Entre los factores que incrementan la vulnerabilidad a los desastres se encuentran la pobreza y la desigualdad, la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, la degradación ambiental, la inserción laboral informal, el bajo nivel de educación y desarrollo de capacidades, la insuficiencia de los sistemas de protección social y su debilidad institucional (Cecchini, Holz y Robles, 2021). En forma complementaria, la mayor o menor vulnerabilidad también depende de la capacidad institucional de prevención, mitigación, respuesta y recuperación.

Lavell y otros (2012) distinguen tres clases de impactos, que pueden ser generados por un solo evento (por lo general, extremo), o bien por una serie de eventos no extremos. A saber: i) cambios en el ambiente físico natural, ii) cambios en los ecosistemas, y iii) consecuencias adversas en activos y condiciones humanas o societales.

Los cambios en el ambiente físico natural corresponden a modificaciones provocadas por fenómenos extremos de inicio lento (sequías o aumento del nivel del mar) o rápido (inundaciones), con consecuencias directas en determinadas áreas, como las zonas costeras, donde la erosión de las barreras naturales puede tornar irreversibles los procesos de salinización de los suelos y los acuíferos. Además, la frecuencia cada vez mayor de los eventos extremos y el aumento de las temperaturas también inciden en las zonas de alta montaña, con consecuencias como la pérdida de masa glaciar, el mayor derretimiento de la nieve y el consecuente aumento de las escorrentías y las precipitaciones, entre otros efectos que determinan mayores movimientos de tierras y aumento de caudales (Seneviratne y otros, 2012). En segundo lugar, los impactos en los ecosistemas son interrupciones en los mecanismos de reproducción y control de enfermedades y en la salud ecosistémica provocadas por fenómenos extremos que causan excesos de mortalidad de especies animales o vegetales en el área afectada. Por último, los impactos en las condiciones humanas o sociales se relacionan con la superación de las capacidades locales para hacer frente a los desastres, o bien con graves interrupciones en las actividades cotidianas de los hogares y las comunidades. Esto determina la necesidad de contar con instrumentos de protección social para la satisfacción de las necesidades básicas y de recuperación, con pertinencia y oportunidad (Handmer y otros, 2012) (véase el diagrama IV.2).

Diagrama IV.2

Los desastres y sus impactos



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Cecchini, R. Holz y C. Robles, "Los sistemas de protección social ante desastres", *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. Caja de herramientas*, Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, en prensa; A. Lavell y otros, "Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience", *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, C. Field y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2012; S. Seneviratne y otros, "Changes in climate extremes and their impacts on the natural physical environment", *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, C. Field y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2012; J. Handmer y otros, "Changes in impacts of climate extremes: human systems and ecosystems", *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, C. Field y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Los impactos en las condiciones humanas y sociales pueden ser directos o indirectos. Los directos, especialmente los ocasionados por desastres de inicio rápido, tienen una gran incidencia en las condiciones de vida, pues constituyen el impacto físico y estructural causado por un desastre, incluidas la destrucción de infraestructura pública y privada, la pérdida de vidas humanas y las personas heridas o directamente afectadas, por ejemplo las contagiadas en el caso de un desastre de tipo biológico (UNDRR, 2015). Los efectos indirectos derivan de los daños y las pérdidas debidos a la interrupción del flujo de bienes y servicios provocada por el desastre, que tienen consecuencias en el bienestar de la población afectada y pueden tener repercusiones económicas y sociales a largo plazo, es decir, pérdidas por resultados tanto a nivel de las cadenas productivas como por el impacto macroeconómico y social (Hallegatte, 2015). Algunos ejemplos claros de impactos indirectos de nivel catastrófico incluyen la recesión económica, el retroceso en la participación laboral femenina, el incremento de la incidencia de patologías de salud mental, el déficit en el aprendizaje de niños, niñas y adolescentes, el aumento de la malnutrición, el trabajo y la pobreza infantil, entre otros, relacionados con las medidas de confinamiento y prevención de la propagación del COVID-19 (CEPAL, 2020b y 2021a).

La interacción entre una serie de eventos sucesivos y sus impactos relacionados determina la necesidad de concebir la idea de riesgos en cascada. Un dimensionamiento adecuado de la magnitud de dichos riesgos en cascada permite desarrollar estrategias para detectar, gestionar y prevenir el riesgo sistémico (UNDRR, 2021).

La pandemia de COVID-19 demuestra hasta qué punto un evento tiene el potencial de desencadenar una sucesión de acontecimientos que perjudican a los sistemas que sostienen la vida en las sociedades y las economías del mundo entero. Las condiciones climáticas, los viajes y el comercio, los ajustados plazos de las cadenas de fabricación y suministro, la densidad urbana, la falta de acceso al agua limpia y al saneamiento y otras realidades inherentes a la vida en condiciones de pobreza y conflicto, sumadas a la insuficiente capacidad de las personas y las instituciones para gestionar adecuadamente el riesgo, han creado las condiciones propicias para que un brote se transforme en una epidemia, después en una pandemia y, en última instancia, en un desastre económico y social de alcance mundial (Mizutori y Hackmann, 2020). Por otra parte, su duración ha incrementado el riesgo de que se produzcan desastres simultáneos, como en el caso de los huracanes Eta y Iota en Honduras y Guatemala, que constituyeron un desastre sobre un desastre mayor (CEPAL/BID, 2020a; CEPAL y otros, 2021).

Así como los impactos se producen en el ambiente físico natural, los ecosistemas y las condiciones humanas y sociales, su mitigación y adaptación requieren un enfoque sinérgico. De esta forma, las iniciativas de política pública en uno de estos ámbitos representan también un espacio de protección de los otros, como lo demuestran la protección de la biodiversidad, el desarrollo de las economías verde y azul y la disminución de la vulnerabilidad (véase el recuadro IV.2).

Recuadro IV.2

Destrucción de la biodiversidad de los océanos e impulso de la economía azul

Entre muchas otras funciones ecosistémicas, los océanos se encuentran entre los principales responsables del secuestro de carbono y la regulación de las temperaturas globales. La rica biodiversidad que poseen no está libre de amenazas causadas por actividades humanas que ponen en peligro especies vegetales y animales, ni de defectos en sus funciones regulatorias a nivel global que requieren el establecimiento de zonas protegidas. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14 consiste en "Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible" y se orienta especialmente a prevenir la acidificación de los océanos, que supone una amenaza para el ambiente marino y los servicios ecosistémicos que realiza. En este contexto, la economía azul es una alternativa para mitigar los efectos del cambio climático en las economías costeras, por lo que adquiere especial relevancia para la subregión del Caribe (Tambutti y Gómez, 2020).

Las iniciativas para la conservación de los manglares, el lecho marino y las marismas están orientadas a prevenir la emisión de gases de efecto invernadero. Los manglares constituyen el principal foco para conservar y restaurar los ecosistemas azules. El potencial de almacenamiento de carbono en caso de restauración de los manglares se concentra en México, Cuba, Colombia y el Brasil (el 97% a nivel regional y el 24,8% a nivel mundial). Además, las barreras naturales formadas por los manglares previenen la erosión de las áreas costeras debida a la acción del oleaje y el aumento del nivel del mar, así como las inundaciones que pueden ser provocadas por ciclones tropicales (Worthington y Spalding, 2018).

Recuadro IV.2 (conclusión)

La importancia de los océanos no se limita al ecosistema marino y el entorno natural, pues también son fundamentales para preservar la calidad de vida de las personas y las comunidades y la economía. Así, es prioritario que las comunidades costeras tengan las capacidades necesarias para la protección de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático mediante el financiamiento de infraestructura verde y el uso sostenible de los recursos naturales, entre otras. El manejo sostenible de los recursos proporcionados por los océanos permite incrementar los beneficios económicos para los pequeños Estados insulares en desarrollo mediante la promoción de la industria del turismo sostenible, un elemento clave para una recuperación pos-COVID-19 inclusiva, resiliente, verde y sostenible con alianzas público-privadas (Tambutti y Gómez, 2020).

Fuente: M. Tambutti y J. Gómez (eds.), "The outlook for oceans, seas and marine resources in Latin America and the Caribbean: conservation, sustainable development and climate change mitigation", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/167), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. T. Worthington y M. Spalding, *Mangrove Restoration Potential: A Global Map Highlighting a Critical Opportunity*, Cambridge, Universidad de Cambridge, 2018.

3. El ciclo de los desastres y los requerimientos de protección social

En los desastres se pueden distinguir tres etapas, que conforman un ciclo del que se derivan diversos requerimientos que las políticas públicas de protección social deben abordar (Cecchini, Holz y Robles, 2021). Dichas etapas son las siguientes:

- i) Antes del desastre (*ex ante*): corresponde a la fase de la amenaza, en que se reconoce la posibilidad de que el evento se produzca y cabe diseñar estrategias, planificar líneas de acción, fortalecer las capacidades institucionales e implementar medidas de mitigación de la vulnerabilidad (mejora de las condiciones de los hogares y las comunidades para resistir al impacto de los desastres e incremento de su capacidad de adaptación y de reducción de los impactos futuros) y prevención (reducción de la exposición al riesgo de desastres).
- ii) Durante el evento: se refiere al momento en que se desencadena el desastre, cuando cobran prioridad las medidas de emergencia y alivio inmediato para satisfacer las necesidades más urgentes en contextos de inestabilidad y fragilidad, la rápida cuantificación inicial de los efectos, la determinación de los hogares con necesidades de apoyo, la contención de daños y efectos, la protección de la seguridad de las personas y sus bienes, y el fortalecimiento individual, comunitario y del orden público.
- iii) Después del desastre (*ex post*): corresponde al momento en que es posible establecer estrategias con un horizonte temporal a mediano plazo, que permitan la reparación y la preparación para eventos futuros. Esto incluye el restablecimiento de las condiciones de bienestar de la población, la generación o recuperación de ingresos de los hogares y la restitución de activos, acervos naturales, procesos productivos y servicios. En las políticas de recuperación se consideran también la reconstrucción a largo plazo, en términos de infraestructura dañada y del entorno físico y natural, y el establecimiento de mecanismos de prevención y mitigación para incrementar la resiliencia de los hogares y las comunidades. Asimismo, evaluar la gestión y aprender de la experiencia es crucial para hacer frente a otros desastres e implementar medidas para una recuperación transformadora.

En términos generales, es fundamental garantizar la capacidad de respuesta institucional en materia de preparación, mitigación y prevención del riesgo *ex ante*, de respuesta y contención del daño durante y de recuperación y aumento de la resiliencia *ex post*, de manera de nivelar la desigual capacidad de respuesta individual de la población.

En el objetivo de la política pública debe estar presente la idea de considerar la crisis como una oportunidad, no solo de reconstruir y reparar mejor, sino de implementar una recuperación transformadora, que permita avanzar hacia la consecución de los ODS. El desafío radica en convertir el ciclo en una espiral convergente, en que el aprendizaje de la respuesta en cada etapa lleve a disminuir de manera eficaz y eficiente la vulnerabilidad

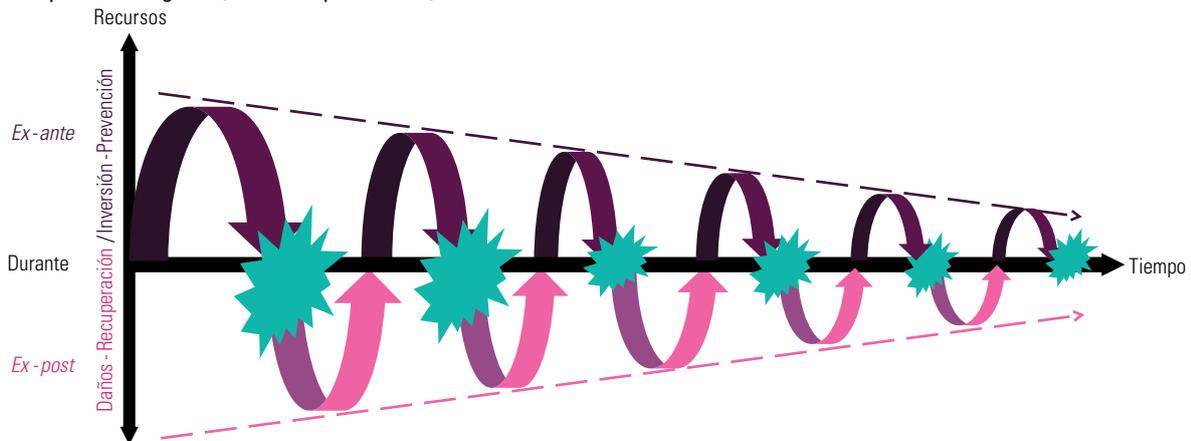
ante futuros desastres, reduciendo los daños y el tiempo necesario para las tareas de recuperación. Para ello se debe tener presente que a menudo los eventos no se producen de manera aislada y que su interacción aumenta los efectos agregados.

Según Boshier, Chmutina y van Niekerk (2021), la idea de ciclo es insuficiente para entender los aspectos socioeconómicos y políticos que inciden en el impacto de los desastres y que pueden facilitar la adaptación y el cambio. Siguiendo a los autores, se propone una representación del ciclo del desastre que incorpora una dimensión temporal y otra de recursos o esfuerzos, para ilustrar que un buen plan de medidas de prevención y mitigación se traducirá en la reducción de los esfuerzos y los costos futuros. Una mirada intertemporal con mayores inversiones en prevención contribuye a una progresiva contención de los impactos y los costos de respuesta y reconstrucción, produciendo una espiral convergente. Un enfoque más estático de los ciclos y la implementación de pocas medidas de prevención y mitigación conllevan un aumento de gastos en reparación, por mayores daños y costos de reconstrucción, y de duración de las medidas necesarias para la recuperación, lo que podría dar lugar a crisis prolongadas, produciendo una espiral divergente (véase el diagrama IV.3).

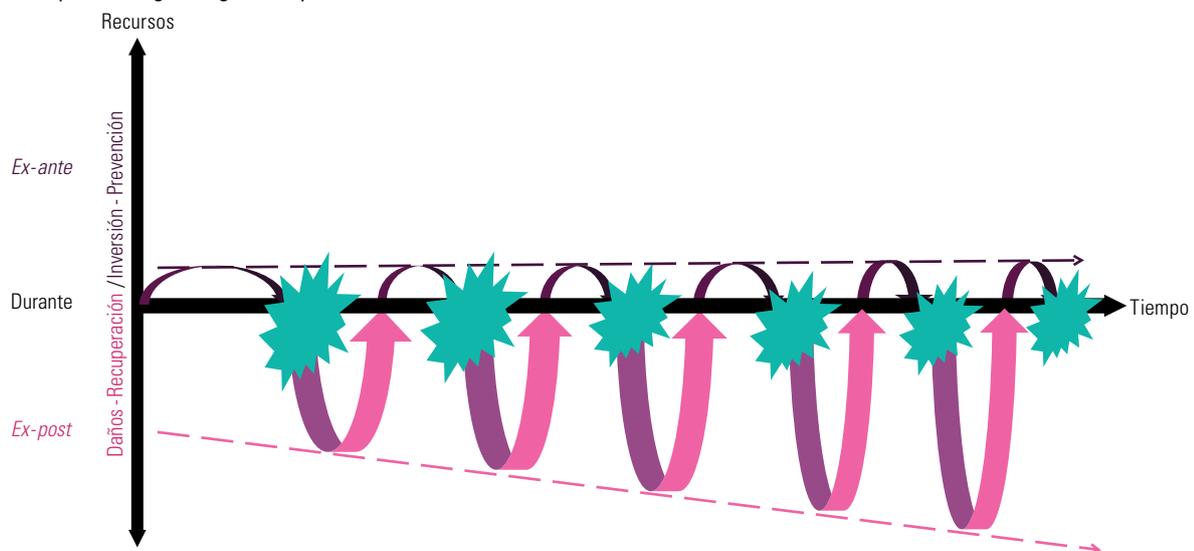
Diagrama IV.3

El ciclo del desastre en el tiempo y los recursos

A. Espiral convergente (inversión-prevención)



B. Espiral divergente (gasto-reparación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Boshier, K. Chmutina y D. van Niekerk, "Stop going around in circles: towards a reconceptualisation of disaster risk management phases", *Disaster Prevention and Management*, Bingley, Emerald Publishing, 2021.

Las experiencias de evaluación de desastres que la CEPAL ha llevado a cabo en la región arrojan luz sobre los costos de los efectos e impactos y los ámbitos críticos en los que cabría avanzar para mitigar los riesgos y fortalecer la capacidad de respuesta, la resiliencia y la adaptación a nuevos eventos (véase el recuadro IV.3).

Recuadro IV.3

Evaluación y planificación del riesgo de desastres para una recuperación resiliente y sostenible

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha desarrollado una metodología para la evaluación de desastres (DaLA), que permite cuantificar sus efectos e impacto con el objetivo de estimar los daños, las pérdidas y los costos adicionales para calcular el costo económico, los recursos necesarios para la recuperación y las inversiones para la promoción de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad física, social y económica (CEPAL, 2014).

La experiencia de la CEPAL con la metodología para la evaluación de desastres (DaLA) comenzó con el terremoto de Managua del 23 de diciembre de 1972. Posteriormente, se aplicó a la evaluación de más de 90 desastres y sus impactos sociales, económicos y ambientales en 28 países. La CEPAL estima que, entre 1972 y 2011, el costo agregado de estos eventos, que causaron 311.127 fallecimientos y afectaron a casi 34 millones de personas, fue de 210.000 millones de dólares (140.000 millones en daños y 70.000 millones en pérdidas).

Dicha metodología consiste en la estimación de: i) daños, como el valor de reemplazo total o parcial de los acervos de capital destruidos; ii) pérdidas en los flujos de la economía debido a la ausencia temporal de los activos dañados; y iii) costos adicionales, que son las erogaciones necesarias para producir los bienes y servicios de manera temporal como resultado de un desastre (CEPAL, 2014).

En los países con un elevado riesgo de desastres, es de vital importancia incorporar la gestión del riesgo de desastres (GRD) y el potencial efecto de estos en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo, especialmente en aquellos donde un desastre puede determinar una situación crítica a nivel nacional, con consecuencias profundas en las dimensiones del desarrollo, creando círculos viciosos en los sistemas económicos, políticos, humanos y ambientales.

Para reducir la posibilidad de entrar en una espiral divergente es necesario incorporar la planificación del riesgo de desastres en la planificación para el desarrollo. La planificación del riesgo de desastres permite evaluar los daños y las pérdidas y elaborar planes para una recuperación resiliente. Por otra parte, la inclusión de la variable de desastres en la planificación para el desarrollo establece los criterios de coordinación interinstitucional con múltiples actores, promueve la inversión pública resiliente y establece los lineamientos para una recuperación resiliente después de un desastre, en términos económicos, sociales y ambientales (Bello, Bustamante y Pizarro, 2020).

De acuerdo con los argumentos elaborados por Bello, Bustamante y Pizarro (2020), la información estadística y la georreferenciación de los datos son elementos fundamentales para establecer las líneas de base y las metas de recuperación. Por último, es necesario adecuar el marco normativo para incluir la gestión del riesgo de desastres en un marco de gobernanza y planificación a largo plazo. Como se señala más adelante, es imprescindible considerar estos elementos en el diseño de los sistemas de información necesarios para contar con una institucionalidad a la altura de los desafíos que los desastres imponen a la protección social en la región.

Fuente: O. Bello, A. Bustamante y P. Pizarro, "Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros, *Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala* (LC/TS.2021/21), Santiago, 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago, 2014.

B. La protección social inclusiva y resiliente como componente de una política integral de gestión y mitigación de desastres

En el contexto de la creciente preocupación por el cambio climático y los desastres, se requiere una mayor coordinación de las políticas medioambientales, sociales y productivas, que permita aprovechar las sinergias con un nuevo enfoque y medidas transformadoras para dar respuesta a los complejos riesgos relacionados con este tipo de desastres. Por una parte, ante los impactos de los fenómenos de inicio lento, por ejemplo,

en territorios con procesos avanzados de desertificación, degradación ambiental, aumento del nivel del mar, salinización del suelo y el agua, entre otros, se requieren instrumentos permanentes de protección social para los territorios afectados, cuyos daños son crecientes y acumulables en el tiempo (Aleksandrova, 2019). Por otra, ante la mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos de inicio rápido, como los fenómenos hidrometeorológicos extremos especialmente relevantes en Centroamérica y el Caribe, la generación de capacidades de adaptación constituye una parte prioritaria de la planificación para el desarrollo (Bárcena y otros, 2020). En consecuencia, es necesario alinear los objetivos de los sistemas de protección social con las políticas de gestión del riesgo climático, en conjunto con políticas sectoriales y actores de distintos niveles de gobierno para hacer frente a las consecuencias de los diversos tipos de desastres.

En la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se plantea avanzar hacia un desarrollo social inclusivo, en un universalismo sensible a las diferencias, con enfoque de derechos, de género y sostenibilidad (CEPAL, 2019). En esta línea, los sistemas de protección social desempeñan un papel importante para prevenir y hacer frente a los impactos de los desastres en las condiciones humanas y sociales, específicamente en la recuperación de las condiciones de vida para superar la emergencia e incrementar la resiliencia de los hogares y las comunidades y así mitigar el riesgo y disminuir los efectos de los desastres futuros. La inversión en protección social como forma de prevención y mitigación contribuye a reducir la intensidad y la duración de los impactos indirectos y a fortalecer la resiliencia de los hogares, las comunidades y la institucionalidad social ante los desastres. Sin embargo, esta labor no será eficaz ni eficiente si no se trabaja de manera integral con los sistemas de gestión del riesgo de desastres, adaptación y mitigación del cambio climático (Aleksandrova y Costella, 2021) y protección de la biodiversidad. Además, es necesario invertir en infraestructura resiliente y procesos de ordenamiento territorial para evitar los asentamientos humanos en zonas de alta exposición. Para ello se debe contar con un sistema de financiamiento que incluya los instrumentos necesarios y el acceso a créditos contingentes para apoyar distintas iniciativas para la gestión del riesgo de desastres.

En este contexto, se requiere que los Estados cuenten con una institucionalidad sólida, que articule procesos multisectoriales de política pública para convertir el ciclo del desastre en una espiral convergente, y una capacidad de previsión, respuesta y adaptación que tenga en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Debido a que el desarrollo de planes o estrategias de reducción del riesgo de desastres no es una novedad, en muchos países se han registrado avances constantes en esta materia a nivel nacional y subnacional, así como la incorporación de estos temas en las estrategias nacionales de desarrollo.

En la actualidad, todos los países de la región sobre los que se cuenta con información oficial disponen de estrategias nacionales para la gestión y mitigación del riesgo de desastres. Como se muestra en el anexo IV.A1, los mecanismos de atención de emergencia más comunes, tanto en América Latina como en el Caribe, son los sistemas nacionales de protección civil, aunque también existen otros organismos nacionales con el mismo mandato. Mientras que los 20 países de América Latina analizados disponen de un sistema nacional, el panorama en el Caribe anglófono es más heterogéneo. De los 13 países de esta subregión examinados, solo Barbados, Santa Lucía y Trinidad y Tabago presentan una organización similar a la de sus pares latinoamericanos, mientras los demás disponen de organizaciones, agencias, oficinas y comités de emergencia. Como se muestra en el capítulo III, esta subregión es un claro ejemplo del proceso de mejoramiento y aprendizaje constantes, y ha logrado notables avances en la gestión del riesgo de desastres (CEPAL, 2020c; Bello y otros, 2019; Weekes y Bello, 2019).

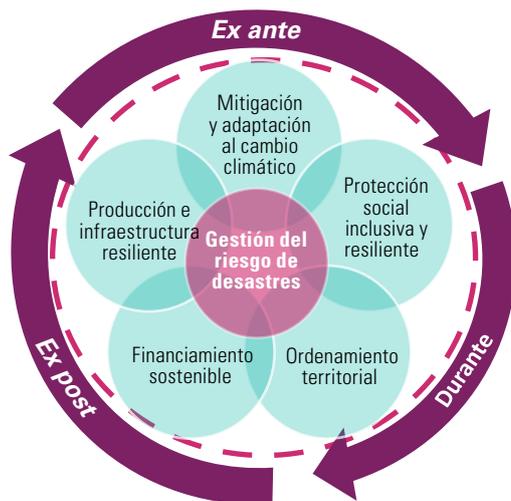
Cuando un sistema de protección social universal, integral y sostenible incorpora entre sus funciones la atención de la vulnerabilidad de las personas frente a los desastres y sus impactos, se vuelve, a su vez, doblemente resiliente ante los desastres⁴. En la dimensión institucional, esto supone un modelo de organización y gestión flexible que permita combinar las políticas permanentes o a largo plazo con la atención en caso de emergencias. Se destaca así la necesidad del sistema de contar con capacidad de respuesta y adaptabilidad a situaciones de cambio. Esto incluye las respuestas de protección civil y ayuda humanitaria

⁴ Resiliencia se refiere a “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura” (Naciones Unidas, 2005, pág. 9). Si bien aquí se hace hincapié en la resiliencia social e institucional, asociada con los objetivos de los sistemas de protección social, esta debe concebirse como parte de una visión integral de resiliencia, en la que se incluyen tanto el medio ambiente, como la infraestructura y la economía.

durante el proceso de respuesta, las actividades de articulación en la emergencia y las políticas sectoriales durante la fase de recuperación a mediano y largo plazo. Asimismo, en línea con las tres dimensiones del desarrollo sostenible, se complementa con políticas relacionadas con la prevención, mitigación y adaptación de procesos productivos e infraestructura pública y privada, y con políticas de protección de ecosistemas y cambio climático, ordenamiento territorial y financiamiento sostenible⁵ (véase el diagrama IV.4).

Diagrama IV.4

La protección social en un sistema integral de políticas para hacer frente a los desastres



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Davies y otros, “Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection”, *Briefing Note*, Brighton, Universidad de Sussex, 2008; S. Hallegatte, J. Rentschler y J. Rozenberg, *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2019; P. Gardoni y C. Murphy, “Society-based design: promoting societal well-being by designing sustainable and resilient infrastructure”, *Sustainable and Resilient Infrastructure*, vol. 5, Nº 1-2, Milton Park, Taylor and Francis, 2020; Naciones Unidas, *Financing for Sustainable Development Report 2021*, Nueva York, 2021; Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA), “Building a Caribbean Pathway for Disaster Resilience in the Caribbean Community (CARICOM)”, Bridgetown, 2018; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Planning for resilience: an integrated approach to tackle climate change in the Caribbean”, *Policy Brief* (LC/CAR/2020/1), Puerto España, 2020.

1. Características de una protección social inclusiva y resiliente a los desastres

Para que la protección social forme parte de una política integral para hacer frente a los desastres se requiere una política pública con amplio margen de adaptabilidad, que permita fortalecer la capacidad de anticipación, protección y resiliencia de los hogares, especialmente los que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad económica. Dicha adaptabilidad no es exclusivamente para reforzar habilidades y respuestas durante la emergencia, sino que constituye un elemento de apoyo a las medidas de prevención, mitigación y adaptación institucional y de las comunidades a mediano y largo plazo, ante la incertidumbre de mayor intensidad y probabilidad de ocurrencia de desastres (Davies y otros, 2008). Esto es particularmente relevante en el contexto del incremento de los desastres relacionados con el cambio climático.

En la última década, la protección social ha adquirido una función protagónica en las estrategias de reducción del riesgo de desastres, debido a que contribuye significativamente a la reducción de la vulnerabilidad socioeconómica y el incremento de la resiliencia de los hogares con menos recursos, pues incrementa las

⁵ Las líneas de financiamiento para la resiliencia ante los desastres y el cambio climático deben incorporarse en los sistemas nacionales de financiamiento como parte de los presupuestos regulares. Los países que tengan dificultades para identificar los riesgos y desarrollar medidas de resiliencia y mitigación necesitan el apoyo de la comunidad internacional, mediante asistencia técnica y financiera, para poder identificar, planificar, secuenciar e implementar medidas insertas en una estrategia de reducción del riesgo de desastres. También se requieren sistemas de financiamiento rápidos y eficaces para garantizar la ayuda inmediata en situaciones de emergencia o crisis como consecuencia de un desastre. En esta línea se destaca el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2019).

capacidades adaptativas al aumentar el acceso a los servicios y mejora las oportunidades de empleo formal, los indicadores de salud y nutricionales y el acceso a fuentes de financiamiento regular. En definitiva, la protección social refuerza la capacidad de los hogares y las personas de anticipar y enfrentar eventos climáticos extremos y, así, previene el incremento de los niveles de pobreza (Aleksandrova y Costella, 2021).

Proteger los derechos, mitigar los impactos y fortalecer la resiliencia de la población ante los desastres no implica que la protección social se haga cargo de temas ajenos a su función, sino que tenga en cuenta el carácter de emergencia y la naturaleza a menudo imprevisible y catastrófica de los desastres para asegurar los ingresos, la seguridad alimentaria y nutricional, el acceso a la salud y la educación, la vivienda y el trabajo decente para toda la población. Esto incluye también el apoyo al bienestar psicológico y emocional de la población afectada, así como los vínculos activos con las políticas sectoriales correspondientes, ajustadas a los desafíos y necesidades específicos sobre la base del género, la edad, la raza, la etnicidad y otros factores como la orientación sexual y la situación migratoria, para la formulación de planes de preparación y recuperación.

