



Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: El rol de las medidas de protección social

Boletín N.º7

03/06/2020

Índice

1. Editorial	1
2. Mensajes clave	2
3. El rol de la protección social en la pandemia	3
4. Medidas de protección social para enfrentar la pandemia	5
5. Buenas prácticas	12
6. La pandemia en números	16
7. Recursos	17
8. Bibliografía	18

1. Editorial



Conforme ha progresado la pandemia, los gobiernos han tenido que enfrentar nuevos desafíos. Si en una primera etapa los países se abocaron a mitigar los efectos de las estrictas restricciones sanitarias, con el correr de las semanas su atención se ha desplazado a una amenaza especialmente grave: la crisis económica y social. Los pronósticos, desafortunadamente, no son alentadores.

Los recursos tienen que ser destinados a los principales afectados por esta crisis, la población vulnerable, en este caso las personas sin fuentes de ingreso (desempleados, ancianos, niños, niñas y dependientes) y trabajadores informales, grupo compuesto principalmente por jóvenes, mujeres, migrantes e indígenas. Conviene señalar que, además, la proporción de población vulnerable es aún mayor en zonas rurales.

Los programas de protección social, una de las medidas de la mitigación, son un derecho fundamental. Por ello, en esta edición del boletín analizamos las alternativas de protección existentes, con especial atención en las zonas rurales, las que no podemos descuidar.

2. Mensajes clave



- Las medidas de protección social tienen un doble rol de en el contexto del COVID-19: mitigar el impacto económico inmediato y reconstruir los medios de vida de los más vulnerables.
- Las áreas rurales son particularmente vulnerables a los efectos del COVID-19 debido a su alto nivel de informalidad, mayor concentración de pobreza, menor cobertura de la protección social y alta estacionalidad de las labores agrícolas. Estas características harán que el proceso de recuperación sea aún más difícil en estas zonas.
- Las características particulares de las zonas rurales exigen respuestas diferenciadas.
- Como respuesta inmediata es fundamental expandir rápidamente las medidas de asistencia social a los sectores vulnerables en las zonas rurales. Se recomienda comenzar con transferencias en efectivo.
- El *Cash+* (transferencia + capacitación + insumos) es un programa que, además de efectivo, entrega herramientas para apoyar a la pequeña agricultura.
- Las canastas de alimentos son otra forma de responder de manera inmediata a un *shock*. Aunque importante, es una medida complementaria. Es necesario preocuparse de la calidad de las dietas y mantener un nivel de ingesta nutricional lo más adecuado posible.
- Es necesario poner especial atención en el cuidado de niños y niñas, por lo que se recomienda encarecidamente continuar con los programas de alimentación escolar.
- Como medida de recuperación se recomienda articular instrumentos de asistencia social con estrategias más amplias de inclusión productiva y económica.
- En el proceso de reconstrucción a largo plazo es necesario generar modelos dinámicos que integren los programas de protección social con sistemas de emergencias y adaptación al cambio climático, así como fortalecer los sistemas de registro social y su interoperabilidad con registros productivos y ambientales.
- En la región, los países han optado principalmente por ampliar vertical u horizontalmente las medidas preexistentes, aunque unos pocos han creado medidas especiales para las familias rurales.



3. El rol de la protección social en la pandemia



La protección social es el “conjunto de políticas y programas que abordan las vulnerabilidades económicas, ambientales y sociales de la inseguridad alimentaria y la pobreza mediante la protección y la promoción de los medios de vida” (FAO, 2017). Este conjunto de intervenciones puede clasificarse, según su tipología, en tres grupos de medidas:

- asistencia social
- seguridad social
- intervenciones del mercado laboral

A continuación se enumeran y describen los objetivos y los tipos de programas que se pueden llevar a cabo para cada uno de estos grupos de medidas (ver Cuadro 1).

Cuadro 1/ Áreas de protección social e intervención en el mercado laboral

Protección social y programas laborales	Objetivos	Tipos de programas
Redes de seguridad social / asistencia social (no contributivo)	Reducir la pobreza y la desigualdad	Transferencias de efectivo condicionadas
		Transferencias de efectivo no condicionadas
		Pensiones sociales
		Transferencias de alimentos y en especies
		Programas de alimentación escolar
		Trabajos públicos
		Exenciones de cuotas y subsidios focalizados
		Otras intervenciones (servicios sociales)
Seguro social (contributivo)	Garantizar niveles de vida adecuados frente a cambios de estado habituales y shocks	Seguro de vejez contributivos y pensiones de invalidez
		Seguro médico
		Prestaciones de maternidad /paternidad
		Cobertura de seguro de salud
		Otros tipos de seguros
Programas del mercado laboral (contributivos y no contributivos)	Mejorar las posibilidades de empleo y ganancias	Programas activos del mercado laboral (capacitación, servicios de intermediación laboral, salario subsidios)
	Complementación de ingresos	Programas pasivos del mercado laboral (seguro de desempleo, incentivos a jubilación anticipada)

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2018).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe estima que durante este año, a raíz de la actual crisis, la pobreza aumentará en al menos un 4,4% (28,7 millones de personas adicionales) con respecto al año anterior, afectando a un total de 214,7 millones de personas – más de un tercio de la población regional (34,7%) –, lo que se prevé tendrá un impacto determinante en el deterioro de los niveles de hambre e inseguridad alimentaria (CEPAL, 2020a).

De ahí que concentrar la atención en los hogares en situación de pobreza sea una tarea de suma urgencia, en tanto estos se encuentran mucho más expuestos a las consecuencias y perturbaciones asociadas a desastres (inundaciones y sequías, entre otros) y sociales (crisis económicas y conflictos) y, además, su capacidad de gestión de riesgo es limitada. Por lo tanto, crisis y desastres pueden tener impactos devastadores en los ingresos y en los medios de subsistencia de las personas en situación de pobreza. En esas situaciones pueden verse empujadas a adoptar estrategias de afrontamiento nocivas para ellas, como la venta de activos

productivos, la reducción de la ingesta de alimentos de niños, niñas y adolescentes y su desescolarización, así como la sobreexplotación de los recursos naturales.

Los sistemas de protección social ayudan a reducir la vulnerabilidad frente a distintas amenazas, a mejorar las capacidades de gestión de riesgos y a reconstruir los medios de vida agrícolas. Permiten, también, mantener niveles pares de consumo (incluso en situaciones de conmoción y estrés), minimizando la adopción de estrategias de afrontamiento negativas (FFAO *et al*, 2019).

En *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La protección social y la agricultura: cómo romper el ciclo de la pobreza rural* (FAO, 2015), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) muestra cómo la protección social puede ayudar a reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, según estudios citados en esa publicación (FAO, 2015), en 2013 la protección social sacó a unos 150 millones de personas de la extrema pobreza, esto es, personas que vivían con menos de USD 1,25 diarios. Habida cuenta de su éxito histórico en la región, es fundamental analizar aplicaciones de protección social que contribuyan a mitigar la crisis social desencadenada por la pandemia de COVID-19, en particular en los hogares más vulnerables.

Es importante notar que los hogares en que los ingresos se obtienen de manera informal son los más vulnerables durante esta crisis (FAO y CEPAL, 2020b). Además, este grupo se encuentra sobrerrepresentado en áreas rurales, tanto en el sector agrícola como en los de servicios e industria (ver Figura 3 de FAO y CEPAL, 2020).

Actualmente, la FAO proporciona asistencia técnica, política, programática y de emergencia a los países de la región para abordar las necesidades inmediatas a corto plazo resultantes de la crisis COVID-19. Dicha asistencia busca encontrar modos de proteger los medios de vida rurales y sistemas alimentarios en funcionamiento – particularmente en situaciones de conflicto –, así como promover un proceso inclusivo de recuperación económica a mediano y largo plazo en el que nadie sea dejado atrás. Para dar un ejemplo, la FAO ayuda a pequeños productores, jóvenes, mujeres rurales, migrantes, trabajadores informales y pueblos indígenas con intervenciones que tienen por objetivo fortalecer medios de vida rurales inclusivos y la transformación rural. La Organización también facilita las asociaciones y la cooperación internacional en todas sus formas, las que desempeñan un papel clave en el intercambio de experiencias, buenas prácticas, conocimientos, tecnologías y recursos.