Los sistemas de protección social con un enfoque de adaptación a los desastres buscan reducir la vulnerabilidad a estos y recomendar políticas de preparación para futuras catástrofes que afecten a una comunidad o territorio para reducir los daños y la destrucción de activos que dificulten una rápida recuperación. Si la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera de la protección social son escasas, esta difícilmente podrá hacerse cargo de construir resiliencia en los hogares y las comunidades más vulnerables y expuestas a las consecuencias negativas de las situaciones de desastre (Bastagli y Holmes, 2014).

El tipo de necesidades que se deben cubrir requiere mayor flexibilidad entre los instrumentos de protección social para atender crisis humanitarias que afectan a una gran cantidad de personas e incrementan la demanda temporal de protección social en hogares que normalmente no están dentro de su población objetivo. Sin embargo, no basta con cumplir con los requisitos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera para que la protección social sea efectivamente inclusiva y no deje a nadie atrás, sino que también se deben tener en cuenta los criterios de pertinencia y oportunidad. La universalidad debe ser sensible a las diferencias (CEPAL, 2019), adecuada a las características y necesidades de la población afectada, adaptarse a la situación de emergencia y, sobre todo, ejecutarse a tiempo (CEPAL, 2020b). La dificultad de hacer frente a estos desafíos estuvo muy presente en las discusiones sobre la respuesta a la pandemia de COVID-19 que tuvieron lugar entre los ministerios y las secretarías de desarrollo social de la región (CEPAL, 2020a).

En términos de respuesta a las emergencias, la implementación de los instrumentos de protección social requiere una mayor flexibilidad. En este sentido, se destacan los avances de la propuesta de protección social reactiva (o responsiva) a las emergencias, en particular ante desastres que afecten a un número significativo de personas, hogares y comunidades. Dichas emergencias covariantes conducen a que muchos hogares requieran una mayor respuesta de protección social, ya sea como nuevos destinatarios o mediante recursos adicionales, mientras, al mismo tiempo, limitan la capacidad de respuesta del sistema (OPM, 2015).

La respuesta inmediata a situaciones de desastre tiene un gran componente de acción humanitaria y requiere una creciente alineación de objetivos para poder dar respuestas de políticas durante los desastres. No obstante, es cada vez más necesario proporcionar respuestas de larga duración y asegurar que los sistemas de protección social sean resilientes a emergencias que afectan de forma simultánea a un porcentaje importante de la población, alineando la estrategia de protección social con los desafíos que imponen los desastres para lograr una recuperación transformadora y una transición justa. Asimismo, en contextos de emergencia, es necesario establecer instancias de coordinación e integración entre los gobiernos y los actores humanitarios involucrados en la respuesta inmediatamente posterior a un desastre en un determinado territorio (Comisión Europea, 2019).

2. Funciones y estrategias

Vistas las consideraciones anteriores y las funciones de la protección social, los sistemas de protección social que se enmarcan en una política integral tienen funciones diferenciadas en cada una de las etapas del desastre⁶. En la etapa *ex ante*, su función principal consiste en recolectar información sobre los riesgos e

⁶ Funciones de la protección social: i) proteger los ingresos, ii) garantizar el acceso a los servicios sociales (educación, salud y vivienda) y iii) fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

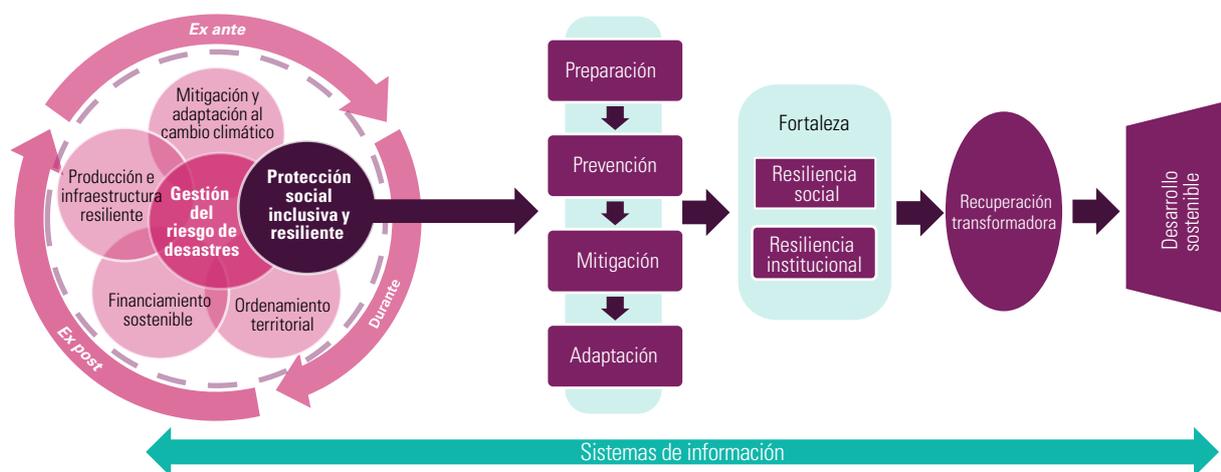
impactos sociales de los desastres para contrastarla con las características de diversos grupos poblacionales y zonas geográficas. Asimismo, le corresponde diseñar y planificar actividades, normas y procesos para prevenir la exposición y mitigar los riesgos, generando sistemas de información social y fortaleciendo la capacidad de respuesta de la población y las instituciones públicas ante las amenazas.

Durante el desarrollo del evento, ya sea de inicio rápido o lento, la principal función de la protección social consiste en responder de manera pertinente, oportuna y eficiente. Para ello son prioritarios los sistemas de información ágiles, que permitan la estimación del impacto y la identificación y priorización de los destinatarios, y la logística de implementación de respuestas inmediatas, para llegar a la población afectada con prestaciones básicas que permitan mantener un determinado nivel de consumo y bienestar en los hogares afectados. En el caso de los fenómenos de inicio lento, la respuesta de la protección social se puede realizar durante un tiempo mayor, por ejemplo, mediante transferencias monetarias o subsidios productivos a pequeños productores agropecuarios ante una situación de sequía extendida, como la que se registra en algunas zonas del Corredor Seco Centroamericano y algunos territorios del Cono Sur.

Por último, los sistemas de protección social tienen la función de apoyar la recuperación a mediano y largo plazo de los hogares afectados por el desastre, ya sea mediante transferencias de ingresos, medidas de activación e inserción laboral de grupos vulnerables, apoyo económico vinculado a subsidios o créditos para recuperar la productividad, entre otras respuestas que promuevan la resiliencia futura de los hogares y las comunidades del territorio expuesto al riesgo de desastres.

En síntesis, las funciones de la protección social en caso de desastres pueden clasificarse en relación directa con la temporalidad del ciclo de desastres. En primer lugar, la protección social busca disminuir la vulnerabilidad (o aumentar la fortaleza) de los hogares mediante la disposición de instrumentos específicos de protección para cumplir con un doble objetivo. Por una parte, reducir la exposición, mitigar los riesgos y mejorar la preparación ante fenómenos extremos, aumentando la capacidad de anticipación y fortaleciendo la capacidad de respuesta al momento de desencadenarse un desastre. Por otra, facilitar la adaptación, incrementando la resiliencia social de las personas y los hogares destinatarios en futuros desastres, así como la resiliencia institucional del mismo sistema de protección social para adaptar los procesos y atender los incrementos cualitativos y cuantitativos de demanda durante y después de la emergencia. Cumpliendo estas funciones es posible prever escenarios futuros más propicios para una recuperación transformadora y con ello retomar la senda del desarrollo sostenible (véase el diagrama IV.5).

Diagrama IV.5
Lógica de la protección social inclusiva y resiliente a los desastres



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Davies y otros, "Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection", *Briefing Note*, Brighton, Universidad de Sussex, 2008; S. Hallegatte, J. Rentschler y J. Rozenberg, *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2019; P. Gardoni y C. Murphy, "Society-based design: promoting societal well-being by designing sustainable and resilient infrastructure", *Sustainable and Resilient Infrastructure*, vol. 5, Nº 1-2, Milton Park, Taylor and Francis, 2020; Naciones Unidas, *Financing for Sustainable Development Report 2021*, Nueva York, 2021; Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA), "Building a Caribbean Pathway for Disaster Resilience in the Caribbean Community (CARICOM)", Bridgetown, 2018; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Planning for resilience: an integrated approach to tackle climate change in the Caribbean", *Policy Brief* (LC/CAR/2020/1), Puerto España, 2020.

Para incrementar la resiliencia social, especialmente en lo referido al fortalecimiento de las capacidades de mitigación, preparación, respuesta y adaptación, se necesitan distintas alternativas para que, ante un aumento significativo de la demanda de protección social, los hogares damnificados puedan tener certidumbre y capacidad de recuperación para adaptarse en caso de desastres futuros. De este modo, además de contribuir a satisfacer las necesidades físicas y emocionales de las personas, los hogares y las comunidades, los sistemas de protección social contribuyen a la regeneración de activos, como complemento de otras intervenciones, como la concesión de subsidios y créditos productivos, el apoyo a la inserción laboral de los sectores vulnerables, y la recuperación de infraestructura pública y de conectividad dañada.

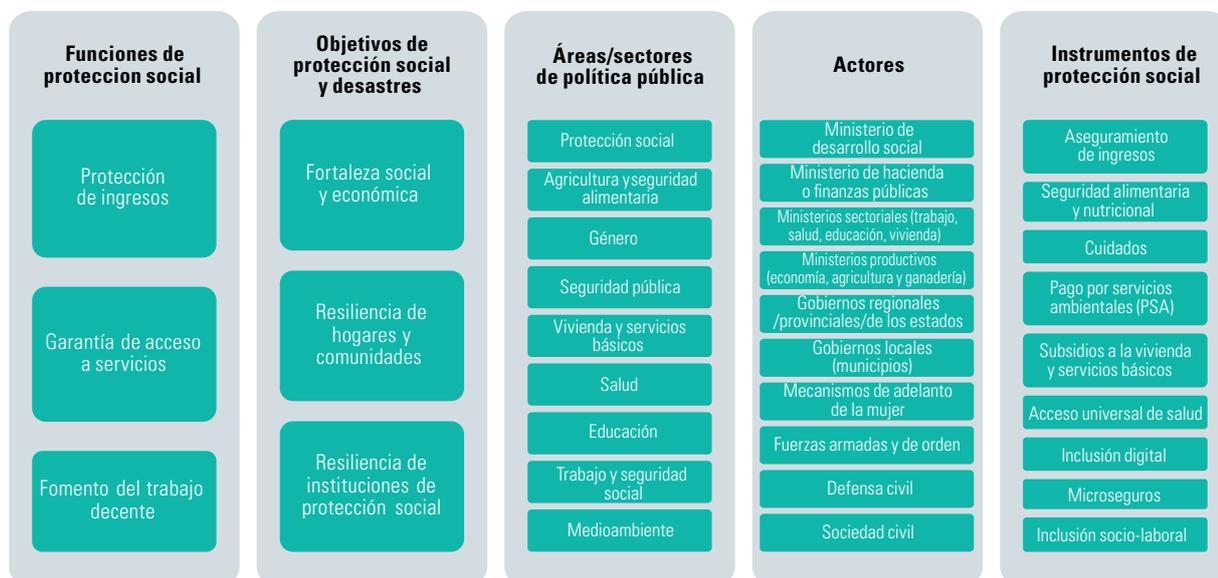
La resiliencia institucional corresponde a la capacidad de respuesta y adaptación del propio sistema de protección social, en términos de procesos de gestión y organización interna de los recursos, la necesaria coordinación con distintos niveles de gobierno y otros actores privados y humanitarios, y la flexibilidad de los papeles institucionales para hacer frente a la emergencia a corto plazo sin desatender los procesos de gestión y los programas permanentes. En este sentido, los sistemas de protección social deben contar con los protocolos necesarios para una rápida expansión vertical (incremento temporal de los valores de las transferencias o adecuación de los servicios) u horizontal (incremento temporal de la cobertura de la prestación) de sus servicios, por ejemplo, de distribución de transferencias de ingresos, extensión de servicios alimentarios y habilitación de albergues. Asimismo, se debe prever una rápida aplicación de registros de emergencia para identificar hogares afectados que no estuviesen priorizados en los sistemas de información social, sobre la base de registros administrativos, registros sociales, información tributaria u otro tipo de fuente. Además, es necesario desarrollar procesos de complementación e interoperabilidad de bases de datos de información social con registros administrativos del Estado, que permitan una rápida adaptación para la respuesta inmediata posterior al desastre y el diseño de medidas de recuperación para incrementar la resiliencia futura.

Los sistemas de protección social pueden adoptar distintas estrategias de adaptación para dar una respuesta rápida a las familias y las comunidades afectadas. En términos genéricos, se requieren sistemas de protección social con flexibilidad para adaptarse y dar una rápida respuesta a los hogares en situación de fragilidad debido a un desastre. Dichas adaptaciones pueden presentar las siguientes variantes, que no son excluyentes entre sí: i) expansión vertical: incremento de los montos o pagos extraordinarios de transferencias monetarias para hogares vulnerables afectados por un desastre y previamente identificados por medio de registros sociales y mecanismos de pago; ii) expansión horizontal: extensión de la cobertura a nuevos destinatarios, de forma permanente o temporal, mediante procesos extraordinarios de inscripción, ampliación de la cobertura geográfica de programas localizados o flexibilización de las reglas de elegibilidad o requisitos de ingreso; iii) alineamiento paralelo: establecimiento de un sistema *ad hoc* con servicios específicos de respuesta, frecuentemente de tipo humanitario, que en contextos de escaso desarrollo institucional de protección social contribuya, luego, al fortalecimiento de capacidades; iv) respaldo: utilización de los recursos administrativos y de información de los sistemas nacionales de protección social por parte de agencias humanitarias en la ejecución de la asistencia; y v) ajuste de foco: modificación de los grupos objetivos, la prioridad, los objetivos u otro elemento del diseño de los programas para atender las necesidades básicas de población afectada por un desastre (OPM, 2015). Evidentemente, la pertinencia de cada una de ellas depende de las características de los desastres de que se trate.

Además de los ministerios o las secretarías de desarrollo e inclusión social, el sistema de protección social involucra a una diversidad de actores e instituciones que desempeñan papeles complementarios en su implementación, tanto a nivel del gobierno central como de las instancias subnacionales. Como se indica más adelante, algunos requerimientos institucionales, como los mecanismos de articulación intersectorial, también son fundamentales para garantizar un acceso fluido a los servicios de salud, educación y protección especial, que son particularmente relevantes en el caso de niños, niñas y adolescentes (Cecchini, Sunkel, y Barrantes, 2017). Esto es aún más crítico en caso de desastres, debido a las necesidades de articulación y trabajo conjunto para su implementación en el territorio en plazos muy acotados. Entre los sectores involucrados se incluyen tanto los que componen los mismos sistemas de protección social como las autoridades de los demás ámbitos de la política pública, en particular aquellos a cargo de la gestión de desastres, obras públicas, seguridad pública y rescates. Se destaca asimismo el papel de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional en las situaciones de catástrofe. En el caso de los instrumentos, aquellos relacionados con la protección social no contributiva (o asistencia social) y los servicios humanitarios adquieren un papel central (véase el diagrama IV.6).

Diagrama IV.6

De las funciones a los instrumentos de la protección social



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Cecchini y R. Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; M. Aleksandrova y C. Costella, "Reaching the poorest and most vulnerable: addressing loss and damage through social protection", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 50, Ámsterdam, Elsevier, 2021.

3. Requerimientos institucionales

La institucionalidad pública de los sistemas de protección social inclusivos y resilientes a los desastres requiere una fuerte articulación entre las organizaciones responsables de la atención de emergencia y las encargadas de la protección social contributiva y no contributiva, así como de los sectores que participan directa o indirectamente en la implementación de acciones. El papel de los ministerios de desarrollo social en el diseño y la implementación de acciones en la emergencia es primordial para contener el impacto social. Para estos fines, es necesario abordar de manera integral las cuatro dimensiones de la institucionalidad, a saber: i) legal; ii) organizacional; iii) técnico-operativa, y iv) de financiamiento (Martínez y Maldonado, 2019).

En la dimensión legal-normativa, se necesitan normas que viabilicen la adecuación de la gestión pública a los momentos de emergencia, pero no basta con declarar un estado de excepción, emergencia o catástrofe, sino que las leyes y normas deben permitir la organización articulada de la respuesta y la implementación y el traspaso de funciones y recursos con transparencia y conforme a derecho.

En la dimensión organizacional, además de disponer de comisiones y otras instancias de coordinación horizontal (intersectorial), es prioritario contar con un modelo explícito para el trabajo conjunto, con convenios de trabajo y definición de funciones claras para cada uno de los actores involucrados en las situaciones de desastre. Además de las distintas organizaciones que participan en el sistema integral de gestión y reducción del riesgo de desastres (a cargo de las políticas de cambio climático, ordenamiento territorial, financiamiento, infraestructura y producción y protección social), cabe incluir también a las organizaciones de protección civil, seguridad pública y el mundo académico, entre otras.

En la medida en que los desastres se suceden en un territorio, los gobiernos locales son de suma importancia para atender la emergencia. Por lo tanto, se debe fortalecer la coordinación e integración vertical (por niveles de gobierno) del sector de desarrollo social, con un enfoque desde el territorio, para garantizar la correcta implementación de las medidas y mejorar la capacidad de las comunidades afectadas. Las autoridades del gobierno local, que conocen de cerca la realidad de la población, pueden aportar conocimientos y capacidades propias, así como información primaria para realizar una evaluación preliminar de las necesidades y ofrecer apoyo psicosocial a las familias (UNICEF, 2019). Sin embargo, hay que considerar las dificultades de ejecución

de los gobiernos locales, principalmente debido a limitaciones de recursos organizacionales y financieros. Para superarlas, cabe apoyar la creación de comités locales de respuesta a la emergencia con la participación de la sociedad civil, representantes de equipos de tareas de emergencia y actores privados y humanitarios para coordinar la estrategia local con las directrices nacionales.

En el recuadro IV.4 se describe brevemente el papel de las organizaciones de la sociedad civil de la región en la mitigación de los efectos de las crisis provocadas por desastres, en particular ante la pandemia de COVID-19, y se señalan los desafíos que estas enfrentan.

Recuadro IV.4

La sociedad civil como agente de inclusión y protección clave durante las crisis provocadas por desastres

La sociedad civil ha sido reconocida como un agente clave de inclusión y protección. En 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/66/288) reafirmó la importancia de garantizar la intervención y participación eficaz de la sociedad civil para responder a desastres y promover la creación de resiliencia a nivel local (Naciones Unidas, 2012).

Para conocer el papel de las organizaciones de la sociedad civil y los desafíos que estas enfrentan en relación con la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, en el marco de los grupos de trabajo de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Mecanismo de Participación de la sociedad civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible convocaron a los representantes de algunas organizaciones para compartir sus experiencias en el taller "Los desafíos de la protección social en América Latina y Caribe frente a la pandemia del COVID-19" (CEPAL, 2021).

En la mesa redonda se destacó que el papel de las organizaciones de la sociedad civil como agentes de inclusión y protección social se acentuó con la implementación de múltiples acciones para responder a la crisis. Las acciones expuestas incluyen:

- i) La detección de problemas y la búsqueda de soluciones: por ejemplo, en la Argentina, la Asociación de Jubilados y Pensionados de Mendoza acompañó las discusiones del proyecto de ley sobre la protección social de las personas mayores y en situación de calle. En México, el Colectivo Hombres XX ha visibilizado y apoyado la necesidad de promover el reconocimiento jurídico pleno de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales (LGBTQI) y las familias homoparentales, con el objetivo de garantizar su acceso a la protección social y los sistemas de salud.
- ii) El desarrollo de iniciativas para garantizar los derechos de las personas mayores: por ejemplo, la organización Montecarlo es Victoria: Centro de Personas Mayores, en la Argentina, y la Asociación Cubana de las Naciones Unidas (ACNU), en Cuba, asistieron a varias personas mayores para reducir la brecha digital de recursos y capacidades, realizaron sesiones de acompañamiento y distribuyeron medicamentos y víveres para asegurar su bienestar. Estas actividades también se realizaron en otros países, como el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú, por medio de la Pastoral Social Cáritas Bolivia y Cáritas del Perú, respectivamente.
- iii) La implementación de acciones para garantizar los derechos humanos: en la Argentina, las agrupaciones feministas se movilizaron para lograr la despenalización del aborto a nivel nacional; mientras en México tomaron medidas para que el Congreso de la Unión legislara en materia de política de cuidados. En El Salvador, la Red de Ambientalistas Comunitarios de El Salvador (RACDES) y otros grupos ambientalistas marcharon para pedir a la Asamblea Legislativa la aprobación de la ley del agua y la protección del medioambiente.
- iv) La creación de redes de protección: en México, diversas redes feministas atendieron las necesidades de las mujeres ante el recrudecimiento de la violencia, al tomar medidas para prevenir la violencia sexual, ofrecer refugio a mujeres y niñas víctimas de violencia y distribuir métodos anticonceptivos y otros enseres fundamentales para garantizar el derecho a la salud sexual y reproductiva.
- v) El suministro de bienes y servicios para suplir las necesidades de sus comunidades: en Chile se implementaron numerosas "ollas comunes", que constituyeron una compleja red de protección social autoorganizada en barrios y comunidades (La Olla de Chile). En el Perú, el Plan Hambre Cero, implementado a partir del 20 de enero de 2021 y encabezado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), incluyó a las lideresas de comedores y ollas comunes en su estrategia de intervención (MIDIS, 2021). En la República Dominicana, la Pastoral Social distribuyó alimentos y medicamentos y proporcionó apoyo psicológico (CEPAL, 2021). Asimismo, durante la pandemia de COVID-19, las comunidades y organizaciones indígenas se destacaron como socios estratégicos de la labor gubernamental, pues apoyaron la difusión de la información gubernamental en idiomas originarios, crearon manuales con pautas de prevención y atendieron necesidades sanitarias y alimentarias mediante la medicina ancestral y la distribución de productos generados con técnicas tradicionales de procesamiento y conversación (FIAY/FILAC, 2020).

Recuadro IV.4 (conclusión)

En el desarrollo de acciones para responder a la crisis, las organizaciones de la sociedad civil destacaron desafíos procedimentales e institucionales. En el ámbito procedimental, las medidas de confinamiento y distanciamiento físico dificultaron: i) el mantenimiento y la creación de alianzas; ii) la movilización de fondos para sus actividades; y iii) la conducción de sus actividades de manera segura y libre (Naciones Unidas, 2021), mientras en el ámbito institucional persiste el desafío de entablar mecanismos de diálogo para el desarrollo y la coordinación de acciones multisectoriales que respondan a las contingencias (FILAC, 2020).

Entre los desafíos planteados por las organizaciones de la sociedad civil de la región se encuentran los siguientes: i) la falta de información y representación en el desarrollo y la implementación de las políticas públicas; ii) las restricciones a las manifestaciones debido a las medidas sanitarias; iii) la falta de comunicación entre organizaciones y colectivos de la sociedad civil para fortalecer las acciones y la incidencia mediante un trabajo conjunto (CEPAL, 2021).

Abordar estos desafíos será fundamental para establecer pactos sociales que aseguren la sostenibilidad y la legitimidad de las políticas sociales a corto y largo plazo.

Fuente: Naciones Unidas, "El futuro que queremos" (A/RES/66/288), Nueva York, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Taller virtual: Los desafíos de la protección social en América Latina y el Caribe frente a la pandemia del COVID-19, respuestas de los gobiernos y papel de la sociedad civil", Santiago, 2021 [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/taller-virtual-desafios-la-proteccion-social-america-latina-caribe-frente-la-pandemia-covid>; La Olla de Chile [en línea] <https://www.laolladechile.com/>; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), "Modelo de gobernanza", Lima, 27 de julio de 2021 [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/midis/informes-publicaciones/2041249-modelo-de-gobernanza>; Naciones Unidas, "Panorama de América Latina y el Caribe: participación de las partes interesadas en torno a los ODS durante la pandemia de COVID-19", Nueva York, 2021; Foro Indígena del Abya Yala/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FIAY/FILAC), *Los pueblos indígenas ante la pandemia del COVID-19: primer informe regional*, La Paz, 2020; Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), "Consecuencias de la temporada de huracanes 2020 sobre comunidades indígenas en Centroamérica: destrucción y resiliencia", *Reporte Preliminar*, La Paz, 2020.

Debido a que los eventos catastróficos a menudo trascienden las fronteras de los países, avanzar en el trabajo conjunto a nivel subregional y regional constituye una oportunidad y, al mismo tiempo, un desafío institucional. Las experiencias en el marco de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) indican un camino para avanzar en este sentido (véase el anexo IV.A2). Sin embargo, como se evidencia en las discusiones de los grupos de trabajo de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, todavía existen importantes desafíos, pero también oportunidades, para el trabajo en las distintas áreas de cooperación (véase la sección V.7).

Entre los instrumentos que pueden facilitar la gestión del sistema en la dimensión técnico-operativa, es preciso establecer procesos de trabajo conjunto y reglas de operación explícitas, pero también procedimientos de emergencia para mantener los procesos de gestión habituales (no de desastres) de la protección social, de manera que, además de atender la emergencia, se sostenga la operación normal. Esta situación ha sido particularmente evidente durante la crisis provocada por el COVID-19, pues la atención de salud de otras patologías crónicas y agudas ha resultado muy afectada por la necesidad de priorizar la respuesta a la pandemia.

A esto se suma la necesidad mencionada anteriormente de contar con sistemas de información sólidos, tanto para realizar el análisis preventivo *ex ante*, mediante la identificación de riesgos y vulnerabilidades, el análisis de potenciales impactos y necesidades y el diseño de instrumentos de mitigación y respuesta, como para facilitar la gestión, el monitoreo y la evaluación durante y *ex post*, así como el análisis prospectivo de escenarios de recuperación. Sin estos sistemas, no es posible avanzar en la línea de una espiral convergente, mediante el aprendizaje necesario para afrontar futuros eventos de manera efectiva y eficiente.

Como se detalla en el recuadro IV.5, la interoperabilidad de los sistemas de información de las distintas organizaciones proveedoras de datos, públicas y privadas, es vital para una respuesta oportuna, pertinente e inclusiva.

Recuadro IV.5

Los sistemas de información para la protección social ante la pandemia de COVID-19

Los sistemas de información son cruciales para identificar a la población afectada por los desastres y definir los bienes y servicios que el sistema de protección social debe proporcionar en la emergencia (Cecchini, Holz, y Robles, 2021). Un sistema de información social sólido permite complementar la información de emergencia con la de registros administrativos, registros de participantes de las políticas de protección social u otras fuentes (Berner y Van Hemelryck, 2020). Para ello, se necesitan

Recuadro IV.5 (conclusión)

registros actualizados y con cobertura universal, con información relevante, accesible y precisa (Barca y O'Brien, 2017). Sin ese tipo de registros, se reduce la capacidad de adaptar en forma adecuada la cobertura de los servicios, la cantidad y los montos o la duración de las prestaciones para mitigar los efectos del desastre. Asimismo, la interoperabilidad de los sistemas de gestión de desastres, las bases de datos administrativas y los instrumentos de los registros sociales (permanentes y de emergencia) es fundamental para atender a las personas de manera pertinente y oportuna. Estos procesos deben estar diseñados y operativos en la fase *ex ante*, para mitigar el riesgo y facilitar la gestión de la respuesta.

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) puso a prueba las capacidades y evidenció las fortalezas y debilidades de estos sistemas y registros en los países de la región, al requerir rápidas innovaciones en los registros de beneficiarios y los sistemas de pago a distancia (Blofield, Giambruno, y Filgueira, 2020). La situación con respecto a la cobertura de los registros sociales es heterogénea. En general, estos se concentran en la población en situación de pobreza y pobreza extrema que recibe prestaciones no contributivas. Esto se agrava cuando la autoridad social no tiene acceso a otros tipos de registros administrativos que permitan conocer la situación social y económica de otros hogares potencialmente beneficiarios. Según Berner y Van Hemelryck (2020), que analizaron un grupo de 15 países de América Latina, solo 6 (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay) tienen un nivel de cobertura alta (igual o superior al 70%), de manera que la expansión de la cobertura es un desafío común en la región.

Si el sistema de información social no se actualiza periódicamente o las prestaciones sociales están muy fragmentadas, resulta casi obligatorio montar un sistema de expansión de la cobertura de forma rápida, en función de la demanda o de la oferta (Barca, 2020), sobre todo cuando los desastres afectan a la población de ingresos medios, que no suele estar incluida en los registros sociales.

Para atender a la población en situaciones de desastre, se han desarrollado diversas iniciativas de protección social no contributiva, que pueden clasificarse según cuatro funciones complementarias: i) prevención, por ejemplo el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) de la República Dominicana, que vincula la política de gestión del riesgo de desastres con la política de protección social, según el Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social Frente a Choques Climáticos (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2018); ii) registro inmediato frente a desastres, como la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, que registra información georreferenciada sobre las familias afectadas (Faúndez, 2016); iii) registro voluntario, como el Registro Único de Damnificados (RUD) del Ecuador tras el terremoto de 2016 (MIES, 2016) y; iv) modificación de los sistemas de información existentes en el marco de programas sociales que utilizan esa información para elaborar respuestas frente a los desastres, como en el caso del Sistema de Focalización de Hogares del Perú (Cecchini, Holz, y Robles, 2021).