Dentro de este contexto de emergencia, la FAO ha desarrollado la Iniciativa Mano a Mano. Centrada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 y 2 – erradicación de la pobreza y erradicación del hambre en todas sus formas – la iniciativa promueve un enfoque territorial para el desarrollo agrícola y la aceleración de la transformación agrícola y sostenible. Este enfoque se basa en la coordinación de esfuerzos del gobierno, los socios de desarrollo, el sector privado y la sociedad civil. La Iniciativa Mano a mano tiene como objetivo fomentar la coherencia y la coordinación entre los organismos internacionales para mejorar la eficacia de la inversión en el contexto de la crisis COVID-19, a corto y largo plazo (FAO, 2020a).

En las siguientes secciones analizaremos en profundidad los tipos de medidas de protección social y buenas prácticas en algunos países de la región que pueden servir de guía para otros, considerando su contexto y características propias.

4. Medidas de protección social para enfrentar la pandemia



Conforme avanza la pandemia, la crisis sanitaria ha mutado en una crisis económica. Lo sabemos porque cada vez se conocen mejor los efectos de la pandemia, lo que ha permitido actualizar las proyecciones sobre el crecimiento económico esperado en la región para este año. De acuerdo con la CEPAL (2020a), con la información con la que se cuenta hasta el momento se puede prever una contracción de la economía de América Latina y el Caribe del 5,3% en 2020, aunque con una marcada heterogeneidad en términos de desempeño económico entre los países de la región. Se espera que la pobreza aumente en 4,4% en la región, lo que equivale a 30 millones adicionales de personas en situación de pobreza.

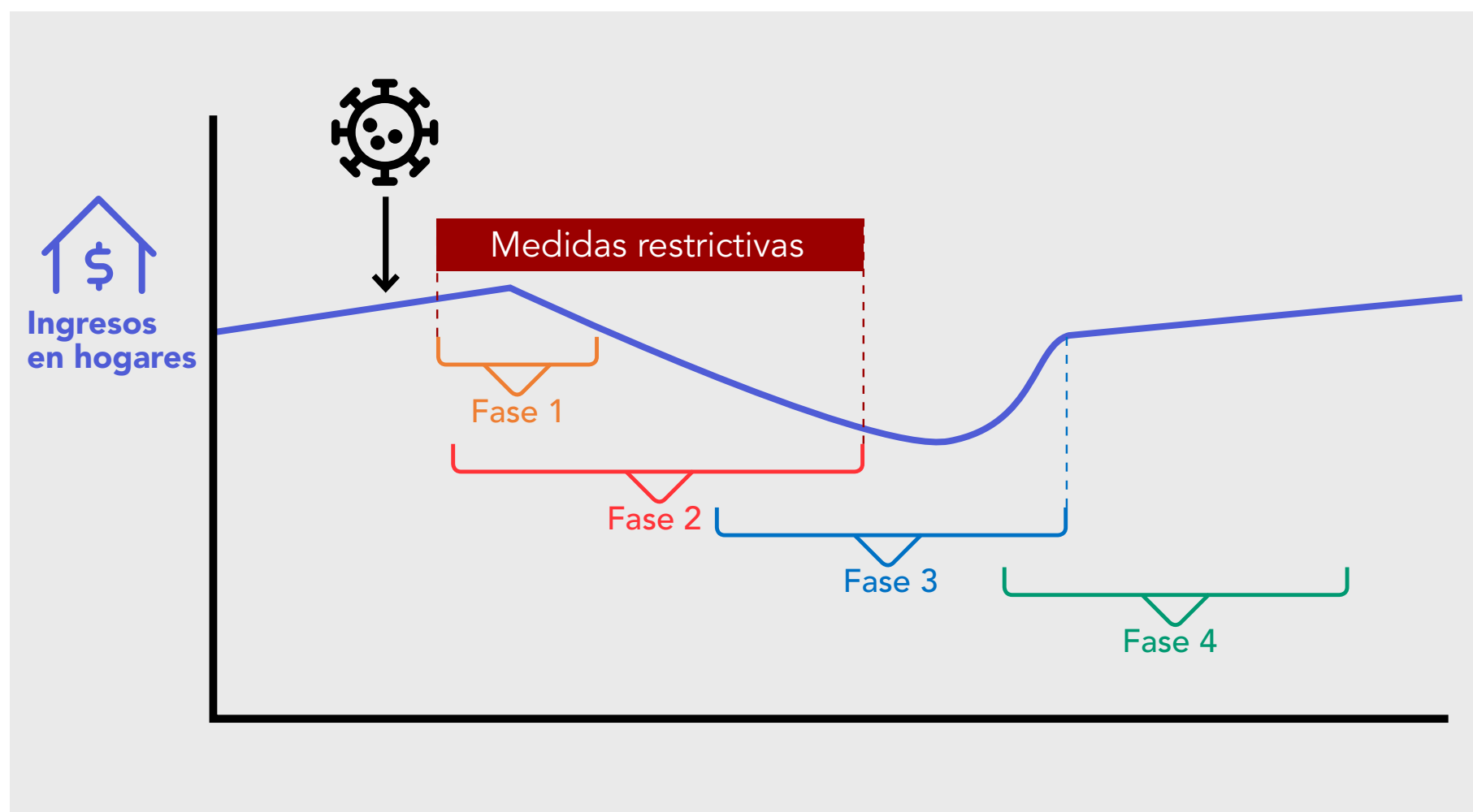
Por lo tanto, se espera que el impacto económico sea mayor y el proceso de recuperación más extenso que tras la crisis de los años 2006 y 2007. Así, se prevé que la pandemia repercutirá en la generación del ingreso familiar, en una primera etapa en los grupos más vulnerables (informales, jóvenes, mujeres, indígenas y migrantes) y, posteriormente, en grupos de personas con trabajos formales, pero en sectores productivos en riesgo, como ya sucede en varios pequeños estados insulares del Caribe en el sector del turismo y restauración (FAO y CEPAL, 2020c).

En suma, la disminución del ingreso aumentará el riesgo de inseguridad alimentaria de la región.

El impacto puede ser aún mayor en las zonas rurales debido a la comparativamente alta proporción de informalidad que presenta el mercado laboral agrícola, los mayores niveles de pobreza existentes, la estacionalidad de los sistemas productivos y los menores niveles de cobertura de la protección social. Según datos de la CEPAL (2020d), la proporción de personas en situación de pobreza en las zonas rurales casi duplica a las que se encuentran en zonas urbanas (45,1 y 26,4%, respectivamente).

De esta forma, nos basamos en la propuesta de FAO y CEPAL (2020a) para gestionar las medidas de protección social, según la fase de la pandemia.

Figura 1/ Fases en la gestión del impacto del COVID-19



Fuente: Elaboración propia en base a FAO y CEPAL (2020a)

Fase 1

Se inicia con las medidas restrictivas y termina a los pocos días, los necesarios para realizar una proyección de los posibles afectados.

Fase 2

Comienza un poco después de presentado el primer caso y se inicia y termina con las medidas restrictivas sanitarias. Su impacto corresponde a la imposibilidad de las personas de poder desplazarse libremente, lo que afecta principalmente a los trabajadores informales, quienes generan su ingreso en función a lo trabajado en el día.

Fase 3

Comienza un poco antes de que termine la fase 2 y termina cuando acaba el proceso de recuperación económica. Su impacto tiene como causa la falta de dinamismo económico causado por el COVID-19. En esta fase se comienza a ver afectado un grupo de personas que excede a los trabajadores informales. Su proceso de recuperación será bastante dilatado.