En las 13 evaluaciones de desastres realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde 2015 se formularon diagnósticos basados en la información recogida en las visitas de campo y se hicieron propuestas enmarcadas en el tercer pilar de la gestión del riesgo de desastres (GRD) (CEPAL, 2019). Uno de los principales problemas es que los países no cuentan con un formato único para la recolección de información en los albergues, que además suele hacerse en papel. Tras el terremoto del 16 de abril de 2016, la CEPAL y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador diseñaron un formulario con la información mínima que se requiere en esas situaciones, siguiendo las directrices de la CEPAL (2014). Asimismo, el uso de tabletas permitió incluso disponer de información en tiempo real. Otro ejemplo de una recomendación reciente se refiere a la evaluación de los efectos de los huracanes Eta y Iota en Honduras. Debido a la cantidad de personas hacinadas y al elevado riesgo de abusos de la población vulnerable, a la propuesta usual de interconexión de las bases de datos de destinatarios de políticas sociales, discapacidades y condiciones de salud previa, se sumó la base de datos de personas con antecedentes penales por violencia doméstica y violencia sexual (CEPAL y otros, 2021).

Fuente: V. Barca, "Options for rapid expansion of social assistance caseloads for COVID-19 responses", Londres, Departamento de Desarrollo Internacional/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2020; V. Barca y C. O'Brien, "Factors affecting the usefulness of existing social protection databases in disaster preparedness and response", *Policy Brief*, Oxford, Oxford Policy Management (OPM), 2017; H. Berner y T. Van Hemelryck, "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020; M. Blofield, C. Giambruno y F. Filgueira, "Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries", *serie Políticas Sociales*, N° 235 (LC/TS.2020/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020; S. Cecchini, R. Holz y C. Robles, "Los sistemas de protección social ante desastres", *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. Caja de herramientas*, Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, en prensa; J. Faúndez, "Diagnóstico social en emergencia", documento presentado en el seminario internacional "Optimizando la Respuesta en Emergencias desde lo Social", Santiago, Ministerio de Desarrollo Social/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 22 de junio de 2016; Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), "Bono de Acogida/Alquiler y Alimentación", Quito, 2016 [en línea] <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>; Vicepresidencia de la República Dominicana, *Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social frente a Choques Climáticos*, Santo Domingo, 2018; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), Santiago, 2019; *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago, 2014; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros, *Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala* (LC/TS.2021/21), Santiago, 2021.

La falta de sistemas de información exhaustivos, precisos y actualizados sobre las características de los desastres, los riesgos y la vulnerabilidad de la población limita la capacidad de toma de decisiones, disminuye la resiliencia institucional para adaptarse y aumenta la probabilidad de problemas de pertinencia y oportunidad de la respuesta, y de errores de exclusión de población vulnerable y de inclusión de población no afectada. Para mitigar estos problemas, es necesario activar procesos de consulta rápida sobre el terreno con el apoyo de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de determinar de manera ágil los cambios requeridos en la oferta de protección social. Para limitar los errores, se recomienda siempre abordar primero el error de exclusión y asumir el costo de atender a personas que no pertenecen a las categorías priorizadas, en lugar de desarrollar sofisticados instrumentos de postulación y selección que, particularmente en la situación de emergencia, puedan incrementar el impacto social.

Para hacer frente a los desafíos de la protección social, sobre todo ante emergencias provocadas por desastres, en la actualidad se cuenta con nuevas capacidades proporcionadas por las tecnologías de la cuarta revolución industrial, como la geolocalización, el análisis de macrodatos (*big data*) y la inteligencia artificial (véase el capítulo V). Dos experiencias concretas en esta línea es el trabajo con la Enhanced Social Safety Net Initiative, desarrollada en Dominica, y la Iniciativa para el Desarrollo Geoespacial del Caribe (CARIGEO) para fortalecer la infraestructura de datos geoespaciales de los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (véase el capítulo III).

Por último, se necesitan sistemas de financiamiento eficientes y transparentes, de manera de dar sostenibilidad financiera a la respuesta y alcanzar una recuperación realmente transformadora. La crisis de endeudamiento que los desastres han provocado en los países del Caribe son un claro ejemplo de la relevancia de esta dimensión. Los países disponen de instrumentos legales para acceder a recursos del presupuesto nacional y créditos de emergencia, que permiten paliar al menos parcialmente estos desafíos. En esta situación, a menudo reciben el apoyo de la cooperación internacional. A su vez, para hacer frente a los desafíos planteados por los desastres que trascienden las fronteras o cuya frecuencia impide la recuperación, en la región se han propuesto iniciativas de trabajo conjunto de alcance subregional, como la Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF) y el Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 (FACE). No obstante, la experiencia reciente muestra que la sostenibilidad financiera para impulsar estos procesos requiere acuerdos de amplio espectro para atender las necesidades (véase la sección V.3).

4. Instrumentos de protección social para fortalecer la resiliencia social ante los desastres

Para construir sistemas de protección social resilientes a los desastres de gran extensión territorial, que afectan a un porcentaje significativo de hogares, es necesario incluir instrumentos propios de la tradición humanitaria en el conjunto de instrumentos de protección social no contributiva (transferencias en especie, de ingresos, apoyo psicosocial, subsidios para acceder a servicios de salud y educación, entre otros). Por otra parte, el pilar contributivo de la protección social también desempeña un papel importante en la atención de respuesta a desastres, mediante la activación y modificación de los seguros de desempleo (para proporcionar ingresos a los trabajadores formales cuya fuente de ingresos laborales ha resultado afectada) y la adecuación de los seguros contributivos de salud (para universalizar la cobertura en períodos de alta demanda, cuando la necesidad de acceder a las prestaciones aumenta). En consecuencia, el sistema de protección social debe ser flexible y adecuarse a las circunstancias excepcionales provocadas por el desastre, con instrumentos y recursos adecuados para la respuesta y la preparación para futuros desastres.

Las alternativas para mejorar la resiliencia social ante los desastres incluyen diversas estrategias e instrumentos. A continuación, se mencionan algunas opciones a partir de los distintos componentes de la protección social y los diversos sectores de la política pública involucrados. Este listado no intenta abarcar todos los ámbitos posibles, sino mostrar algunas alternativas que pueden discutirse en el marco de las estrategias nacionales, para luego adaptarse y perfeccionarse en función de la realidad de cada país y del tipo de desastre analizado.

En primer lugar, los instrumentos de protección social no contributiva apropiados para situaciones de desastre se relacionan con la recuperación de la capacidad de consumo de bienes esenciales, mediante transferencias de ingresos o en especie, en caso de desabastecimiento a causa de la ruptura de la cadena productiva local. En este ámbito se busca garantizar derechos fundamentales como la seguridad alimentaria y nutricional, la salud, la vivienda y los servicios básicos.

La vinculación con los derechos sociales no se limita al acceso, sino que también se observa en el trabajo conjunto con las instituciones a cargo de su implementación, como las escuelas y los centros de salud, que tienen un papel importante en el vínculo con la comunidad y como proveedores de protección social en emergencias.

En segundo lugar, la protección social contributiva también tiene instrumentos importantes para la respuesta y el fortalecimiento de la resiliencia de las personas y las comunidades en caso de desastres. En este sentido, los seguros de desempleo pueden aplicar mecanismos apropiados en estas situaciones, como la flexibilización de las condiciones de uso y la ampliación de la cobertura y el nivel de las prestaciones. También puede ser necesario recurrir a expansiones verticales y horizontales, adaptando las asignaciones relativas a los hijos y las prestaciones familiares, las pensiones y las licencias maternales, paternales y parentales, que contribuyen a sobrellevar la emergencia ocasionada directamente por el desastre, así como sus efectos en el bienestar de las familias (Rubio, y otros, 2020). En este sentido, la existencia previa de programas de transferencias universales o casi universales para la infancia constituye una herramienta relevante para abordar los principales efectos en el bienestar de niños, niñas y adolescentes (CEPAL/UNICEF, 2020). Dichos instrumentos permiten la superación de los obstáculos y las adversidades, incrementan la resiliencia futura y reducen los costos para dicho grupo de la población con respecto al impacto directo e indirecto de los desastres (ODI/UNICEF, 2020).

En tercer lugar, la activación de estrategias específicas que permitan el funcionamiento de los servicios y las políticas en el marco de sistemas integrales de cuidado es esencial para garantizar que quienes requieran cuidados puedan acceder a ellos, así como el bienestar de las personas cuidadoras. En una región caracterizada por la distribución injusta y desigual del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres, la existencia de estos sistemas consolidados puede contribuir especialmente a la continuidad laboral de las mujeres o a su reinserción en el mercado de trabajo (ODI/UNICEF, 2020).

En cuarto lugar, el acceso universal a los servicios de salud en situaciones de desastre permite ofrecer una atención adecuada a las personas directamente afectadas que requieren algún tipo de seguro de salud para cubrir dichos gastos. Dicha atención es para abordar los impactos directos e indirectos en la salud y el bienestar de las personas, sobre todo en lugares muy vulnerables, que requieren estrategias de mitigación de riesgos (como la planificación intersectorial del desarrollo a largo plazo) que mejoren la gestión de emergencias, en combinación con medidas para mejorar los resultados en materia de salud, resiliencia y desarrollo sostenible. La actual pandemia de COVID-19 pone de relieve la necesidad de establecer mecanismos de financiamiento internacionales, con la cooperación regional, que incentiven la preparación y una respuesta eficaz ante futuros desastres que afecten el bienestar y la salud de la población (Clarke y Le Masson, 2017).

En quinto lugar, los microseguros son cruciales para proporcionar liquidez a los pequeños productores y comerciantes que no pueden contratar pólizas en el sector privado y sufren pérdidas significativas de infraestructura, maquinaria y capital. En consecuencia, los microseguros subsidiados total o parcialmente por el Estado permiten que estas personas se recobren en situaciones de desastre en las que normalmente no tendrían dicha capacidad de recuperación. En el caso de desastres hidrometeorológicos o climatológicos, dichos seguros se pueden activar sobre la base de una indexación de indicadores que deberían superar un determinado umbral, como la cantidad de agua caída u otro indicador vinculado con los períodos de sequía⁷.

⁷ Entre otros ejemplos en la región, el Perú cuenta con el Seguro Agrícola Catastrófico, destinado a pequeños productores agropecuarios de bajos ingresos, que consiste en un seguro subsidiado para cubrir daños ocasionados por fenómenos climáticos extremos o desastres de origen biológico (Gobierno del Perú, 2020). En México se implementa, desde 2003, un seguro para pequeños productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros, especialmente de bajos ingresos, como subcomponente de atención a siniestros agropecuarios del Programa de Fomento a la Agricultura. Este seguro cubre impactos generados por fenómenos de origen hidrometeorológico, geológico u otras condiciones climatológicas atípicas (SADER, 2019). A su vez, en Chile se ha desarrollado un sistema de subsidios a la contratación de seguros agrícolas en el sector privado, llamado Agroseguros, para cubrir daños provocados por fenómenos climáticos y variaciones en los precios, dirigido a agricultores propietarios del predio que cuenten con registro de inicio de actividades en el Servicio de Impuestos Internos (SII) (De la Fuente, Canales y Valdés, 2012).

Por último, con respecto al mercado laboral, la respuesta puede darse en apoyo a la oferta y la demanda de fuerza de trabajo. Por el lado de la oferta, las medidas pueden incluir subsidios salariales con énfasis en los grupos más vulnerables, como las mujeres y los jóvenes, y ayudas a los trabajadores informales o los trabajadores asalariados vinculados con los sectores económicos más afectados. Por el lado de la demanda, el apoyo a las microempresas, pequeñas y medianas empresas (mipymes) es fundamental para mantener las economías locales a flote, al resolver problemas de liquidez inmediata y acceso a créditos con garantías estatales para su recuperación a mediano plazo. Con respecto a los trabajadores por cuenta propia, los instrumentos de protección en contextos de desastre pueden estar vinculados con medidas destinadas a apoyo financiero a iniciativas individuales de microempresas para fomentar la recuperación económica local, otorgación de créditos blandos, especialmente en los países que cuentan con registros de monotributistas, o el aplazamiento de contribuciones a los sistemas de seguridad social, en el caso de trabajadores independientes formales (Rubio y otros, 2020).

Algunos de los instrumentos aquí reseñados forman parte de las acciones emprendidas durante la pandemia de COVID-19 y otros desastres mencionados en los capítulos II y III. Otros forman parte de las medidas de intervención que pueden implementarse en el contexto actual o constituyen innovaciones en esta materia, como el apoyo a los servicios ambientales que vincula la protección social con el cuidado del medio ambiente (véase el recuadro IV.6).

Recuadro IV.6

Protección social y servicios ambientales

Entre el cambio climático y la pérdida de biodiversidad existe un círculo vicioso, pues las variaciones producidas por el primero inciden en la segunda a nivel local y estas modificaciones, a su vez, incrementan los efectos del cambio climático. Fomentar la conservación de la biodiversidad es fundamental para romper esta retroalimentación negativa. Esto incluye la retribución con ingresos monetarios a los habitantes de las zonas rurales por los servicios ambientales que generan en sus predios y el cuidado de su entorno. De esta forma, se establece un vínculo entre las políticas medioambientales y de protección social con miras a proteger a las personas y al medio ambiente y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Schwarzer, Van Panhuys, y Diekmann, 2016).

Los pagos por servicios ambientales (PSA) corresponden a una política que ya lleva más de 20 años de implementación para apoyar la conservación ambiental llevada a cabo por pequeños y medianos propietarios de la tierra. En el marco de este sistema de conservación y uso sostenible de los recursos, se convierten en proveedores de servicios ecosistémicos (servicios hidrológicos, biodiversidad y secuestro de carbono), a cambio de transferencias monetarias que financian el costo de oportunidad que implican las decisiones de uso de la tierra que frenan el deterioro de los ecosistemas locales, en línea con los intereses sociales en la gestión de los recursos naturales (Muradian y otros, 2010).

En el Sur Global, se observa una alta correlación entre la pobreza o la residencia en áreas con alta incidencia de pobreza y la provisión de servicios ecosistémicos, por lo que existe una función de garantía de ingresos a través de este instrumento, que complementa los beneficios de otros programas de protección social no contributiva. Sin embargo, es necesario perfeccionar el diseño y la implementación de los PSA y los programas de transferencias de ingresos no contributivos a nivel local, para potenciar los efectos en la reducción de la pobreza y la generación de autonomía, e integrar así el cumplimiento de los objetivos de protección ambiental y de reducción de la pobreza (Izquierdo-Tort, 2020).

Fuente: S. Izquierdo-Tort, "Payments for ecosystem services and conditional cash transfers in a policy mix: microlevel interactions in Selva Lacandona, Mexico", *Environmental Policy and Governance*, vol. 30, N° 1, Hoboken, Wiley, 2020; R. Muradian y otros, "Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics*, vol. 69, N° 6, Amsterdam, Elsevier, 2010; H. Schwarzer, C. Van Panhuys y K. Diekmann, "Protecting people and the environment: lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences", *ESS Working Paper*, N° 54, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2016.

En el capítulo V se examinan algunas opciones asociadas con los instrumentos aquí comentados, de conformidad con las líneas de intervención de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo y a fin de aprovechar esta coyuntura favorable para orientar los esfuerzos hacia una recuperación transformadora en el contexto de la pandemia de COVID-19 actual.

C. Reflexiones finales

La pandemia de COVID-19 en curso ha agudizado las tres crisis estructurales del modelo de desarrollo de la región, a saber: económica (bajo crecimiento del PIB y del comercio exterior), social (asimetrías entre países y altos niveles de desigualdad) y ambiental (se han superado los límites planetarios de contaminación y destrucción de la biosfera). Los efectos de la pandemia de COVID-19 en estas crisis incluyen la mayor contracción económica desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y el incremento significativo de la desocupación, la pobreza y la desigualdad, en particular en los grupos más vulnerables. Además, si bien la crisis del COVID-19 ha reducido temporalmente las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), la recuperación no debe implicar la flexibilización de las reglas de emisión de gases de efecto invernadero (CEPAL, 2020a).

Todo esto pone de relieve la contribución de la protección social para salir de la crisis del COVID-19 y avanzar hacia una recuperación transformadora con igualdad, que permita dar el gran impulso para la sostenibilidad, mediante los necesarios pactos políticos, sociales y fiscales que den legitimidad y sostenibilidad financiera a dicha estrategia. Para esto, se requiere convertir la pandemia de COVID-19 en un espacio de oportunidad para promover un desarrollo inclusivo y sostenible en los países de la región, con pactos sociales que promuevan una recuperación sostenible, en consonancia con los instrumentos regulatorios, de inversión, presupuestarios y fiscales.

Dicha recuperación transformadora supone trabajar para cerrar las brechas ambientales (descarbonización), industriales (progreso técnico) y sociales (cambio estructural), mediante políticas públicas que promuevan un crecimiento inclusivo, con igualdad y sostenible. En este contexto, el objetivo prioritario es implementar medidas para promover sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles, como base de un Estado de bienestar que fomente el gran impulso para la sostenibilidad. El aumento del bienestar de las comunidades y las personas, por medio de políticas sociales, conlleva beneficios en materia de productividad, resiliencia y capacidades, con políticas de transformación de matrices productivas que no afecten a la población pobre y vulnerable (CEPAL, 2020a).

Los sistemas de protección social son un componente esencial para realizar esta transición justa y salir de la crisis dando cuenta, al menos en parte, de la huella social del modelo de desarrollo vigente, reduciendo la desigualdad y potenciando la inclusividad, sin dejar a nadie atrás. Además, la consolidación de sistemas de protección social fuertes, con una orientación universalista y sensibles a las diferencias permite reducir la vulnerabilidad de los hogares y las comunidades a los desastres, aumentando la resiliencia y la inclusión, para no dejar a nadie atrás. Para ello, se requiere una institucionalidad fuerte, con una organización multisectorial, protocolos y convenios claros, sistemas de información robustos y financiamiento sostenible para implementar respuestas adaptables ante los desastres que afecten a un territorio. De este modo, la protección social debe organizarse de manera articulada con la política de gestión y reducción de desastres, con miras a incrementar la resiliencia social e institucional para hacer frente a los efectos de estos fenómenos cada vez más frecuentes e intensos, favoreciendo el avance hacia una espiral convergente, que minimice los riesgos, contenga los costos y permita una recuperación transformadora con igualdad. Esta mirada contribuye a la cohesión social necesaria para dar el gran impulso para la sostenibilidad, a la par con políticas que promuevan economías inclusivas, con justicia social, derechos y protección social para todos y todas, sin dejar a nadie atrás (CMNUCC, 2020).

Bibliografía

- Aleksandrova, M. (2019), "Social protection as a tool to address slow onset climate events: Emerging issues for research and policy", *Discussion Paper*, N° 16/2019, Bonn, Instituto Alemán de Desarrollo (DIE).
- Aleksandrova, M. y C. Costella (2021), "Reaching the poorest and most vulnerable: addressing loss and damage through social protection", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 50, Ámsterdam, Elsevier.
- Barca, V. (2020), "Options for rapid expansion of social assistance caseloads for COVID-19 responses", Londres, Departamento de Desarrollo Internacional/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Barca, V. y C. O'Brien (2017), "Factors affecting the usefulness of existing social protection databases in disaster preparedness and response", *Policy Brief*, Oxford, Oxford Policy Management (OPM).

- Bárcena, A. y otros (2020), *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Libros de la CEPAL (LC/PUB.2019/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bastagli, F. y R. Holmes (2014), "Delivering social protection in the aftermath of a shock: Lessons from Bangladesh, Kenya, Pakistan and Viet Nam", *Report*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).
- Bello, O., A. Bustamante y P. Pizarro (2020), "Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bello, O. y otros (2019), "Mainstreaming disaster risk management strategies in development instruments: policy briefs for selected member countries of the Caribbean Development and Cooperation Committee", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 58 (LC/TS.2017/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Below, R., A. Wirtz y D. Guha-Sapir (2009), *Disaster Category Classification and Peril Terminology for Operational Purposes*, Bruselas, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED).
- Berner, H. y T. Van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blofield, M., C. Giambroño y F. Filgueira (2020), "Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries", *serie Políticas Sociales*, N° 235 (LC/TS.2020/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bosher, L., K. Chmutina y D. van Niekerk (2021), "Stop going around in circles: towards a reconceptualisation of disaster risk management phases", *Disaster Prevention and Management*, Bingley, Emerald Publishing.
- CalPERS/WMC (California Public Employees' Retirement System/Wellington Management Company) (2019), *Physical Risks of Climate Change (P-ROCC): A New Framework for Corporate Disclosures*, Boston.
- CAN (Comunidad Andina) (2017), "Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres (EAGRD)", *Decisión 819*, Lima.
- CDEMA (Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre) (2018), "Building a Caribbean Pathway for Disaster Resilience in the Caribbean Community (CARICOM)", Bridgetown.
- _____(2016), *The Regional Response Mechanism (RRM)*, Bridgetown.
- Cecchini, S., R. Holz y C. Robles (2021), "Los sistemas de protección social ante desastres", *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. Caja de herramientas*, Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), "Protección social de la infancia frente a los desastres", *Desafíos*, N° 20, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF).
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2018), *Estrategia Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2018 - 2030)*, San Salvador.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2021b), "Saint Vincent and the Grenadines a model example of successful disaster preparation, planning and response as La Soufrière set to blow", *The Hummingbird*, vol. 8, N° 4, Puerto España.
- _____(2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago.
- _____(2020c), "Planning for resilience: an integrated approach to tackle climate change in the Caribbean", *Policy Brief* (LC/CAR/2020/1), Puerto España.
- _____(2020d), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2019), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- _____(2014), *Manual para la Evaluación de Desastres* (LC/L.3691), Santiago.
- CEPAL/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo) (2020a), *Assessment of the effects and impacts caused by Hurricane Irma: the Bahamas 2017* (LC/TS.2020/30), Santiago.
- _____(2020b), *Assessment of the effects and impacts of Hurricane Dorian in the Bahamas* (LC/TS.2020/31), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y otros (2021), *Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala* (LC/TS.2021/21), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19*, Santiago.

- CEPRENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central) (2017), *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres PCGIR: armonizada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Ciudad de Guatemala.
- Cherrier, C. y Tuzzolino (2014), "Cash transfers and resilience: strengthening linkages between emergency cash transfers and national social transfer programmes in the Sahel", *Discussion Paper*, Dakar, The Cash Learning Partnership/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Unión Europea (CaLP/UNICEF/Unión Europea)
- Clarke, L. y V. Le Masson (2017), "Shocks, stresses and universal health coverage: pathways to address resilience and health", *Working Paper*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2020), "Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs", *Technical Paper*, Bonn.
- Comisión Europea (2019), *Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus: A Game Changer in Supporting People through Crises*, Bruselas.
- Davies, M. y otros (2008), "Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection", *Briefing Note*, Brighton, Universidad de Sussex.
- De la Fuente, J., M. Canales e I. Valdés (2012), *Informe Final Programa Seguro Agrícola*, Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES).
- Eckstein, D., V. Künzel y L. Schäfer (2021), "Global Climate Risk Index 2021: who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2019 and 2000-2019", *Briefing Paper*, Bonn, Germanwatch.
- EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres) (2004), *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, Ginebra.
- Faúndez, J. (2016), "Diagnóstico social en emergencia", documento presentado en el seminario internacional Optimizando la Respuesta en Emergencias desde lo Social, Santiago, Ministerio de Desarrollo Social/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 22 de junio.
- Gardoni, P. y C. Murphy (2020), "Society-based design: promoting societal well-being by designing sustainable and resilient infrastructure", *Sustainable and Resilient Infrastructure*, vol. 5, Nº 1-2, Milton Park, Taylor and Francis.
- Gobierno del Perú (2020), "Minagri: se inicia implementación del Seguro Agrícola Catastrófico para campaña agrícola 2020-2021 en 24 departamentos del país", *Nota de Prensa*, 23 de septiembre [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/midagri/noticias/304192-minagri-se-inicia-implementacion-del-seguro-agricola-catastrofico-para-campana-agricola-2020-2021-en-24-departamentos-del-pais>.
- Hallegatte, S. (2015), "The indirect cost of natural disasters and an economic definition of macroeconomic resilience", *Policy Research Working Paper*, Nº 7357, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hallegatte, S., J. Rentschler y J. Rozenberg (2019), *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Handmer, J. y otros (2012), "Changes in impacts of climate extremes: human systems and ecosystems", *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, C. Field y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- IPBES (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas) (2019), *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Islam, N. y J. Winkel (2017), "Climate change and social inequality", *DESA Working Paper*, Nº 152, Nueva York, Naciones Unidas.
- Izquierdo-Tort, S. (2020), "Payments for ecosystem services and conditional cash transfers in a policy mix: microlevel interactions in Selva Lacandona, Mexico", *Environmental Policy and Governance*, vol. 30, Nº 1, Hoboken, Wiley.
- Lavell, A. y otros (2012), "Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience", *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, C. Field y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo social", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, Nº 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mena-Carrasco, M. y A. Dufey (2021), *A Green and Resilient Recovery for Latin America*, Rotterdam, Centro Global de Adaptación/Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños/Secretaría de Relaciones Exteriores (GCA/CELAC/SRE).
- MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2019), *Estrategia de Gestión del Riesgo de Desastres de los países del MERCOSUR*, Asunción.
- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) (2016), "Bono de Acogida/Alquiler y Alimentación", Quito [en línea] <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>.
- Mizutori, M. y H. Hackmann (2020), "Opinion: from COVID-19 crisis comes opportunity to rethink risk", Londres, Thomson Reuters Foundation, 1 de junio [en línea] <https://news.trust.org/item/20200601133947-b62v3>.

- Muradian, R. y otros (2010), "Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services," *Ecological Economics*, vol. 69, N° 6, Ámsterdam, Elsevier.
- Naciones Unidas (2021), *Financing for Sustainable Development Report 2021*, Nueva York.
- (2019), *Financing for Sustainable Development Report 2019*, Nueva York.
- (2017), *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (A/RES/71/276)*, Nueva York.
- (2016), *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres: nota del Secretario General (A/71/644)*, Nueva York.
- (2015a), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2015b), *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (A/RES/69/283)*, Nueva York.
- (2005), *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (A/CONF.206/6)*, Kobe.
- ODI/UNICEF (Instituto de Desarrollo de Ultramar/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Universal Child Benefits: Policy Issues and Options*, Londres.
- OPM (Oxford Policy Management) (2015), "Shock-responsive social protection systems: a research programme for DFID," *Working Paper 1: Conceptualising Shock-Responsive Social Protection*, Oxford.
- Rubio, M. y otros (2020), *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe. III edición: seguridad social y mercado laboral*, Ciudad de Panamá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (UNICEF/CIP-CI).
- SADER (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural) (2019), "Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2019," *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 28 de febrero.
- Schwarzer, H., C. Van Panhuys y K. Diekmann (2016), "Protecting people and the environment: lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences," *ESS Working Paper*, N° 54, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Seneviratne, S. y otros (2012), "Changes in climate extremes and their impacts on the natural physical environment," *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, C. Field y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Shi, P. (2019), "Hazards, disasters, and risks," *Disaster Risk Science*, Berlín, Springer.
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2018), *Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) 2018-2030*, San Salvador.
- Tambutti, M. y J. Gómez (eds.) (2020), "The outlook for oceans, seas and marine resources in Latin America and the Caribbean: conservation, sustainable development and climate change mitigation," *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/167)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2021), *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Desafíos para la reducción del riesgo de desastres y avances en el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)*, Ciudad de Panamá.
- (2020), *Hazard Definition & Classification Review: Technical Report*, Ginebra.
- (2015), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015. Making Development Sustainable: The Future of Disaster Risk Management*, Ginebra.
- UNDRR/CRED (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres/Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres) (2020), *El costo humano de los desastres: una mirada a los últimos 20 años 2000-2019*, Bruselas.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2019), *Orientación programática: fortalecimiento de los sistemas de protección social de modo que sean capaces de responder a las perturbaciones*, Nueva York.
- Vargas, L. (2015), "Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres," *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vicepresidencia de la República Dominicana (2018), *Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social frente a Choques Climáticos*, Santo Domingo.
- Weekes, C. y O. Bello (2019), "Mainstreaming disaster risk management strategies in development instruments (II): policy briefs for Barbados, Guyana, Saint Lucia, Surinam, and Trinidad and Tobago," *serie Estudios y Perspectivas*, N° 75 (LC/TS.2019/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weiskopf, S. y otros (2020), "Climate change effects on biodiversity, ecosystems, ecosystem services, and natural resource management in the United States," *Science of The Total Environment*, vol. 733, N° 1, Ámsterdam, Elsevier.
- Wisner, B. y otros (2004), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Londres, Routledge.
- Worthington, T. y M. Spalding (2018), *Mangrove Restoration Potential: A Global Map Highlighting a Critical Opportunity*, Cambridge, Universidad de Cambridge.

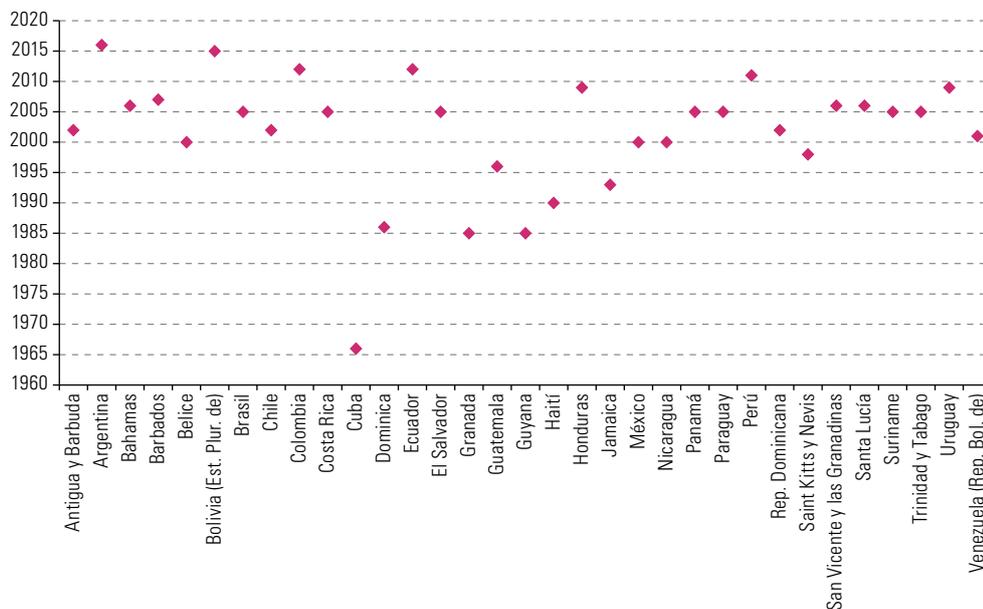
Anexo IV.A1

Características institucionales de los sistemas de protección civil y gestión de desastres en la región

Los sistemas de protección civil y gestión de desastres han experimentado grandes modificaciones durante los últimos 30 años. Como se muestra en el gráfico IV.A1.1, 29 de los 33 países analizados tienen leyes vigentes promulgadas después de 1990, lo que indica marcos normativos e institucionales relativamente jóvenes. Los cuatro países que tienen leyes anteriores a 1990 son: Cuba, Dominica, Granada y Guyana. La más reciente es la nueva legislación de Chile, promulgada en julio de 2021.

Gráfico IV.A1.1

América Latina y el Caribe (33 países): año de creación de los sistemas de protección civil vigentes en cada país



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

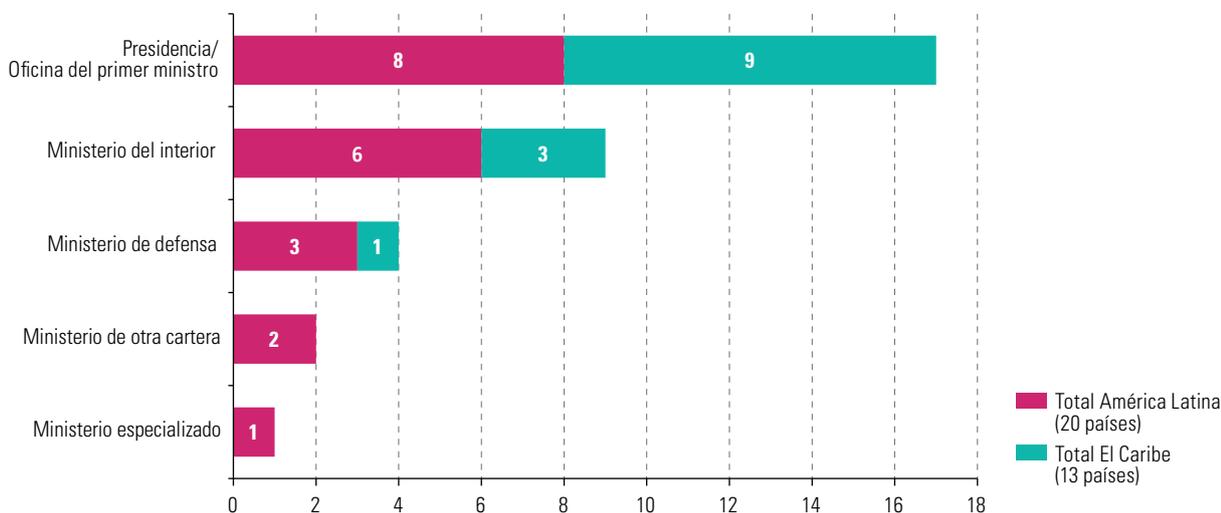
El panorama de las instituciones que elaboran, integran y dirigen las estrategias nacionales en la región es bastante heterogéneo (véase el gráfico IV.A.1.2). Entre los países analizados, en ocho países de América Latina la rectoría del sistema recae en la presidencia (Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), y en el Caribe la coordinación recae en la oficina del primer ministro en nueve países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica y Santa Lucía).

En segundo lugar, los sistemas nacionales de protección civil se encuentran bajo la autoridad del ministerio del interior o de seguridad nacional. Entre los países examinados, este es el caso de seis países de América Latina (Argentina, Chile, El Salvador, Haití, México y Venezuela (República Bolivariana de)) y tres países del Caribe (Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago).

Debido a que el desafío de la prevención y gestión de los desastres también suele relacionarse con el ámbito de la defensa, en algunos países la coordinación de los sistemas nacionales de protección civil recae en los ministerios de defensa. En América Latina, esta es la modalidad adoptada en el Estado Plurinacional de Bolivia, Cuba y Guatemala, mientras que en el Caribe es el caso de Suriname. En dos países de América Latina, los mecanismos nacionales están gestionados por un ministerio de otra cartera: el Brasil y el Perú. Por último, se encuentra el Ecuador, que cuenta con una instancia *ad hoc*, creada exclusivamente para la gestión de riesgos y desastres.

Gráfico IV.A1.2

América Latina y el Caribe (33 países): tipo de autoridad que coordina el sistema nacional de protección civil
(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

De acuerdo con el Marco de Sendái y la Agenda 2030, las estrategias integrales de reducción del riesgo deben ir más allá de los sistemas de protección civil e incluir también elementos de naturaleza intersectorial (Naciones Unidas, 2015a y 2015b). En este sentido, las instancias con rango ministerial en las áreas de educación, salud, trabajo y desarrollo social tienen una importancia fundamental para promover una recuperación resiliente, cuyo desarrollo incluya la reducción de las vulnerabilidades sociales.

En América Latina y el Caribe existen numerosos mecanismos para compartir e intercambiar información, conocimientos y experiencias sobre la gestión del riesgo de desastres y un evidente consenso sobre la importancia de los consejos o comités de asesoramiento para responder con mayor eficacia a los desastres naturales. De ahí el interés en analizar el papel de los ministerios o las secretarías de desarrollo social en los mecanismos de coordinación de esfuerzos y colaboración entre las instituciones de los sistemas de protección civil, observando si estos forman parte de los consejos o comités nacionales, sobre la base de los antecedentes disponibles para 33 países de América Latina y el Caribe. En 15 de los países de América Latina analizados se incluye a los ministerios o las secretarías de desarrollo social como miembros relevantes de los sistemas de protección civil (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)). Los países donde esto no ocurre son: Chile, Cuba, Honduras, el Paraguay y el Perú. Mientras en Cuba, Honduras y el Paraguay este ministerio o secretaría no se incorpora a la estrategia de coordinación, en el caso de Chile esa participación es opcional, y se delega a la autoridad regional del sistema la potestad de llamarlo a consulta⁸.

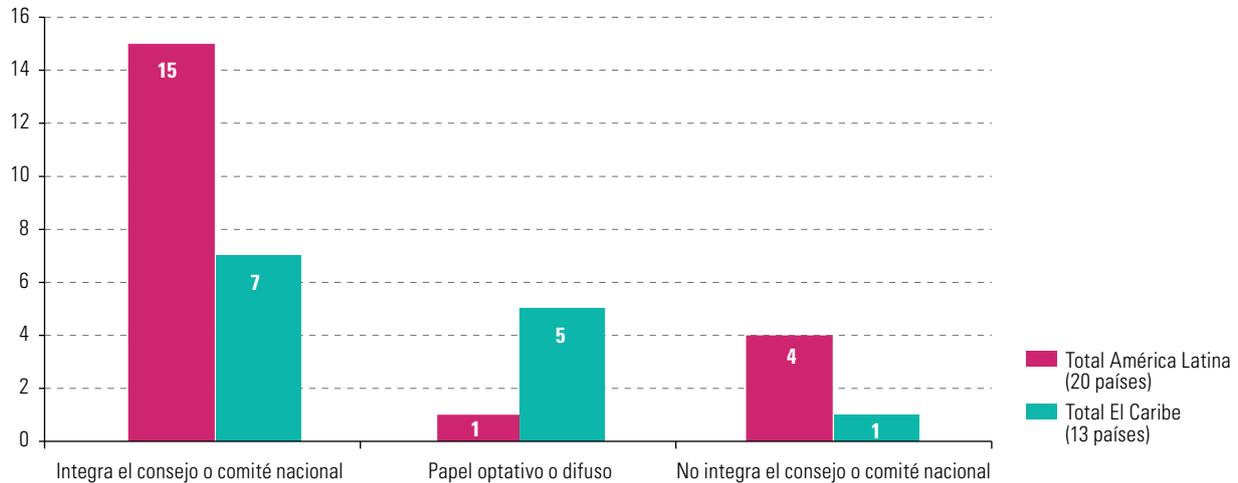
En el caso del Caribe, el panorama es aún más heterogéneo, pues solo en 7 de los 13 países con información disponible se incluye a los ministerios o secretarías a cargo del desarrollo social en los consejos o comités nacionales. En cinco casos, los marcos normativos no proporcionan información concreta acerca de su participación activa (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica y Saint Kitts y Nevis)⁹. Una recomendación importante es, por tanto, no solamente incorporar a los ministerios de desarrollo social o las instancias equivalentes en la institucionalidad a cargo de la gestión de riesgos y desastres, sino también detallar de manera integral las responsabilidades de los distintos actores en las distintas etapas del ciclo de atención a los efectos de los desastres, así como en los procesos de gestión y prevención del riesgo.

⁸ El 27 de julio de 2021 se promulgó en Chile el nuevo Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED). El Ministerio de Desarrollo Social y Familia no es un miembro permanente del Comité Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. La nueva ley solamente considera a la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia como entidad que se ha de convocar al trabajo de los comités regionales para la Gestión del Riesgo de Desastres.

⁹ Debido a la escasa información oficial disponible sobre Suriname, no fue posible confirmar la integración de este ministerio o secretaría en su mecanismo intersectorial.

Gráfico IV.A1.3

América Latina y el Caribe (33 países): papel de los ministerios o las secretarías de desarrollo social en el sistema nacional de protección civil
(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Anexo IV.A2

Los espacios de la cooperación

En América Latina y el Caribe se han desarrollado estrategias y marcos de acción para la prevención, mitigación, atención y recuperación en caso de desastres en distintos espacios de cooperación regional y subregional. De este modo, se establecen protocolos de acción entre sus Estados miembros o partes para disminuir los efectos de estos eventos y avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en áreas con desastres recurrentes y de gran intensidad. Los desastres intensos, como los huracanes, ocasionan graves daños a las economías e incrementan la necesidad de protección social en situaciones de desastre, sobre todo en el Caribe. Las distintas estrategias y acuerdos subregionales en materia de desastres suelen estar alineados con el Marco de Sendái para establecer medidas que disminuyan la vulnerabilidad y exposición de los hogares, con el objetivo de prevenir nuevos riesgos, reducir los riesgos existentes y aumentar la resiliencia futura. Para avanzar en estos objetivos, la región cuenta con iniciativas conjuntas para las distintas subregiones que la componen, entre las que se destacan los siguientes espacios de trabajo:

1. Comunidad del Caribe (CARICOM)

Desde 1991 existe una agencia intergubernamental para la gestión de desastres y la coordinación de respuesta entre los Estados participantes. El Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA) es el responsable de la coordinación de dicha asistencia, por medio del Mecanismo de Respuesta Regional, que consiste en una red integrada por los Estados participantes del CDEMA y organismos nacionales, regionales e internacionales que se ocupan de desastres y realizan tareas de respuesta y alivio en los países afectados por un desastre. La respuesta regional incluye medidas de alivio (CARICOM Disaster Relief Unit (CDRU)), coordinación de emergencia (CARICOM Operational Support Team (COST)), evaluación inicial de necesidades humanitarias (CARICOM Disaster Assessment and Coordination (CDAC) Team), evaluaciones

sectoriales (Rapid Needs Assessment Team (RNAT)) y equipos de búsqueda y rescate (Regional Search and Rescue Team (RSART)) (CDEMA, 2016).

Una experiencia reciente de cooperación en este marco es el trabajo frente a la erupción del volcán La Soufrière en San Vicente y las Granadinas, que inició en diciembre de 2020 con los primeros indicadores de la fase eruptiva. Entre enero y abril de 2021, cuando tuvo lugar la erupción explosiva, las organizaciones regionales, incluidas la Secretaría de CARICOM, el CDEMA y organismos de las Naciones Unidas, se unieron para dar respuesta al país frente a la emergencia. El CDEMA activó su Mecanismo de Respuesta Regional en diciembre de 2020. El trabajo conjunto permitió que el país estuviese preparado para la evacuación en abril de 2021, cuando se produjo la gran erupción (CEPAL, 2021b). La labor conjunta del gobierno, CARICOM, los organismos de las Naciones Unidas, el sector privado y otras naciones y socios del desarrollo permitió un trabajo efectivo que facilitó las tareas de asistencia.

2. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

En la subregión de Centroamérica se ha desarrollado la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) 2018-2030 y creado el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). La ARIPSIP se ha convertido en un marco común sobre protección social e inclusión productiva de la población, mediante estrategias intersectoriales que contribuyen a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Con respecto a la gestión del riesgo de desastres, la ARIPSIP establece la mejora de la infraestructura crítica y los servicios ante el riesgo de desastres, la promoción de servicios financieros para la gestión de desastres y la adaptación al cambio climático de la población pobre (SICA, 2018). Por otra parte, el CEPREDENAC es el órgano especializado en prevención, mitigación, respuesta y reconstrucción en caso de desastres y ha desarrollado una política de gestión integral del riesgo de desastres que se implementa mediante el Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres (PRRD), cuya última versión corresponde al período 2019-2023. Dicho plan tiene los siguientes ejes articuladores: i) reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible; ii) desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad; iii) gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático; iv) gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza; y v) gestión de los desastres y recuperación (CEPREDENAC, 2017).

3. Comunidad Andina

En 2002, la Comunidad Andina (CAN) (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Perú) creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), con miras a reducir el riesgo de desastres y su impacto en la subregión andina. Dicho comité está formado por representantes de las instituciones nacionales de gestión del riesgo de desastres (defensa civil, ministerios de planificación u otros afines) y de los ministerios de relaciones exteriores y prevé la presidencia rotativa. Recientemente, el CAPRADE aprobó la Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres (EAGRD) (CAN, 2017), cuyo objetivo es contribuir a formular estrategias de reducción del riesgo e impacto de desastres para promover el desarrollo sostenible mediante fortalecimiento institucional y el establecimiento de políticas y programas comunes en los países miembros. Asimismo, la estrategia promueve la gobernanza del riesgo de desastres y el establecimiento de alianzas estratégicas para desarrollar una respuesta eficaz ante los desastres y mejorar la labor de reconstrucción.

4. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

En 2009, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) creó la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU), con el objetivo de generar estrategias y acciones para coordinar a las instituciones de los Estados Partes ante situaciones

de riesgo y ayuda humanitaria. La XLIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común estableció una estrategia conjunta de reducción de riesgos de desastres y creó la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres del MERCOSUR (RMAGIR). En dicho ámbito se ha elaborado una estrategia de gestión del riesgo de desastres que busca avanzar hacia una gestión eficiente y sostenida. Además, esta estrategia busca mejorar la institucionalidad de la RMAGIR mediante planes bianuales de actividades y metas con un enfoque en la subregión, especialmente en zonas transfronterizas o unidades de intervención a gran escala. Las prioridades son la gobernanza integral para la gestión del riesgo de desastres, el fortalecimiento de las capacidades de la subregión en todos sus niveles territoriales mediante marcos de cooperación entre los Estados Partes para desarrollar políticas para la reducción de riesgos de desastres, y la mejora de la coordinación de la asistencia humanitaria (MERCOSUR, 2019).

5. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

La CELAC ha propiciado el trabajo para desarrollar la Estrategia Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2018-2030), en el marco del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025, que se implementa mediante grupos de trabajo subregionales sobre amenazas transfronterizas. Los objetivos consisten en reducir los riesgos de desastres en el sector agrícola y la seguridad alimentaria y nutricional y prevenir el surgimiento de nuevos riesgos (CELAC, 2018). En el caso de la CELAC, se destaca que la estrategia se orienta al trabajo en zonas transfronterizas mediante el monitoreo de riesgos y buenas prácticas de resiliencia agrícola en zonas como el Corredor Seco Centroamericano, el Chaco sudamericano, la región andina, el corredor de huracanes en el Caribe o los efectos derivados del fenómeno de El Niño. En síntesis, la propuesta de Estrategia Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2018-2030) corresponde a un esfuerzo de toda la región para reducir los desastres e incrementar la seguridad alimentaria y nutricional, con trabajo en zonas transfronterizas, así como también estrategias nacionales de implementación. Esto supone un trabajo intersectorial, especialmente relacionado con la institucionalidad productiva de alimentos para disminuir el riesgo de desastres e incrementar la resiliencia futura (CELAC, 2018).

En el marco de la XXI Reunión de Cancilleres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, celebrada en julio de 2021 en México, se firmó una declaración para la constitución del fondo CELAC para la respuesta integral a desastres. Posteriormente, en la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, que tuvo lugar en septiembre de 2021, se declaró que la CELAC desarrollaría un trabajo conjunto entre sus Estados miembros para enfrentar y superar la crisis sanitaria, social, económica y ambiental que azotaba el continente como consecuencia de la pandemia de COVID-19, la degradación de la biodiversidad, el cambio climático y los desastres, entre otros factores. En este sentido, la CELAC respaldó la declaración realizada por la Presidencia *pro tempore* de la CELAC (ejercida por el Gobierno de México) junto con la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL para la creación del fondo CELAC para la respuesta integral a desastres¹⁰.

En síntesis, existen diversos acuerdos para promover la reducción del riesgo de desastres en el ámbito de los distintos organismos de cooperación regional. En este sentido, se propone seguir fortaleciendo dichas estrategias en consonancia con el Marco de Sendái y así contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con el fin de la pobreza (Objetivo 1), las ciudades y comunidades sostenibles (Objetivo 11) y las alianzas para lograr los Objetivos (Objetivo 17). Además, se insta a fortalecer la institucionalidad, la cooperación y el intercambio de experiencias en materia de protección social y desastres, para enfrentar el riesgo cada vez mayor de eventos extremos de inicio rápido y lento en la región, que actúan como factores de estrés y obstáculos a la reducción de la pobreza y la resiliencia de los hogares vulnerables. Por ejemplo, en el caso de la subregión del Caribe, la CEPAL ha propuesto crear un Fondo de Resiliencia del Caribe, que permita el alivio de la deuda de las economías del Caribe, la inyección de liquidez a los gobiernos y la atracción de inversiones para financiar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

¹⁰ Véase [en línea] <https://ppt-celac.sre.gob.mx/es/component/phocadownload/category/9-vi-cumbre-mexico?download=26:declaracion-politica-de-la-ciudad-de-mexico>.



CAPÍTULO

V

La protección social y los desastres: repensar un futuro con inclusión, igualdad y sostenibilidad

Introducción

- A. Políticas de protección social y desastres: medidas de respuesta en la perspectiva de una recuperación transformadora con igualdad
- B. Institucionalidad y pactos para ofrecer una protección social resiliente ante los desastres
- C. Reflexiones finales

Bibliografía

Anexo V.A1

Introducción

Como se ha indicado en los capítulos anteriores, la crisis sanitaria, social y económica que disparó la enfermedad por coronavirus (COVID19) ha dejado de manifiesto el papel que desempeñan los sistemas de protección social para resguardar tanto el bienestar de las personas como la estabilidad y la cohesión social de los países. En un contexto de hondas transformaciones, crisis recurrentes y desastres que ocurren con mayor frecuencia, para fortalecer la capacidad de respuesta nacional es necesario actuar de forma decisiva en el ámbito de la protección social, con un enfoque inclusivo y resiliente, y en el marco de una política integral de gestión de desastres. Esto es esencial para las estrategias de desarrollo sostenible de los países.

En este documento se avanza en un aspecto adicional. Los sistemas de protección social son fundamentales para promover la inclusión y garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, son centrales para erigir pactos sociales y fiscales que brinden sostenibilidad a nuestras sociedades y contribuyan a lograr una recuperación transformadora ante los desastres. Desde esta lógica transformadora, y como se plantea en el capítulo IV, es imperativo que los sistemas de protección social se piensen y diseñen de manera articulada con la política de gestión de desastres en su conjunto. Esto se debe hacer sobre todo en lo que respecta al papel que dichos sistemas desempeñan frente a crisis recurrentes, y con la idea de lograr una recuperación transformadora en que se fomente la igualdad y la reactivación económica y productiva en el marco de una economía ambientalmente sostenible. Esto implica reforzar vínculos con las políticas sectoriales y de promoción social, y avanzar hacia la plena consolidación de un Estado de bienestar en que se valore y priorice la sociedad del cuidado y el desarrollo social inclusivo y sostenible en todas sus dimensiones, con la protección social como instrumento central.

En línea con el enfoque expuesto en el capítulo IV, aquí se avanza con propuestas de políticas estrechamente vinculadas con los cuatro ejes de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo y sus líneas de acción. En la primera sección se proponen políticas e instrumentos de protección social que es clave considerar en el contexto de la respuesta de corto plazo para hacer frente a los desastres, junto a propuestas de inversión en infraestructura social que promuevan la recuperación, el trabajo decente y la reactivación económica, para una reactivación con igualdad y sostenibilidad a mediano y largo plazo. En la segunda sección se profundiza en los desafíos institucionales que se deben enfrentar para avanzar hacia sistemas universales, integrales y sostenibles de protección social. También se ahonda en el rol que la cooperación y la integración regionales desempeñan en este sentido. Se concluye con un análisis de los desafíos y las oportunidades que surgen al avanzar en la línea del gran impulso para la sostenibilidad desde la perspectiva de un nuevo pacto social y fiscal.

A. Políticas de protección social y desastres: medidas de respuesta en la perspectiva de una recuperación transformadora con igualdad

La magnitud de las medidas que se han implementado en América Latina y el Caribe para afrontar la pandemia de COVID19 ha mostrado que en la región hay capacidad de respuesta y reacción frente a las emergencias. Dichas medidas han servido para mitigar parte de los impactos, pero han sido insuficientes para enfrentar la totalidad del desafío. Como se muestra en el capítulo II, esto queda de manifiesto al analizar los recursos que se invirtieron en medidas de protección social no contributiva y, en particular, la relevancia que las medidas nuevas tienen como porcentaje del total de medidas aplicadas y, entre ellas, de las transferencias monetarias. Hubo casos en que se optó por ampliar el monto o la cobertura de las medidas que ya existían, lo que da cuenta de la adaptabilidad que esos instrumentos tienen para responder a acontecimientos como los ocurridos. Una parte significativa de las medidas que los gobiernos pusieron en práctica surgió en el transcurso de la pandemia, lo que refleja la capacidad de reacción e innovación, pero también la ausencia de mecanismos previstos en los instrumentos ya existentes para enfrentar eventos cuyas consecuencias desestabilizan el bienestar. También hay que considerar el grado y la extensión que los impactos de la pandemia han tenido, que no solo abarcan

las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, sino también amplios segmentos de la población, sobre todo de clase media, que en su mayoría están excluidos de los sistemas de protección social.

En este contexto, y sobre la base de la experiencia acumulada en esta crisis y en las anteriores, a continuación se ofrecen propuestas para hacer frente a los desastres recurrentes que ha enfrentado la región. Dichas propuestas están armonizadas con las líneas de acción que se contemplan en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo y podrían configurar un conjunto de instrumentos que se deberían considerar como parte de las estrategias de protección e inclusión social destinadas a promover una recuperación transformadora. A la hora de identificar estos instrumentos cabe considerar al menos tres criterios. En primer lugar, se debe observar si los instrumentos están alineados con los hitos clave que se describen en las etapas que abarca la prevención del riesgo, la preparación y la mitigación de la vulnerabilidad antes de los desastres (*ex ante*), la respuesta y la contención del daño durante ellos, y el fomento de la resiliencia y la recuperación (*ex post*). En segundo lugar, hay que considerar la naturaleza de los desastres que se describe en el capítulo IV, sobre todo la velocidad con que estos se desencadenan, su periodicidad y su alcance, para discernir cuestiones relativas a la cantidad de recursos que hay que emplear y quién tiene la responsabilidad de ejecutarlos en los diversos niveles (nacional, subnacional y local). En tercer lugar, se deben tener en cuenta los impactos diferenciados de los desastres y la mayor incidencia que estos tienen en las poblaciones más vulnerables.

1. La protección del ingreso

Ante el desafío de apoyar a los hogares a fin de que cuenten con recursos suficientes para ejercer sus derechos sociales y de que puedan afrontar el costo de los bienes y servicios necesarios para alcanzar un nivel de bienestar por lo menos básico en una situación de desastre, a continuación se describen tres instrumentos relacionados con la protección del ingreso de los hogares. Los instrumentos están directamente vinculados con las líneas de acción 1.3 y 1.7 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, que se refieren, respectivamente, a “avanzar en la consolidación de la garantía de un nivel de ingresos básico para todas las personas, priorizando a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza” y a “definir un conjunto de instrumentos adecuados a las necesidades de protección social que enfrenta la población que, habiendo salido de la pobreza, se encuentra en situación de vulnerabilidad socioeconómica y está altamente expuesta a retornar a la pobreza, garantizando la protección de sus ingresos” (CEPAL, 2020a).

a) Un ingreso básico de emergencia como política estable frente a los desastres en la región

Mantener los ingresos de los hogares es un elemento central de las estrategias de protección social frente a los desastres. La experiencia que ha habido en los países de la región y que se describe en el capítulo II así lo demuestra. Como ha indicado el Secretario General de las Naciones Unidas, entre las medidas destinadas a enfrentar el desastre de la pandemia en América Latina y el Caribe es posible considerar “la exploración de mecanismos para proporcionar a todas las personas que viven en la pobreza ingresos básicos de emergencia. Esto puede incluir la posibilidad de proveer el equivalente al umbral nacional de pobreza” (Naciones Unidas, 2020).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado la posibilidad de considerar una duración anual para las transferencias monetarias temporales orientadas a satisfacer las necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares durante el desastre sanitario (CEPAL, 2021a, 2020g). Si durante 12 meses se hiciera una transferencia equivalente a la línea de pobreza dirigida a todas las personas que en 2020 se encontraban en situación de pobreza, ello supondría un gasto público adicional del 4,8% del PIB de 2019, porcentaje superior al que ese último año se invirtió en transferencias condicionadas y pensiones sociales (0,7% del PIB) y en programas de emergencia (aproximadamente un 1,5% del PIB). Si se hiciera una transferencia equivalente a la línea de pobreza extrema, el costo adicional alcanzaría un 1,1% del PIB (CEPAL, 2021a). Un ingreso básico de emergencia de esta naturaleza proporcionaría, por lo menos a esta población, un nivel de ingresos que le permitiría satisfacer las necesidades básicas, y al mismo tiempo contribuiría a cumplir las medidas sanitarias que es necesario aplicar para resguardar la salud de las personas (CEPAL/OPS, 2020).

En numerosos países ya hay mecanismos destinados a activar transferencias monetarias cuando surge una emergencia. Esas transferencias han sido el instrumento utilizado con mayor frecuencia en la respuesta de los países frente a los desastres (Martínez y Murrugarra, 2018; Beazley, Solórzano y Sossouvi, 2016). Existen datos que indican que dichas transferencias se han implementado sobre la base de programas preexistentes y que pueden articularse con transferencias en especie (FAO/CEPAL, 2020) y con otros programas y políticas sectoriales. Además, según su finalidad, se pueden poner en práctica durante un desastre o inmediatamente después de él para que los hogares sean capaces de afrontar el costo de adquirir productos básicos, o se pueden aplicar en la fase de recuperación para estabilizar o activar el consumo, reconstruir viviendas, reactivar tierras de cultivo, brindar continuidad a pequeños emprendimientos o evitar que en los hogares se apliquen estrategias que puedan comprometer su bienestar y el de sus miembros, como la venta de activos materiales o la deserción escolar (Martínez y Murrugarra, 2018).

Está demostrado que intervenir con rapidez mediante programas de protección social existentes puede ser efectivo para prevenir una emergencia humanitaria y reducir los costos (Hallegatte y otros, 2017; Del Ninno, Coll-Black y Fallavier, 2016). Asimismo, las transferencias monetarias desempeñan un papel importante en la activación de la economía local, porque dinamizan el consumo, incrementan la inversión de los hogares en ámbitos vinculados a la nutrición, la educación y la salud, y reducen la necesidad de que en ellos se hagan ajustes, como retirar a los niños de la escuela o reducir el consumo alimentario (Development Pathways, 2021).