Fase 4

Se inicia durante el proceso de recuperación económica. Se trata de un proceso a largo plazo, sin fecha de término establecida. Es el periodo en el que todos los sectores afectados comienzan su proceso de recuperación.

Fase 1



Aun cuando esta fase ya concluyó, considerando el momento en que apareció el virus en la región, es necesario remarcar que es muy importante que los países realicen en el corto plazo (primeras semanas tras las medidas iniciales de confinamiento y distanciamiento social) una evaluación rápida de la cantidad de personas que potencialmente se verán afectadas como consecuencia de la pandemia. Sin embargo, de todos modos es necesario tomar las medidas correspondientes, en caso de que se presenten nuevos brotes. Es fundamental realizar estas acciones con anterioridad a la implementación de medidas y políticas de protección social, ya que permite cuantificar y dosificar los recursos.

- **Evaluación rápida:** es esencial recolectar datos sobre el estado de las poblaciones más vulnerables (pueblos indígenas, niños y niñas, mujeres, migrantes, refugiados, enfermos y adultos mayores, entre otros) y las personas con trabajos informales, quienes dependen del ingreso generado en el día de trabajo y carecen de la protección básica que los empleos del sector formal suelen ofrecer, como la cobertura de seguridad social (OIT, 2020).

Es clave tomar en consideración que estas poblaciones pueden estar subrepresentadas en las estadísticas disponibles, pues no figuran en las bases de datos de la seguridad social (FAO y CEPAL, 2020b). En este sentido, adquiere especial relevancia el sector agrícola de la región, en donde la tasa de empleo informal – considerando a los asalariados y los trabajadores por cuenta propia – es de un 82,6% (OIT, 2020). En este grupo cobran mayor relevancia las mujeres, jóvenes, migrantes e indígenas (FAO y CEPAL, 2020b).

Fase 2



En la región, los componentes e instrumentos de protección social se deben activar y adaptar para proteger a los más vulnerables. Como mencionamos anteriormente, la tasa de vulnerabilidad es mayor en las zonas rurales por, entre otras razones, la alta proporción de trabajadores informales, los que están compuestos principalmente por mujeres, jóvenes, indígenas y migrantes. Esta es la población objetivo que, en una primera instancia, se deberían focalizar los instrumentos de protección social durante la fase 2.

Las medidas más utilizadas en esta fase corresponden a asistencia social. Estas son:

- **Transferencia en efectivo:** realizar transferencias en efectivo es la primera recomendación de la FAO, en tanto empodera a hombres y mujeres al permitirles priorizar y direccionar los recursos en función de sus propias necesidades. En tanto se trata de una medida de respuesta inmediata, las transferencias son de una sola vez o mientras duren las medidas restrictivas.

Recomendamos, además, que las transferencias no estén condicionadas. En caso de que lo estén, que sean condicionales a la compra de alimentos en el mercado local o de alimentos saludables. Así, los recursos entregados pueden ser utilizados para invertir en insumos agrícolas para la producción familiar, fomentando la economía local al comprar en pequeños comercios que pertenecen a la comunidad. Se estima que, por cada USD dólar transferido, se pueden generar dos dólares en la economía local (FAO, 2018).

Otro aspecto destacable de las transferencias es su transparencia, pues en muchos casos permiten realizar la trazabilidad del gasto, especialmente cuando la transferencia es electrónica. Las transferencias digitales, asimismo, tienen menores costos de implementación en relación a otras modalidades de transferencia (entre un 25 y 30% más económico) (FAO, 2018).

Por lo tanto, las transferencias bancarias son recomendadas cuando los mercados locales están funcionando, los bienes y servicios básicos están disponibles y el riesgo de inflación es limitado.

Sin embargo, se presentan inconvenientes cuando las personas no poseen cuenta bancaria, algo nada infrecuente en zonas rurales, entre las personas de cierta edad y poblaciones migrantes o indígenas. De todas formas, en estos casos pueden ser distribuidas *gift* o *smart cards* o transferencias a través de los dispositivos móviles.

- **Canastas familiares:** es necesario generar respuestas coordinadas y medidas destinadas a disminuir las perturbaciones en las cadenas de suministro de alimentos, impulsando la capacidad para mejorar la ayuda alimentaria de emergencia y reforzar las redes de seguridad para la atención a la población más vulnerable, mediante la entrega de kits con productos de la canasta básica.

Las entregas se realizan a domicilio o en lugares de entrega de alimentos existentes a nivel local, con un apego irrestricto a los protocolos de sanitización para una pandemia de estas características.

Esta medida responde a desabastecimiento total o falta de poder adquisitivo de cierto grupo de población. Es importante mencionar que la entrega de alimentos como respuesta inmediata debería implementarse solo cuando no se puede entregar liquidez o hay total desabastecimiento en sus lugares de compra típicos.

También cabe considerar que los quintiles de ingresos más bajos destinan normalmente entre el 40 y el 90% de sus ingresos a alimentos. Si la crisis se alarga las personas no tendrán más remedio que adquirir alimentos más baratos y de peor calidad nutricional. Es decir, alimentos altamente procesados, ricos en grasas, azúcar y sal, lo que tendrá repercusiones en las tasas de sobrepeso y obesidad, lo que es un factor de riesgo ante el COVID-19. Por lo tanto, la canasta debe considerar tener productos frescos como frutas y verduras, de manera de estimular una alimentación saludable.

Si es posible, conviene implementar mecanismos de compra pública que favorezcan a productores familiares locales para generar ingreso de agricultores más vulnerables (FAO y CEPAL, 2020c).

- **Programas de alimentación escolar:** los niños en situación de vulnerabilidad son unos de los sectores de la población más afectados por el cierre de establecimientos escolares, debido a que han dejado de recibir su alimentación diaria a través de los programas de alimentación escolar.

Se recomienda encarecidamente continuar con la entrega de alimentos, ya sea haciéndolo a domicilio o permitiendo el retiro de alimentos en el establecimiento escolar, sin descuidar, por cierto, las medidas de protección sanitaria. Sin duda habrá mayores problemas logísticos para hacer la entrega en zonas rurales: muchos estudiantes viven en zonas aisladas y apartadas de los establecimientos educacionales.

Es necesario mantener la diversidad y valor nutricional de lo que se entrega. Si es posible, no debería ser todo enlatado y no perecedero e incluir alimentos frescos (cuando menos frutas y verduras).

Mantener los programas de alimentación escolar también permite la manutención de la renta de los agricultores familiares que son proveedores de los programas. La interrupción de estos programas amplifica todavía más los efectos económicos del COVID-19 sobre los agricultores.

- **Subsidios, congelamientos o postergación del pago de los servicios básicos:** en general, los servicios considerados como básicos son la electricidad, agua e internet. Sin embargo, en las zonas rurales el acceso a estos servicios es más bien limitada, en relación a las zonas urbanas.

Aun así, algunas de las medidas recomendadas son:

- subsidios, exoneraciones y descuentos extraordinarios en las facturas;
- garantía de la continuidad de los servicios y derecho a la vivienda, prohibiendo los cortes de los servicios y desalojos para los arriendos; y
- congelamiento temporal de los alquileres y servicios, postergando y flexibilizando los pagos.

En las zonas rurales, dada su importancia en el contexto de la actual pandemia, el acceso al agua es fundamental. Según datos de OMS-UNICEF (2017), el 58,3% de los hogares rurales de la región no tiene acceso a agua potable de calidad, en comparación a un 17,7% de los hogares urbanos. Por lo tanto, es fundamental poner en marcha las acciones necesarias para mantener y mejorar el acceso a agua potable las zonas rurales, además de la prohibición de cortes, la reconexión de servicios y el desarrollo de instrumentos financieros para facilitar el pago (UNICEF, 2020).