Así, diseñar transferencias de emergencia ante los desastres es una medida de respuesta importante en materia de protección social (Robles y Rossel, 2021). Para poder brindar una respuesta oportuna es necesario incorporar estas transferencias en los sistemas de información social y en los registros sociales preexistentes, que deben estar en permanente actualización y expansión, así como promover las adecuaciones institucionales necesarias en lo que atañe a la normativa, la planificación y el presupuesto. Las transferencias monetarias de emergencia se pueden vincular con las que ya existen o se pueden contemplar como una opción ad hoc que se puede activar ante una crisis como la actual. Al diseñarlas es posible vincularlas con dimensiones clave, como el bienestar de niños, niñas y adolescentes, y la continuidad de sus estudios y controles de salud, o bien con programas de corte promocional, como se explicará más adelante.

b) Una garantía de ingreso permanente en el marco de un piso universal de protección social

En la línea de acción 1.3 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se pone de relieve la necesidad de avanzar para garantizar a todas las personas un ingreso básico, evaluando la incorporación gradual y progresiva de instrumentos como una transferencia universal para la infancia y un ingreso básico de ciudadanía (CEPAL, 2020a). Dicha línea de acción es congruente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, en especial con la meta 1.3 en que se llama a implementar sistemas y medidas de protección social para todos, y con la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en que se definen garantías de seguridad social. Asimismo, en el marco de un nuevo modelo de desarrollo en la recuperación, el Secretario General de las Naciones Unidas ha indicado que en los países se debe considerar la posibilidad de avanzar hacia un ingreso básico universal permanente e incondicional para satisfacer las necesidades básicas, ingreso que podría implementarse a lo largo del tiempo, según la situación de los países. En atención a la incidencia creciente de la pobreza en niños, niñas y adolescentes, se podría contemplar una prestación universal por cada uno de ellos como un paso en dirección a ese objetivo (Naciones Unidas, 2020a, pág. 20).

La discusión sobre un ingreso básico universal se ha intensificado en el contexto de la pandemia y de la pauperización progresiva de amplios estratos de la población. Dicho ingreso supone entregar una transferencia monetaria universal de forma regular o periódica (CEPAL, 2018a). A diferencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas y de emergencia, se trata de una prestación incondicional dirigida a todas las personas que habitan un territorio, por lo que se constituye como una garantía de ciudadanía. Así, en el marco de la conceptualización del Estado de bienestar, la CEPAL ha propuesto que se implemente este ingreso de forma gradual, progresiva y a largo plazo (CEPAL, 2018a y 2020b).

La relevancia del ingreso básico universal crece en un contexto marcado por múltiples transformaciones estructurales (demográficas, laborales, tecnológicas y productivas), y se ha tornado perentoria ante la ocurrencia cada vez más frecuente de desastres y crisis como la que se vive en la actualidad. Estos dejan a grupos importantes de la población expuestos a la vulneración de sus derechos y a la pérdida de activos claves para su bienestar y desarrollo.

Cuando se trata de niños, niñas y adolescentes, las pérdidas tienen que ver con el impacto en el desarrollo infantil temprano, el acceso a la educación y a la alimentación adecuada, el trabajo infantil, la salud mental, la exposición a la violencia y otros efectos que constriñen el ejercicio de los derechos en el presente y en el futuro (CEPAL/OIT, 2020; CEPAL/UNESCO, 2020; CEPAL/UNICEF, 2020; CEPAL/UNICEF/ORESG-VCN, 2020). A modo de referencia, la CEPAL ha estimado que, a consecuencia de la pandemia en curso y sin incluir el efecto de las transferencias monetarias de emergencia, un 51,3% de la población de niños, niñas y adolescentes se encontraría en situación de pobreza (CEPAL/UNICEF, 2020). Si hubiera habido una transferencia monetaria permanente y segura antes de la pandemia, se habría evitado que millones de niños, niñas y adolescentes se vieran expuestos a la insatisfacción de sus necesidades básicas y a la conculcación de sus derechos.

Introducir un ingreso básico universal como parte de una estrategia articulada de prevención y recuperación frente a los desastres lleva, en primer lugar, a que aumente la capacidad de negociación de la fuerza laboral para insertarse en ocupaciones de mayor calidad que ofrecen mejores condiciones (CEPAL, 2018a). Esto es particularmente relevante en un contexto de transformaciones tecnológicas y cambios en el mundo del trabajo que ocurren a gran velocidad (Gentilini y otros, 2020; Lo Vuolo, 2016; Zúñiga Fajuri, 2018), sobre todo ante las estrategias de reconversión productiva debidas al creciente riesgo económico que hay en determinados rubros (por ejemplo, en las industrias contaminantes o en las que se hace un uso intensivo de recursos naturales en zonas muy afectadas por la desertificación), o cuando las medidas de respuesta o recuperación que se adoptan ante una merma significativa de la cantidad de puestos laborales aumentan el número de ocupaciones informales o de baja calidad.

Los datos empíricos acumulados muestran que las transferencias monetarias no desincentivan la inclusión laboral, sino que, en cambio, permiten asegurar un mínimo de supervivencia y producen efectos virtuosos en el proceso de inserción laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Hay experiencias en las que se ha observado que dichas transferencias incidieron en la creación de empleo o promovieron la inserción de las personas en empleos de mejor calidad, sin que se constatará un aumento de la desocupación (Kangas, 2019; Gentilini y otros, 2020; Loft y otros, 2020). También se ha señalado que las transferencias generaron ingresos, inversiones productivas y microemprendimientos (Standing, 2017). Asimismo, el ingreso básico universal podría fortalecer las economías locales, como ocurrió en Maricá (Brasil), al aumentar la demanda de bienes y servicios en los comercios locales (Development Pathways, 2021).

A lo anterior se suma el aporte de estos instrumentos a la autonomía económica de las mujeres (CEPAL, 2018a), elemento fundamental cuando ocurren desastres, por el estrecho vínculo que estos tienen con el aumento de la violencia de género y de las restricciones a la participación laboral femenina, como ha quedado demostrado en la pandemia actual. Así, el ingreso básico universal podría valorizar económicamente el trabajo de cuidados no remunerado, al contribuir a la autonomía y libertad de las mujeres, que podrían tomar decisiones sin perder su ingreso de subsistencia (Zúñiga Fajuri, 2018). Esto permitiría avanzar hacia una sociedad del cuidado, tal como se desarrolla en la sección A.4 de este capítulo.

Cabe destacar que no existe una única forma de diseñar las prestaciones que tienen por objeto garantizar el ingreso (Robles y Rossel, 2021). En efecto, hay diversos arreglos que se pueden disponer para lograr una implementación incremental en que se consideren las capacidades fiscales e institucionales de cada país y sus propios consensos. Como ya se indicó, se podría considerar la opción de dar prioridad a niños, niñas y adolescentes (CEPAL/UNICEF, 2020; Naciones Unidas, 2020a), sobre todo por los graves efectos que la pandemia ha tenido en su bienestar y trayectorias de desarrollo. En 2019, el costo de otorgar una prestación equivalente a una línea de pobreza o a una línea de pobreza extrema a todos los niños, niñas y adolescentes en 18 países de América Latina representaba un 5,5% y un 2,6% del PIB, respectivamente (CEPAL, 2021a). Otros grupos de la población que se podrían priorizar son los estratos de menores ingresos, las personas jóvenes,

que necesitan seguridad económica para emprender sus proyectos y alcanzar autonomía (CEPAL, 2018a), o las personas mayores. Respecto de estas últimas, los sistemas de pensiones no contributivas se han expandido ante la insuficiencia y escasa cobertura de los sistemas contributivos (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Arenas de Mesa, 2019; CEPAL, 2018b). En 2019, el costo de otorgar una prestación equivalente a una línea de pobreza o a una línea de pobreza extrema a todas las personas de 65 años y más en 18 países de América Latina equivalía a un 1,7% y a un 0,8% del PIB, respectivamente (CEPAL, 2021a).

En las propuestas de otorgar un ingreso básico universal se contempla una transferencia monetaria directa, pero también cabe considerar exenciones tributarias, como se ha propuesto en relación con la infancia (ODI/UNICEF, 2020). Asimismo, hay experiencias de países en que se plantea una garantía de ingreso mínimo, en cuya implementación es clave contar con sólidos mecanismos institucionales para determinar los montos de la prestación¹. Cabe destacar que conceder una garantía de ingresos por cualquiera de las vías señaladas supone también hacer un análisis integrado de las distintas transferencias que se otorgan en los sistemas nacionales de protección social (Robles y Rossel, 2021). Es importante articular prestaciones de diversa naturaleza y propósito, por ejemplo, un ingreso básico universal, una transferencia monetaria frente a los desastres, instrumentos orientados a cubrir necesidades específicas, como las de cuidado, o instrumentos en que se establece una contraprestación o condicionalidad.

2. Protección de la seguridad alimentaria y nutricional

Los programas de protección social, entre ellos los que consisten en transferencias de efectivo y de alimentos, se han utilizado en el pasado para atender emergencias y se utilizan en la actualidad para satisfacer las necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas por la pandemia de COVID19. Hoy se cuenta con datos rigurosos sobre la efectividad de estos programas para proteger la seguridad alimentaria, los activos y el capital humano, incluso en situaciones de crisis. Cuando se combinan con programas de alimentación complementaria, estos instrumentos pueden incidir de forma positiva en la salud de la población, incluso en la de los recién nacidos, al proporcionar una mejor nutrición (Gilligan, 2020). Según Hidrobo y otros (2018), los programas de protección social promedio aumentan el gasto en alimentos o el consumo de estos un 13%, y la adquisición de calorías un 7%². En América Latina, donde las transferencias suelen utilizarse para proteger y mejorar la calidad de la dieta, aumenta sobre todo la adquisición de calorías de origen animal.

Como mencionan la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la CEPAL, las canastas o transferencias de alimentos son una forma rápida de responder ante un choque, pero constituyen medidas complementarias (FAO/CEPAL, 2020). Para mantener una ingesta nutricional adecuada debe asegurarse la calidad de la alimentación y la cantidad de alimentos que se consumen. En la medida en que la crisis se prolongue y las familias no tengan ingresos, se corre el riesgo de que compren alimentos más baratos de baja calidad nutricional, por lo que es clave considerar la posibilidad de que en la canasta se proporcionen alimentos frescos y de buena calidad. Esto cobra aún más importancia si se tiene en cuenta que en “los 12 meses anteriores a marzo de 2021, el incremento del índice de precios al consumidor (IPC) de alimentos equivalió a 1,5 veces el aumento del IPC general” (CEPAL, 2021e, pág. 19).

Ante la pandemia de COVID19, la CEPAL y la FAO han propuesto un bono contra el hambre que complementa el ingreso básico de emergencia propuesto por la CEPAL. Se propone entregar un bono equivalente al 70% de una línea regional de pobreza extrema a toda la población que se encuentre en situación de pobreza extrema: esto corresponde a 83,4 millones de personas (13,5% de la población) y tendría un costo estimado de 23.500 millones de dólares (0,45% del PIB) (CEPAL/FAO, 2020). Otra opción sería entregar una canasta de alimentos que tuviera un valor equivalente, alternativa por la que se podría optar según cada caso particular.

¹ Un ejemplo de estas garantías es el ingreso mínimo vital de España. Uno de los requisitos para solicitar este ingreso es estar inscrito como demandante de empleo. Véase [en línea] <https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>.

² Los programas de protección social que se analizan en Hidrobo y otros (2018) son transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas) y transferencias de alimentos.

La pandemia ha vuelto urgente la necesidad de reevaluar la manera en que se gestiona este tipo de servicios y adoptar un enfoque descentralizado que permita adecuar los programas a las localidades y aprovechar los productos de los pequeños agricultores o los huertos comunitarios. La CEPAL y la FAO recomiendan expandir los programas de apoyo a la producción de autoconsumo e implementar compras públicas en que se favorezca a los productores familiares locales a fin de dinamizar la agricultura local (CEPAL/FAO, 2020). Muchos de los problemas de inseguridad alimentaria se presentan en hogares en que se practica la agricultura familiar de subsistencia, donde la pandemia ha restringido los ingresos de otras fuentes. Ante ello, el autoconsumo resulta más económico que entregar alimentos, por lo que una medida de protección social recomendada es apoyar la producción de alimentos en huertos privados o comunitarios.

La decisión de implementar programas de transferencias monetarias o en especie o utilizar mecanismos destinados a reactivar la agricultura dependerá también de la naturaleza del desastre que se enfrente. Las primeras pueden ser la única opción viable ante fenómenos de inicio rápido, pero los segundos pueden insertarse en un contexto de recuperación o en el caso de fenómenos de inicio lento o de naturaleza cíclica, en cuyo caso es necesario brindar respuestas adaptativas de largo aliento.

Debido a la pandemia y al cierre de los establecimientos educacionales, en muchos programas de alimentación escolar se buscaron alternativas para entregar los alimentos y en otros se canceló la entrega (Fang, Kennedy y Resnick, 2020). La duración de la crisis hace necesario reevaluar el modo en que estos programas funcionan en situaciones de emergencia y buscar alternativas para que los alimentos se puedan seguir entregando inmediatamente después de ocurrido el desastre. Una alternativa para responder con rapidez a la urgencia es determinar el monto que representan los alimentos entregados y transformarlo en una transferencia monetaria o en un cupón que permita retirar los alimentos en un centro de acopio.

Para favorecer una recuperación transformadora y sostenible, en los sistemas de protección social sensibles a la seguridad alimentaria y nutricional se deben incorporar otros aspectos, como la educación nutricional, a fin de brindar información y transmitir mensajes destinados a modificar el comportamiento, y de promover alimentos nutritivos y dietas saludables. También se pueden proporcionar beneficios directos, como comidas escolares saludables o vales que se puedan cambiar por alimentos nutritivos (IFPRI, 2021). Hoy en día en la región se enfrenta la doble carga de la malnutrición, con problemas de exceso y déficit que existen de forma simultánea. La situación de vulnerabilidad también conlleva problemas de exceso y, por tanto, se pueden incrementar no solo los índices de desnutrición, sino también los de sobrepeso y obesidad. En el marco de la pandemia de COVID19 cabe citar, por ejemplo, el caso de Chile, país en que la desnutrición estaba erradicada y donde entre 2019 y 2020 se observó un incremento de esta en la población preescolar (un 1,7% en prekínder y un 1,3% en kínder), sumado a un aumento de la obesidad en los escolares de hasta noveno grado (de un 23,5% a un 25,4%) (JUNAEB, 2020).

Como señala el Programa Mundial de Alimentos (PMA), los resultados nutricionales pueden ampliarse ejecutando acciones específicas adaptadas a las necesidades de la población que está en una situación de mayor inseguridad alimentaria conforme al enfoque del ciclo de vida (PMA, 2019). Entre las acciones que se pueden llevar a cabo se encuentran la entrega de suplementos de micronutrientes y de alimentos fortificados a niños, niñas y adolescentes, a mujeres embarazadas y a personas mayores.

Desde la perspectiva económica, las acciones anteriores deben complementarse con medidas que aseguren el acceso a alimentos de buena calidad nutricional y que estén relacionadas con el control o la fijación de precios, la reducción de impuestos y los subsidios a la oferta, por ejemplo, a la cadena productiva. Con ese fin, en CEPAL/FAO (2020) se propone otorgar apoyo financiero (crédito y subsidios productivos) a las empresas agropecuarias, apoyo que debe estar orientado principalmente a la agricultura familiar, y ajustar los protocolos de sanidad y salud en la producción, el transporte, y los mercados mayoristas y minoristas, entre otras medidas.

Como se menciona más adelante, el rol de la economía social y solidaria y de la sociedad civil es central para garantizar la alimentación de muchas familias. Las condiciones económicas, políticas y sociales determinan la aparición de ollas comunes y explican por qué estas perduran y proliferan, y en eso destaca la exclusión que afecta a ciertos sectores de la población, así como la pobreza y la vulnerabilidad (Hardy, 2020). Durante

la pandemia, las ollas comunes han reaparecido en la región como una forma comunitaria de dar respuesta a las necesidades alimentarias ante la pérdida de ingresos de muchas familias y las dificultades para acceder a beneficios públicos. Hay casos como los del Perú y Chile en que los Gobiernos han colaborado con la sociedad civil y han apoyado la entrega de alimentos a ollas comunes o a comedores populares (Ministerio de Cultura, 2021; Gobierno de Chile, 2021).

Por último, la doble carga de la malnutrición mencionada anteriormente es una pandemia que comenzó mucho antes de que el COVID19 llegara a la región y que supone grandes costos para las personas que la sufren y para el conjunto de la economía. Los estudios sobre el costo de la doble carga de la malnutrición han mostrado que este llega a representar entre un 0,2% y un 16,8% del PIB de los países analizados (Fernández y otros, 2017). Por consiguiente, un área sinérgica que se debe fortalecer con miras a una recuperación transformadora es la articulación entre el sistema de protección social y los sistemas alimentarios, dado el estrecho vínculo que hay entre ellos en cuanto a los objetivos y la población destinataria. La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, que tuvo lugar en septiembre de 2021 y cuyas vías de acción se refieren justamente a estos ámbitos de política, es un espacio propicio para fortalecer estas dinámicas de articulación a nivel de cada país y de la región en su conjunto³.

3. Acceso garantizado a la vivienda y a los servicios básicos

Para garantizar que las personas puedan ejercer el derecho a una vivienda adecuada que cuente con servicios básicos seguros para todos, es fundamental que las políticas de protección social, de ordenamiento territorial y de vivienda se apliquen de forma conjunta (ACNUDH/ONU-Hábitat, 2010). Como se ha destacado en el capítulo IV, para afrontar la vulnerabilidad ante los desastres con una mirada preventiva es esencial contar con entornos seguros.

Además de las limitaciones económicas que hacen difícil solventar los servicios, los problemas de habitabilidad han sido evidentes en esta crisis y han desvelado las limitaciones relacionadas con la cobertura y la calidad de las viviendas, la vulnerabilidad del emplazamiento, el hacinamiento y la falta de acceso a los servicios. Para avanzar hacia la protección social integral, estos elementos deben ocupar un espacio central en el diseño de las políticas y se debe adoptar una mirada de mediano y largo plazo, sobre todo para mitigar los riesgos antes de que ocurran los desastres (*ex ante*), proteger los derechos durante el transcurso de estos y responder de manera sostenible luego de que han pasado (*ex post*). En este marco se incluyen algunos elementos que se deben tener presentes a la luz de lo que se indica en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, en cuya línea de acción 2.19 se propone promover “el acceso a políticas y programas de vivienda, trabajando al mismo tiempo para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que viven en asentamientos informales y vivienda inadecuada”, y en cuya línea de acción 2.15, que se refiere a los servicios básicos, se plantea reducir “las brechas de inclusión territorial a través de la ejecución de políticas dirigidas a mejorar el acceso a servicios e infraestructura básica, incluido el acceso a Internet” (CEPAL, 2020a).

a) Vivienda y entorno seguro

Como se destaca en el capítulo I, la población de América Latina y el Caribe vive principalmente en áreas urbanas: se estima que un quinto de los habitantes de la región reside en asentamientos informales y que esa proporción crecerá en los años venideros, lo que incrementará la vulnerabilidad (Bárcena, 2021). Asimismo,

³ En este sentido destacan en particular las vías de acción 4 y 5. En la primera se trabajará para contribuir a eliminar la pobreza por los siguientes medios: la promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos los agentes de la cadena de valor de los alimentos; la reducción de los riesgos para los más pobres del mundo; el fomento del emprendimiento, y la lucha contra las desigualdades en el acceso a los recursos y la distribución del valor. Además, se procurará mejorar la resiliencia mediante la protección social y se tratará de garantizar que los sistemas alimentarios no dejen a nadie atrás. La vía de acción 5, por su parte, se refiere a crear resiliencia ante las vulnerabilidades, las conmociones y las tensiones, y en ella se propone lo siguiente: garantizar el funcionamiento ininterrumpido de los sistemas alimentarios sostenibles en áreas propensas a conflictos o desastres naturales; promover la acción mundial para proteger el suministro de alimentos de los efectos de las pandemias; empoderar a todas las personas que participen en un sistema alimentario a fin de que se preparen para la inestabilidad, y que puedan resistirla y recuperarse de ella, y ayudar a las personas de todo el mundo a participar en sistemas alimentarios que, a pesar de las conmociones y los factores de perturbación, proporcionen seguridad alimentaria, nutrición y medios de vida equitativos para todos (Naciones Unidas, 2021).

en 2019 más del 55% de los hogares urbanos pobres se encontraban en situación de hacinamiento, lo que ha potenciado el contagio y el impacto de la pandemia, y ha dificultado el cumplimiento y la efectividad de las medidas sanitarias de confinamiento y distanciamiento físico.

La crisis provocada por la pandemia de COVID19 ha dejado al desnudo problemas relacionados con el derecho a la vivienda en ciudades segregadas y desiguales, con un mercado inmobiliario excluyente y un mercado informal que ofrece condiciones habitacionales precarias, caracterizadas por la informalidad, el hacinamiento, las instalaciones sanitarias y eléctricas inseguras, y los precios elevados (CEPAL, 2021g). En Chile, por ejemplo, la organización TECHO-Chile y Fundación Vivienda (2021) estiman que la cantidad de familias que viven en campamentos subió de 47.000 en 2019 a 81.143 en 2020: en esas familias hay 57.000 niños, niñas y adolescentes menores de 14 años. A su vez, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) expresó su preocupación por los efectos que las medidas preventivas y el desempleo tendrán sobre la pérdida de la vivienda, pues en algunos Estados se han observado prácticas como el desalojo debido al atraso en el pago de los alquileres e hipotecas, y el desalojo forzoso de asentamientos informales (ACNUDH/ONU-Hábitat, 2020).

En la región hay diversas estrategias de política pública destinadas a expandir la oferta de vivienda segura y facilitar el acceso a ella: entre dichas estrategias se encuentran, por ejemplo, la construcción de viviendas sociales por parte del Estado o el apoyo a la demanda mediante subsidios, bonos, créditos blandos y otros instrumentos. En este ámbito también se incluyen los programas de regularización de la propiedad de la vivienda, la habilitación de servicios y la urbanización (Jordán, Riffo y Prado, 2017). Sin embargo, resulta importante planificar la relocalización de los hogares que están situados en territorios donde es muy probable que ocurran desastres. Para ello se deben contemplar los beneficios del reasentamiento preventivo en lo que atañe a la gestión prospectiva del riesgo, al análisis de los costos en función de los gastos en que se podría incurrir si fuera necesario brindar una respuesta y llevar a cabo una reconstrucción, así como también en cuanto a la posibilidad de evitar la pérdida de vidas humanas (Correa, 2011). Resulta necesario poner en práctica un proceso de consulta y planificación que implica llevar a cabo un trabajo comunitario, hallar un sitio apto para establecer un asentamiento, diseñar el sistema de tenencias, y establecer medidas que permitan monitorear y evaluar la relocalización planificada de forma adecuada; todo eso forma parte de una caja de herramientas diseñada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que consta de cinco elementos transversales y cinco etapas en que se decide, planifica y ejecuta la relocalización (ACNUR/Universidad de Georgetown/OIM, 2017).

Cuando ocurre un desastre y este afecta a las viviendas, o los habitantes de estas no tienen o pierden la capacidad económica para conservarla o cubrir los gastos de reparación, la protección social desempeña un papel prioritario, tanto en la respuesta inmediata ante la emergencia como en la estrategia de mediano y largo plazo. Dicha protección se brinda ofreciendo albergue y apoyo financiero, o conectando a la población con la política pública de vivienda y ordenamiento territorial. Toda solución ha de darse en el marco de una respuesta integral que esté conectada con el aseguramiento de los servicios básicos, cuyos instrumentos se detallan a continuación.

b) Agua, saneamiento y electricidad

El acceso a los servicios básicos (agua potable, saneamiento y energía eléctrica) es un derecho esencial que debe garantizarse a toda la población, en particular a los hogares que se han visto afectados por un desastre. Esto supone garantizar el acceso aunque haya restricciones debido a los daños provocados a la infraestructura proveedora de servicios o debido a interrupciones temporales de ingresos que impidan solventar la cuenta de dichos servicios básicos. Este último aspecto se ha puesto de manifiesto durante la crisis provocada por la pandemia de COVID19. Sin embargo, se estima que en la región hay 166 millones de personas que no tienen acceso a agua potable segura, 443 millones que no cuentan con saneamiento gestionado de manera segura, 19 millones que no tienen acceso a la electricidad y 77 millones que no acceden a combustible ni a tecnologías limpias para cocinar (CEPAL, 2021e).

Es habitual que a los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad se les otorguen subsidios relacionados con el consumo de servicios, o bien que haya subsidios cruzados que benefician a los residentes de barrios de bajos ingresos (Arias, Rud y Ruzzier, 2019). No obstante, en los períodos en que se deben atender emergencias debidas a la ocurrencia de desastres, cabe a la protección social asistir para garantizar de manera oportuna el acceso al servicio, así como su continuidad y calidad; esto se lleva a cabo aplicando medidas de suministro en situaciones de emergencia, por ejemplo, mediante la distribución de agua potable en camiones cisternas, y brindando apoyo económico a los hogares, por ejemplo, suspendiendo el reajuste de las tarifas de los servicios, aplazando los cortes y los pagos en el caso de los hogares con deuda, reduciendo las tarifas y otorgando exoneraciones temporales de pago (Mariezcurrera y otros, 2020; Yépez-García y otros, 2020). De este modo, además del apoyo permanente resulta imprescindible disponer de mecanismos complementarios que se activen en caso de emergencia, teniendo en cuenta que el evento extremo puede haber tenido un impacto negativo en la producción y distribución del servicio.

En situaciones como la pandemia de COVID19, que ha llevado a que proliferaran los asentamientos irregulares, se hace aún más urgente aplicar políticas complementarias que brinden garantía de acceso, y de formular programas de regularización del suministro en coordinación con políticas de vivienda y ordenamiento territorial para responder ante la situación inmediata y disminuir la vulnerabilidad ante fenómenos futuros.

Para que la implementación de las intervenciones se realice de forma oportuna, es imprescindible la articulación vertical entre los gobiernos centrales, subnacionales y locales. Asimismo, cabe destacar el potencial que hay en las empresas proveedoras de servicios: sus sistemas de información y vinculación con el territorio las convierte en aliadas importantes a la hora de gestionar los sistemas de protección social, tanto en situaciones habituales como en situaciones de desastre.

c) Una canasta básica digital para garantizar una conectividad efectiva

La pandemia aceleró el proceso de transformación digital que ya estaba ocurriendo en la región, lo que amplió las oportunidades de emplear plataformas digitales para poner en práctica el teletrabajo, la teleeducación, la telemedicina, el gobierno digital y el comercio, entre otras actividades remotas. Así, estas tecnologías se han convertido en una alternativa clave para aportar a la resiliencia de las personas durante la crisis. Sin embargo, este período también mostró de manera clara las brechas que aún persisten en el acceso a la tecnología digital y los desafíos que se deben enfrentar para avanzar en su uso y convertirla en una verdadera herramienta de desarrollo sostenible que facilite la inclusión laboral y social. Un ejemplo claro del impacto de estas brechas se da en la educación, donde una gran cantidad de estudiantes ha tenido acceso limitado a la educación a distancia, y ello ha aumentado la deserción y el rezago. La limitación ha tenido distintas causas, como la falta de equipos, la mala calidad de la señal, las malas condiciones educativas en el hogar, y el escaso desarrollo de las habilidades propias y de las familias.

Así como en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se destaca la relevancia de avanzar para reducir las brechas digitales como instrumento de inclusión, en la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC 2022) aprobada en la Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe hay una línea de acción que se refiere a la inclusión, las competencias y las habilidades digitales (CEPAL, 2020f). La CEPAL, consciente de estos desafíos, ha elaborado distintas propuestas para avanzar hacia una sociedad digital inclusiva y garantizar el acceso universal a las tecnologías digitales. El costo anual de una canasta básica digital destinada a cubrir las brechas existentes que contenga planes de banda ancha fija o móvil, un computador portátil, un teléfono inteligente y una tableta para los hogares no conectados representaría un 1,8% del PIB de los países donde se hizo la estimación: el valor mensual va del 0,32% del PIB en Chile al 7,29% del PIB en el Estado Plurinacional de Bolivia⁴. Para implementar esta canasta digital se propone otorgar a los hogares de menores ingresos un subsidio a la demanda. Otra propuesta es reducir los impuestos a las importaciones y las ventas de los dispositivos definidos, así como también fomentar las alianzas para que en la región se produzcan dispositivos a un precio menor (CEPAL, 2020c, 2020h y 2021f).

⁴ La estimación se hizo en el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, el Perú, el Paraguay, el Ecuador, Colombia, México, el Uruguay, el Brasil, Costa Rica y Chile.

El éxito de estas medidas dependerá, entre otros factores, de que el sector público y el privado se coordinen para garantizar la conectividad en todos los territorios, y de que se fortalezcan las habilidades destinadas a promover una ciudadanía digital, considerando las brechas diferenciales que hay por sexo, edad, territorio, etnia, raza, género e ingreso (CEPAL, 2020c y 2021f).

4. El sistema de cuidados para hacer frente a los desastres

La crisis ocasionada por la pandemia de COVID19 ha resaltado como nunca antes “la estrecha interdependencia entre los procesos económicos orientados al mercado y los procesos de reproducción social” (Bidegain, Scuro y Vaca-Trigo, 2020, pág. 235). Como consecuencia directa de las restricciones que se impusieron a la movilidad de las personas, se cerraron escuelas (CEPAL, 2021a) y centros de cuidado infantil (López Bóo, Behrman y Vazquez, 2020), cayó el empleo en el servicio doméstico (CEPAL/OIT, 2021), y se ha afectó el acceso a los servicios de cuidado de las personas mayores y de las personas con discapacidad en situación de dependencia, por ejemplo, a los centros de atención diurnos, a las políticas de apoyo al cuidado (Dawson y otros, 2020; CEPAL, 2020b) y a los arreglos informales destinados a ese fin (ONU-Mujeres/CEPAL, 2020). Ello ha incrementado de forma significativa la demanda de cuidado no remunerado dentro del hogar, lo que ha profundizado la persistente desigualdad entre los hombres y las mujeres en cuanto a la distribución del trabajo remunerado y no remunerado: se estima que la participación laboral femenina ha retrocedido 18 años (CEPAL, 2021b y 2021e) y la situación de las trabajadoras domésticas se ha precarizado (CEPAL, 2021b; CEPAL/OIT, 2021). Asimismo, el impacto en el desarrollo infantil temprano es profundo y repercute en las oportunidades de desarrollo de la región en su conjunto. Se han simulado las pérdidas en los ingresos futuros en la adultez en el escenario de cierre de programas de educación preescolar por 3, 6 o 12 meses debido a la pandemia de COVID-19 en 140 países: en un escenario de cierre de 12 meses, en el caso de los países de la región, las pérdidas de ingresos como porcentaje del PIB podrían representar hasta un 12,2% en Granada y un 10,5% en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú (López Bóo; Behrman y Vazquez, 2020).

Entre las medidas tomadas en los países de la región para enfrentar la crisis de los cuidados, las transferencias monetarias han desempeñado un rol central, al igual que las licencias y los permisos otorgados para llevar a cabo tareas de cuidado. Algunos ejemplos de estos últimos son la Ley 21.247 de Chile, que establece beneficios para padres y cuidadores de niños o niñas, y ha permitido acceder a una licencia médica preventiva parental para tareas de cuidado y acogerse a la suspensión del contrato de trabajo con arreglo a la Ley 21.227 sobre protección del empleo, entre otras prestaciones⁵, y la licencia pandémica de Trinidad y Tabago, que se concede a las madres y los padres que no cuenten con redes de apoyo durante el cierre temporal de las escuelas y los centros de cuidados, y permite, entre otras disposiciones, que la persona empleada se quede en casa sin ser penalizada. Cabe destacar que en Costa Rica, a diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los países de la región, la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) decidió mantener los servicios destinados a la infancia. Finalmente, se han reforzado las campañas comunicacionales en que se fomenta el reconocimiento de las tareas de cuidado, la corresponsabilidad frente a ellas, y la convivencia sin violencia y con igualdad de género. Algunos ejemplos de esas campañas son #CuarentenaconDerechos, de la Argentina, #HeForShe, de México, y “En esta Casa somos Equipo”, de la República Dominicana (ONU-Mujeres/CEPAL, 2020).

Urge avanzar hacia sistemas integrales de cuidado a fin de promover una recuperación transformadora con igualdad en que, además de atender las repercusiones de la pandemia de COVID19, se contemplen la prevención y la respuesta a los impactos de los desastres recurrentes que afectan nuestra región. En línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda Regional de Género y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, en particular conforme a las líneas de acción 1.10 y 2.4 de esta última, en los países de la región se ha hecho hincapié en la centralidad de avanzar hacia sistemas y políticas integrales de cuidado en el marco de los sistemas de protección social. Ello implica contar con políticas en que se combinen tiempos,

⁵ Véase más información en [en línea]: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/posnatal-de-emergencia-y-crianza-prottegida>. El nuevo beneficio Crianza Protegida (extensión del postnatal de emergencia) está vigente hasta el 30 de septiembre de 2021. Véase [en línea]: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/94233-nuevo-beneficio-crianza-prottegida-extension-postnatal-de-emergencia>.

recursos, servicios, prestaciones, regulaciones y normas de calidad respecto a los servicios de cuidado de los niños, las niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad o enfermedades crónicas en situación de dependencia, así como respecto al trabajo de las personas cuidadoras. Estas políticas deben diseñarse conforme al principio de corresponsabilidad de los hombres y las mujeres, por un lado, y del Estado, el mercado y las familias, por el otro, frente a los cuidados (CEPAL, 2020a y 2021b).

Para lograr lo anterior es necesario considerar, al menos en el horizonte, los siguientes componentes:

- Fortalecer los sistemas de licencias para el cuidado, entre ellas, las de maternidad, las de paternidad y las parentales, así como las que están vinculadas con el cuidado de familiares en situación de dependencia. Según IPC-IG/UNICEF (2020), solo en 5 de 24 países de América Latina y el Caribe se conceden las 18 semanas de licencia por maternidad que se indican en la Recomendación sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 191) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y las licencias por paternidad tienen una duración muy limitada. En esta materia, en la región es preciso atender de forma especial la protección de las trabajadoras y los trabajadores informales.
- Expandir de forma considerable servicios de cuidado que cumplan normas de alta calidad. Esto se aplica a los centros de cuidado infantil, a la educación preescolar, que debe ser universal, y a los servicios de cuidado de personas en situación de dependencia. En lo que respecta a esto último, hay que considerar la heterogeneidad de los servicios necesarios y las alternativas que se pueden ofrecer, por ejemplo, centros diurnos y centros de larga estadía, cuidados domiciliarios, teleasistencia y viviendas tuteladas, entre otros (Huenchuan, 2018; Rico y Robles, 2017). Para avanzar en cuanto a la calidad de los servicios prestados, es fundamental consolidar estándares y protocolos que se amparen en la institucionalidad nacional y la experiencia comparada (Marco, 2014), y que se ajusten a la legislación internacional en materia de derechos humanos. Ello es particularmente importante en un contexto marcado por los impactos que los desastres, en particular la pandemia, tienen en el bienestar. Como se indica más adelante, invertir en estos servicios puede ser una buena oportunidad para avanzar hacia la recuperación transformadora con igualdad.
- Diseñar prestaciones monetarias que tengan por objeto cubrir los costos asociados a los servicios de cuidado cuando no haya una oferta pública suficiente, o fortalecer las prestaciones que ya existan, así como avanzar en el reconocimiento del trabajo de cuidado remunerado y no remunerado, en el marco de las discusiones sobre reformas previsionales de la región.
- Fortalecer la institucionalidad a fin de diseñar y gestionar de forma integral e integrada las prestaciones que se ofrecen y los requerimientos de las diversas poblaciones que participan en las tareas de cuidado. Ello implica avanzar hacia niveles crecientes de articulación intersectorial en que la institucionalidad nacional a cargo de los asuntos vinculados con el adelanto de la mujer y la igualdad de género tenga una presencia central, junto a las entidades sectoriales vinculadas a las poblaciones atendidas. El papel de los Ministerios de Desarrollo Social y las entidades afines será fundamental para lograr este objetivo.
- Avanzar hacia la incorporación de políticas integrales de cuidado en los sistemas de protección social. Desde el momento del diseño de esas políticas se debe apuntar a mitigar las desigualdades de género y a contribuir a un marco de creciente redistribución social de los cuidados.

5. El fortalecimiento de la inclusión laboral

Las políticas de inclusión social y laboral conforman uno de los cuatro ejes de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, eje que consta de 22 líneas de acción en que se hacen propuestas para promover un desarrollo social verdaderamente inclusivo, sin dejar a nadie atrás. La crisis actual dejó en evidencia el impacto que este tipo de desastres tiene en el empleo. Ante ello, las políticas de promoción social y de inclusión laboral y productiva son piezas claves para dar respuesta y propiciar una recuperación que se ajuste a una estrategia transformadora. Estas políticas deben fortalecerse y adaptarse al nuevo contexto, lo que supone que haya más coordinación intersectorial y con los sistemas de protección social. Asimismo, es fundamental que estas políticas estén fundadas en estándares de trabajo decente.

Los programas de inclusión laboral y productiva constituyen un pilar importante de las estrategias de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Estos programas pueden tener efectos relevantes en la situación de los grupos más desaventajados, ya sea los jóvenes, las mujeres, las personas en situación de pobreza extrema, las personas con bajo nivel educativo o las personas con discapacidad. En la implementación de estos programas suelen participar los Ministerios de Desarrollo Social y entidades afines, junto a los Ministerios de Trabajo y otras instituciones del Estado. Estos programas están dirigidos sobre todo a los trabajadores vulnerables, entre los que hay una gran presencia de mujeres, jóvenes, personas migrantes, y trabajadores informales y por cuenta propia, entre otros. En este sentido, un desafío que se debe considerar es la consolidación de una política de mercado de trabajo en que se puedan articular las diversas iniciativas sectoriales (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

A continuación se detallan algunas medidas que se pueden implementar en las respuestas de corto plazo ante una emergencia, y otras que pueden considerarse en el marco de procesos de mediano y largo plazo desde la óptica de la recuperación.

a) De la emergencia a la oportunidad: capacitación y certificación de competencias ante la ocurrencia de desastres

La capacitación técnica y profesional es el componente más frecuente de los programas de inclusión laboral y productiva, así como de las intervenciones que se han implementado durante la emergencia provocada por la pandemia de COVID19. Entre estas últimas ha habido diversas experiencias en que se han ofrecido incentivos monetarios o cursos en línea gratuitos para complementar estudios universitarios o mejorar la empleabilidad y la productividad. Esto se ha hecho, por ejemplo, en Costa Rica, Granada, Guyana y Santa Lucía. También ha habido adaptaciones de programas existentes: es el caso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro de México, en virtud del cual las personas jóvenes, además de seguir teniendo acceso a un seguro de salud y de seguir recibiendo una transferencia monetaria mensual, que en 2020 equivalía a 188 dólares, pueden acceder a cursos y seminarios virtuales que tienen por objeto contrarrestar la interrupción de la capacitación que se brinda en las empresas que han debido suspender o alternar sus actividades⁶.

Este tipo de medidas muestran los encadenamientos virtuosos que pueden activarse ante situaciones de desastre. También ponen de relieve que, si se combinan con transferencias monetarias, es posible ganar tiempo valioso para fortalecer el desarrollo de habilidades y ampliar las oportunidades de reinserción laboral en el presente y el futuro. Por otra parte, la viabilidad y el impacto de estas medidas dependerán del tipo de desastre: ellas son más oportunas en los desastres de desenlace lento, como la pandemia. A su vez, la aplicación de las medidas trasciende al momento agudo de la crisis, por lo que es importante coordinarlas con acciones de mediano y largo plazo destinadas a nivelar los estudios y a certificar las competencias.

Para que las personas puedan insertarse en el mercado laboral de forma adecuada, es clave considerar la participación del sector privado y de las instituciones locales, a fin de ajustar la oferta a las habilidades que se demandan en dicho mercado. Entre las diez habilidades que más se suelen requerir se encuentran las siguientes: capacidad de aprendizaje, adaptabilidad, colaboración, comunicación verbal y escrita, creatividad e innovación, solución de problemas y toma de decisiones, pensamiento crítico, manejo de información y datos, liderazgo, tecnología y pensamiento computacional. Pero, además del conocimiento, el énfasis está en cómo aplicarlo, en el análisis y la interpretación, así como en la importancia de las actitudes relacionadas con la manera de aprender, comunicarse, adaptarse y relacionarse.

La formación y la acreditación en este tipo de habilidades conllevan aportes a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: facilitan la inclusión social, contribuyen al crecimiento económico y protegen el medioambiente. Es deseable que los programas formen parte de un sistema integrado que permita a los destinatarios progresar hacia niveles más avanzados y hacia una variedad de servicios enfocados en capacidades específicas que coincidan con las que se han priorizado como parte de una estrategia de recuperación transformadora con igualdad (CEPAL, 2020a). Entre dichas capacidades destacan las que se necesitan en los empleos verdes, que son muy relevantes para combatir los efectos del cambio climático y que implican competencias cognitivas avanzadas, socioemocionales y digitales (Ortiz y otros, 2018).

⁶ La oferta de capacitación virtual se extendió también a los tutores y las tutoras del programa que pertenecían a las empresas afectadas por la pandemia.

Al mismo tiempo, es importante contemplar encadenamientos explícitos entre los programas de capacitación y de inversión productiva, así como con los programas de creación directa e indirecta de empleo. Por ejemplo, durante la pandemia, el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana ha promovido la transformación productiva y la recuperación de la industria del turismo mediante la certificación de un nuevo protocolo de atención; el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) del Perú, por su parte, ha fomentado la adquisición de habilidades digitales para apoyar la reconversión laboral de trabajadores desempleados a fin de que puedan insertarse mejor en áreas digitales en que hay una demanda creciente de trabajadores (OIT, 2020).

b) Medidas de inclusión social y laboral con trabajo decente

Entre los programas de inclusión social y laboral que se deberían priorizar en la respuesta a los desastres destacan los de empleo de emergencia o de creación directa de empleo a nivel estatal, departamental, provincial, regional o municipal. Se trata de trabajos en sectores de servicios en que se requiere mano de obra no calificada, y en obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria; dichos trabajos son temporales, pero permiten avanzar hacia la inclusión laboral a través de políticas que combinan aspectos laborales y de protección social (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Velásquez Pinto, 2021). La experiencia indica que estos programas pueden ser útiles para enfrentar situaciones transitorias en que la demanda laboral es escasa, y para solventar la carencia de ingresos a corto plazo, puesto que permiten centrarse mejor en las personas que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad, que no pueden solucionar los problemas de inserción laboral por sí solas.

Cabe tener presente que es fundamental asegurarse de que en la inserción laboral que se produzca en estos marcos se garantice el acceso a la protección social (Velásquez Pinto, 2021) conforme a las normas del trabajo decente. Además, dicha inserción debe ajustarse a criterios de sostenibilidad tanto del medio ambiente como de las actividades que se reconocen y dinamizan en el marco de este tipo de programas, en línea con una reactivación transformadora en que se promueva la igualdad. A modo de ejemplo, los programas de construcción y suministro de servicios públicos e infraestructura para barrios populares que impulsó el Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina en el marco de la pandemia están orientados a promover la reactivación productiva y el mejoramiento del ambiente. Por otra parte, el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” del mismo país, orientado a que los trabajadores por cuenta propia se incorporen a la economía formal, tiene por objeto que estas personas perciban ingresos regulares formales mediante un reconocimiento de su actividad efectiva, y promover su acceso a la protección de salud y al sistema de jubilaciones, así como su contribución al sistema impositivo mediante el monotributo social.

c) La economía social y solidaria desde la perspectiva de la recuperación

En el concepto de economía social y solidaria se agrupan diversas formas de producción de bienes y servicios diseñadas por las comunidades a lo largo del tiempo. A grandes rasgos esto abarca las economías campesinas e indígenas y las de autoproducción para el consumo, algunas formas alternativas de producir bienes y servicios que acompañaron el desarrollo capitalista desde su origen, como las cooperativas, las organizaciones asociativas vinculadas con el desarrollo comunitario local, y las organizaciones que promueven la articulación política e institucional de los sectores populares (Palomino y Villafañe, 2021). En la región, los arreglos institucionales públicos destinados a la economía social y solidaria son diversos y pertenecen al ámbito de los Ministerios de Economía o similares, cuando se hace hincapié en la producción y el emprendimiento, o al de los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo o afines, cuando también se ponen de relieve las experiencias de la economía indígena y solidaria (Holz, 2021)⁷.

Frente a la pandemia, el sector de la economía social y solidaria se habría expandido en varios países, con diversas experiencias en que las personas y las comunidades se autoorganizaron. Los datos iniciales señalan que este tipo de empresas y organizaciones ha mostrado más resiliencia que los emprendimientos

⁷ Cabe destacar que no en todos los países se emplea el concepto de economía social y solidaria. En los países en que este concepto no se aplica, el trabajo se centra en brindar apoyo a las cooperativas y asociaciones.

individuales ante los efectos de la pandemia, y que sus ingresos se redujeron menos. Por otra parte, entre las medidas que se aplicaron en los países se destacan las destinadas a garantizar y fortalecer el financiamiento de iniciativas, empresas y emprendimientos. Entre esas medidas se encuentran el suministro de garantías que avalan operaciones y facilitan los trámites necesarios para acceder al crédito, al capital semilla y a tasas de interés preferenciales. Asimismo, se han flexibilizado las normas administrativas de fiscalización y fomento para facilitar el cumplimiento de los pagos, el registro y el plazo de entrega de los productos.

Cabe destacar el apoyo que diversos Gobiernos de la región brindaron al funcionamiento de iniciativas ciudadanas de seguridad alimentaria temporal durante la pandemia. Algunos ejemplos de estas iniciativas son los comedores populares y las ollas comunes, que son producto de la solidaridad entre los vecinos de los barrios más vulnerables y en los que las mujeres desempeñan un rol preponderante. El apoyo gubernamental ha consistido en suministrar alimentos por medio de compras públicas y en brindar asistencia técnica a los gobiernos locales para que las iniciativas se pudieran registrar, organizar y ejecutar. En México, se lanzó la plataforma Mercado Solidario, para impulsar la compra local y ayudar a organismos del sector social de la economía de todos los giros, a través de las siguientes modalidades: i) compra local; ii) compra hoy y consume después de la contingencia; y iii) compra con servicio de entrega a domicilio⁸. En el Perú, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se amplió el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a fin de entregar alimentos a los municipios en favor de las ollas comunes. En el Paraguay se promulgó una ley especial de apoyo a dichas ollas para garantizar que la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), según fuera el caso, adquiriera y distribuyera los insumos alimenticios. También cabe mencionar la articulación de políticas de transferencias directas y de acceso a la alimentación vinculada con los comedores populares y los sistemas de compras comunitarias, como las redes de comercialización de alimentos frescos que el Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina impulsó frente a la pandemia. Estas redes tienen por objeto acortar la intermediación para abaratar los costos que deben afrontar los consumidores e incrementar los ingresos de los productores directos, con lo que se configuran nuevas redes de comercialización, se fortalece el comercio justo y se promueven las formas de producir en que se preservan los recursos naturales y el ambiente (Palomino y Villafaña, 2021).

Para aprovechar estas experiencias y con una mirada de mediano plazo, es importante avanzar hacia marcos normativos que mejoren la gestión y la competitividad de las empresas y las organizaciones de la economía social y solidaria, de manera de aportar a la inserción laboral y contar con una mejor preparación frente a futuras emergencias. Otras medidas complementarias relevantes para este sector serían digitalizar los procesos para facilitar los trámites legales de estas empresas y organizaciones confiriendo una marca que identificara a la economía social y solidaria, y promover procesos de certificación, acreditación, formación y profesionalización en ocupaciones y carreras vinculadas a este tipo de economía. Otro aporte valioso sería avanzar hacia el establecimiento de sistemas de compras públicas que faciliten el desarrollo de mercados para la producción local. Estas iniciativas no solo permiten que las unidades productivas obtengan un beneficio económico, sino que además contribuyen de forma particularmente relevante a disminuir la vulnerabilidad socioeconómica de quienes participan en ellas⁹.

6. La inversión en infraestructura social para recuperarse y encaminarse hacia una sociedad del cuidado

El desarrollo sostenible no se puede alcanzar si se mantiene la huella social del modelo de desarrollo vigente. Para poner en práctica el cambio estructural progresivo propuesto por la CEPAL (2016) y los procesos de cambio asociados al gran impulso para la sostenibilidad también hay que modificar los modelos de producción y organización. Entre otras cosas, esos modelos tienen que reflejar los procesos de destrucción y creación

⁸ Véase [en línea] <https://mercadosolidario.gob.mx>.

⁹ Planteamientos recogidos en el conversatorio virtual Construir un Nuevo Futuro: la Economía Social y Solidaria en la Recuperación Sostenible y con Igualdad, organizado por la CEPAL y el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) el 9 de junio de 2021. En este encuentro participaron 11 países de América Latina. Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/conversatorio-virtual-construir-un-nuevo-futuro-la-economia-social-solidaria-la-recuperacion>.

de empleo, de la rearticulación de los sectores y de las nuevas ocupaciones que han surgido como parte de los cambios que han tenido lugar en el mundo en las últimas décadas.

Como se ha indicado, la estrategia de salida hacia una recuperación transformadora con igualdad supone convertir estos desafíos en oportunidades articulando un modelo de protección social ante los desastres con uno de inclusión social y laboral basado en el enfoque de derechos y universalismo sensible a las diferencias que se plantea en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. Si no se lleva a cabo esa articulación, grandes contingentes de trabajadores y trabajadoras quedarán desempleados y sus calificaciones se volverán obsoletas, lo que incrementará la huella social para ellos y sus familias. Si se lleva a cabo, se aprovechará una oportunidad que puede traer dividendos positivos y que permitiría salir fortalecidos de la crisis de la pandemia y prepararnos para futuros desastres, aumentando la resiliencia de la población y avanzando de manera más decidida hacia el desarrollo sostenible.

Así, expandir el mercado laboral con inversiones sostenibles desde el punto de vista social, económico y ambiental es un desafío, pero también una necesidad y una oportunidad para que la recuperación sea transformadora. La inversión en infraestructura es uno de los ámbitos que se menciona de forma recurrente como medio para lograr este objetivo, dada la gran demanda de mano de obra que su construcción conlleva. La inversión en vivienda, por su parte, además de contribuir a la disminución del desempleo permite mejorar la calidad de vida de la población que vive en condiciones de hacinamiento y sin acceso a servicios básicos. En otras palabras, se trata de un sector que produce efectos positivos a corto y mediano plazo en línea con la Agenda 2030, más aún si se incorpora la participación de la comunidad a la hora de crear el espacio habitacional y su entorno.

La CEPAL ha hecho una propuesta para universalizar los servicios básicos hacia 2030. Según dicha propuesta, con una inversión anual equivalente a un 1,3% del PIB se alcanzaría una relación costo-beneficio de 2,4 y 7,3 dólares por cada dólar invertido en relación con el agua potable y con el saneamiento, respectivamente. Entre ambas inversiones se crearían 3,6 millones de empleos al año. Por otra parte, universalizar el acceso a la electricidad supondría una inversión equivalente a un 1,3% del PIB anual y se crearían 500.000 empleos al año (CEPAL, 2021e).

A su vez, invertir en infraestructura de cuidados es una alternativa que puede proporcionar dividendos positivos a corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, los dividendos surgen del empleo que se crea para poner en práctica la inversión, lo que dinamiza la economía y produce recursos monetarios para los hogares. A mediano plazo, los dividendos se obtienen en la fase de funcionamiento de los centros, pues se abren espacios de cuidado de preescolares y personas mayores, y se alivia el trabajo de las personas que cuidan, particularmente las niñas y las mujeres, que gracias a ello pueden destinar más y mejor tiempo al estudio, al trabajo y a su desarrollo personal. A largo plazo, se obtienen dividendos porque se amplían las capacidades de desarrollo infantil de quienes reciben los servicios de cuidado, lo que mejora sus expectativas relacionadas con la educación, el trabajo y la productividad en la adultez.

Conforme a lo que ya se indicó, para avanzar hacia una economía del cuidado es fundamental que la expansión necesaria de los servicios públicos y la infraestructura del cuidado se conciba como una inversión: esta es una materia clave que puede contribuir activamente a la dinámica de una recuperación transformadora con igualdad. Esto se traduce en la expansión de la infraestructura física en el marco del tránsito hacia una economía del cuidado, pero también en la creación de fuentes de empleo que deben ser valoradas por la sociedad (CEPAL, 2021b).

B. Institucionalidad y pactos para ofrecer una protección social resiliente ante los desastres

En la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se destaca la institucionalidad como un eje central para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, para hacer frente a los desastres de manera efectiva es preciso que en los Estados haya una institucionalidad robusta que permita articular procesos multisectoriales de política pública para convertir el ciclo de desastre en una espiral convergente, con

una capacidad de previsión, respuesta y adaptación en que se consideren las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Asimismo, se destaca que, para que una política de protección social sea realmente inclusiva y resiliente ante los desastres, debe estar plenamente articulada con una política integral de gestión de riesgos que se vincule con otros sectores. A esta coordinación se hace referencia en la primera parte de esta sección.

Dado que muchos desastres tienen un alcance supranacional, como los huracanes del Caribe y Centroamérica, o como la pandemia, que ha tenido un alcance mundial, en la segunda parte de esta sección se hace referencia a la importancia de avanzar en la cooperación regional y subregional. Esta cooperación, que se destaca en los ejes de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, se concibe no solo como un instrumento técnico de eficiencia y efectividad, sino también como una herramienta para promover la integración de la región.

Además de contar con una institucionalidad adecuada, si se desea dar un gran impulso a la sostenibilidad, avanzar en línea con los Objetivos de la Agenda 2030 y que nadie se quede atrás, es preciso que haya un piso de legitimidad y recursos que hagan posible el desarrollo sostenible con perspectiva de mediano y largo plazo. Así, en la tercera parte de esta sección se hace hincapié en la importancia de contar con pactos sociales y fiscales, y se destacan algunos elementos que se consideran prioritarios para implementarlos de forma adecuada.

1. La coordinación institucional y la tecnología para ofrecer una mejor protección social

Además de los elementos que se destacaron en el capítulo IV, a continuación se enfatizan algunos aspectos relacionados con la necesidad de coordinar los sectores sociales que, por sus funciones y procesos de gestión, desempeñan un papel en el sistema de protección social en situaciones de desastre. El fortalecimiento de la cooperación y la coordinación a nivel nacional, subnacional y regional se vuelve así crucial. También se destacan las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para fortalecer la capacidad de gestión del sistema, especialmente con respecto a la coordinación horizontal entre los sistemas de protección social, salud y educación, para mejorar la respuesta a los desastres de tal forma de satisfacer las necesidades de una amplia variedad de grupos de población. Esto se analiza con mayor detalle más adelante.

a) Los Ministerios de Desarrollo Social y la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastres

Como se detalla en el anexo IV.A1, en los países de la región hay una historia importante en materia de institucionalidad dedicada a la protección civil y la gestión de desastres: en la mayor parte de ellos (ocho países de América Latina y nueve del Caribe), la autoridad en esta materia recae en la máxima autoridad nacional, mientras que en otros países (seis de América Latina y tres del Caribe) la autoridad recae en el Ministerio del Interior y, en otros (tres de América Latina y 1 del Caribe), en el Ministerio de Defensa. Esto pone de relieve la gran importancia política que se le asigna a estos sistemas, así como el papel subordinado, y a veces secundario, que desempeñan los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social. En efecto, en 15 países latinoamericanos y 7 caribeños dichos ministerios participan en los sistemas de protección civil, en 1 y 5 países desempeñan un papel operativo, y en 4 y 1 no participan.

En el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Agenda 2030 se destaca que en las estrategias integrales de reducción del riesgo se debe ir más allá de los sistemas de protección civil e incluir también elementos de naturaleza intersectorial (Naciones Unidas, 2015a y 2015b). En ese sentido, y considerando las funciones que caben a la protección social en este ámbito (mencionadas en el capítulo IV), un desafío institucional es fortalecer la articulación entre la protección social y los sistemas de gestión de desastres y defensa civil, y aumentar la presencia de los Ministerios de Desarrollo Social, en especial en los 11 países en que dicho ministerio solo desempeña un papel operativo o no participa de manera estable. Para lograr esta articulación y crear el sustrato legal que supone trabajar de forma conjunta como un sistema articulado es necesario no solo llevar a cabo esta labor a nivel central, sino también replicarla en los distintos niveles de gobierno.

Es claro que el hecho de que los Ministerios de Desarrollo Social participen en la toma de decisiones no resuelve totalmente el desafío. Para que esta participación sea efectiva, eficiente y resiliente, y para minimizar el impacto que pueda tener en los procesos permanentes de protección social, las organizaciones deben contar con protocolos y procesos predefinidos que se apliquen no solo dentro de la protección social, sino también entre todos los que participan en la gestión de riesgos: hay que analizar escenarios y prepararse para dar respuesta, además de establecer procesos complementarios que se activen de manera adaptativa y de mantener la prestación de los servicios permanentes. Para que la acción sea oportuna es fundamental definir los roles y convenios de cooperación que corresponden a cada institución en estos procesos.

b) El sistema de salud y su interconexión con la protección social ante los desastres

En un contexto de emergencia y desastre, los vínculos entre los sistemas de salud y la protección social cobran mayor relevancia para atender las necesidades de la población en las dimensiones en que es vulnerable. La fortaleza de la red primaria de salud y su alcance territorial ha resultado esencial como base para responder a la pandemia y, en general, para enfrentar las consecuencias de los desastres en materia de salud. En la crisis sanitaria, económica y social que enfrentamos hoy en día, hay determinados grupos de la población que han sufrido en mayor medida los efectos sanitarios de la pandemia, lo que revela una vez más la interacción entre los ejes que estructuran la matriz de la desigualdad y los determinantes sociales de la salud, es decir, las dimensiones que obstaculizan el ejercicio pleno de este derecho.

La CEPAL ha destacado el papel fundamental que desempeñan los sistemas de protección social como herramienta del Estado para incidir en los determinantes sociales de la salud (CEPAL, 2021a). Por una parte, los sistemas de protección social contributiva, mediante los seguros de salud, contribuyen a aumentar la cobertura y el acceso a esta, además de otorgar protección financiera. A su vez, la protección social no contributiva, mediante programas de transferencias monetarias de emergencia, puede reducir los obstáculos que enfrentan los grupos de población más vulnerables para acceder a los servicios de salud, información sanitaria y prevención, y además tiene una incidencia directa en algunos determinantes de la salud, como la nutrición, la educación, los cuidados, la vivienda y el acceso a servicios básicos y de saneamiento (Abramo, Cecchini y Ullmann, 2020).

Además, la experiencia, los procesos y la información con que cuentan los sistemas de salud son fundamentales para apoyar una gestión eficiente y oportuna del sistema de protección social, sobre todo en lo que se refiere a la red de servicios de atención primaria. Así, para proteger a los grupos de población vulnerable ante el impacto de las emergencias es central que los sistemas públicos de salud actúen de forma coordinada con el sector privado y de manera articulada con los sistemas de protección social. En el marco de la pandemia, el trabajo conjunto de ambos sectores ha sido un imperativo en todos los países.