- **Apoyo familiar o psicosocial:** estos tipos de apoyo son cada vez más importantes en un contexto de vulnerabilidad creciente y de riesgos que afectan principalmente a las mujeres y a la infancia, como situaciones de maltrato físico y emocional, violencia de género o estrés psicosocial. Ante esta creciente preocupación, se han implementado servicios de atención en salud mental y apoyo psicosocial, medidas de prevención y control para grupos vulnerables como la niñez, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad, y algunas medidas específicas de servicios alternativos de protección (UNICEF, 2020).

Generalmente, estas medidas corresponden a denuncias que se realizan por vía telefónica y redes sociales. En el ámbito rural sería necesario idear la manera de implementar estas medidas para que sean efectivas.





Durante la fase 3, el impacto de la crisis económica ha aumentado y su duración es indeterminada, por lo que ahora es necesario implementar medidas de protección para aquellos trabajadores formales que han quedado sin trabajo debido a la pérdida de dinamismo de la economía. Sin embargo, muchas de estas medidas también pueden ser implementadas entre los trabajadores informales, pequeños productores agrícolas y la agricultura familiar campesina, si es que la crisis económica se extiende más allá de las medidas restrictivas sanitarias.

Lo más frecuente en estos casos es ampliar la cobertura de los programas existentes (crecimiento horizontal) o los montos de las medidas ya en curso (crecimiento vertical).

Las medidas de asistencia social pueden no solo favorecer a los trabajadores formales, sino también a los trabajadores informales, pequeños productores agrícolas y a la agricultura familiar campesina, como lo son:

- **Ingreso básico de emergencia:** corresponde a transferencias monetarias, con el fin de asegurar la existencia material de todos los individuos durante la pandemia o mientras no amainen las consecuencias de la crisis. Por lo tanto, la diferencia con la transferencia en efectivo, descrita en la fase 2, es la duración. Esta corresponde a una transferencia a mediano plazo. El dilema es cuánto durará la crisis. Se ha planteado que los países de América Latina y el Caribe deberían asegurar un ingreso básico mientras dure la emergencia. Se propone un ingreso equivalente a una línea de pobreza durante seis meses a toda la población en situación de pobreza en el 2020 (125 millones de personas, es decir un 34,7% de la población). Esto implicaría un gasto adicional del 2,1% del PIB para abarcar a todas las personas que se encontrarán en situación de pobreza este año (CEPAL, 2020a).

En las zonas rurales, según datos de la OIT (2020), las medidas relacionadas a seguridad social podrían favorecer a sólo el 17,4% de los trabajadores. Se trata, entonces, de medidas con mayor relevancia e impacto en zonas urbanas (favorecen principalmente a los trabajadores formales) (FAO y CEPAL, 2020b).

- **Seguro médico:** el sector agroalimentario es uno de los sectores que se han catalogados como prioritarios en la mayoría de los países, es decir, siguen realizando sus labores a pesar de las medidas restrictivas. En consecuencia, los trabajadores del sector agroalimentario están altamente expuestos a contraer el COVID-19. Por lo mismo, es muy importante implementar acciones para garantizar la continuidad del seguro para los trabajadores que perdieron su empleo o se les suspendió el contrato laboral. En el caso específico de la pandemia, se puede ampliar la cobertura del seguro, exigiéndole a los empleadores que asuman los gastos del tratamiento por la infección del COVID-19 (UNICEF, 2020).
- **Fondos de cesantía:** para los trabajadores formales, la ayuda que ha sido más frecuentemente utilizada es la flexibilización en el acceso a sus propios ahorros mediante el seguro de desempleo (con un subsidio que solo opera cuando se acaban los ahorros individuales). Estas medidas permiten la mantención de los ingresos y evitan la destrucción de las relaciones laborales, algo clave para disminuir la inseguridad alimentaria de los hogares. Sin embargo, el costo de la crisis recaería en los trabajadores, quienes tendrán una fuerte pérdida de ahorros y, con ello, serán más vulnerables a shocks futuros. Por lo tanto, se recomienda que el costo sea compartido con el estado, el que podría asumir (en parte) los costos salariales de las empresas fuertemente afectadas por la crisis.
- **Ajustes de los sistemas de pensiones:** este paquete de medidas, junto a los fondos de cesantía, son los más frecuentemente utilizados en la región en beneficio de los trabajadores formales. Así, se han aplicado medidas como el aumento o anticipo en el pago a los pensionados. En algunos países se ha permitido el retiro extraordinario del fondo de pensiones de la cuenta individual de capitalización, lo que permite un aumento de liquidez inmediata a cuenta del beneficiario, ya que disminuye sus propios ahorros para su futura pensión.
- **Adelanto o la utilización de las vacaciones pagadas:** muchas empresas, con el fin de evitar la desvinculación de sus trabajadores, ha decidido hacer efectivas las vacaciones pendientes y adelantar las vacaciones del año en curso.

Las medidas relacionadas a mercado laboral, al estar focalizadas en trabajadores formales, tendrían poca relevancia en zonas rurales, como:

- **Medidas de protección o generación de empleo:** existen programas de pago parcial de los salarios de las personas con contratos suspendidos o reducidos. Además, los gobiernos tienen la posibilidad de

realizar transferencias en efectivo a cambio de la finalización de trabajos o actividades específicas. En el medio rural, por ejemplo, se pueden realizar trabajos como la rehabilitación de tierras degradadas mediante la reforestación, actividades de conservación del suelo y el agua, así como la construcción y rehabilitación de infraestructuras comunitarias, como canales de riego, captaciones de agua y caminos rurales. Estas medidas proveen a los hogares vulnerables trabajo intensivo y no calificado por un tiempo definido (FAO, 2018a).

- **Medidas para apoyar a las Mipymes (micro, pequeña y mediana empresa):** esta es una medida que podría tener un mayor impacto en zonas rurales. Estas medidas se han focalizado en aumentar liquidez, a través de transferencias monetarias para asegurar el pago de salarios, préstamos y descuentos de impuestos. Además, para permitir reducir ciertos costos fijos, al adoptar medidas de reducción o suspensión de impuestos para empresas o trabajadores y otras, como la reducción de horas trabajadas (UNICEF, 2020). Hay casos en los que se les ha permitido a las empresas detener sus actividades sin pagar salarios y, de esta forma, recurrir a los fondos de cesantía.
- **Regulaciones relacionadas al teletrabajo:** en las zonas rurales, muy pocos trabajos se pueden realizar por teletrabajo, el que se entiende como cuando un trabajador presta sus servicios, total o parcialmente, desde su domicilio u otro lugar distinto de los establecimientos, instalaciones o faenas de la empresa, utilizando medios tecnológicos, informáticos o de telecomunicaciones. Si las medidas no estaban contempladas en la ley, será necesario hacer las modificaciones pertinentes, con el fin de que los trabajadores gocen de todos los derechos individuales y colectivos establecidos en ley de trabajo.





En el mediano a largo plazo, el gobierno deberá aumentar la capacidad para responder a amenazas múltiples y riesgos sistémicos. La recuperación económica deberá concentrarse en la resiliencia, promoviendo políticas para cambiar a sistemas de producción sostenibles que permitan enfrentar los futuros riesgos de mejor manera, basándose en estrategias multisectoriales, con un fuerte foco en la innovación. Además, el énfasis debe estar en lograr una recuperación económica que sea lo más inclusiva posible. Esto requiere políticas explícitas para los pequeños productores y las pequeñas y medianas empresas a lo largo de las cadenas de valor de los sistemas alimentarios, y que incluyan sus opiniones y visiones (FAO y CEPAL, 2020a).

Por esto se debe tomar esta crisis como una oportunidad sin precedentes para repensar la manera en que funcionan nuestros sistemas productivos y tomar las medidas de recuperación que permitan transitar hacia economías agrícolas más inclusivas, sostenibles y resilientes ante disrupciones en el largo plazo.