La larga historia del sistema de salud de los países de la región es una experiencia que se debe analizar como aporte para los sistemas de protección social, en particular respecto al espacio que tienen en situaciones de desastre. La experiencia reciente muestra que, ante un desastre, la capacidad de respuesta de la protección social se fortalece en los países cuando hay una institucionalidad sólida, un sustrato legal, organización, procesos claros, capacidad de gestión, transparencia y recursos, sumados a un enfoque universal, al rol articulador del Estado y a la decisión política. Esto favorece un modelo de espiral convergente para una recuperación transformadora con igualdad. Cuando no se dan esas condiciones, la sociedad en su conjunto debe afrontar un mayor costo social y económico. Lamentablemente, esta situación se ha observado durante la pandemia, ya que la dificultad que ha habido en algunos países para prestar servicios oportunos de prevención y atención universales, por ejemplo, con suficientes vacunas para proteger a la población, se ha traducido en pérdida de vidas, pobreza, desempleo, rezago escolar y problemas de salud mental, entre otros.

c) El sistema educativo, los desastres y la protección social

El sistema escolar es un pilar central para la formación y la protección de niños, niñas y adolescentes, así como para las comunidades en que viven. Además de brindar la posibilidad de ejercer el derecho a la educación, los centros educativos se han instalado como un espacio donde se garantizan otros derechos,

como los relacionados con la alimentación, con la detección de casos en que se vulneran los derechos, como ocurre con las víctimas de violencia, trabajo infantil o explotación, y con la protección frente dichas vulneraciones. Finalmente, los centros educativos son un espacio donde se forman las habilidades sociales y socioemocionales que permiten convivir en comunidad. Por tanto, cualquier situación que amenace su funcionamiento es preocupante para la sociedad en general y debe ser tenida en cuenta en las políticas sociales que se apliquen para enfrentar las crisis y durante el período de recuperación.

Por este motivo, la educación ha sido incluida como un sector que se debe considerar en la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) que promueven las Naciones Unidas. La importancia de incluir este sector radica no solo en la centralidad que este tiene para el desarrollo de las personas y de los países, sino también en que constituye una estrategia para prevenir y mitigar el riesgo de daños asociados con los desastres que ocurran en el futuro. La Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE) se constituyó en 2000 para promover el intercambio de conocimientos y experiencias sobre el tema, así como para fomentar la incorporación de este sector en las estrategias de respuesta a las emergencias. En 2006, esta red elaboró un marco de normas mínimas para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas educativas en tiempos de emergencia, crisis crónicas y períodos de reconstrucción, que puede ser una referencia útil al diseñar estas políticas (CEPAL, 2009)¹⁰. A partir de este marco se han formulado recomendaciones específicas para abordar la crisis provocada por la pandemia de COVID19 (INEE, 2020).

Más recientemente, la EIRD, en colaboración con socios clave de la Alianza Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Resiliencia en el Sector de la Educación, formuló la Iniciativa Mundial de Escuelas Seguras (WISS). Se trata de una asociación mundial liderada por los Estados para promover la implementación de escuelas seguras a nivel nacional. El Caribe pasó a formar parte de la WISS con la Iniciativa de Escuelas Seguras del Caribe (CSSI), que se lanzó en el Primer Foro Ministerial del Caribe sobre Escuelas Seguras realizado en Antigua y Barbuda en 2017¹¹.

En estos marcos de referencia se promueve la incorporación del sistema escolar en diferentes ámbitos del abordaje de la emergencia. Además de destacar la necesidad de que el sistema educativo cuente con normas y procedimientos para que la infraestructura escolar esté preparada para enfrentar los desastres de manera resiliente y segura, se concibe la escuela y el centro educativo como refugio durante una crisis o emergencia. En este sentido, es central que haya una articulación interinstitucional entre la educación y otros sectores de la política pública, para dar respuesta a los desastres con un enfoque en que la protección social constituya una política de Estado.

Por último, otro ámbito que en la EIRD se propone abordar desde la perspectiva educativa es la prevención de riesgos, dimensión que se plantea incorporar en el currículo y los planes nacionales de educación. Hacer esto permitiría aumentar el conocimiento de los estudiantes y los profesores, así como de la comunidad educativa en general, lo que contribuiría a fomentar una cultura de seguridad y resiliencia que sin duda ayudaría a disminuir la vulnerabilidad ante los desastres y el impacto que estos tienen en la vida de las personas.

d) La potencialidad de las tecnologías de la cuarta revolución industrial para apoyar la gestión

Como señalan Martínez, Palma y Velásquez (2020), la velocidad, la transformación del espacio, las plataformas y los ecosistemas dan lugar a un nuevo espacio de comunicación que puede ser provechoso desde la perspectiva de los gobiernos y de los encargados de la política pública, pues las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías, así como la disponibilidad de información en tiempo real, pueden ser clave para prevenir los problemas que pueden surgir ante los desastres o eventos como la pandemia de COVID19, y para adelantarse a ellos.

¹⁰ Véase más información sobre el marco de normas mínimas en [en línea] <https://inee.org/es/normas>.

¹¹ Véase más información en [en línea] <https://eird.org/americas/safe-school-caribbean/2019/#:~:text=The%20initiative%20is%20the%20Caribbean,national%20level%20among%20Caribbean%20countries.>

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), así como el análisis de grandes datos (o macrodatos), permiten mejorar los sistemas de registro y la priorización de las intervenciones de política. Ello facilita la anticipación y la respuesta temprana de los sistemas de protección social (sobre todo en caso de emergencia), pues brinda una mayor capacidad para localizar e identificar a la población vulnerable y a la que ha sido afectada por los desastres (Martínez, Palma y Velásquez, 2020). Asimismo, incorporar dichas tecnologías en la gestión es clave para fortalecer los procesos de monitoreo y evaluación de esta, ámbito en que hay un gran potencial de desarrollo e innovación.

Ya en la década de 2000, en la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica y el Paraguay había experiencia en el pago de transferencias monetarias por medio de tarjetas electrónicas, por lo que esta tecnología se venía aprovechando con este fin desde antes de la crisis (Cecchini y Madariaga, 2011). En el contexto de la pandemia de COVID19 se ha reforzado el uso de las TIC para facilitar la prestación de los servicios, en particular a las personas que están fuera de los centros urbanos, así como para agilizar los procesos, aumentar su transparencia, y disminuir los costos de transacción y oportunidad.

El uso de estos datos, que en la actualidad se alojan principalmente en el sector privado, resulta muy ventajoso a la hora de aplicar la política pública, pues permite que esta sea más efectiva y eficiente ante situaciones de emergencia. Los datos que recogen los operadores de telefonía móvil, por ejemplo, ofrecen información en tiempo real sobre el comportamiento de las personas ante acontecimientos críticos, en particular sobre sus intereses, su movilidad, las noticias que miran y las compras que hacen, entre otros. Así, durante la inundación que ocurrió en el estado mexicano de Tabasco en 2009, se usó la actividad de los teléfonos móviles con datos de teledetección para entender cómo la población se comunicaba, y los datos obtenidos se compararon con la información oficial del censo. Los resultados del estudio mostraron que los patrones de actividad de los teléfonos móviles en los lugares afectados durante las inundaciones y después de ellas podrían usarse como indicadores del impacto de las inundaciones en la infraestructura y la población, así como también de la conciencia pública del desastre.

Durante la pandemia, el mayor uso de las plataformas digitales y las redes sociales ha permitido recopilar más información personal en línea, por lo que ha aumentado la cantidad de datos privados disponibles. Esto ha llevado a que en 2020 el sector público y el privado hicieran un mayor esfuerzo y aplicaran estrategias conjuntas para enfrentar la amenaza de que se usaran datos confidenciales, y para crear marcos normativos e institucionales que permitieran evitar las prácticas de abuso basadas en los datos disponibles (CEPAL, 2020f). Es importante que la protección de los datos avance a la par de la introducción de estas tecnologías, tema que ha estado muy presente en la estrategia de trazabilidad ante la pandemia; los sistemas de países asiáticos como China y la República de Corea se afirmaron en el uso de macrodatos, pero con críticas desde Occidente en cuanto a la libertad y los derechos de las personas (*El País*, 2020).

Como se ha destacado, estos procesos también abren nuevas brechas, en la medida en que no todas las personas tienen acceso a las tecnologías, en particular las digitales, o habilidades para utilizarlas, situación que ha sido evidente durante la pandemia. Para ser un ciudadano digital hay que tener competencias y habilidades que permitan aprovechar las oportunidades que el mundo digital ofrece. Por ello, estas innovaciones deben ir de la mano de la canasta digital (véase la sección A.3.c de este capítulo).

Por último, la articulación intersectorial también es clave para que estas tecnologías se incorporen de forma más efectiva y eficiente en la política pública. Así, algunos representantes de países del Caribe han señalado la importancia de que el sector académico, el privado y el público colaboren para que las entidades gubernamentales que participan en el desarrollo urbano y social, en especial ante los desastres, dispongan de más información digital y hagan un mejor uso de ella. En general, en lo que concierne a los datos geográficos, es preciso que no se dependa de los que aportan instituciones y entidades aisladas, sino que haya una red integrada de información que apoye a los actores públicos y que se avance en la obtención de datos georreferenciados¹².

¹² Información proveniente de un evento denominado “Sustainable urbanisation: bridging the digital divide, from knowledge to action”, que se llevó a cabo el 17 de junio de 2021 durante el Foro Urbano del Caribe 2021, bajo el auspicio de la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

2. El fortalecimiento de la cooperación regional para brindar respuesta ante los desastres

En la región hay instancias y estrategias destinadas a abordar la reducción de desastres de forma intergubernamental. En la mayoría de los casos se adopta el Marco de Sendái como referencia para establecer medidas que disminuyan la vulnerabilidad y promuevan la capacidad de afrontar las amenazas y la exposición a ellas, así como para prevenir nuevos riesgos, reducir los existentes y aumentar la resiliencia. En este sentido se destacan las estrategias subregionales formuladas en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), estrategias en las que, al adoptar un enfoque que tiene por objeto gestionar el riesgo de desastres, se incluye la protección social y se pone el foco en la población vulnerable (véase el anexo IV.A1 en el capítulo anterior).

Estos espacios crean un entorno propicio para avanzar hacia políticas conjuntas de preparación, respuesta y cooperación entre los países con vistas a la recuperación, lo que es muy importante, porque en la región tienen lugar fenómenos extremos recurrentes de alcance binacional o subregional, como los huracanes, y también se enfrentan otros de alcance mundial, como el cambio climático y la pandemia. Dichos espacios brindan asimismo la oportunidad de avanzar hacia respuestas coordinadas de cooperación ante fenómenos de alcance nacional o local, como las sequías, las inundaciones o los terremotos. Para ello, en línea con lo que se propone en el eje 4 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, es fundamental fortalecer los acuerdos existentes en materia de protección social y atención en caso de emergencia, con protocolos y servicios de respuesta conjuntos y transferencia de experiencias entre las entidades a cargo de la protección social, ámbitos en que los equipos técnicos de los Ministerios de Desarrollo Social tienen mucha importancia.

a) El fortalecimiento de la cooperación entre los Ministerios de Desarrollo Social

La cooperación entre los Ministerios de Desarrollo Social de la región constituye un espacio que tiene un gran potencial, pero subsisten importantes desafíos que se deben afrontar. Si bien es cierto que las áreas de cooperación internacional de dichos ministerios coincidieron en el papel fundamental de cooperar e integrarse para implementar la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, persisten dificultades importantes en lo que atañe al trabajo conjunto en general y a los desastres en particular¹³. Entre los desafíos que dichos organismos han destacado se encuentran los siguientes: aumentar la profesionalización entre los funcionarios de esas áreas con respecto a la agenda mundial y de desarrollo social; mejorar la coordinación entre las áreas internacionales y de cooperación de los Ministerios de Desarrollo Social y las de otros actores nacionales relevantes (Ministerios de Relaciones Exteriores y otros, organismos de planificación y organismos sectoriales), a fin de identificar de manera más sistemática las necesidades de asistencia técnica y la oferta de esta por parte de terceros países y organismos internacionales; establecer mecanismos para dar seguimiento a la cooperación técnica y a los convenios firmados entre los Ministerios de Desarrollo Social, y hallar complementariedades y áreas de cooperación entre países de tamaño muy distinto.

Como base mínima para reducir el riesgo de desastres se contempla lo siguiente: establecer sistemas de alerta temprana a nivel local, nacional y regional (conocimiento del fenómeno, monitoreo para prevención, comunicación y capacidad de respuesta); afianzar la cooperación regional territorializando la protección social mediante la asistencia técnica, los estudios de desarrollo sobre las dinámicas territoriales y culturales, y los sistemas de información; promover la activación de bienes públicos regionales, e innovar diseñando nuevos mecanismos de cooperación Sur-Sur, bilateral, subregional y transfronteriza.

¹³ Información del conversatorio Cooperación Internacional para el Desarrollo Social en Tiempos de COVID-19, celebrado el 19 de mayo de 2021 en el marco de los grupos de trabajo de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. En la actividad participaron funcionarios de las áreas internacionales y de cooperación de los ministerios de 11 países de América Latina y el Caribe, así como representantes del Instituto Social del Mercosur (ISM) y de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) (véase [en línea] <https://comunidades.cepal.org/desarrollosocial/es/grupos/evento/cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-social-en-tiempos-de-covid-19>).

b) Los espacios transfronterizos de cooperación

Un espacio clave para dar respuesta a los desastres son los espacios transfronterizos, donde se establecen relaciones entre las poblaciones locales y en que los distintos niveles del Estado, incluidos los gobiernos subnacionales, desempeñan un papel central. Como señalan Oddone y otros (2016), las “relaciones de frontera pueden tener diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de sus límites, del nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales y los procesos de descentralización en curso, del peso de la política nacional y de los acuerdos interjurisdiccionales, de las iniciativas regionales que promuevan la integración o de la rigidez de la agenda de la seguridad internacional”. En los espacios transfronterizos la cooperación puede contribuir a una mejor respuesta a desastres, en especial cuando se trata de ciudades gemelas, en la medida en que haya coordinación previa y acuerdos de trabajo conjunto.

En algunos espacios transfronterizos de la región se han hecho esfuerzos y se han celebrado acuerdos de cooperación destinados a fomentar la integración. Esta labor, que en sus inicios estaba muy ligada a lo económico, también ha incidido en lo social. Un ejemplo de este tipo de cooperación se observa en el MERCOSUR, donde en 2019 se aprobó el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas con el objetivo de facilitar la integración de estas zonas. Ese acuerdo incluye beneficios relacionados con el trabajo, asistencia a los establecimientos educacionales y movilización de pacientes en zonas de frontera, entre otros temas. Dada la fecha en que el acuerdo se implementó, su evaluación se ha visto dificultada por el cierre de fronteras producto de las restricciones impuestas por la pandemia. Con motivo de esta, entre Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil) se creó una comisión técnica binacional que tenía por objeto funcionar como una unidad sanitaria epidemiológica indivisible para casos de COVID19, iniciativa que luego se replicó entre las ciudades de Artigas y Quaraí, y Bella Unión y Barra do Quaraí, también localizadas en el Uruguay y el Brasil, respectivamente (Oddone, 2020).

Una experiencia similar de cooperación se vivió recientemente en el Caribe, frente a la erupción del volcán La Soufrière en San Vicente y las Granadinas. Los primeros indicios de este fenómeno se vieron en diciembre de 2020, momento en que se inició la coordinación intrarregional (CEPAL, 2021d). Entre enero y abril de 2021, ante la erupción explosiva, las organizaciones regionales, entre ellas la Secretaría de la CARICOM, el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA) y algunos organismos de las Naciones Unidas, se sumaron para ayudar al país a dar respuesta a la emergencia. El CDEMA activó su Mecanismo de Respuesta Regional en diciembre de 2020. El trabajo conjunto del gobierno, la CARICOM, los organismos de las Naciones Unidas, el sector privado, y otras naciones y socios de desarrollo permitió llevar a cabo un trabajo efectivo que facilitó la movilización de asistencia. Dicho trabajo conjunto permitió que en abril de 2021, cuando ocurrió la gran erupción, el país estuviese preparado para la evacuación (CEPAL, 2021d).

Estas experiencias ilustran la oportunidad que ofrece el trabajo transfronterizo a la hora de enfrentar los desastres de manera colaborativa, y dan cuenta de cómo la planificación y la cooperación permiten responder a tiempo y disminuir los costos sociales y económicos. Por otra parte, en estos espacios de frontera se observan las diferencias entre los países y las desigualdades en materia de riqueza y de acceso a servicios e infraestructura, entre otras. Mejorar la respuesta conjunta en las regiones de frontera contribuirá también a reducir la desigualdad en la región.

3. Los pactos sociales y fiscales: claves del gran impulso para la igualdad y la sostenibilidad

Como se plantea en el Panorama Social de América Latina, 2020, el malestar social es un rasgo transversal en los países de la región. Su manifestación más evidente han sido los estallidos sociales que ocurrieron, por ejemplo, en el Brasil en 2015-2016, en Chile, el Ecuador y Haití en 2019, y en Colombia en 2021 (CEPAL, 2021a). El creciente malestar social, la gran conflictividad latente y el elevado nivel de violencia que se observa en múltiples ámbitos de la vida social y privada son un freno para el desarrollo sostenible, y a su vez son indicadores de la inviabilidad del modelo de desarrollo actual, que requiere cambios estructurales y la construcción de una sociedad del cuidado centrada en la igualdad y la sostenibilidad.

El malestar social comenzó a crecer en la región antes de que llegara la pandemia de COVID19 y sus consecuencias, y se expresó como una sensación extendida de vulnerabilidad e insatisfacción con la estructura distributiva y el funcionamiento de la democracia, así como en un alto grado de desconfianza hacia las instituciones, los gobiernos y las demás personas, y en demandas de más igualdad y no discriminación¹⁴. Actualmente, a este malestar enraizado se suman el fuerte deterioro de las condiciones de vida en la región y el gran endeudamiento de los hogares, que profundizan las expresiones subjetivas de malestar individual y social. Como se ha mostrado en el capítulo I, la contracción de la actividad económica debida a la pandemia y sus efectos sobre el empleo formal e informal han golpeado a amplios sectores sociales. Este contexto está agudizando la sensación de vulnerabilidad e indefensión, toda vez que los datos indican que quienes perdieron su trabajo no encontraron oportunidades para una pronta reinserción laboral o vieron sus posibilidades limitadas por las restricciones a la movilidad y se retiraron de la fuerza laboral (CEPAL/OIT, 2021).

El carácter amplio y prolongado de esta crisis ha afectado a los estratos más pobres, pero también a los medios, que son muy vulnerables a caer en la pobreza, pues su bienestar depende de los ingresos laborales y cuentan con pocos mecanismos de protección social contributiva y de acumulación de activos o patrimonio. Desde una perspectiva más amplia y sistémica, como la que se ha planteado en este documento, a esta pandemia se suman otros tipos y modalidades de fenómenos potencialmente desastrosos, cuya recurrencia e intensidad llaman a construir mecanismos permanentes de reducción y gestión de desastres. En este sentido, los sistemas de protección universales, integrales, sostenibles y resilientes desempeñan un papel central. Cabe destacar que el impacto de una propuesta como la que se plantea trasciende la prevención y la contención de estos fenómenos que afectan a la población más vulnerable, y permite crear un piso de sostenibilidad y gobernabilidad para el conjunto de la sociedad.

El malestar social es un espacio de conflictividad social y política que también constituye una oportunidad para el cambio, el diálogo y el progreso social. Desde la CEPAL se ha manifestado que ha llegado el momento de acabar con la cultura del privilegio para emprender un nuevo proyecto colectivo y avanzar hacia una cultura de igualdad, un pacto social orientado a la construcción de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas que permita avanzar hacia políticas sociales centradas en el goce de los derechos, el reconocimiento y el trato digno de las personas.

La CEPAL ha señalado que el pacto social es un instrumento político basado en el diálogo amplio y participativo, que sirve a los efectos de decantar consensos y acuerdos para el mediano y el largo plazo. El pacto supone que todos los sectores se apropien de esos acuerdos y contribuyan a ellos, y que los actores con mayor poder y privilegios hagan concesiones importantes en lo que atañe a sus intereses inmediatos, con miras a lograr una situación colectiva más estable, provechosa, legítima y sostenible para el conjunto de la sociedad a mediano y largo plazo.

Sin embargo, el punto de partida de la región no es envidiable, pues estamos ante sociedades muy desiguales y marcadas por una enorme desconfianza de las personas entre sí y hacia los gobiernos, las instituciones sociales, los partidos y el sector privado. Es más, como muestran los indicadores de varias encuestas, como Latinobarómetro, Barómetro de las Américas o la Encuesta Mundial de Valores (CEPAL, 2021a), esta desconfianza ha aumentado en los últimos años, lo que ha profundizado la crisis de representación de la democracia y la cohesión social en general.

A lo largo de la historia, para crear Estados de bienestar ha sido necesario construir de forma paulatina un contrato social en que el sector privado (en general un actor poderoso y por ello indispensable) aceptara cumplir ciertas normas laborales y pagar tasas impositivas poco atractivas en lo inmediato, pero provechosas a largo plazo en cuanto a la estabilidad, la gobernabilidad y el aumento sostenido de la productividad. En ese sentido, es indispensable profundizar y extender la noción de que un nuevo contrato social produce efectos positivos de mediano y largo plazo, de manera que al menos una parte del sector más privilegiado se convenza (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020), reduzca las barreras y aporte voluntades.

¹⁴ De acuerdo con datos de Latinobarómetro, el porcentaje de personas de la región que declaraban no poseer recursos que les permitieran cubrir sus necesidades de forma satisfactoria aumentó de un 46% en 2013 a un 48% en 2018. En el mismo período, el porcentaje de personas que declaraban que la distribución del ingreso en su país era injusta o muy injusta aumentó de un 73% a un 84%, y el de ciudadanos que tenían una percepción negativa acerca de quienes gobernaban el país y sus intenciones aumentó de un 67,5% a un 78,8% (CEPAL, 2021a).

Se debe hacer hincapié en darle voz e incidencia a los sectores y grupos de población que han sido discriminados o excluidos, con el fin de ampliar el diálogo y la apropiación de los resultados. Entre ellos se encuentran en particular las mujeres, que históricamente han sido discriminadas a pesar de que constituyen más de la mitad de la población. También hay algunos colectivos que han sido invisibilizados, como las personas afrodescendientes o los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes, o las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales (LGBTQI). Por último cabe mencionar a los niños, niñas y adolescentes, que no votan, pero cuyo bienestar —que se obtiene con buena nutrición, cuidado, educación temprana y vida libre de violencia— es una garantía de futuro en lo que atañe a la productividad y a la creación de una ciudadanía con derechos.

En cuanto al sector productivo y el mundo del trabajo, es necesario avanzar hacia el diálogo entre los actores para promover un desarrollo sostenible fundado en el trabajo decente, el comercio justo, la protección de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente. Esto supone que en ese diálogo participen los organismos del sector privado, los actores sociales y laborales de los distintos sectores productivos, y la sociedad civil. Considerando el alto grado de informalidad laboral y la relevancia que tiene la economía social y solidaria en la región, es crítico que quienes pertenecen a esos ámbitos también participen de forma activa en estas instancias.

No obstante las dificultades, el pacto debería ser un proceso que constituyera un intento explícito, representativo y participativo de abordar asuntos a los que no se ha dado respuesta por los canales habituales, de modo de tender nuevos puentes.

Desde la CEPAL hemos señalado la necesidad de que entre los principales sectores de la política se alcance un amplio pacto social como modo de redirigir en democracia el modelo de desarrollo actual, para conducirlo hacia un modelo sostenible en el marco de la Agenda 2030. Se trata de un pacto social destinado a promover la igualdad a nivel nacional, que le dé legitimidad y solidez a las reformas estructurales y a las políticas transformadoras. La experiencia que está transcurriendo en Chile con la elaboración de una nueva Constitución, en que los constituyentes se eligieron de forma democrática, con paridad de género y representación asegurada de los pueblos originarios, es un camino en esta línea. Se espera que esta experiencia no solo dé resultados positivos para el país, sino que también sirva de aprendizaje para otros.

Sin embargo, el camino hacia esos pactos no se debe recorrer solo a nivel nacional ni darse solo en instancias únicas y extraordinarias. El avance hacia la cohesión, la igualdad de trato, el reconocimiento y los derechos no debe ser un proceso limitado, sino uno permanente en la cultura democrática. No se debe aplicar en situaciones de inestabilidad y revisionismo, sino que debe estar dotado de una validez que esté fundada en la apropiación, por lo que las instancias de diálogo deben ser una constante, una cultura que se alimente día a día. Además, dicha cultura debe impregnar los distintos espacios de la sociedad, desde el hogar hasta la relación entre los países y las regiones.

Esto último es válido sobre todo en estos momentos, cuando los procesos asociados al cambio climático, el desarrollo tecnológico y las migraciones han alcanzado una dimensión mundial. La pandemia es una prueba de ello y pone a prueba estos fundamentos, pues es claro que, si no salimos todos juntos de ella, ninguna persona, grupo ni país podrá hacerlo. El hecho de que cada vez haya más consenso sobre la existencia de esta interdependencia a nivel nacional, regional y mundial permite tener expectativas positivas. Hay distintos actores que se van sumando a iniciativas que hace pocos años habrían sido inaceptables para ellos, actores que antes no querían siquiera considerar la idea de que la desigualdad fuera un freno para el desarrollo. Como contracara, la carrera desigual en la distribución de las vacunas contra la COVID19 parece mostrar que aún queda un largo camino por recorrer.

La CEPAL ha planteado que para alcanzar un pacto social también hay que celebrar un nuevo contrato fiscal que, entre otros factores, permita ofrecer servicios públicos de calidad y sostenibilidad financiera a los sistemas de protección social, en especial para enfrentar la pandemia. Esos servicios y esa sostenibilidad son requisitos interdependientes que se deben cumplir a los efectos de dar un gran impulso para la igualdad y la sostenibilidad, sin dejar a nadie atrás.

El pacto fiscal es el complemento natural del pacto social, y debe promover una fiscalidad progresiva y sostenible que garantice recursos constantes y suficientes para hacer una inversión social que viabilice el bienestar, el goce de derechos y la construcción de resiliencia en la población. Desde ese punto de vista, ya no es suficiente proponer una reforma fiscal que beneficie a los pobres de manera focalizada, pues gran parte de la ciudadanía espera que esto ocurra con la participación de todos los estratos y de manera progresiva, con el aporte de los sectores más aventajados, para que haya una redistribución efectiva de los recursos.

Para enfrentar los efectos de la crisis sanitaria causada por el COVID19, en los países de la región se han implementado una serie de medidas fiscales. En este contexto, se requiere avanzar hacia un nuevo contrato que permita que la política fiscal, entre otras acciones, contribuya a dar sostenibilidad financiera a los sistemas de protección social, a que los servicios públicos tengan una cobertura universal y de calidad, y a enfrentar los efectos de la crisis en el mercado laboral y de la caída de los ingresos públicos. Además, es preciso que este nuevo contrato permita aplicar medidas de estímulo fiscal que contribuyan a una recuperación económica inclusiva y transformadora con igualdad.

A nivel nacional, un pacto fiscal en línea con el desarrollo sostenible debería permitir que se aplicara una política fiscal expansiva encaminada, entre otros factores, a cerrar las brechas estructurales relacionadas con los sistemas de protección social. Para ello será necesario que en la política fiscal se adopte una perspectiva estratégica en que se promuevan acciones de gasto público dirigidas a crear sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles. En dicha perspectiva también se deberán incentivar las inversiones intensivas en empleo que sean ambientalmente sostenibles y estén dirigidas a sectores estratégicos, como los servicios públicos. El nuevo contrato fiscal también supondrá reforzar los ingresos tributarios para financiar el gasto social con sostenibilidad. Eso exige que haya una política tributaria progresiva que permita recaudar a partir del ingreso de quienes concentran la mayor riqueza, lo que permitirá reducir las desigualdades en materia de ingreso.

A nivel regional, la CEPAL ha hecho un llamado a reformar la arquitectura actual del financiamiento para el desarrollo, arquitectura en que, cuando un país pasa a ser considerado de renta media, no solo pierde el acceso a los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo, sino que también recibe menos préstamos concesionarios, se modifican los términos y condiciones según los cuales se le otorga financiamiento, debe aportar más al sistema multilateral y recibe menos fondos destinados a la tecnología y la ciencia, entre otros efectos. En la reforma que propone la CEPAL se debe reconsiderar la manera en que se clasifican los países y se debe incorporar un foco multidimensional en línea con la Agenda 2030. También se debe garantizar que los países de renta media tengan acceso al financiamiento concesionario.

Lo anterior es especialmente importante para los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), como los del Caribe. Como se ha visto en el capítulo III y en la introducción de este documento, las economías caribeñas, que tienen altos niveles de endeudamiento y escasa diversificación, se han visto golpeadas por una crisis tras otra; además, dependen del turismo, que es muy vulnerable a las perturbaciones derivadas de factores como la actual pandemia, los huracanes y la subida del nivel del mar. En consecuencia, tienen un espacio limitado para la reestructuración fiscal y los ajustes para la inversión en protección social. Esto último se ve agravado por el hecho de que la mayoría de los países de la subregión están clasificados como países de renta media-alta y alta, lo que restringe su acceso a la asistencia oficial para el desarrollo y a otras fuentes de financiamiento.