En este contexto, el rol de la protección social en la inclusión productiva y económica es crucial, al articularse con otros programas productivos y económicos. Por lo tanto, es necesario (FAO, 2020b):

- Mantener y proteger la inversión en protección social, aun en periodos de contracción fiscal.
- Invertir en mejorar la digitalización de pagos, acceso a servicios financieros y fortalecimiento de capacidades para que consumidores y productores pueden reinsertarse en la economía.
- Fortalecer los sistemas de registros sociales y su interoperabilidad con registros productivos y ambientales.
- Fortalecer la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social en zonas rurales, ya que los programas de protección social están focalizados en las personas vulnerables de las ciudades. De lo que se sigue que es necesario diversificar los programas sociales, considerando las particularidades de las zonas rurales.
- Invertir en reducir los errores de exclusión y la adecuación de los programas de protección social en zonas rurales.
- Seguir apuntando a una mejor integración de los programas de protección social en los programas de inversión agrícola, fortaleciendo de sistemas alimentarios y como eje clave a programas inclusivos de adaptación climática.
- Implementar o fortalecer los programas de compras públicas de la agricultura familiar, favoreciendo a aquellos productores que son beneficiarios de las políticas de protección social y luego expandiendo este proceso a otros sectores de la agricultura familiar y campesinos.

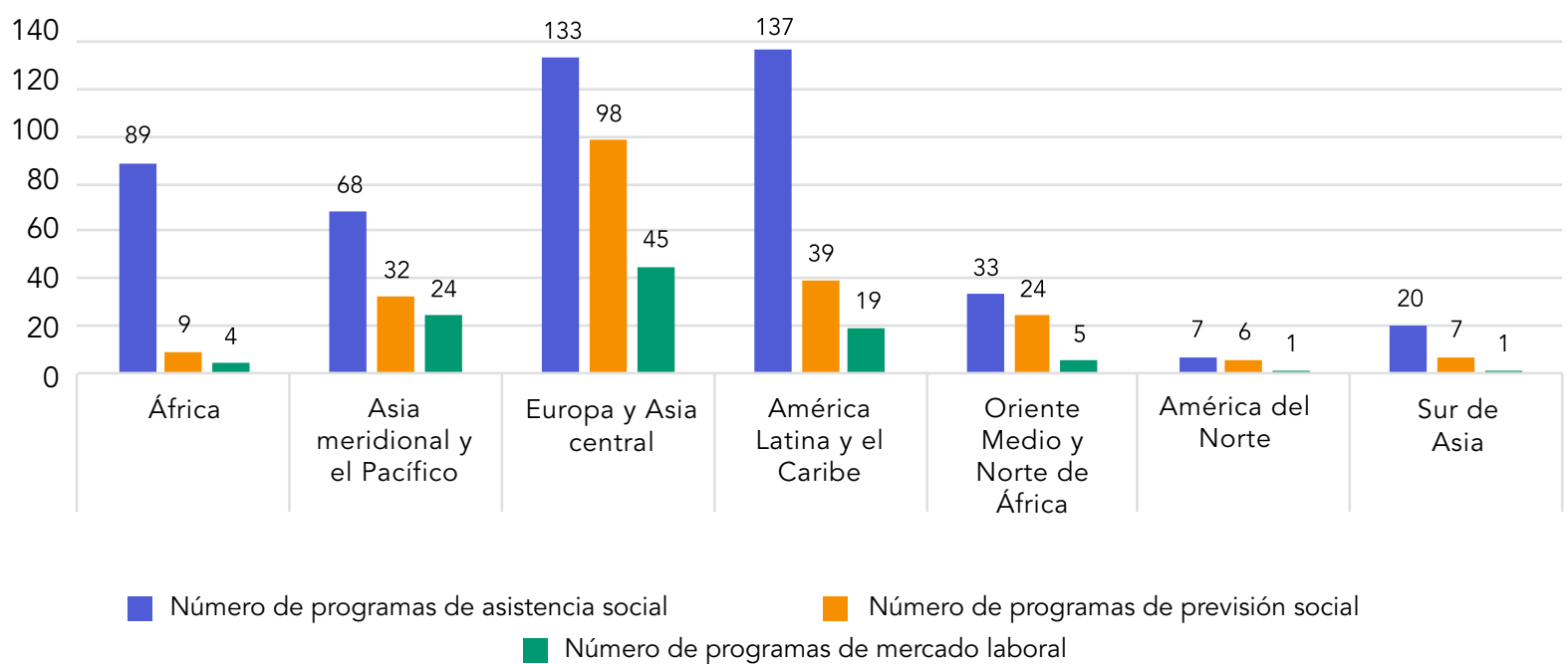
5. Buenas prácticas



Al 8 de mayo de 2020, 171 países habían adoptado o anunciado un total de 801 medidas de protección social en respuesta a la pandemia de COVID-19. Estas medidas pueden ser novedosas, modificadas o ampliadas, en relación a las medidas preexistentes e implementadas como respuesta específica al COVID-19 (Gentilini, Almenfi y Orton, 2020).

La mayor parte de los programas están compuestos de medidas de asistencia social (el 60,7% de las respuestas globales, o 487 de las medidas) (ver Figura 2).

Figura 2/ Distribución de las medidas de protección social por región del mundo, 2020

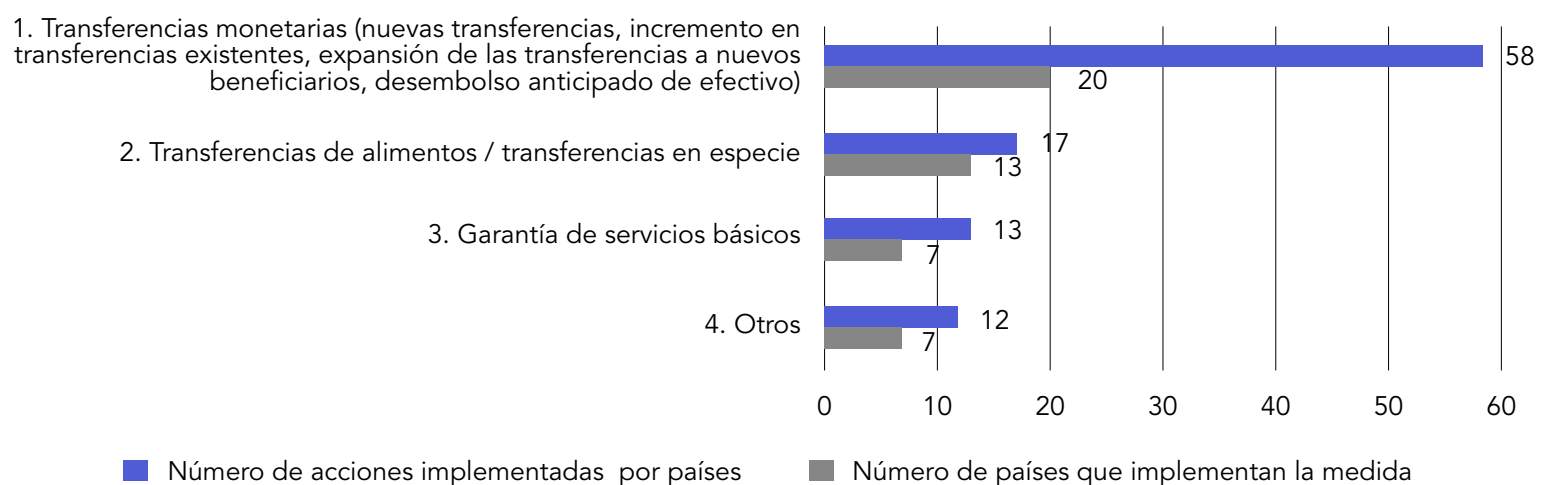


Fuente: Elaboración en base a Gentilini, Almenfi y Orton (2020)

Según la CEPAL (2020c), al 27 de mayo del año en curso el 67% de los países de la región han implementado medidas de protección social, de las cuales la mayoría corresponden a transferencias monetarias, implementadas en 61% (20) de los países de la región. Estas se entregan como nuevas transferencias, incremento en transferencias existentes, expansión de las transferencias a nuevos beneficiarios o desembolso anticipado de efectivo.