La necesidad de avanzar hacia nuevos pactos fiscales adquiere más urgencia con la crisis económica y social que se vive en la actualidad. En América Latina y el Caribe se han hecho propuestas importantes para avanzar en esta línea a nivel regional y mundial, y para lograr acuerdos de financiamiento ante las crisis que producen los desastres. Los siguientes son algunos ejemplos de esas propuestas: la Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF SPC), que promueve el apoyo mutuo entre los países caribeños para atender las crisis ocasionadas por los huracanes y otros desastres; el Fondo para Aliviar la Economía COVID19 (FACE), destinado a fomentar una recuperación económica en que se asuma un compromiso de sostenibilidad e inclusión social, y el Mecanismo COVAX para el acceso mundial a las vacunas contra el COVID-19, que tiene por objeto ofrecer acceso equitativo a dichas vacunas (véase el anexo V.A1).

C. Reflexiones finales

A lo largo de este documento, se ha presentado una amplia variedad de datos y análisis para explorar los riesgos sociales de los desastres y la vulnerabilidad de gran parte de la población a los desastres naturales y antropogénicos. Los orígenes y la velocidad de aparición, la duración y la cobertura espacial de los desastres varían y afectan a América Latina y el Caribe de forma diferente. Los desastres de aparición súbita más recurrentes en el Caribe son los huracanes, cuya frecuencia e intensidad están aumentando y causan importantes pérdidas y daños en todo el Caribe, seguidos de eventos geológicos recurrentes, como la erupción volcánica en San Vicente y las Granadinas o el terremoto que golpeó a Haití en agosto de 2021. Al mismo tiempo, los países de la subregión tienen dificultades para conseguir fondos públicos suficientes para reconstruir mejor o para una adaptación sostenible. Además, amplias zonas de Centroamérica y América del Sur han sufrido graves sequías, que afectan a los cultivos y obligan a la migración interna e internacional de la población afectada. Este desastre de evolución lenta también está alimentando los conflictos por el acceso a los recursos hídricos y socavando la cohesión social interna, por lo que los gobiernos deben mejorar la gobernanza de los escasos recursos naturales.

Las vulnerabilidades y la exposición a los efectos de los desastres están motivadas principalmente por las desigualdades estructurales transversales que impregnan la región. Los diferentes tipos de desastres y las capacidades de prevención y respuesta de las personas, la sociedad y las instituciones forman parte del desafío que exige políticas innovadoras para responder a los desastres de forma eficaz y eficiente.

Los desastres son un fenómeno multidimensional que requiere un enfoque multisectorial y la armonización de los sistemas de protección social como parte de las políticas de gestión de los riesgos. Los sistemas de protección social son cruciales para reducir los futuros costos sociales, medioambientales y económicos y forjar la resiliencia social e institucional para mitigar los impactos directos e indirectos que tienen efectos particularmente nocivos en los grupos de población vulnerables. El establecimiento de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes proporciona beneficios sociales y económicos, especialmente en lo que respecta a los costos futuros de los desastres, ya que se refuerza la resiliencia institucional y social y se potencia una espiral de convergencia. Por lo tanto, se considera que estos sistemas tienen beneficios sociales y económicos, ya que abordan la desigualdad al reducir la vulnerabilidad y la exposición a desastres más frecuentes e intensos.

La pandemia de COVID-19 ha mostrado la importancia de la preparación en términos de instrumentos y acuerdos institucionales para dar una respuesta oportuna a las familias y comunidades afectadas a nivel local, regional o nacional. No hay una fórmula milagrosa. Lo que se necesita es un conjunto de alternativas políticas que puedan adaptarse a los diferentes contextos, con un enfoque de ciclo de vida para satisfacer las necesidades específicas de los grupos de población, adaptando los procedimientos y la legislación para coordinar la respuesta a los desastres con instrumentos de protección social permanente.

La protección social es clave para reducir la posible pérdida de activos y las dificultades para la recuperación, y para retomar el camino hacia la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo ofrece líneas de actuación como guía a los gobiernos para perseguir y alcanzar estos Objetivos. En consecuencia, es probable que los cambios institucionales y programáticos destinados a una mayor inclusión social y económica con una financiación sostenible contribuyan a garantizar los derechos sociales, económicos, culturales y medioambientales.

Para garantizar la correcta aplicación de los instrumentos de protección social durante los desastres, las instituciones desempeñan un papel fundamental. Los marcos jurídicos para facilitar la elaboración de políticas y los marcos y procedimientos organizativos para aclarar los procesos y las funciones son fundamentales para una respuesta de protección social de alta calidad. Los ministerios de desarrollo social deberían ser miembros permanentes de los mecanismos nacionales de respuesta a las emergencias, en coordinación con otras partes interesadas en la gestión del riesgo de desastres. La crisis actual ha reforzado la coordinación horizontal y vertical, destacando la importancia de las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil. Además, las herramientas de gestión y los sistemas de información que incorporan registros sociales son medios vitales para prevenir la vulnerabilidad e identificar los hogares que han sido o pueden ser afectados por los desastres.

Como ya se ha dicho, la sostenibilidad financiera también es fundamental. Los países de la región tienen el imperativo de abogar por la negociación y el establecimiento de fondos o seguros regionales para asistir a los países que necesitan liquidez. Sin embargo, los desastres suelen traspasar las fronteras nacionales, por lo que es necesario un enfoque transnacional de la respuesta, la mitigación y la adaptación; si tiene buenos resultados, salvará las brechas entre países vecinos y reducirá los desincentivos a la inversión. Por lo tanto, como los países han enfatizado en reuniones anteriores de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, la cooperación regional y Sur-Sur es fundamental para una recuperación transformadora y un desarrollo sostenible.

Los desastres no son el único obstáculo para la inclusión social en la región; más bien, forman parte de un conjunto de retos históricos y nuevos que exigen políticas sociales eficaces, eficientes y sostenibles. El COVID-19 destacó la importancia de desarrollar sistemas de protección social inclusivos y los países deben aprovechar ese impulso a fin de adoptar un enfoque integral para abordar los problemas sociales con el fin de prepararse y planificar para futuros desastres con una mayor doble resiliencia y la sostenibilidad financiera que puede aportar un nuevo pacto social y fiscal.

Para concluir, las lecciones aprendidas durante la pandemia de COVID-19 podrían convertir a esta crisis en una oportunidad para alinear las políticas con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible sin dejar a nadie atrás. Es en este contexto que se han presentado los análisis y las propuestas de este documento, que no pretende ser una directiva política vinculante, sino un catalizador para el debate y una invitación a los encargados de tomar decisiones para que analicen alternativas innovadoras de política social en la región.

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, L., S. Cecchini y H. Ullmann (2020), "Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social", *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 25, N° 5, Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Salud Colectiva (ABRASCO), mayo.
- ACNUDH/ONU-Hábitat (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2010), "El derecho a una vivienda adecuada", *Folleto Informativo*, N° 21 (rev. 1), Ginebra.
- ACNUR/Universidad de Georgetown/OIM (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Universidad de Georgetown/Organización Internacional para las Migraciones) (2017), *Caja de herramientas: relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental*, Ginebra.
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arias, L., J. Rud y C. Ruzzier (2019), *The Regulation of Public Utilities of the Future in Latin America and the Caribbean (LAC): Water and Sanitation Sector*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barca, V. (2020), "Options for rapid expansion of social assistance caseloads for COVID-19 responses", *Social Protection Approaches to COVID-19 – Expert advice helpline (SPACE)* [en línea] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SPACE%20Rapid%20Expansion%2020052020v1.pdf>.
- Barca, V. y C. O'Brien (2017), "Factors affecting the usefulness of existing social protection databases in disaster preparedness and response", *Shock Responsive Social Protection Research*, Oxford, Oxford Policy Management (OPM).
- Bárcena, A. (2021), "Las ciudades y la vivienda brindan una oportunidad para transformar el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe hacia uno más inclusivo, igualitario y sostenible", 17 de mayo [en línea] <https://www.cepal.org/es/noticias/ciudades-la-vivienda-brindan-oportunidad-transformar-modelo-desarrollo-america-latina>.
- Beazley, R., A. Solórzano y V. Barca (2019), *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: principales hallazgos y recomendaciones*, Oxford, Oxford Policy Management (OPM)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: marco teórico y revisión de la literatura*, Oxford, Oxford Policy Management (OPM).
- Berner, H., y T. van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

- Berzi, M., M. M. Lemões y N. Oddone (2021), "Obstáculos a la movilidad de pacientes en zonas de frontera del Mercosur: una propuesta de tipología", *Estudios Fronterizos*, vol. 22, junio.
- Bidegain, N., L. Scuro e I. Vaca Trigo (2020), "La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19", *Revista CEPAL*, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blofield, M., C. Giamburro y F. Figueira (2020), "Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries", *serie Políticas Sociales*, N° 235 (LC/TS.2020/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CAN (Comunidad Andina) (2017), "Decisión 819" [en línea] <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC819.pdf>.
- CCRIF SPC (Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility) (2021), "Our Vision" [en línea] www.ccrif.org [fecha de consulta: 15 de junio].
- _____(2020), *2019-20 Annual Report*, Gran Caimán [en línea] https://www.ccrif.org/sites/default/files/publications/annualreports/CCRIF_Annual_Report_2019_2020.pdf.
- CDEMA (Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre) (2016), *The Regional Response Mechanism (RRM)*, Bridgetown.
- Cecchini, S., R. Holz y C. Robles (2021), "Los sistemas de protección social ante desastres", *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe: caja de herramientas*, S. Cecchini, R. Holz y F. Soto de la Rosa (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2018), *Estrategia Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2018-2030)*, San Salvador.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2021b), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, febrero.
- _____(2021c), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- _____(2021d), "Saint Vincent and the Grenadines a model example of successful disaster preparation, planning and response as La Soufrière set to blow", *The Hummingbird*, vol. 8, N° 4.
- _____(2021e), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- _____(2021f), *Tecnologías digitales para un nuevo futuro* (LC/TS.2021/43), Santiago.
- _____(2021g), "Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina", *Informes COVID-19*, Santiago, enero.
- _____(2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2020b), "Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19", *Informes COVID-19*, Santiago, diciembre.
- _____(2020c), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P), Santiago.
- _____(2020d), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- _____(2020e), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informes COVID-19*, Santiago, abril.
- _____(2020f), "Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022)" (LC/CMSI.7/4) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46439/1/S2000903_es.pdf.
- _____(2020g), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- _____(2020h), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.
- _____(2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- _____(2018b), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- _____(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660(SES.36/3)), Santiago.
- _____(2009), "Disaster risk reduction in the education sector among selected Caribbean small island developing States" (LC/CAR/L.235), sede subregional para el Caribe.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2020), "Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19 CEPAL-FAO*, junio.

- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), "Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina," *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago.
- (2020), "La pandemia por COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe," *Nota Técnica*, N° 1, Santiago.
- (2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral," *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, mayo.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe," *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, julio.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19," *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19," *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF*, Santiago, diciembre.
- CEPAL/UNICEF/ORESG-VCN (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños) (2020), "Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19," *Informe COVID-19*, Santiago, diciembre.
- CEPRENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central) (2017), *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres PCGIR*, Ciudad de Guatemala.
- Correa, E. (2011), "Reasentamiento de población como medida de reducción de riesgo de desastres: estudios de caso," *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre: experiencias de América Latina*, E. Correa (comp.), Washington, D.C., Banco Mundial/ Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR).
- Dawson, W. y otros (2020), *Mitigating the Impact of the COVID-19 Outbreak: A Review of International Measures to Support Community-Based Care*, International Long-Term Care Policy Network (ILPN)/Care Policy and Evaluation Centre (CPEC), 19 de mayo [en línea] <https://ltccovid.org/wp-content/uploads/2020/05/Community-Based-Care-Report-19-May.pdf>.
- Del Ninno, C., S. Coll-Black y P. Fallavier (2016), *Social Protection Programs for Africa's Drylands*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Development Pathways (2021), *Investments in social protection and their impacts on economic growth*, *International Trade Union Confederation*, Bruselas, Confederación Sindical Internacional (CSI).
- Eccleston-Turner, M. y H. Upton (2021), "International collaboration to ensure equitable access to vaccines for COVID-19: the ACT-accelerator and the COVAX Facility," *The Milbank Quarterly*, vol. 99, N° 2, junio.
- Ellmers, B. (2020), "Financing sustainable development in the era of COVID-19 and beyond: an analysis and assessment of innovative policy options," *Briefing*, Aachen/Berlín/Bonn, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR/Global Policy Forum Europe e.V./Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V, diciembre.
- El País* (2020), "La emergencia viral y el mundo de mañana: Byung-Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín," 22 de marzo [en línea] <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html> [fecha de consulta: julio de 2021].
- Fang, P., A. Kennedy y D. Resnick (2020), "Scaling up and sustaining social protection under COVID-19," *COVID-19 Policy Response Portal Project Note*, N° 3, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: el rol de las medidas de protección social," *Boletín*, N° 7, Santiago.
- Faúndez, J. E. (2016), "Diagnóstico social en emergencia," presentación efectuada en el seminario internacional Optimizando la Respuesta en Emergencias desde lo Social, Ministerio de Desarrollo Social de Chile/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 22 de junio [en línea] https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2016/0622/1.2-JE-Faundez.pdf?source=post_page.
- Fernández, A. y otros (2017), "Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gentilini, H. y otros (2020), *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Gilligan, D. (2020), "Social safety nets are crucial to the COVID-19 response: some lessons to boost their effectiveness," Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 18 de junio [en línea] <https://www.ifpri.org/blog/social-safety-nets-are-crucial-covid-19-response-some-lessons-boost-their-effectiveness>.
- Gobierno de Chile (2021), "Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Elige Vivir Sano dieron a conocer iniciativa de apoyo a 130 ollas comunes y 28 mil personas de todo el país," 18 de marzo [en línea] <https://www.gob.cl/noticias/ministerio-de-desarrollo-social-y-familia-y-elige-vivir-sano-dieron-conocer-iniciativa-de-apoyo-130-ollas-comunes-y-28-mil-personas-de-todo-el-pais/>.
- Hallegatte, S. y otros (2017), *Resumen. Indestructibles: construyendo la resiliencia de los más pobres frente a desastres naturales*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hardy, C. (2020), *Hambre+ dignidad=ollas comunes*, segunda edición, Santiago, LOM ediciones, agosto.
- Hidrobo, M. y otros (2018), "Social protection, food security, and asset formation," *World Development*, vol. 101, enero.
- Holz, R. (2021), "Síntesis de políticas adoptadas por los países de América Latina a favor de la economía social y solidaria en respuesta a la crisis de la COVID-19," Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Huenchuan, S. (ed.) (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias) (2021), *2021 Global Food Policy Report: Transforming Food Systems after COVID-19*, Washington, D.C.
- INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia) (2020), "Education during the COVID-19 pandemic," *Technical Note*, Nueva York, abril.
- IPC-IG/UNICEF (Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Maternidad y paternidad en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe: políticas para la licencia de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia materna*, Ciudad de Panamá.
- Jordán, R., L. Riffo y A. Prado (coords.) (2017), *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural* (LC/PUB.2017/19), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas) (2020), "Mapa Nutricional 2020" [en línea] https://www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2021/03/MapaNutricional2020_.pdf.
- Kangas, O. (2019), "First results from the Finnish basic income experiment," *ESPN Flash Report*, N° 2019/17, Red Europea de Política Social (REPS), Bruselas, Comisión Europea.
- Lo Vuolo, R. (2016), "El ingreso ciudadano en debate: repensar el bienestar en el siglo XXI," *Nueva Sociedad*, N° 264, agosto.
- Loft, P. y otros (2020), "The Introduction of a universal basic income," *Debate Pack*, N° CDP0096, House of Commons Library, 8 de octubre.
- López Bóo, F., J. Behrman y C. Vazquez (2020), "Costos económicos de las reducciones en los programas preescolares por la pandemia del COVID-19," *Nota Técnica*, N° IDB-TN-2000, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Marco, F. (2014), "Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: Igualdad para hoy y mañana," *serie Políticas Sociales*, N° 204 (LC/L.3859), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mariezcurrera, V. y otros (2020), "El sector del agua, el saneamiento y la higiene y su respuesta ante el COVID-19: iniciativas en América Latina y el Caribe," Ciudad de Panamá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) [en línea] https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2020/04/Covid-19_WASH_ES_Basic-note.pdf.
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020), "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 233, (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, U. y E. Murrugarra (2018), "Transferencias monetarias como respuesta a desastres," Banco Mundial [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/948341545142018041/text/CO-Nota-usa-de-transferencias-monetarias-como-respuesta-a-desastres.txt>.
- Martínez-Díaz, L., L. Sidner y J. McClamrock (2019), "The future of disaster risk pooling for developing countries: where do we go from here?," *Working Paper*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2020), "Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/169), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2019), *Estrategia de Gestión del Riesgo de Desastres de los países del MERCOSUR*, Asunción.
- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) (2016), "Bono de Acogida/Alquiler y Alimentación" [en línea] <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2019].
- Ministerio de Cultura (2021), "Gobierno entrega alimentos a comedores populares y ollas comunes," *Nota de Prensa*, 6 de febrero [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/341371-gobierno-entrega-alimentos-a-comedores-populares-y-ollas-comunes>.

- Naciones Unidas (2021), “Vías de acción” [en línea] <https://www.un.org/es/food-systems-summit/action-tracks>.
- (2020a), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York, julio.
- (2020b), “Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Balakrishnan Rajagopal. La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras”, Nueva York [en línea] <https://www.undocs.org/es/A/75/148>.
- (2015a), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2015b), “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030” (A/RES/69/283*), Nueva York.
- Oddone, N. (2020), “Sin cruzar las fronteras no hay integración posible: países + integrados, personas + protegidas”, Recíprocamente, Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina (EUROSociAL), 17 de diciembre [en línea] <https://eurosocial.eu/reciprocamente/sin-cruzar-las-fronteras-no-hay-integracion-posible-paises-integrados-personas-protegidas/>.
- Oddone, N. y otros (2016), “Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles”, *serie Desarrollo Territorial*, N° 20 (LC/L.4222), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ODI/UNICEF (Overseas Development Institute/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Universal Child Benefits: Policy Issues and Options*, Londres/Nueva York, junio.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), *Panorama Laboral 2020: América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2021), “El G7 anuncia compromisos para contribuir con 870 millones de dosis de vacunas contra la COVID-19, de las que al menos la mitad se entregarán antes de que finalice el año 2021”, 13 de junio [en línea] <https://www.who.int/es/news/item/13-06-2021-g7-announces-pledges-of-870-million-covid-19-vaccine-doses-of-which-at-least-half-to-be-delivered-by-the-end-of-2021> [fecha de consulta: julio de 2021].
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015), *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*, Nairobi.
- ONU-Mujeres/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, Santiago, agosto.
- ONU-Mujeres/OIT/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*, Santiago, 12 de junio.
- Ortiz, I. y otros (2018), “Universal basic income proposals in light of ILO standards: key issues and global costing”, *ESS Working Paper*, N° 62, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Palomino, H. y S. Villafaña (2021), “Referencias conceptuales de la economía social y solidaria y la crisis de la COVID-19”, inédito.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2020), *Estrategia de protección social del WFP en América Latina y el Caribe*, Panamá.
- Rico, N. y C. Robles (2017), “El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. y C. Rossel (2021), “Herramientas de protección social para enfrentar los impactos de la pandemia de COVID-19”, *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2018), *Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) 2018-2030*, San Salvador.
- Standing, G. (2017), *Basic Income: And How We Can Make it Happen*, Pelican.
- Strietska-Ilina, O. y otros (2011), *Skills for Green Jobs: A Global View. Synthesis report based on 21 country studies*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- TECHO-Chile/Fundación Vivienda (2021), *Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021: Informe Ejecutivo*, Santiago.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), “Disaster Risk Reduction and Education” [en línea] <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/6651/pdf/6651.pdf>.
- Velásquez Pinto, M. (2021), “La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19”, *Documento de Proyectos* (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vicepresidencia de la República Dominicana (2018), *Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social frente a Choques Climáticos*, Santo Domingo [en línea] http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf.
- Yépez-García, A. y otros (2020), *COVID-19 y el sector eléctrico en América Latina y el Caribe: ¿Cómo ayudar a los grupos vulnerables durante la pandemia?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Zúñiga Fajuri, A. (2018), “El ingreso básico como herramienta para subvertir los roles de género y, de paso, salvar el capitalismo”, *HYBRIS - Revista de Filosofía*, vol. 9, julio.

Anexo V.A1

Los acuerdos regionales de financiamiento para la respuesta a los desastres

1. Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF SPC)

El Caribe es una de las regiones más expuestas a los desastres debido al paso de huracanes y tormentas que ocurren cada vez con más frecuencia y mayor intensidad. Dado que se trata de fenómenos extremos que suelen ser devastadores para las comunidades y la infraestructura productiva, los Estados han optado por establecer un mecanismo de aseguramiento colectivo que permite distribuir los riesgos y transferirlos a los mercados de reaseguros. Dicho mecanismo se denomina Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF SPC) y se estableció en 2007 como una empresa sin fines de lucro controlada por los 22 Estados miembros (19 países del Caribe y 3 de Centroamérica). Esos mismos Estados financian la empresa con el apoyo del Banco Mundial, la Unión Europea, el Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK) y los Gobiernos de Irlanda, el Reino Unido, el Canadá y el Japón. Las contribuciones anuales de los Estados miembros van de 200.000 dólares a 4 millones de dólares, según el nivel de exposición del país, y la cobertura va de 10 a 50 millones de dólares. A noviembre de 2020, el CCRIF SPC había pagado 194 millones de dólares distribuidos de la siguiente forma: un 6% destinado a sectores económicos, un 6% a actividades de mitigación de riesgos para reducir la vulnerabilidad ante fenómenos extremos futuros, un 14% a la infraestructura, un 62% a actividades de respuesta inmediata, un 9% como contribución directa a los presupuestos nacionales, y un 3% a la capitalización de recuperación del fondo (CCRIF SPC, 2020 y 2021). Los pagos se activan en función del cumplimiento de umbrales basados en información meteorológica o de los servicios geológicos. Los pagos se limitan a un 20% de las pérdidas estimadas y tienen por objeto inyectar fondos que proporcionen la liquidez necesaria para iniciar las tareas de respuesta y recuperación.

El CCRIF SPC ha diseñado productos que se activan según distintos indicadores paramétricos en situaciones como terremotos, ciclones tropicales o precipitaciones excesivas, y también ofrece seguros especiales para pescadores artesanales e infraestructura eléctrica. Además, el CCRIF SPC está probando un mecanismo de aseguramiento paramétrico destinado a las sequías (Martínez-Díaz, Sidner y McClamrock, 2019). Sin embargo, se ha detectado que los países miembros no siempre obtienen la suficiente cobertura debido a problemas fiscales, por lo que el CCRIF SPC ha debido disminuir las primas para aumentar la cobertura, sin poner en riesgo la sostenibilidad del mecanismo. En los últimos tiempos el CCRIF SPC se ha expandido a países de Centroamérica: Nicaragua, Panamá y Guatemala ya son miembros, y hay conversaciones avanzadas con Costa Rica, El Salvador, Honduras y la República Dominicana. Sin embargo, esa expansión no ha estado exenta de dificultades debido a la necesidad de adecuar los productos y los parámetros de activación del pago de los seguros a países cuya extensión geográfica es mayor.

2. Fondo para Aliviar la Economía COVID19 (FACE)

En el septuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente de Costa Rica propuso crear el Fondo para Aliviar la Economía COVID19 (FACE) a fin de promover la recuperación económica con un compromiso de sostenibilidad e inclusión social en los países con dificultades para acceder a créditos y préstamos debido a que su deuda externa era elevada. El fondo estaría financiado por los países desarrollados, que representan el 80% del PIB mundial. Dichos países deberían contribuir el equivalente al 0,7% de su PIB, lo que supondría 516.000 millones de dólares. Dicho fondo se canalizaría a través de bancos multilaterales de desarrollo que ejecutarían los préstamos a largo plazo y con tasas fijas.

En particular, los préstamos que se concederían en el marco del FACE brindarían cinco años de gracia y se podrían otorgar con un plazo máximo de 50 años, a una tasa del 0% o a la tasa de oferta interbancaria de Londres (libor), que es de aproximadamente un 0,7%. Los préstamos no estarían condicionados a la aplicación de ningún tipo de política, pero se exigiría que se asumiera el compromiso político de administrar bien los fondos, combatir la corrupción y actuar con responsabilidad fiscal. Además, la utilización de los fondos estaría supeditada a que en el país se avanzara hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ellmers, 2020). El tope máximo de los créditos sería de un 3% del PIB del país.

3. Mecanismo COVAX para el acceso mundial a las vacunas contra el COVID-19

En abril de 2020 se lanzó el Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la COVID19, una acción que convoca a la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial, la Alianza Gavi, la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias, el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, la Fundación Bill y Melinda Gates, la Fundación para la Obtención de Medios de Diagnóstico Innovadores (FIND), Unitaid y Wellcome Trust. Este instrumento tiene por objeto lograr que la pandemia de COVID19 se supere a una velocidad mayor, y está basado en una estrategia que se compone de cuatro pilares: i) el pilar de diagnóstico, que se refiere al diseño y la distribución equitativa de test que permiten detectar el virus causante del COVID19; ii) el pilar de tratamiento, que consiste en diseñar, fabricar y distribuir 245 millones de tratamientos para tratar y prevenir los síntomas graves del COVID19 y acelerar la recuperación de las personas contagiadas en los países de ingreso bajo y mediano; iii) el pilar de vacunación, que tiene por objeto acelerar la búsqueda de vacunas efectivas para todos los países apoyando la logística y la fabricación, así como también aplicar estrategias conjuntas de compra de dosis para los países de ingreso bajo y mediano, y iv) el pilar de los sistemas de salud, que se refiere a fortalecer dichos sistemas para garantizar que los test diagnósticos, el tratamiento y las vacunas lleguen a las personas que los necesitan.

El tercer pilar corresponde al Mecanismo COVAX, cuyo objetivo es acelerar la fabricación de vacunas y promover el acceso equitativo y justo a ellas por parte de los países del mundo, especialmente de los que no pueden participar de forma contundente en el mercado y son relegados por su escaso poder de negociación y compra, sobre todo en el mecanismo de compras anticipadas (Eccleston-Turner y Upton, 2021). El Mecanismo COVAX es una acción conjunta y codirigida por la OMS, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Alianza Gavi y la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias. La meta era que para 2021 este mecanismo entregara 2.000 millones de dosis, y que el 50% de ellas estuvieran destinadas a países de ingreso bajo. A mediados de junio de 2021 se habían distribuido unos 87 millones de vacunas a 131 países, sobre todo de ingreso mediano y bajo. Recientemente, en la cumbre del Grupo de los Siete (G7) celebrada en Cornwall (Reino Unido), se asumió el compromiso de donar 870 millones de dosis al Mecanismo COVAX y de que al menos el 50% de esa cantidad estuviera disponible para fines de 2021 (OMS, 2021).

El Mecanismo COVAX se financia con aportes de los países de ingreso medio-alto y alto (países que se autofinancian), y se otorga financiamiento a los países de ingreso medio y bajo. El primer grupo de países paga por adelantado con la garantía de que el COVAX entregará un número de dosis equivalentes al 20% de su población. Con esos fondos, el COVAX planifica comprar 950 millones de dosis, aunque existen dificultades para obtener los fondos garantizados necesarios para cumplir los compromisos de 2021, que ascienden a 4.600 millones de dólares. La participación en el Mecanismo COVAX no prohíbe a los países de ingreso medio-alto y alto negociar de forma bilateral con los oferentes de vacunas. Por otra parte, los países que reciben financiamiento no hacen pagos anticipados, sino que reciben el apoyo de la Alianza Gavi, que ha diseñado un instrumento financiero (compromiso anticipado de mercado de COVAX) para la adquisición y entrega de vacunas (Eccleston-Turner y Upton, 2021).

Recientemente, la CEPAL ha puesto sobre la mesa la necesidad de formar un bloque regional para mejorar la capacidad de negociación y acumular poder de demanda para la adquisición de vacunas. Lo anterior se debe a que la disponibilidad de vacunas y el acceso a ellas no han sido suficientes para satisfacer las necesidades de la región, porque la posición de los países en los procesos de negociación individual es débil y la posibilidad de recibir vacunas mediante algún mecanismo de ayuda humanitaria sigue demorada. En consecuencia, si no se establece una alianza regional, los países serán los grandes perjudicados en el sistema de compra y distribución de vacunas contra el COVID19 y, por consiguiente, durante 2021 la inmunidad de rebaño va a seguir siendo una meta lejana (CEPAL, 2021c).

La región atraviesa por un momento crítico y de gran incertidumbre en el que persisten problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la conculcación de derechos. A ellos se suman nudos críticos emergentes que amenazan con profundizar los desafíos en esas áreas, como la migración, la brecha digital y el cambio climático, así como los impactos de los desastres, cada vez más recurrentes y diversos en cuanto a su origen y características.

En este contexto, se presenta un documento de análisis y propuestas en el que se busca debatir alternativas para avanzar hacia una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad, que aborde los desafíos de la inclusión y el desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Este documento, que sigue los ejes y las líneas de acción de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, es una invitación a articular los sistemas de protección social y de gestión del riesgo de desastres para alcanzar una mayor resiliencia social e institucional, en un marco de pactos sociales y fiscales que, entre otras cosas, viabilicen la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social para avanzar hacia un desarrollo sostenible que no deje a nadie atrás.