Trece países de la región han implementado medidas de transferencias de alimentos o en especies. También trece medidas de garantías en servicios básicos se han implementado en siete países de la región.

Figura 3/ Medidas de protección social implementadas en América Latina y el Caribe (número de acciones y de países que implementan las medidas)



Nota: información actualizada al 27 de mayo
Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2020c)

Queremos destacar, a nivel subregional, algunas de las medidas de protección social implementadas a la fecha. Si bien no es una muestra exhaustiva, permite visualizar las principales medidas que han empleado los países.

Barbados

Medidas de asistencia social

Transferencia en efectivo incondicional (básicamente un aumento de los montos entregados a familias vulnerables). Entrega de alimentos básicos y artículos sanitarios a grupos vulnerables. Exenciones de pagos por seis meses para todos los préstamos e hipotecas.

Medidas de seguridad social

Las personas despedidas mantienen el 60% de su salario por 26 semanas. Los empleadores que mantienen 75% de sus empleados quedan exentos de pagar contribuciones.

Mercado laboral

Aplicación de pago a través de la Junta Nacional de Seguros.

Jamaica

Medidas de asistencia social

Transferencias incondicionales, ampliando el pago por niño, a través del programa PATH. Pago directo a los trabajadores que han perdido sus trabajos entre el 10 de marzo (cuando apareció el primer caso) y junio del 2020. También se entrega pago único. Entrega de canastas de alimentos a personas en cuarentena, ancianos y discapacitados. Transferencias de efectivos para los niños beneficiarios de los programas de alimentación que han visto sus escuelas cerradas.

Mercado laboral

Subsidios salariales para las empresas del sector turismo que mantengan a sus empleados y pago único a las pequeñas empresas.

San Cristóbal y Nieves

Medidas de asistencia social

Transferencias en efectivo incondicionales. Se continua con los programas de alimentación escolar. Moratoria por seis meses del pago de créditos. Pago por tres meses del servicio de agua en las personas que han sido despedidas. Exención del pago de los impuestos a la propiedad.

Trinidad y Tobago

Medidas de asistencia social

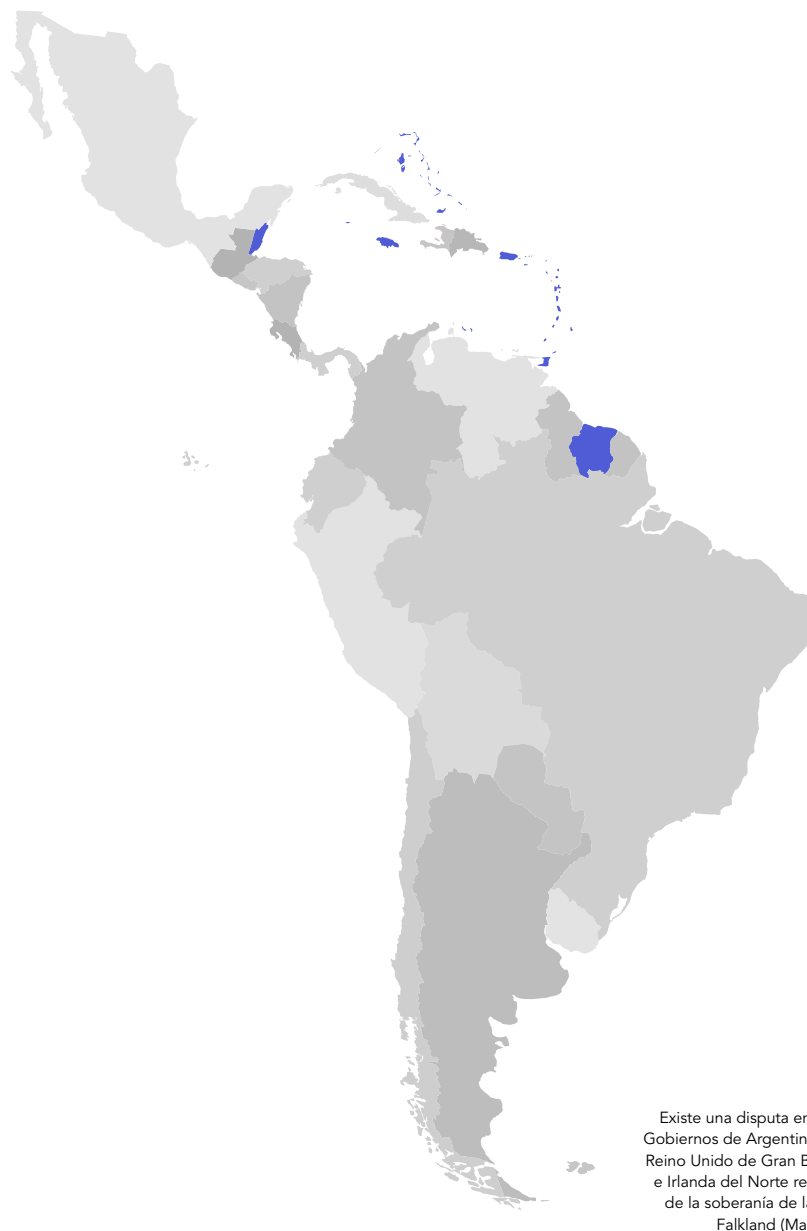
Transferencias en efectivo incondicionales. Entrega de una food card con recarga por tres meses a pagar en abril.

Medidas de seguridad social

Ampliación de los beneficios de las licencias por enfermedad y beneficios para desempleados a través de un pago fijo por tres meses (no aplicable a migrantes venezolanos).

Mercado laboral

Regulaciones en el mercado laboral en lo que refiere a vacaciones pagadas y licencias por enfermedad.



Existe una disputa entre los Gobiernos de Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte respecto de la soberanía de las Islas Falkland (Malvinas).

Fuente: Mapa de Naciones Unidas, Febrero 2020, modificado por los autores.

Costa Rica

Medidas de asistencia social

Las transferencias en efectivo para estudiantes no se interrumpirán. Pago de emergencias para las personas más pobres. Envío de paquetes sanitarios a las personas en extrema pobreza. Los programas escolares permitirán el retiro de alimentos en los establecimientos educacionales.

Medidas de seguridad social

Adelanto en el pago de las pensiones. Bonos para los trabajadores despedidos o que han visto disminuidas sus horas de trabajo.

Mercado laboral

Se facilitó el acceso para acceder a los beneficios por despido a los trabajadores formales.

Guatemala

Medidas de asistencia social

Se han facilitado las transferencias de pago incondicionales (se ha renunciado a la condicionalidad). Beneficios en el pago de la electricidad. Transferencias de alimentos y cupones de alimentos, medicamentos e insumos para prevenir el COVID-19. Programa para familias vulnerables, incluidos ancianos y ancianos en hogares. Las asociaciones de padres recibieron las raciones de comidas escolares que se retiran en el establecimiento.

Mercado laboral

Subsidio salarial para trabajadores formales en el sector privado cuyo contrato esté suspendido.

El Salvador

Medidas de asistencia social

Transferencia a la economía informal. Exención para el pago de facturas de servicios públicos por personas físicas y jurídicas directamente afectadas por el toque de queda, lo que incluye electricidad, agua, teléfono, cable e internet por tres meses. Lo mismo para el pago de créditos e hipotecas por tres meses.

Medidas de seguridad social

Las empresas privadas deben garantizar cuarentena de las personas en situación de riesgo, a las que se les paga una licencia médica por un mes. Además, las empresas que deseen enviar a todos sus trabajadores a cuarentena recibirán apoyo del gobierno.

Panamá

Medidas de asistencia social

Mediante su programa Panamá Solidario el gobierno entrega más de 100 000 alimentos básicos cada quince días a familias vulnerables que carecen de ingresos debido a medidas de cuarentena.

Medidas de seguridad social

Pago de licencia a los trabajadores en cuarentena o recuperación.

Mercado laboral

Se aprobó un reglamento temporal que permite el teletrabajo para los trabajadores mayores de 60 años.



Existe una disputa entre los Gobiernos de Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte respecto de la soberanía de las Islas Falkland (Malvinas).

Fuente: Mapa de Naciones Unidas, Febrero 2020, modificado por los autores.



Existe una disputa entre los Gobiernos de Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte respecto de la soberanía de las Islas Falkland (Malvinas).

Fuente: Mapa de Naciones Unidas, Febrero 2020, modificado por los autores.

Argentina

Medidas de asistencia social

Expansión vertical de los programas de asistencia social: beneficiarios de la pensión universal para el adulto mayor, personas que reciben la asignación universal por hijo/a (menores y otros beneficiarios con discapacidades) y las mujeres que reciben la asignación universal por embarazo. Además, se ha creado un nuevo cupón de ingresos familiares de emergencia, el que consiste en un pago único a las familias de trabajadores informales. Ampliación horizontal en entrega de alimentos a través de la tarjeta de Asignación Universal por Hijo (AUH). Control de precios en los productos de la canasta básica. Entrega de alimentos en los establecimientos escolares. Exención de pago en alquileres hasta septiembre, así como del pago de los servicios básicos (agua, luz, gas, internet y televisión). Se prohíben los desalojos.

Medidas de seguridad social

Licencias médicas para todas aquellas personas que sean factores de riesgo (mayores de 60 años, mujeres embarazadas, enfermos crónicos), también para personas con hijos dependientes. Aumento vertical en el pago de pensiones. Seguros de desempleo. Exención de pago contributivos para empresas.

Mercado laboral

Subsidio para las empresas de hasta 100 trabajadores.

Perú

Medidas de asistencia social

Transferencias de efectivo para personas vulnerables. Además, se ha desarrollado una medida de protección social específica para las familias rurales, un bono de pago único para atender a las familias rurales vulnerables.

Medidas de seguridad social

Aumento vertical de las pensiones existentes.

Chile

Medidas de asistencia social

Transferencias de efectivo para personas vulnerables. Se continúa con los programas de alimentación escolar haciendo entrega a domicilio o en los establecimientos. Entrega de una canasta de alimento para las familias más vulnerables.

Medidas de seguridad social

Personas que han sido despedidas puede acceder al seguro de desempleo.

Paraguay

Medidas de asistencia social

Ampliación vertical de las transferencias en efectivo para los beneficiarios de edad avanzada del Programa de Adultos Mayores. Transferencia en efectivo a las familias más vulnerables para la compra de alimentos e insumos de limpieza. Además, la distribución de canastas de alimentos a familias que se benefician de los programas de protección, jornaleros y autónomos.

7. La pandemia en números

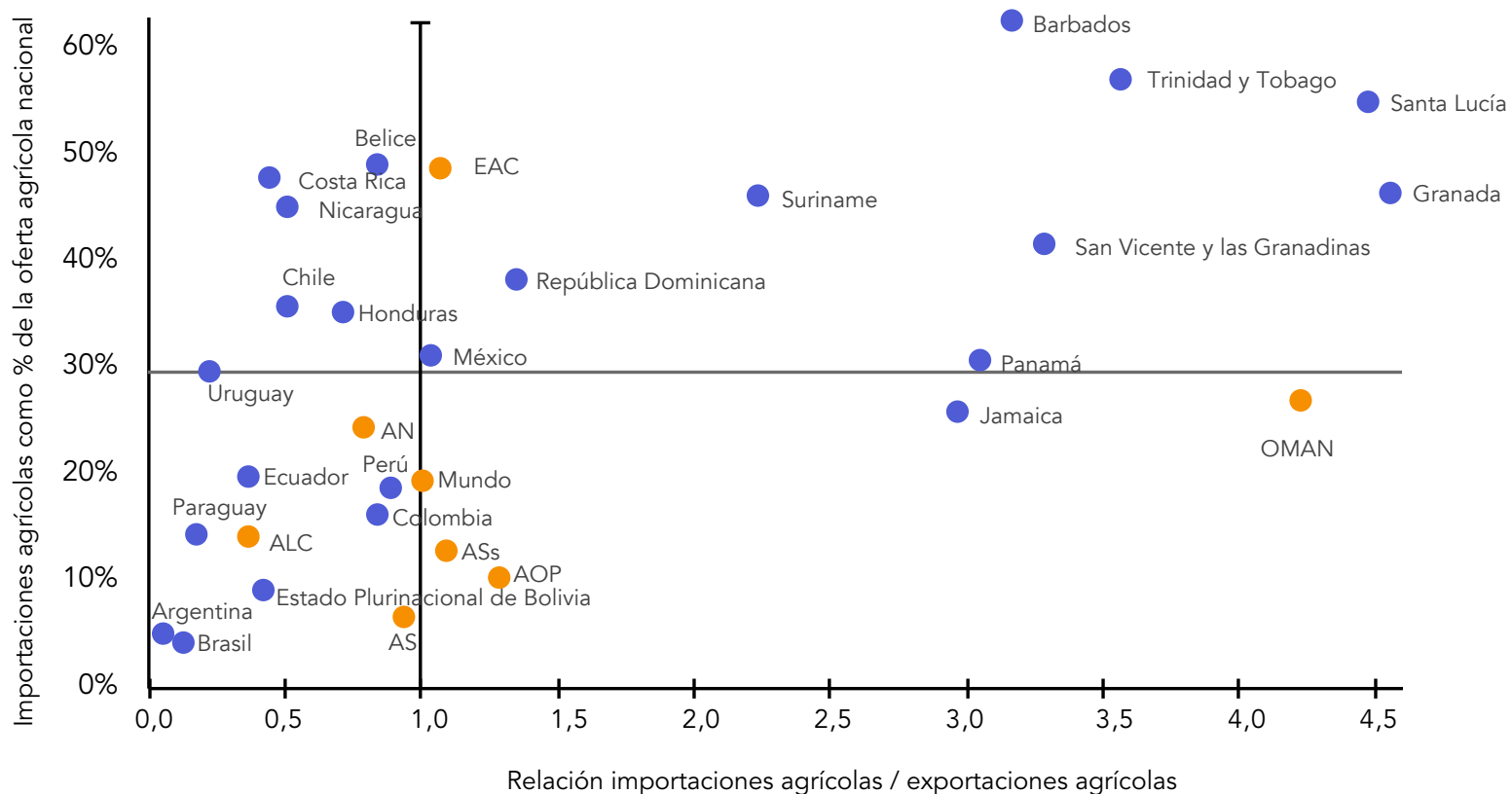


En esta sección, se quiere poner a disposición de los lectores diferentes análisis estadísticos sobre los efectos de la pandemia en el sector agroalimentario. En este número se analiza la vulnerabilidad a las interrupciones del comercio de alimentos y las exportaciones de alimentos.

A medida que la crisis de COVID-19 profundiza su impacto en los resultados económicos en el mundo, pueden surgir preocupaciones respecto de los países que responden con restricciones comerciales unilaterales sobre productos sensibles. De hecho, quince países han impuesto restricciones activas y vinculantes a la exportación de alimentos, especialmente en Europa del Este. Estas restricciones aún no representan más del 5% del comercio agrícola mundial, aunque envían una señal equivocada a los encargados de formular políticas en otros países. En América Latina y el Caribe no se han implementado tales restricciones, excepto en Honduras, país que impone una restricción específica a las exportaciones de frijoles rojos.

Los efectos de esas restricciones en la región son escasos, dado a que los países que han implementado restricciones a la exportación de alimentos no se encuentran entre los principales exportadores de alimentos a América Latina y el Caribe. Sin embargo, vale la pena preguntarse sobre la vulnerabilidad a un posible aumento en las restricciones a la exportación de alimentos, especialmente si son impuestas por los principales socios comerciales. Un indicador de vulnerabilidad a corto plazo es la importancia relativa de las importaciones de alimentos en el suministro interno de alimentos. Si un socio comercial restringe repentinamente las exportaciones de alimentos a un país determinado, el impacto a corto plazo en la disponibilidad interna estará relacionada con la magnitud de las importaciones en el consumo nacional de alimentos (ver Figura 4).

Figura 4/ Importancia de las importaciones agrícolas en la oferta agrícola nacional

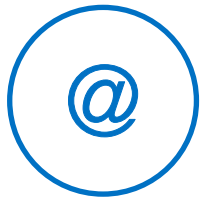


ALC: América Latina y el Caribe, AN: América del Norte, AOP: Asia oriental y el Pacífico, AS: Asia del Sur, ASs: África subsahariana, EAC: Europa y Asia Central, OMAN: Oriente Medio y África del Norte.

Fuente: FAOSTAT, Crop and Livestock Value of Production, Imports and Exports for the period 2012-2016

A corto y mediano plazo, la capacidad de responder a la escasez de alimentos podría ser mayor entre los exportadores netos de alimentos (después de que la economía ajuste su balanza comercial agrícola o, finalmente, la balanza comercial general). La Figura 4 muestra en el eje horizontal la relación entre la importación de alimentos y la exportación de alimentos, donde un valor inferior a uno representa un exportador neto de alimentos. En la región de América Latina y el Caribe, solo los países del Caribe muestran algún indicio de vulnerabilidad a corto y mediano plazo ante las crisis repentinas del comercio de alimentos. Los países del Caribe son principalmente importadores netos de alimentos y la importancia de las importaciones de alimentos en el suministro interno es en la mayoría de los casos superior a la mediana mundial. Sudamérica es la subregión más resistente, ya que no solo los países son exportadores netos de alimentos, sino que también tienen una baja dependencia de las importaciones de alimentos. En Centroamérica, los países pueden ser vulnerables en el corto plazo, pero como son exportadores netos de alimentos tienen la capacidad de adaptarse a un shock del comercio de alimentos. En general, América Latina y el Caribe es líder como exportador neto de alimentos, lo que la hace potencialmente más resistente a eventuales interrupciones en el comercio agrícola.

8. Recursos



Como en todos los números de esta serie de boletines, ponemos a su disposición diferentes fuentes de información disponibles en la red que pueden ser de utilidad para complementar las temáticas tratadas en esta edición.

FAO

Marco de protección social de la FAO

<http://www.fao.org/3/a-i7016s.pdf>

En este documento se presentan la visión y el planteamiento de la FAO en relación a la protección social y su importancia para impulsar y acelerar los progresos realizados en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición, el desarrollo de la agricultura, la pobreza rural y la creación de resiliencia.



CEPAL

Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impacto económico y social

<https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

Esta web permite acceder a información en tiempo real a las medidas que han llevado a cabo por los países en términos de protección social, pero también en salud, educación y género, entre otros.



FAO

El trabajo de la FAO en protección social

<http://www.fao.org/3/ca5779es/CA5779ES.pdf>

Este documento destaca el papel primordial que desempeña la protección social a la hora de abordar las numerosas barreras a las que las familias más pobres del entorno rural deben hacer frente para conseguir medios de vida resilientes y sostenibles.



FAO, OPS, PMA y UNICEF

Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019

<http://www.fao.org/3/ca6979es/ca6979es.pdf>

En esta versión del *Panorama de Seguridad Alimentaria* en la región, se destaca la necesidad de promover entornos alimentarios más saludables mediante impuestos e incentivos fiscales que favorezcan una alimentación adecuada, sistemas de protección social, programas de alimentación escolar y la regulación de la publicidad y de la comercialización de alimentos.



FAO

Sistemas alimentarios y protección social en el mundo rural ante el COVID-19

<https://www.youtube.com/watch?v=UUmK68D5IQk&app=desktop>

La tercera conferencia de FAO, realizada el jueves 23 de abril de 2020, forma parte del acuerdo realizado entre once organismos internacionales presentes en la región para coordinar sus acciones y brindar apoyo técnico a los gobiernos.



WTO

Social Protection and COVID-19 response in rural areas

<http://www.fao.org/3/ca8561en/CA8561EN.pdf>

Este portal de datos permite acceder a indicadores estadísticos sobre relacionadas con la Organización Mundial del Comercio (OMC), tales como: comercio de mercancías y de servicios, acceso a los mercados (aranceles consolidados, aplicados y preferenciales), información no arancelaria, entre otros indicadores.



9. Bibliografía



- Banco Mundial. 2018. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29115/9781464812545.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- CEPAL. 2020a. *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. [En línea] [Citado el 3 de junio de 2020]. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>
- CEPAL. 2020b. *El desafío social en tiempos del COVID-19* [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- CEPAL. 2020c. *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- CEPAL. 2020d. CEPALSTAT. *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- FAO. 2015. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La protección social y la agricultura: romper el ciclo de la pobreza rural*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <http://www.fao.org/3/a-i4910s.pdf>
- FAO. 2017. *Marco de protección social de la FAO*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <http://www.fao.org/3/a-i7016s.pdf>
- FAO. 2018a. *Cash-based transfers. Increasing the resilience of agricultural livelihoods*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <http://www.fao.org/3/I9684EN/i9684en.pdf>
- FAO. 2018b. *FAO and Cash+: How to maximize the impacts of cash transfers*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <http://www.fao.org/3/I8739EN/i8739en.pdf>
- FAO. 2020a. *COVID-19 and rural poverty: Supporting and protecting the rural poor in times of pandemic*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <http://www.fao.org/3/ca8824en/CA8824EN.pdf>
- FAO. 2020b. *Sistemas alimentarios y protección social en el mundo rural ante el COVID-19. 3º Conferencia Online FAO-América-Serie COVID-19 y Sistemas Alimentarios*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <https://www.youtube.com/watch?v=UUmK68D5lQk&app=desktop>
- FAO y CEPAL. 2020a. *Boletín 2: Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incrementar la resiliencia*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8872es>
- FAO y CEPAL. 2020b. *Boletín 5: Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impacto y riesgos en mercado laboral*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <http://www.fao.org/3/ca9237es/ca9237es.pdf>
- FAO y CEPAL. 2020c. *Boletín 6: Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe Plan de contingencia ante una eventual crisis en el abastecimiento de alimentos*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <http://www.fao.org/3/ca9333es/CA9333ES.pdf>
- FAO, OPS, WFP y UNICEF. 2019. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <http://www.fao.org/3/ca6979es/ca6979es.pdf>
- Gentilini, Almenfi y Orton. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. "Living paper" version 8 (May 8, 2020)*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <https://socialprotection.org/discover/publications/social-protection-and-jobs-responses-covid-19-real-time-review-country>

OMS-UNICEF. 2020. JMP. *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <https://washdata.org/data/household#!/>

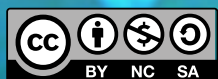
OIT. 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. OIT: 4.000 millones de personas en el mundo carecen de protección social*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_602867/lang--es/index.htm

OIT. 2020. *Empleo informal en la economía rural de América Latina* [Mimeo]. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

PMA. 2020. *Millones en riesgo de inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. [En línea]. [Citado el 3 de junio de 2020]. <https://es.wfp.org/noticias/millones-en-riesgo-de-inseguridad-alimentaria-en-america-latina-y-el-caribe>

UNICEF. 2020. *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: II Edición*. Sin Publicar.

Las fronteras mostradas y los nombres y las designaciones empleados en este mapa no implican, por parte de la FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas en los mapas representan fronteras aproximadas respecto de las cuales puede que no haya todavía pleno acuerdo.



Algunos derechos reservados. Este obra está bajo una licencia de CC BY-NC-SA 3.0 IGO

FAO y CEPAL. 2020. *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: El rol de las medidas de protección social*. Boletín N.º7. Santiago, FAO. <https://doi.org/10.4060/ca9435es>